รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

สัญญาเลขที่ RTA5980013

โครงการวิจัยเรื่อง

“บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง”

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

(หัวหน้าโครงการวิจัย)

สิงหาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

สัญญาเลขที่ RTA5980013

โครงการวิจัยเรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง”

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
(หัวหน้าโครงการวิจัย)

สิงหาคม 2562

สัญญาเลขที่ RTA5980013

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

"บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง"

ผู้วิจัย

หัวหน้าโครงการวิจัย

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
อาจารย์ ดร.ณานิทธิ์ สันตะพันธุ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
อาจารย์ ดร.วัชรชัย จิรจินดากุล	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
อาจารย์ ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
อาจารย์ ดร.วศิน โกมุท	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
อาจารย์ ดร.ศักดิ์ณรงค์ มงคล	มหาวิทยาลัยรังสิต

สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง **“บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง”** นี้ ได้รับทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ตามสัญญาเลขที่ RTA5980013 ดำเนินการโดย ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงสภาพการณ์ของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาและที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งได้ศึกษาวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ กับการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโดยนำไปสู่การกำหนดทิศทาง รูปแบบ และแนวทางการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและตอบสนองความผาสุกของประชาชนในพื้นที่ โดยมีระยะเวลาการศึกษาทั้งสิ้น 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2559 ถึงวันที่ 14 สิงหาคม 2562 ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

ปีที่ 1 **“ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า”** เป็นศึกษาสภาพการณ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งยังพบปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการกระจายอำนาจ ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของสังคมไทยและสังคมโลกที่ส่งผลต่อการบริหารราชการ

ปีที่ 2 **“ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** เป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีในการบริหารราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาล และการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทำการศึกษาเชิงพื้นที่และประเภทของปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในมิติต่าง ๆ และผลการศึกษาได้วางแนวทางและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีที่ 3 **“บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า”** เป็นการศึกษาถึงกลไกด้านธรรมาภิบาลอันนำมาสู่การปฏิรูประบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งกลไกภายในเพื่อเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และสร้างกลไกจากภายนอก โดยมุ่งสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเข้มแข็ง ภายใต้ตัวแบบ (model) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นธรรมาภิบาล” เพื่อให้เกิดการพัฒนาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนนำไปสู่การบริหารราชการอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป

อนึ่ง รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์นี้ได้นำเสนอผลการศึกษาตลอดระยะเวลาการดำเนินโครงการ โดยได้แบ่งการนำเสนอเป็น 2 ภาค ได้แก่ ภาค 1 ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า ภาค 2 หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และภาค 3 ธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : จากหลักการไปสู่การปฏิบัติ

ท้ายนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนเมธีวิจัยอาวุโส (ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ) เพื่อทำการศึกษาวิจัยในโครงการวิจัยเรื่อง”บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง” และได้มีส่วนสำคัญในการสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพเพื่อพัฒนาประเทศ และรวมทั้งสร้างผลงานวิจัยอันเป็นประโยชน์แก่สังคม

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์นี้จะเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญของการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อนำไปสู่ปฏิรูประบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและตอบสนองความผาสุกของประชาชนในพื้นที่ต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
หัวหน้าโครงการวิจัย
สิงหาคม 2562

บทคัดย่อ

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนถิ่นในมิติต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ 5 ด้าน กล่าวคือ (1) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (2) อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (4) การคลังส่วนท้องถิ่น และ (5) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีความสืบเนื่องมาจาก (1) พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ (2) การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ประเด็นปัญหาการแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ สภาพปัญหาพื้นฐานดังกล่าวเป็นประเด็นความท้าทายของการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างยิ่ง ในภาวะที่ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในภาวะที่จะถอยหลังก็ลำบาก แต่จะเดินไปข้างหน้าก็ยังขาดทิศทางที่ชัดเจน ปัญหาที่ถาโถมเข้ามาคือความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยมีมิติของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 5 มิติ ได้แก่ (1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) (2) ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) (3) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization) (4) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิงแวดล้อม (ecologicalization) และ (5) ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization)

คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า โดยสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด ให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น” ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคล และบทบาทในด้านสังคมเป็นด้านหลัก บูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ “คณะกรรมการ” มีบทบาทในคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ ปรับองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดเล็กลง การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถตอบสองต่อความต้องการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 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” ซึ่ง**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ “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 เพื่อทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับอย่างแท้จริง

คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ กรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักธรรมาภิบาลและก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานหรือประชาชนย่อมก่อให้เกิดความรับผิดต่หน่วยงานหรือประชาชน โดยถือว่าเป็นกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ และกำหนดให้ประชาชนอ้างหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมา-ภิบาลได้ และหากหน่วยงานไม่ดำเนินการย่อมมีสภาพบังคับ

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

คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปแนวทางในการดำเนินการ 3 ประการ คือ (1) ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ โครงสร้างที่ถาวรที่ให้พื้นที่กับการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีความต่อเนื่องและมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน มีฐานงบประมาณจาก อปท. สนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วม จากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจึงส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณของ อปท. ได้ (2) จากพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวจึงควรพัฒนาให้เกิดเวทีในระดับจังหวัด (สภาประชาชนระดับจังหวัด) เพื่อเป็นเวทีกลางในการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด โดยดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในเวทีดังกล่าว เพื่อให้เกิดเวทีดังกล่าว จึงควรมีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดเวทีระดับจังหวัดขึ้น (3) ประเด็นเรื่องงบประมาณ เมื่อมีการดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว ฐานงบประมาณที่ควรมีบทบาทในการพัฒนาระดับจังหวัด อาจอาศัยงบประมาณต่าง ๆ เหล่านี้ งบประมาณของ อปท. งบกองทุนสุขภาพต่าง ๆ งบจังหวัดบูรณาการ และงบของหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะด้าน เช่น จาก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

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

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

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปีที่ 1 “ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า”

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนถิ่นในมิติต่าง ๆ ในภาค 1 ซึ่งสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ 5 ด้าน กล่าวคือ (1) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (2) อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (4) การคลังส่วนท้องถิ่น และ (5) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีความสืบเนื่องมาจาก (1) พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ (2) การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ประเด็นปัญหาการแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ สภาพปัญหาพื้นฐานดังกล่าวเป็นประเด็นความท้าทายของการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างยิ่ง

ในภาวะที่ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในภาวะที่จะถอยหลังก็ลำบาก แต่จะเดินไปข้างหน้าก็ยังขาดทิศทางที่ชัดเจน ปัญหาที่ถาโถมเข้ามาคือความเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจและการเมือง โดยมีมิติของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 5 มิติ ดังนี้ (1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) (2) ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) (3) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization) (4) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ecologicalization) (5) ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization) และความเปลี่ยนแปลงทั้ง 5 ประการนี้เป็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของโลกที่ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมโลก ภูมิภาคต่าง ประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เป็นองคาพยพที่ครอบคลุมพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด ความเปลี่ยนแปลงทั้ง 5 มิติดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีมิติเกิดขึ้นในระดับภูมิภาค เป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ เป็นความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่เป็นผู้รับผลของความเปลี่ยนแปลง ในภาวะที่ประเทศในโลกนี้ต่างอาศัยระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ การแข่งขันกันอย่างรุนแรงในทางเศรษฐกิจจึงเป็นมิติของความเปลี่ยนแปลงที่ย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการขยายตัวของเมืองชายแดนทั้งหลายที่มีการเชื่อมต่อในทางคมนาคม และการเคลื่อนย้ายของผู้คน ประเด็นเหล่านี้มีผลสำคัญต่อการบริหารจัดการในระดับพื้นที่

ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) โดยที่การพัฒนาสู่ความเป็นเมืองมักมีปัจจัยมาจากปัจจัยภายนอกที่เกินอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค หรือเกิดจากระบบโลจิตกส์ที่เชื่อมโยงในระดับภูมิภาค ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้พัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น มิติของท้องถิ่นซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ จะมีบทบาทเพียงใดในการวางผังเมืองหรือจัดการบริหารเมืองในพื้นที่ของตน เพราะการกำหนดความเป็นไปของโครงการขนาดใหญ่ในระดับภูมิภาค หรือระบบ

เศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเป็นเรื่องของรัฐบาล หรือกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ก็เป็นเรื่องของส่วนกลางที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดความเป็นไปของพื้นที่ต่าง ๆ ความต้องการของท้องถิ่นกับการจัดวางผังเมืองและการบริหารจัดการเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องการพื้นที่หรือการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization) เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของผู้คน ซึ่งมีมิติของความเปลี่ยนแปลงในหลายประการ กล่าวคือ การที่มีการดูแลสุขภาพของผู้คนดีขึ้นจากระบบสาธารณสุขทั้งหลาย ส่งผลให้ผู้คนมีชีวิตยืนยาวขึ้น อีกไม่นานประเทศไทยก็จะเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ การเตรียมการเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องเตรียมการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล ชุมชน สังคม ระบบสวัสดิการและการคุ้มครองของรัฐต่อผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาคราชการส่วนหนึ่งที่จะต้องเผชิญกับสภาพการณ์ดังกล่าว เพราะผู้สูงอายุทั้งหลายย่อมต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรทางพื้นที่จึงต้องเป็นองค์กรที่รองรับการดำรงอยู่ของผู้คนทั้งหลาย รวมทั้งบรรดาผู้สูงอายุทั้งหลายด้วย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของผู้คนจึงเป็นมิติของความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องเตรียมการเพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ecologicalization) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรงทางด้านสภาพแวดล้อมรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงในมิติดังกล่าวจึงต้องการการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก การบริหารจัดการเพื่อรองรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ ลักษณะที่สอง การบริหารจัดการที่เน้นถึงมิติการอนุรักษ์ปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าจะต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกับประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งใน 2 มิติดังกล่าว

ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization) ความเปลี่ยนแปลงในทางเทคโนโลยีเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีมิติของความรวดเร็วและส่งผลกระทบมากที่สุด โดยเฉพาะกับธุรกิจที่เกี่ยวโยงกับเทคโนโลยีในเรื่องนั้นๆ อีกทั้งส่งผลกระทบในวงกว้างและมีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างยิ่ง ดังนั้นมิติของการแข่งขันในทางธุรกิจ การปรับเปลี่ยนของเทคโนโลยีจึงมีความสำคัญต่อการแข่งขันในทางุรกิจอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีมิได้มีผลกระทบแต่เฉพาะในภาคธุรกิจเท่านั้นยังส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินด้วย กล่าวคือ ย่อมมีผลกระทบในส่วนที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการอาศัยเทคโนโลยีเป็นฐานในการให้บริการแก่ประชาชน ดังที่รัฐบาลพยายามผลักดันประเทศไทยเป็น “ไทยแลนด์ 4.0” ดังนั้น ประเด็นของเทคโนโลยีจึงส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติตต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าอันสืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงใหญ่ที่กำลังเกิดขึ้น 5 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับกระบวนการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ที่ได้เริ่มดำเนินการอยู่ในขณะนี้จะส่งผลอย่างสำคัญต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต คณะวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด ปัญหาการจัดองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีการแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นยังแยกออกเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการไทยโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจึงมีการแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร ขององค์กรต่าง ๆ ระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ กระจัดกระจายตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรม ในขณะที่ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ก็มีการซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมิติของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในจังหวัดจึงต้องการเอกภาพในการบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็ตอบสนองต่อนโยบายโดยรวมของประเทศด้วย เช่น แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง แต่หากไม่สามารถดำเนินการให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัดได้ จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

2. ให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกลางที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น) โดยมีองค์ประกอบซึ่งประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีบทบาทในระดับชาติที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3. ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลและบทบาทในด้านสังคมเป็นด้านหลัก โดยคณะวิจัยเห็นว่า บทบาทหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะต้องเป็นองค์กรหลักที่มีความรับผิดชอบ 3 ด้าน คือ 1. ดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่น 2. ความรับผิดชอบในมิติทางสังคม และ 3. ความรับผิดชอบในมิติของสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 บทบาทในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่น การดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลมิได้หมายถึง การทำหน้าที่ในทางสาธารณสุข เช่น แพทย์หรือพยาบาล แต่เป็นองค์กรที่มีข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่นทั้งหมด โดยในส่วนของคุณภาพชีวิตอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (ก) ส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลด้านสาธารณสุข ซึ่งในส่วนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานประสานกับ “คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ” (พชอ. หรือ DHB) (ข) ส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส เช่น จัดให้มีศูนย์ดูแลเด็กเล็กในท้องถิ่น หรือการจัดให้มีศูนย์ดูแลคนชราในท้องถิ่น หรือกลุ่มคนด้อยโอกาสอื่นๆ ในบทบาทนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาให้มี “ศูนย์ข้อมูลบุคคลในท้องถิ่น” เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

3.2 ความรับผิดชอบในมิติทางสังคม เป็นมิติที่รับผิดชอบในด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมกีฬา การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย และสาธารณสถานอื่น ๆ รวมทั้ง การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.3 ความรับผิดชอบในมิติของสิ่งแวดล้อม เป็นความรับผิดชอบด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลที่สาธารณะ

4. การบูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ “คณะกรรมการ” ในการบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น) เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ “คณะกรรมการ” ที่ประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวในพื้นที่ให้บรรลุตามความต้องการของประชาชน โดยอาจแบ่งเป็น 3 กลุ่มภารกิจ ดังนี้ กลุ่มภารกิจด้านคุณภาพชีวิต กลุ่มภารกิจด้านสังคม และกระบวนการยุติธรรม และกลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจและอาชีพ

5. ในมิติของผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ มีบทบาทสำคัญทางด้านข้อมูลซึ่งข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนถึงความต้องการและสภาพการณ์ของชุมชนได้ดีกว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของชุมชนเนื่องจากการจัดทำผังเมืองเปรียบเสมือนเวทีการต่อรองทางอำนาจของชุมชน ดังนั้น กระบวนการจัดทำควรเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการผังเมืองรวมของชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนา การออกแบบ และการจัดทำยุทธศาสตร์

6. ปรับบทบาทในด้านองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะต้องปรับตัวให้มีขนาดเล็กลง มีความคล่องตัว และเน้นการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน งานใดที่สามารถจ้างให้เอกชนดำเนินการได้ควรจ้างให้เอกชนดำเนินการ หรือหากกรณีที่จะต้องมีการจ้างบุคลากรควรมีรูปแบบการจ้างที่หลากหลาย ไม่ควรเป็นระบบการจ้างแบบราชการ การลดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตเป็นการสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการแก้ปัญหางบประมาณขององค์กรท้องถิ่นที่งบประมาณในปัจจุบันเกินกว่าครึ่งหนึ่งหมดไปกับงบประจำ โดยเฉพาะงบจ้างบุคลากร ซึ่งในอนาคตงบประมาณในส่วนดังกล่าวมีแต่จะขยายเพิ่มขึ้น เพราะต้องรวมถึงสวัสดิการของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

7. การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. 2562 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถของบประมาณได้โดยตรงต่อสำนักงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสามารถตอบสองต่อความต้องการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะให้มีการของบประมาณเชิงพื้นที่แบบบูรณาการในระดับจังหวัด งบประมาณในลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดทำงบประมาณโดยอาศัยปัญหาในพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งการจัดทำงบประมาณในลักษณะนี้จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการจัดทำงบประมาณ และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณดังกล่าว การใช้งบประมาณควรจะมี “คณะกรรมการงบประมาณเชิงพื้นที่ในระดับจังหวัด” เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณ

8. การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น มิติของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับภาค และระดับภูมิภาค ดังนั้นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจึงกระทบต่อพื้นที่ในวงกว้าง ด้วยเหตุในการรับมือกับปัญหาที่เกิดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งอาจไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นเผชิญกับปัญหาเหล่านั้นได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรร่วมกันในการจัดทำภารกิจดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ องค์กรในการกำกับดูแลควรส่งเสริมและสนับสนุนรูปแบบการจัดทำภารกิจร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกให้สอดคล้องสภาพปัญหาและแนวทางในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

9. ระบบการตรวจสอบทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาในปัจจุบันที่เป็นปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินซึ่งมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรจัดทำโครงการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่เมื่อจัดทำโครงการเสร็จแล้วสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าภารกิจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้เงินคืน ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีมิติหลายมิติ เช่น มิติทางการเมือง มิติในทางทุจริต มิติของความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างนักการเมืองที่ต้องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ขาดความชัดเจน เพื่อให้ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีความชัดเจนในอนาคตข้างหน้า คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและการคลัง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เป็นผู้ชี้ขาดไม่ควรปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการชี้ขาดประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่

10. การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตที่จะบรรลุต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมไม่ใช่เรื่องของการใช้อำนาจปกครอง หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสามารถในการบริหารจัดการความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่าความสามารถในการบริหารจัดการของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยของความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังที่ปรากฏเป็นตัวอย่างหลายองค์กร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จหลายองค์กรผู้นำองค์กรมีความสามารถที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การจัดเตรียมรูปแบบของความร่วมมือในมิติต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างรูปแบบและแนวทางให้ชัดเจน เช่น การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน การทำข้อตกลงกับส่วนราชการและชุมชนเพื่อทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน การอาศัยข้อบัญญัติของท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน ความสามารถในการบริหารจัดการเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าที่จะนำไปสู่การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

11 การเตรียมความพร้อม. ในประเด็นดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การรวมกลุ่มสหกรณ์ การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำเศรษฐกิจชุมชนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในปัจจัยการผลิต

จากปัญหาข้างต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นเช่น การจัดการขยะ การดำเนินงานด้านสาธารณสุข และใช้มาตรการทางภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหาร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น (PPP) ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นที่ดำเนินการแล้วในหลายท้องถิ่น เช่น การจัดการด้านขยะมูลฝอยของนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลเมืองกระทู้ หรือกรณีการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (joint venture) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) ในการจัดทำรถไฟรางเบา เป็นต้น

อนึ่ง ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทางเบื้องต้นที่คณะวิจัยเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องหันกลับมาพิจารณาความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กระบวนการปฏิรูปประเทศที่ฝ่ายขององค์กรส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในโลกขณะนี้ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องกลับมาพิจารณาอย่างจริงจังต่อการดำรงอยู่ในทศวรรษต่อไป

ปีที่ 2 “ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จากการศึกษา “หลักธรรมาภิบาล” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสรุปสังเคราะห์ประเด็นสำคัญได้ 6 ประเด็น ดังนี้ (1) สถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” กับการมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ (2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักคุณธรรมและหลักความพร้อมรับผิด (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (6) หลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. สถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” กับการมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาถึงสถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” ในระบบกฎหมายไทยซึ่งปรากฏอยู่ใน “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ซึ่งเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ โดยภาพรวมแล้วหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ยังขาดสภาพบังคับการที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ย่อมไม่มีผลบังคับใด ๆ นอกจากนี้ประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ไม่อาจอ้างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ เว้นแต่หลักธรรมาภิบาลหลักใดหลักหนึ่งกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งกำหนดให้ต้องดำเนินการตามหลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลหลักใดหลักหนึ่งกรณี

เช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เช่น ก่อนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ๆ นั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นก่อน และหากหน่วยงานของรัฐไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้นอาจเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าหลักการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหลักย่อยหลักหนึ่งของ “หลักธรรมาภิบาล” มีค่าบังคับในทางกฎหมายเพราะกฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการ จากพื้นฐานข้อพิจารณาดังกล่าวจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “หลักธรรมาภิบาล” ในภาพรวมไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดไว้ในลักษณะที่ผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามแม้หลักธรรมาภิบาลจะไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายโดยตรง หรือไม่มีผลบังคับโดยตรงในทางกฎหมาย แต่ “หลักธรรมาภิบาล” กลับถูกนำไปเชื่อมโยงกับ “ระบบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน” ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ “หน่วยรับตรวจ” ทั้งหลาย ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ 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

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า “หลักธรรมาภิบาล” สามารถนำไปเชื่อมโยงกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้ และทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ 7 ประการดังกล่าวข้างต้นย่อมไม่การใช้จ่ายเงินที่มีข้อบกพร่อง ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรียกเงินคืนจากการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ การจะทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับจึงจำเป็นต้องไปเชื่อมโยงกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับอย่างแท้จริงมีกระบวนการดังนี้

(1) พัฒนาหลักเกณฑ์ของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้มีความชัดเจน ซึ่งอาจถือตามแนวทางที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้พัฒนาเกณฑ์ดังกล่าวร่วมกับส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจถือหลักเกณฑ์ 7 ประการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ โดยสร้างเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบ (check list)

(2) ให้ส่วนงานต่าง ๆ ถือเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้ตรวจ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ผู้ปฏิบัติ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้กำกับดูแล (นายอำเภอ, ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยึดถือเกณฑ์มาตรฐานกลางดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น

(3) สร้างคู่มือเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความรู้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล

ปัญหาสำคัญของหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีการบริหารราชการแผ่นดินที่ซ้อนกันอยู่ในจังหวัดหนึ่งถึง 4 ชั้น กล่าวคือ

(1) ราชการส่วนภูมิภาค (จำนวน 32 หน่วยงาน) อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่จังหวัดและอำเภอ

(2) ราชการส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัด มีจำนวนมากกว่าหน่วยงานมากกว่าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และไม่อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล

(4) กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ - แยกเป็น 18 กลุ่มจังหวัด

จากโครงสร้างที่ซ้อนทับกันถึง 4 ชั้นดังกล่าวจึงเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ ก็มีการทับซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรระดับบนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรระดับล่าง ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันก็ยังมีปัญหาการทับซ้อนเชิงพื้นที่และอำนาจหน้าที่ ดังนั้นการทับซ้อนในเชิงพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงมาสู่ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ นำไปสู่การทับซ้อนเชิงงบประมาณ บุคลากร ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในเบื้องต้นจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในด้านภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเบื้องต้น ซึ่งในที่นี้จะขอยกกรณีตัวอย่าง 2 กรณีในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. กรณีการดูแลเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง ตามอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีหน่วยงานระดับกรม 7 กรม และมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ในช่วงที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการทุจริตเงินช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งครอบคลุมเกือบทั่วประเทศ การทุจริตเกิดจากเหตุที่การจัดทำงบประมาณในการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งเป็นการตั้งงบจากส่วนกลาง ในขณะที่ในพื้นที่ขาดบุคลากรขาดความชัดเจนในเรื่องสิทธิของคนไร้ที่พึ่ง เมื่อจัดตั้งงบประมาณในระดับกรมแล้วจึงจัดส่งเงินลงพื้นที่ สภาพกล่าวดังกล่าวจึงก่อให้เกิดช่องว่างและนำมาสู่การทุจริตในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้หากมีความชัดเจนในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในพื้นที่ (2) หลักเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับการช่วยเหลือ (3) การจัดทำงบประมาณจัดทำจากหน่วยงานในพื้นที่ (4) มีหน่วยงานที่ตรวจสอบได้ในพื้นที่ทั้งก่อนและหลังการให้ความช่วยเหลือ

ข. กรณีกองทุนส่งเสริมสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 47 บัญญัติว่า เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้กับบุคคลในพื้นที่ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้คณะกรรมการสนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยให้ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน ซึ่งมีการจัดตั้งกองทุน 2 กองทุนคือ กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ และกองทุนระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง

งบประมาณจากกองทุนทั้งสองเป็นงบประมาณจากคณะกรรมการหลักประกันส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติที่จัดให้โดยคิดตามรายหัวของประชากรที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ แต่การดำเนินของกองทุนทั้งสองก็ยังข้อพิจารณาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ งบประมาณ การบริหารจัดการ ระเบียบการใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบ ข้อพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ความมุ่งหมายของการมีการทุนทั้งสองยังจำเป็นต้องขจัดปัญหาและอุปสรรค

จากกรณีที่ยกตัวอย่างทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวโยงกับประเด็นการทุจริตของหน่วยงานในกรณีแรก และในกรณีที่สองเป็นปัญหาการขาดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ทำให้การดำเนินการของหน่วยงานขาดประสิทธิภาพ จากกรณีทั้งสองสะท้อนให้เห็นได้ว่าการจัดวางระบบที่ดี ทำให้เกิดความชัดเจนในหลักธรรมาภิบาล สามารถป้องกันการทุจริตได้ ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพ และทำให้ประโยชน์คือความผาสุกเกิดกับประชาชนในพื้นที่ด้วยเหตุนี้ ในระดับพื้นที่จะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน คณะผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหมายถึง การดูแลเรื่องสวัสดิภาพ สวัสดิการสังคม การให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ การดูแลเรื่องการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค โดยเฉพาะต่อกลุ่มบุคคลเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ งานในกลุ่มควรจะโอนมาให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่และมีข้อมูลที่เกี่ยวกับประชาชนในพื้นที่อย่างละเอียด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความพร้อมที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ โดยให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในทางวิชาการ ตลอดจนการตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องต่าง ๆ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักคุณธรรมและหลักความพร้อมรับผิด

ในส่วนของหลักคุณธรรมและหลักความพร้อมรับผิดจำเป็นจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในกรณีของการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้เพื่อให้หลักทั้งสองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นควรมีแนวทางในการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

ก. ให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ เช่น ปิดประกาศในที่สาธารณะ หรือหน้าที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

ข. กระตุ้นให้ประชาชนหรือชุมชนตระหนักถึงปัญหาความทับซ้อนของผลประโยชน์ ส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการสอดส่องดูแล กำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในชุมชนของตน

ค. ในส่วนของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ควรพัฒนากลไกเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเข้าใจของประชาชนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ท. เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดของ

ผู้ร้องเรียนปัญหาการทุจริตระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยในระดับต่างกัน (ระหว่าง ป.ป.ช. และ ป.ป.ท.) นอกจากนี้ควรมีกลไกการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีมูลหรือพยานหลักฐานชัดเจน ให้ไม่ต้องรับไว้พิจารณาตั้งแต่ในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่อง เพื่อเป็นการลดภาระของกรรมการและเพิ่มประสิทธิภาพในการ

ปฏิบัติงาน อีกทั้งควรมีกลไกการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาและต้องไต่สวนมูลความผิด ให้สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้โดยรวดเร็วและเป็นธรรม

4. เทคโนโลยีกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงในทางเทคโนโลยีนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ซึ่งพัฒนาไปสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิตอล อย่างไรก็ตามเทคโนโลยีย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมอาจได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนมากขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยี แนวทางการก้าวสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการยกระดับหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ขั้นตอนในส่วนของการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และการใช้โทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต หรือสร้างแพลตฟอร์ม หรือแอพพลิเคชั่นเพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องสร้างเครื่องมือที่มุ่งให้เกิดการใช้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อประกอบการวางแผนและการตัดสินใจอย่าง ถูกต้อง ทันสถานการณ์ ด้วยการเพิ่มช่องทางต่าง ๆ โดยผลจากการดำเนินการเช่นว่า จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (connected governance) สามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาครัฐ (open government) และเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสะดวก ทันสถานการณ์ มั่นคง ปลอดภัยมากขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดจะเป็นการดำเนินการที่นำไปสู่การยกระดับความโปร่งใส (transparency) สร้างความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จากประชาชน (accountability)

ดังนั้น หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อทำให้หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก ขณะเดียวกันก็อาศัยพื้นฐานของเทคโนโลยีทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการให้ข้อมูลหรือการชี้เบาะแสต่าง ๆ โดยที่รัฐธรรมนูญ 2560 ได้บัญญัติให้รัฐให้การสนับสนุนประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในประเด็นนี้รัฐควรจะได้พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อจะดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณฉบับใหม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณโดยตรงไปยังกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องทำผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนหลักการในการจัดทำงบประมาณใหม่อาจนำไปสู่การทำให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมีบทบาทมากขึ้น เนื่องมีการกำหนดให้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติงบของสำนักงบประมาณจะพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญด้วย ด้วยเหตุนี้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาในระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วมนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายควรได้วางแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงมิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนมีผลต่อกระบวนในทางประมาณอย่างแท้จริง

6. หลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการพิจารณาหลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ (6.1) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และ (6.2) การร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

การดำเนินการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

ก. กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการควบรวมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์ที่จะควบรวมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหากต้องการให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติเกิดขึ้นจริงต้องมีการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบรวม เพื่อให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะ เพราะในปัจจุบันการควบรวมมักจะเกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากผู้บริหารมีความกระตือรือร้น มีแนวคิด มีความรู้ มีความเข้าใจในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะนำไปสู่การพูดคุย โน้มน้าว และเกิดการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ และนำไปสู่การควบรวมในที่สุด

ข. การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กตามลักษณะของพื้นที่ในการควบรวมนอกจากพิจารณาจำนวนประชากรและงบประมาณที่เหมาะสมแล้ว ต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ประกอบด้วย เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีเงื่อนไขและปัจจัยต่างกัน อย่างไรก็ตาม มีพื้นที่บางลักษณะที่เอื้อต่อการควบรวม กล่าวคือ

กรณีที่ 1 พื้นที่มีลักษณะไข่แดงคือเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ในตำบลเดียวกัน โดยเทศบาลตำบลตั้งอยู่ในพื้นที่เจริญมีความเป็นเมือง (โดยเป็นเขตสุขาภิบาลเก่าและยกฐานะเป็นเทศบาล) มีพื้นที่รับผิดชอบขนาดเล็กเพียง 1-2 ตารางกิโลเมตรมีประชากรอาศัยประมาณ 3,000 - 4,000 คน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่รอบข้างหรือติดกันแต่มีพื้นที่รับผิดชอบขนาดใหญ่และมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อย สภาพพื้นที่เป็นชนบทหรือกึ่งเมือง ประชากรมีการกระจายตัวอยู่อย่างหลวม ๆ ทั้งนี้ระยะทางระหว่างที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ไม่ห่างไกลกันมาก

กรณีที่ 2 ลักษณะรูปแบบพื้นที่ซ้อนทับสองตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในเขตของ 2 ตำบล โดยมีพื้นที่รับผิดชอบพื้นที่บางหมู่บ้านในเขตตำบลหนึ่งในขณะเดียวกันมีบางหมู่บ้านในอีกเขตตำบลหนึ่งต้องรับผิดชอบด้วย

ค. การให้แรงจูงใจในการควบรวมโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มเติม การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่มีมาตรการที่สร้างแรงจูงใจอย่างชัดเจน เช่น การสร้างหลักประกันการเพิ่มรายได้ การเพิ่มงบประมาณซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษ

6.2 การร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อหลักความคุ้มค่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. การจัดทำความร่วมมือ (Memorandum of Understanding MOU) การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ คือ (1) ลดข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลาการเนื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบุคลากรด้านป้องกันและระงับอัคคีภัยน้อยทำให้มีเจ้าหน้าที่มาเข้าเวรประจำวันไม่เพียงพอ และส่งผลต่อการออกปฏิบัติหน้าที่ในการระงับอัคคีภัยอย่างมี

ประสิทธิภาพ (2) ลดข้อจำกัดด้านทักษะของบุคคลากร ทำให้เกิดการพัฒนาเจ้าหน้าที่เนื่องจากมีโครงการฝึกความพร้อมและฝึกอบรมต่าง ๆ ซึ่งทำให้สามารถช่วยเหลือประชาชนชนได้เร็วที่สุดและลดความเสียหายให้มากที่สุด ทั้งนี้หากเกิดเหตุองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้าไปแก้ไขดำเนินการก่อนเนื่องจากมีเครื่องมือบางส่วนในพื้นที่ แต่หากเกินความสามารถจะประสานงานไปยังศูนย์ฯเพื่อให้ศูนย์ดำเนินการร่วม (3) การทำความร่วมมือบันทึกข้อตกลงนั้นทำให้การดำเนินการ หรือการยกเลิกทำได้ง่ายเนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเห็นชอบ (4) ลดข้อจำกัดทางการคลัง การจัดหาอุปกรณ์บางชนิดมีราคาแพงหรือไม่สามารถจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ได้ครบทุกรายการ รวมทั้งอัคคีภัยไม่ได้เกิดขึ้นทุกวันหากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อเองทำให้เกิดภาระทางการคลัง แต่หากร่วมมือกันสามารถจัดหาอุปกรณ์ได้ครบในขณะที่ลดภาระค่าใช้จ่าย ประหยัด เกิดความคุ้มค่า ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถรองรับพื้นที่บริการในมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันท่วงที ลดความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพบริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกัน ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะในมาตรฐานเดียวกัน (5) เมื่อมีการจัดทำความร่วมมือในการจัดการบริการสาธาณะสิ่งที่ตามมาคือการทุจริตทำได้ยากขึ้น เนื่องจากมีตัวแทนจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการทำให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ข. การสร้างเครือข่าย (Network) การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นการสร้างภาคีเครือข่ายพัฒนาความร่วมมือการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยขึ้นอยู่กับประเภทของภารกิจหรือประเภทของการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะของบริการสาธารณะที่ทำในรูปแบบเครือข่าย เป็นงานที่มีองค์กรเกี่ยวข้องโดยตรงหลายองค์กรทั้งในระดับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ต้องใช้องค์ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น การบริการด้านการศึกษา บริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม บริการสาธารณะด้านศูนย์ด้านเด็กเล็ก บริการสาธารณะด้านผู้สูงวัย เป็นต้น

ค. การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่าย การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายเป็นการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและหลังจากนั้นได้พัฒนาขยายความความเข้มแข็งโดยการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ดังกรณีตัวอย่างความร่วมมือของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง 4 แห่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเริ่มจากการดำเนินการทำบันทึกข้อตกลงตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดการสาธารณภัยคือป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากเหตุสารเคมีรั่วไหลและวัตถุอันตรายรั่วไหล และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอื่น ๆ โดยเป็นการดำเนินความร่วมมือในรูปแบบแรกคือไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยข้อตกลงผ่านสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อลงความเห็นชอบและดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงครั้งแรกในปีพ.ศ.2550 หลังจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 3 แห่งได้จัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ” ขึ้นในปี 2550 ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการเพิ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมืออีกหนึ่งแห่งคือองค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น ซึ่งทำให้พื้นที่ในการให้บริการและจำนวนผู้รับบริการเพิ่มมากขึ้น ต่อมาหลังจากดำเนินงานได้ 7 ปี ในปี 2557 ศูนย์ความร่วมมือฯ ได้สร้างความเข็มแข็งในการดำเนินงานโดยการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยขยายเครือข่ายความร่วมมือกับโรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตน์การกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ มูลนิธิ

ร้อยเอ็ดการกุศล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการทำบันทึกความร่วมมือนั้นทำให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลดข้อจำกัดด้านการบริหาร ข้อจำกัดด้านงบประมาณ รวมทั้งเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ แต่การสร้างเครือข่ายยิ่งเป็นการเพิ่มความสามารถในการจัดการปัญหาได้ง่ายขึ้น

สำหรับข้อเสนอแนะต่อธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในภาพรวม และส่วนที่หลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในภาพรวมของหลักธรรมาภิบาล

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 2 ประเด็น คือ (1) สภาพบังคับของหลักธรรมาภิบาล และ (2) แนวทางการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) สภาพบังคับของหลักธรรมาภิบาล สภาพบังคับของหลักธรรมาภิบาล มีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ (ก) กรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักธรรมาภิบาลและก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานหรือประชาชนย่อมก่อให้เกิดความรับผิดต่อหน่วยงานหรือประชาชน โดยถือว่าเป็นกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ (ข) กำหนดให้ประชาชนอ้างหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้ และหากหน่วยงานไม่ดำเนินการย่อมมีสภาพบังคับตาม (ก) ดังที่กล่าวมาแล้ว

(2) แนวทางการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. พัฒนาหลักเกณฑ์ของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้มีความชัดเจน ซึ่งอาจถือตามแนวทางที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้พัฒนาเกณฑ์ดังกล่าวร่วมกับส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจถือหลักเกณฑ์ 7 ประการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ โดยสร้างเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบ (check list) เกณฑ์ในการตรวจสอบ 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

ข. ให้ส่วนงานต่าง ๆ ถือเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ผู้ตรวจ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ผู้ปฏิบัติ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้กำกับดูแล (นายอำเภอ, ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยึดถือเกณฑ์มาตรฐานกลางดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น

ค. สร้างคู่มือเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความรู้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อเสนอแนะของหลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก

ข้อเสนอแนะของหลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลักแบ่งออกเป็นหลักย่อยดังนี้ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม/หลักพร้อมรับผิด (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความคุ้มค่า

(1) หลักนิติธรรม

ก. กำหนดให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือผู้ไร้ที่พึ่งในเขตพื้นโดยให้สำนักงาน พม. จังหวัดกำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าว รับผิดชอบในการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคของประชาชนในพื้นที่ และรับผิดชอบในงานสวัสดิการ การสงเคราะห์ รวมทั้งรับผิดชอบในการจัดให้มีศูนย์ในการดูแลผู้สูงอายุหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องการดูแลพิเศษในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและการคลัง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เป็นผู้ชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท.

ค. ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บรายได้

(2) หลักคุณธรรม/หลักพร้อมรับผิด

ก. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (ก.1) ห้ามมิให้สมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารฯเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภท มิใช่เฉพาะสัญญาสัมปทาน แก้ไขลักษณะเดียวกันตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร (ก.2) เพิ่มมาตรการในการตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในกรณีที่มีส่วนได้เสีย

ข. ให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองท้องถิ่นต่อสาธารณะ

(3) หลักความโปร่งใส

ก. แนวทางการพัฒนาไปสู่การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ โดยการสร้างแอพพลิเคชั่นที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ข. องค์กรภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาและการใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐผ่านแอพพลิเคชั่นดังกล่าว

(4) หลักการมีส่วนร่วม

ก. วางแนวทางในการจัดทำแผนงานและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยกระบวนการทำแผนและงบประมาณควรเริ่มต้นจากการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมระดับตำบลก่อนระดับหมู่บ้านเพื่อให้ผู้เข้าร่วมทราบขอบเขต ข้อจำกัดและเงื่อนไขของงบประมาณทั้งหมด เพื่อให้การคิดเสนอโครงการเป็นไปแบบมีความรับผิดชอบต่อการทำบริการสาธารณะและการพัฒนาตำบลในภาพรวม

ข. เพื่อให้การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วมนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายควรได้วางแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นการ

มีส่วนร่วมที่แท้จริงมิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนมีผลต่อกระบวนในทางประมาณอย่างแท้จริง

(5) หลักความคุ้มค่า

ก. กำหนดให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กตามลักษณะของพื้นที่ ดังนี้ (ก.1) การควบรวมจากเหตุผลของพื้นที่ กรณีที่มีพื้นที่มีลักษณะเป็นไข่แดง และกรณีที่พื้นที่ซ้อนทับสองตำบล (ก.2) การให้แรงจูงใจในการควบรวมโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มเติม

ข. การใช้บริการร่วมกัน (shared services) โดย อปท.ใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการเงินและเพิ่มคุณภาพของบริการสาธารณะ (ข.1) การจัดทำความร่วมมือ (MOU) (ข.2) การสร้างเครือข่าย (Network) (ข.3) การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายการใช้บริการร่วมกัน (shared services) มีข้อพิจารณาประกอบ 3 ประการ (1) ลักษณะของบริการสาธารณะ (2) ลักษณะด้านพื้นที่ (3) การจัดการงบประมาณ

ค. การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในระดับโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้ (ค.1) อปท. ต้องจัดทำวัตถุประสงค์ของโครงการให้ชัดเจน (ค.2) อปท. ต้องประเมินค่าใช้จ่ายในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงตลอดอายุการใช้งานของโครงการ (ค.3) อปท. ต้องประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือชุมชน

ปีที่ 3 “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า”

จากการประชุมหารือของคณะวิจัยธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับงบสนับสนุนจาก สกสว. โดยเน้นประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมหารือได้พิจารณาแนวทางขององค์การระหว่างประเทศ แนวทางของกฎหมายไทย แนวทางในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นแบบอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีข้อสรุป ดังนี้

1. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณโคยตรงต่อสำนักงบประมาณ ปัจจุบันนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าสำนักงบประมาณจะจัดสรรงบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร ขอบเขตและวงเงินมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีขั้นตอนและกระบวนการมากขึ้น คือ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และสำนักงบประมาณ อีกทั้งยังไม่ชัดเจนว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจจะเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบดังกล่าวหรือไม่

2. กระบวนการในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

(1) ส่วนของการทำแผน มีคณะกรรมการประสานงานระดับอำเภอ/จังหวัด โดยมีฐานมาจากการทำประชาคมของจังหวัด แล้วจึงเสนอเข้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคณะกรรมการ 2 ชุด คือ ก. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และ ข. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จากการดำเนินการดังกล่าวจึงดำเนินการต่อไปในส่วนของการจัดทำงบประมาณ

(2) การจัดทำร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีของ อบจ. เป็นกระบวนการภายในของ อบจ. โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงาน, รวบรวม/วิเคราะห์, อนุมัติวงเงิน และจัดทำร่างข้อบัญญัติ เสนอร่างต่อสภาจังหวัด สภาจังหวัดพิจารณาเห็นชอบ

3. ประสบการณ์การมีส่วนร่วมของเทศบาลนครยะลา อาจสรุปสาระสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมได้ ดังนี้

(1) กิจกรรมในพื้นที่

ก. มีสภากาแฟ ทุกวันเสาร์ที่ 2 ของเดือน

ข. ประชุมประจำเดือนมีการกำหนดให้มีประชุมประจำทุกเดือน

ค. มีการประชุมทุกรายไตรมาส - ปีละ 4 ครั้ง

ง. ในรอบ 1 ปี มีสภาประชาชนปีละ 1 ครั้ง โดยมีประชาชนเข้าร่วมประมาณ 2,000 คน

(2) ทุนสนับสนุน

ก. กองทุนหลักประกันสุขภาพ - เน้นเรื่องสุขภาพ

ข. เทศบาลนครยะลาจัดทำงบประมาณเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมดังกล่าวโดยถือว่าเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครยะลา

(3) สภาเด็กและเยาวชน ในพื้นที่เพื่อเตรียมบุคลากรรุ่นต่อไป

จากข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นที่ประชุมมีข้อสรุปแนวทางในการดำเนินการ 3 ประการ คือ

1.ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ (ก) โครงสร้างที่ถาวรที่ให้พื้นที่กับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีความต่อเนื่องและมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน (ค) มีฐานงบประมาณจาก อปท. สนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วม จากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจึงส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณของ อปท. ได้

2. จากพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวตามข้อ 1 จึงควรพัฒนาให้เกิดเวทีในระดับจังหวัด (สภาประชาชนระดับจังหวัด) เพื่อเป็นเวทีกลางในการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด โดยดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในเวทีดังกล่าว เพื่อให้เกิดเวทีดังกล่าว จึงควรมีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดเวทีระดับจังหวัดขึ้น

3. ประเด็นเรื่องงบประมาณ เมื่อมีการดำเนินการตามข้อ 1 และ 2 แล้ว ฐานงบประมาณที่ควรมีบทบาทในการพัฒนาระดับจังหวัด อาจอาศัยงบประมาณต่าง ๆ เหล่านี้ (ก) งบประมาณของ อปท. (ข) งบกองทุนสุขภาพต่าง ๆ (ค) งบจังหวัดบูรณาการ (ง) งบของหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะด้าน เช่น จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

Executives Summary

1st Year "Social, economic and political changes that will affect local government in the next decade"

1.1 Synopsis

Regarding to the study of authority and function of Local Administrative Organization, including the problems of Local Administrative Organization - Region 1 in various dimensions reflects on various problems of Local Administrative Organization in 5 aspects, namely (1) Local Administrative Structures (2) Authority and Public Service of Local Administrative Organization (3) Local Personnel Administration (4) Local Finance Administration (5) Supervision, monitoring and participation of people. Those problems are as consequence of (1) Development and establishment of Local Administrative Organization and (2) Structural design of Local Administrative Organization and (3) Issues of the separating government works into many categories and levels. The fundamental issues are the challenges of the development of local administration in Thailand.

In a situation of the fundamental issues of Thai government administration are in a difficult state, but going forward is still lacking of clear direction. That's been hit really hard by Social change, Economy and politics including the dimension of 5 major changes as follows. (1) Capitalization (2) Urbanization (3) Medicalization (4) Ecologicalization (5) Digitalization. All of these changes are the trend of global change affecting the world society, various regions, countries, as well as individuals. Local Administrative Organization is part of the Thai government administration. It is an organism covering all areas of Thailand. The changes of 5 dimensions therefore inevitably impact on local government organization.

1.1.1 Capitalization refers to a regional dimension change. It is a change involved with the relationship between the state and the state. Furthermore, it is a change that the Local Administrative Organization or people in the area are the recipients of the changes. In a situation where many countries in the world rely on capitalism as tools in the economy, he intense competition in the economy is the dimension of change which inevitably impact Local Administrative Organization, especially the expansion of all border cities connecting in transportation and the people movement. These issues have a significant impact on government administration at the local level.

1.1.2 Urbanization which it often comes from external factors beyond the authority of Local Administrative Organization. For example, changes in the regional economy or caused by logistics system connected in the regional level. These factors

contribute to the development of urbanization. Local dimensions refer to Local Administrative Organization and people. How do communities play their role for urban planning or city management in their area. Since the determination of the feasibility of large projects in the region or regional economic system is a matter of government. In the case of a large project, it is an issue processed by Central Government Organization who plays an important role in determining the feasibility of various areas. Local community's requirements along with urban planning and city management are important issues that require space or participation of local people.

1.1.3 Medicalization refers to a change that is important to the people's quality of life containing many dimensions of change. For example, improving people's health from all public health systems resulting in people live longer. Thailand will soon become an aging society. Preparation of entering the elderly society is an important issue that all parties must arrange, both individuals, communities, societies, welfare systems and state protection for the elderly. Local Administrative Organization is a part of the government sector that has to confront such circumstances, because the elderly must live in a particular area of Local Administrative Organization. Therefore, the Local Administrative Organization, which is a local organization, must be an organization supporting the existence of all people, including all the elderly. In addition, it is an organization that is close to the people, because it is derived from the election of people in the area. Therefore, changes related to the quality of life of people are dimensions of changes that the Local Administrative Organization needs to prepare to support such changes.

1.1.4 Ecologicalization refers to a change that is likely to cause severe environmental violence and more frequent occurrence. In order to cope with the change in such dimensions, therefore it needs to organize the Local Administrative Organization into 2 aspects, namely the first aspect is management to support the disasters that may occur in that area. Secondly, management to emphasize the dimension of conservation, protection and protection of natural resources and the environment. Consequently, the role of the Local Administrative Organization in the next decade must provide the management competency linked to issues of natural resources and the environment in both dimensions.

1.1.5 Digitalization is a change that has the greatest dimension of speed and impact, especially to the businesses connected to that technology. In addition, it also has a wide and great affect on human behaviors. Therefore, regarding the dimension of business competition, Technology changes are very important to the business competition. However, Technology does not affect only in the business sector, but also affects the government administration as well. In other words, there will be an impact on the principles of good governance, especially the transparency principle, value principle

and principles of public participation, as well as using technology as a basis tool for providing services to people. As the government is trying to push project “Thailand 4.0”. Therefore, the Technology issue has inevitably affected the Local Administrative Organization in various dimensions.

1.2 Suggestions for adjusting the role of Local Administrative Organization in the next decade

Regarding an analysis of adjusting the role of the Local Administrative Organization in the next decade resulting in the five major changes occurring above, together with the reform process that is currently taking place under the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560) that has already begun, it will have a significant impact on the role of the Local Administrative Organization in the future. However, the research team therefore makes the following suggestions:

1.2.1 Unity in administration at the provincial level.

Problems of organizing in the administration of Thai national affairs The National Government Organization system are divided into Central administration, Provincial administration, Local administration. Regarding the Local Government is separated to Provincial Administrative Organizations, Municipalities and Subdistrict Administration Organizations. The principle issues of Thai government administration, especially in any province, therefore it separate roles, authorities and duties, budgets and personnel of various organizations between the government agencies scatteringly according to the duties of departments at the department level. As for the local government, the area is overlapped between the Provincial Administrative Organization and the municipality And the Subdistrict Administrative Organization. According to the dimension of public administration system reform in the province, therefore requires unity in the administration in response to the needs of people in the area, together with responding to the overall policy of the country as well. For instance, the concept of self-management province. However, if it is unable to carry out the unity of administration at the provincial level, it is necessary to adjust the roles and authority to handle with the changes that will occur.

1.2.2 Appoint “A Local Government Committee” in order for the Local Administrative Organization to have a central organization that is a part of administration of national affairs (Central administration, Provincial administration, Local administration) with concerning organizations including the representative of the Local Administrative Organization and professionals to perform as a representative of the Local Administrative Organization to play a key role in national level relating government administration, especially relating to local government administration.

1.2.3 Adjust the role of the Local Administrative Organization to principally take care of people's quality of life and society. The research team consider that the primary concern of the Local Administrative Organization in the future must be responsible for 3 aspects including 1. Providing care for the quality of life for people in the area. 2. Being responsible for social dimension. 3) Being responsible for the environmental dimension of the Local Administrative Organization consisting of the following substantial.

1) Roles in caring for the quality of life for people in the area. Taking care of a person's quality of life does not mean acting in public health duties, such as a doctor or nurse. On the contrary, it is an organization collecting information about the quality of life of all people in the area. The quality of life may be divided into 2 parts: a) Public health care, in this section the Local administrative organizations must cooperate with "District Health Board" b) The development of the quality of life for children, women, senile and underprivileged such as providing a child care center or an elderly care center. As for the duty of taking care the underprivileged group. In this role, the Local Administrative Organization needs to develop "Local Personnel Information Center" to encourage the Local Administrative Organization to play a role in taking care of the people's quality of life in the area.

2) The responsibility for social dimension refers to a dimension that is responsible to maintain arts, tradition, local wisdom and good local culture, career promotion, career training and occupation, Tourism promotion, Sports promotion Security, Orderliness and health service and other public places, maintaining peace keeping, including supporting the protection and security of life and property.

3) The responsibility for the environmental dimension refers to the responsibility of keeping the cleanliness and orderliness of the country, the disposal of solid waste, sewage and wastewater, including management, maintenance and utilization of forests, land, natural resources and environment and public area.

1.2.4 Integration in establishing organizations by setting up "committees in the administration of national affairs (Central administration, Provincial administration, Local administration)**.** In order to respond effectively to the needs of people, it is very important to have an organization in the form of a "committee" consisting of various parties, namely Provincial administration**,** Local administration, Civil society sector and private sector to collaborate together in driving such missions in the area to meet the requirement of the people. It may be divided into 3 mission groups as follows : a) Life quality mission group b) Social and process of judgement mission group c) Economic and career mission group.

1.2.5 Regarding the dimension of the city planning, the Local Administrative Organization should have a role in every level of city planning committee, including play a key role in information management**.** As the information obtained from the Local Administrative Organization will reflect the needs and circumstances of the community better than the regional or central government agencies**.** To increase the role of the community, since the city planning is compared as a stage of negotiating power for the community, therefore the preparation process should allow the community to negotiate the benefits of managing resources equally. This may be in the form of a committee managing the overall city planning of the community in order to jointly determine the direction of development, design and strategy creation**.**

1.2.6 Adjust the role of being an organization of Local Administrative Organization. The Local Administrative Organization in the future must be improved to be smaller size, flexible and focus on administrations to meet the needs of people in the area, focus on integrating collaboration with other organizations, both government and private sectors. Should there is any work which can hire for the service of private sectors, it should allow them to operate. In case of employment required, there should be a variety of employment types. It should not be a government employment system. The downsizing of the Local Administrative Organization in the future is consistent with the occurring changes. Meanwhile, it is a solution to the budgeting of local organizations that more than half of current budget is used for regular statements, especially the budget for hiring personnel which likely to be increased in the future, because it must include the welfare of the personnel working for the Local Administrative Organization as well.

1.2.7 Budgeting and spending the budget of the Local Administrative Organization. In order to be consistent with the occurring changes, budgeting and spending the budget of the Local Administrative Organization have changed from Budget Procedures Act, B.E. 2562. The Local Administrative Organization can request a budget directly to the Bureau of the Budget, so that budgeting can effectively respond to local needs. It should process a budget request based on an integrated form at the provincial level. This budgeting procedure is to organize a budget request based on local problems which most directly benefits the people in the area. In order for the budget spending to be consistent with the objectives of the said budget, the budget spending should have "Committee of Budgeting at the Provincial Level" for controlling budget usage.

1.2.8 Management of Local Administrative Organizations in the preparation of public services As mentioned above, the dimensions of development occurred are often large projects covering a wide area, both at the provincial and regional levels. Therefore, the impact occurred will affect the wider area. As a result of dealing with the problems occurred, the Local Administrative Organizations may not have the sufficiently

potential to carry on the matters. In order for those Local Administrative Organizations to handle those problems, it is necessary to cooperate with many Local Administrative Organizations in order to operate missions. In this case, the organizations that are responsible for supervision should promote and support the forms of cooperated missions of Local Administrative Organizations by providing various forms of missions in order for the Local Administrative Organizations to have the option to comply with the problems and operating guidelines of that Local Administrative Organization.

1 .2 .9 Financial audit system for Local Administrative Organization. The current problem considered a major problem of Local Administrative Organizations is the problems of spending on the national budget which the State Audit Commission (SAC) monitors spending on the national budget of the Local Administrative Organization, especially the problem of spending expenditure that is not the authority of the Local Administrative Organization. Many Local Administrative Organization have organized projects that meet the needs of people in the area. However, once the project has been completed, the State Audit Commission (SAC) later considers that the mission is not the authority of the local administrative organization and call for the local administrators to return the money. This issue consists of many dimensions, such as political dimensions, corruption dimension, the dimension of unclear issues regarding authority of each organization, therefore it leads to practical problems between politicians who want to respond to the needs of people in the area, including the problem of lack of clarity about the authority of the organization. In order to clarify these issues in the future, the research team comment that if there is a change of roles and the authority of the local administrative organization, it should clarify the authority of each organization. If there is a problem about the authority of the organization, there should be a “dispute resolution committee” consisting of local administrative professionals, local finance management and legal experts act as judges. It should not be the authority of the State Audit Commission (SAC) to decide the issues of authority.

1.2.10 The mission of the local administrative organization. The mission of the local administrative organization in the future to achieve the needs of people effectively is not a matter of implementing government mastery, but it requires the competency to manage the needs of people effectively. In other way, it can be said that the administrative capacity of the leader of local administrative organization is success factors of that local administrative organization. As exampled by many organizations, a successful local administrative organization containing leaders who have the ability to create cooperation between various sectors to participate in effective development, including government sector, private sector and civil society sector, as well as people in the area. Therefore, the preparation of forms of cooperation in various dimensions is necessary to

create a clear form and approach, for example, establishing the community enterprises, making agreements with government agencies and communities to organize projects that are beneficial to the community, relying on local regulations as a principle to develop projects or community activities, etc. These management competencies are an important tool for local administrative organization in the next decade that will lead to the effective implementation of local administrative organizations to meet the needs of people.

1.2.11 Preparedness. Regarding this issue, the local administrative organizations should prepare to strengthen the community by organizing the community enterprises and association of people in the area, such as cooperative society, collaboration between Local Administrative Organizations in developing various infrastructure including creating a community economy for the people to participate in production factors.

According to above mentioned issues, the Local Administrative Organization should prepare for the assessment of the impacts such as waste management, public health operations and implementing measures of local development tax to collect additional income from the industrial sector in the special economic zone. Furthermore, the administrative structure should be adjusted, especially in a small Local Administrative Organization located in the area of economic development to support changes. In addition, the state should encourage the private sector to participate in local investments (Public Private Partnership : PPP) for organizing public services in the infrastructure of Local Administrative Organization like those already performed in many areas, such as the waste management in Phuket, Patong Town Municipality, Kratoo Town Municipality or in the case of providing authority to Local Administrative Organization to establish a joint venture company in the development of infrastructure. **For example, Khon Kaen Think Thank (KKTT) develops to construct the Light Rail Transit system - LRT**, etc.

In addition, the above proposal is a preliminary guideline that the research team considers that we should turn to think about the reality that has occurred, namely the current limitation of the Local Administrative Organization, the case of the Local Administrative Organization does not have a role to participate in the national reform process, including various changes that are happening in the world today. All of these issues inevitably affect Thai society, economy and politics, and especially The impact on the Local Administrative Organization that it must be seriously considered for the existence in the next decade.

2nd Year " Good governance and administration of local administrative organizations"

2.1 Synopsis

According to the study of “Good governance” of local administrative organizations, it may summarize 6 important issues as follows:

(1) The state of “Good governance” with practical sanctions (2) Issues about the authority of local administrative organization and good governance (3) Local administrative organizations against principles of morality and accountability (4) **Technology with transparency and participation of people in the area** (5) Public participation and administration of local administrative organizations and (6) Cost - effectiveness for local administrative organizations.

2.1.1 The state of “Good governance” with practical sanctions

Regarding the study of the state of “Good governance” in the Thai legal system which appears in “ Royal Decree on the Rules and Procedures of Good Governance, B.E. 2546” is only a guideline for the implementation or guidelines for the performance of government agencies. Overall, good governance principles in accordance with the Royal Decree on the Rules and Procedures of Good Governance, B.E. 2546 are still lacking in sanction. When a state agency does not comply with the principles of good governance enacted in the Royal Decree on Rules and Procedures of Good Governance, B.E. 2546 shall not have any effect. In addition, the people or the parties involved cannot refer to the mentioned Royal Decree to request the state agency to proceed in accordance with the mentioned Royal Decree. Unless one of the good governance principles or one of the laws requires implementing the sub-practices of the principles under good governance, it is considered that the law requires the implementation of that matter. For example, before the government agency would make the decision of any matter, it must provide an opportunity for those involved to express their opinions first. If the government agency does not allow the concerned parties to express their opinions, the decision-making process of a government agency on that matter may be unlawful. In this case, it is considered that the principle of participation is one of the sub-practices of “Good governance” and effective under the law, because that law regulated the state agency to proceed accordingly. Regarding point worth considering about “Good governance” in general, it may be concluded that there is no laws defined the government agencies are bound to perform in accordance with the principles of good governance in any way.

However, even though good governance is neither directly bound nor effective by the law, but “Good governance” is linked to “ National budget spending system” that the State Audit Office of the Kingdom of Thailand (SAO) which has the authority to examine the spending of “Audited agencies” has adopted good governance principles as a basis for investigating the expenditure of audited agencies consisting 7 audit criteria as follows:

(1) Authority and function - The rule of law
(2) Local development plan - The rule of law, Participation
(3) Budgeting - The rule of law, Cost - effectiveness, Transparency
(4) Disbursement - The rule of law, Transparency
(5) Discretion - The rule of law, Morality, Accountability
(6) Transparency - Participation, Transparency
(7) Public benefits - Cost - effectiveness

Therefore, it can be seen that "Good governance" can be linked to the spending of national budget spending and allow the Good governance principles are effective. That is to say, spending money of a nation that does not comply with the above seven criteria considered a defective expenditure. The State Audit Office of the Kingdom of Thailand (SAO) can inform the government agency to revoke the budget expenditure that does not comply with the said criteria. For this reason, it is necessary to make good governance principles effective, it requires to be linked to the national budget spending. Therefore, in order to make the principles of good governance truly enforceable, it consists of the following process:

(1) Develop the principles of good governance related to the national budget spending to be clear. The guidelines prepared by the State Audit Office of the Kingdom of Thailand (SAO) together with other relevant agencies may be applied. It may adhere to the 7 principles of the State Audit Office of the Kingdom of Thailand (SAO) by creating a check list tool.

(2) Allow various departments to hold such criteria as the central standard of good governance principles of Local administrative organizations by the auditors (the State Audit Office of the Kingdom of Thailand: SAO), practitioners (local administrative organizations) and supervisors (Chief District Officer, provincial governors) adhere to the central standard as a guideline for local government operations.

(3) Create a guideline for central standard of good governance for Local administrative organizations and educate personnel of Local administrative organizations and related parties.

2.1.2 Issues about the authority of local administrative organization and good governance

The main issue of good governance principles of Local administrative organizations is unclear authority of the Local administrative organizations. Since a province consists of overlapping processes in government administration by four levels, namely

(1) Provincial administration (32 agencies) - Under the supervision of the provincial governor - province - district

(2) Central administration constituting in the province - containing a large number of agencies than the agencies in the provincial administration. - Not under the supervision of the provincial governor.

(3) Local administration - Under the supervision of the provincial governor

- Provincial Administrative Organization

- Municipality, Subdistrict Administrative Organizations (SAO)

(4) Integrated province group - separated into 18 provinces

The overlapping structure of the above 4 levels is therefore an important primary issue regarding the Provincial Administration of the province. In other words, the local administrative organization in a province has overlaps between the provincial administrative organization, which is a top level organization and Subdistrict Administrative Organizations, which is a lower level organization. There are also problems of overlapping in area and authority between local administrative organizations themselves. Therefore, the issues of overlapping in area and authority of Central administration, Provincial administration, and Local administration in a province considered an issue related to the issue of authority which leads to overlapping in operations regarding budget and personnel. Therefore, in order to solve the problems of good governance of the local administrative organization, it must firstly clarify about the operating mission of the local administrative organization. In this case, we would like to raise 2 example cases of the authority of the local administrative organization.

a. In the case of caring about poor people according to the authority, it is responsible by the Ministry of Social Development and Human Security consisting of 7 department organizations and the Provincial Social Development and Human Security Office. In the past, there was a corruption in the financial aid for the poor, covering almost the whole country. Corruption is caused by budgeting for helping the poor people is set by the central administration, while the operating area is lack of personnel and no clear instruction about the rights of the poor people. When establishing a budget at the department level, then supplying budget to the areas. Such condition therefore creates a gap and leads to corruption in the Ministry of Social Development and Human Security. This issue can be resolved if there is clarity in the following matters.

(1) State agencies responsible for the area

(2) The criteria of the person who deserves help

(3) Budgeting is done by state agencies located in the area

(4) There are agencies that can be investigated in the area before and after providing assistance.

b. In case of Health Promotion Fund prepared by the local administrative organization according to Health Promotion Fund Act B.E. 2545 - Section 47 prescribed that in order to create national health insurance for people in the area by encouraging the participation process according to the availability, suitability and needs of people in the area. The committee must support and coordinate with local administrative organizations as well as set a precedent for such organizations to operate and manage National Health Security system at the local area or district by receiving expenses from the fund. The state has established 2 funds including National Health Security Local Fund in the local area or district and fund for long-term health care systems for dependent elders. The budget from both funds derived from the National Health Promotion Committee provided by the number of the population in that area. However, the operation of both funds still contains many considerations, namely authority, budget, management, regulation on expenditure spending and monitoring. These considerations affect the aim of having both funds still need to eliminate problems and obstacles.

In the 1st case regarding the two examples mentioned above, it refers to the issue of good governance relating to the corruption of the agency. 2nd exampled case refers to the issue about lack of clarity on the authority and duties of the agency inefficient. According to both exampled cases, it showed that the well organized system causes clarity in good governance, preventing fraud, and resulting in the efficient operation of the government agency as well as providing benefits of happiness to people in the area. For this reason, the state must clarify about the authority of the government agencies in the local level. The research team comments that Local Administrative Organizations should have the authority to provide public services related to the quality of life for people in the area, including public welfare, social welfare, assistance as needed, health care promotion, disease prevention, especially for children, women, the elderly or disabled. These duties should be transferred to be the authority of the local administrative organization instead in order to clarify issues relating to authority. This is because the local administrative organizations are close to the people in the area and hold personal information of the people in the area thoroughly. Therefore, local administrative organizations are ready to provide public services related to the quality of life for people in the area. However, the state must prescribe the Central administration and the Provincial administration providing academic supports and investigate the accuracy of various matters.

2.1.3 Local administrative organizations against principles of morality and accountability

In respect of the principle of morality and accountability must be clarified. In the case of conflict of interest between the administrators of local administrative organizations and members of local administrative council and local administrative organizations. It is necessary to amend the law in order to clarify such matter. In addition, in order to make both principles more effective, there should be an operating guideline as follow.

a. Disclose information about assets and liabilities to the public such as public announcements or the office of the local administrative organization or on the website so that people can check.
b. Encourage people or communities to realize the issue of overlapping benefits. Support the communities to play a role in surveillance and supervise the behavior of administrators and members of local administrative council in their communities
c. The Office of Public Sector Anti-Corruption Commission (PACC) should develop mechanisms for receiving complaints relating to corruption of officials in local administrative organizations, for instance people's understanding regarding the scope of authority of The Office of Public Sector Anti-Corruption Commission to prevent misunderstandings of those who complain regarding the corruption issue between organizations with different levels of diagnosis (between National Anti-Corruption Commission (NACC) and Pubilc Sector Anti-Corruption Commission (PACC)) In addition, there should be a mechanism to screen not receiving complaints with unfounded or clear evidence for consideration process from the grievance officers in order to relieve the burden of the committee and increase operational efficiency. Moreover, there should be a mechanism for handling complaints received and must investigate the fault to be able to search for the matter of facts and evidences quickly and fairly

2.1.4 Technology with transparency and participation of people in the area

Technological changes bring about changes in various dimensions, especially in the economy which developed into the digital economy era. However, technology has an affect on the Government Administration as well. The principles of transparency and participation may be promoted and encouraged relying on technology. The approach to become a digital government of Local Administrative Organizations by improving the principles of transparency and public participation is the process of increasing public

participation with various tools via the internet and using mobile phones to connect to the internet, as well as creating a platform or applications to increase information access and public participation. The tools has been developed with aiming to make use of large data analytics for planning and decision making in a correct and timely manner by adding various channels. The result of such operations allows people to participate in policy decisions via electronic (Connected governance). Furthermore, people can access information and participate in establishing the development guidelines of the government (Open government), including people can give opinions on the operation of the government sector in a convenient, timely, secure, and more safety. Finally, it will be an operation leading to the improvement of transparency and accountability.

Therefore, the principle of transparency and public participation is absolutely necessary to develop technology in order to make the principles of transparency and participation becoming the key principles for people easily access. Meanwhile, it relies on technology based allowing people to participate in the examination, information providing or giving some kind of clues. According to the 2017 Constitution enacts that the state encourages people to participate in the prevention and suppression of the corruption. In this issue, the state should develop technology to bring people to participate in helping to prevent and suppress corruption.

2.1.5 Public participation and administration of local administrative organizations

According to the current *Budget* Procedures *Act*, the local administrative organization has defined the local administrative organizations to draw up a budget directly to the Ministry of Finance without processing through the Department of Local Administration, Ministry of the Interior. Changing the principles of budgeting may lead to a greater role in the participation of people, due to the determination of using the principles of public participation in budgeting process of local administrative organizations. In consideration of approving the budget by the Bureau of the Budget, it will consider the participation of people as an important factor as well. For this reason, public participation principles play an important role in local development. However, in order for budgeting participated by people in the community leads to effective local development, concerning agencies should have guidelines for public participation for actual participating by the people, not only in the form for reflecting the needs of the people, affecting the process in a truly approximate way.

2.1.6 Cost - effectiveness for local administrative organizations.

In considering the Cost - effectiveness principle with local administrative organizations concerns issues: (1) Merging small local administrative organizations and (2) Collaborating by local administrative organizations to prepare for public services

(1) Merging small local administrative organizations

The implementation of merging small local administrative organizations consists important considerations as follows:

a. Define clear criteria for merging small local administrative organizations. Although there are laws or regulations supporting the merging process, if the local administrative organization would like to merge the organizations, it depends on the intention of the people in the area as important. However, if the state would like to have a merger of local administrative organization in practice, there must be legislation to prescribe clear rules for the merger, in order to have a local administrative organization that is suitable for management and public service provision. At present, the merger of the organization is often originated with the wishes of the executives as a priority. If the executives are enthusiastic and have concepts, knowledge and understanding of government administration effectively, they will organize discussion and persuasion with people in the area until being accepted and eventually lead to the merger.

b. Merging small local administrative organizations according to the area attributes. In addition to considering the population density and budget appropriately, it must also consider about area factors, because each area has different conditions and factors. However, there are certain areas that are suitable for merging, namely:

1st case: The area looks like an egg yolk, which is a Subdistrict Municipality and Subdistrict Administrative Organization located in the same district. The municipality is located in the downtown. (It was an old sanitary district and raised as a municipality) with a small area of 1-2 square kilometers, with a population of approximately 3,000 - 4,000 people. While the District Administrative Organization is located around or adjacent to each other but contains a large responsibility area, and also have a little income from collecting revenue. The geography is rural or semi-urban. The population settled scatteringly. The distance between the location of the local administrative organizations is not very far away from each other.

2nd case: The area attribute is overlapping between the two subdistricts. That is to say, the Local Administrative Organization is responsible for supervising some villages in the district, and some villages in another subdistrict.

c. Providing motivation to the merger by allocating additional special grant-in-aid. In the past, the process of merging local Local Administrative Organization does not have a clear incentive measure, such as creating social security to increase revenue, increasing budget which may be in the form of special grant-in-aid.

(2) Collaborating by local administrative organizations to prepare for public services

The collaboration of preparing public services is an issue considered important to the value of the Local Administrative Organization consisting the following considerations:

a. Memorandum of Understanding MOU

There are many advantages of entering into a memorandum of cooperation in public service, namely (1) Reduce restrictions on the number of personnel. Since each Local Administrative Organization has a small number of personnel who is responsible for fire protection and suppression, there is not enough staff to enter the duty on a daily basis, resulting in the efficiency of fire extinguishing (2) Reduce the limitation of personnel's skills, resulting in the development of personnel capabilities. There are various training and preparedness programs that help people in the area as quickly as possible and reduce damage as much as possible. Once an urgent incident or any disaster occurs, the Local Administrative Organizations located in the area will resolve the situation first, because they contain some tools settled in the area. However, if beyond their ability, they will coordinate with the center to allow the center to participate in solving the situation. (3) Collaborating the memorandum of agreement makes the operation or cancellation process can be made easily, because it is not a juristic person, but just the Local Administrative Organization jointly agreed. (4) Reduce fiscal restrictions. Procurement of some equipment is expensive or unable to purchase all equipment needed, including the fire does not occur every day. If each Local Administrative Organization purchases the equipment itself, it will cause the contingent liability. On the contrary, if Local Administrative Organization collaborate each other in procurement process, they are able to procure complete equipment, while reducing the cost burden and saving the cost and worthwhile. The cooperation between Local Administrative Organization help increase work efficiency as well as inclusively support the service areas, solve problems promptly, reduce the inequality of service quality between similar Local Administrative Organization and people can access to public services in the same standard. (5) When cooperating in the management of public services, the corruption is more difficult, because there are many representatives from Local Administrative Organization involved in the process, resulting in mutual investigation.

b. Networking.

Public service provision in the form of networking between Local Administrative Organization and other relevant agencies is to create a network partner to develop cooperation in resource sharing. It depends on the type of mission or type of public service provision, it does not depend on the size of the Local Administrative Organization. Networking public services is a work directly involved with many organizations, both at the Provincial administrations and Local administrations. It must use

specialized knowledge, such as educational services, public environmental services, public service for the Early Childhood Center and public service for the elderly, etc.

c. Collaboration and networking is a collaboration between local administrative organizations in the preparation of public services, then develop strengthening by creating a network with government agencies, private sector and civil society in the area. Referring to an example case of the cooperation of Roi Et Town Municipality together with another 3 local administrative organizations, namely Nua Muang Subdistrict Administrative Organization, Rob Muang Subdistrict Administrative Organization and Dong Lan Subdistrict Administrative Organization. It is the cooperation of the provision of public services in Disaster Prevention and Mitigation, starting from conducting a memorandum of understanding in accordance with the regulations of the Ministry of Interior with a mutual purpose in disaster management including fire fighting and protection, flood, storm, drought, hazards caused by chemical hazardous substances leak as well as other prevention and mitigation. The cooperation is processed like the first form as not a juristic person. The agreement has been made through each local council to approve and implement the first memorandum in 2007. After Roi Et Town Municipality and another 3 local administrative organizations established "Disaster Prevention and Relief Center" in 2007, later in the year 2011, Khon Kaen Subdistrict Administration Organization joined, resulting in increase the service area and the number of service recipients. After 7 years of operation, in 2014, the cooperation center has created strength in operations by creating a network with other relevant agencies by expanding the cooperation network with Roi Et Hospital, Saeng Thamarat Charity Association, Nakornsaketkusolsongkroa Association, Roi Et Charity Association. Therefore, it can be seen that making a memorandum of cooperation makes the local administrative organization able to reduce administrative restrictions, budget and equipment constraints. Building a network increases the ability to manage problems conveniently.

2 . 2 Recommendations on good governance and administration of local administrative organizations.

Recommendations are divided into 2 parts, including recommendations in the overview of good governance, and recommendations about the sub-section of good governance principles as follows:

2.2.1 Recommendations in the overview of good governance

The research team would like to propose two points: (1) Good governance sanctions and (2) Guidelines for investigation according to good governance principles of local government organizations.

(1) Good governance sanctions. They include 2 considerations, namely (a) In the event of a violation of good governance and causing damage to the agency or the public, it would cause liability to the government agencies or people. These violations are considered actions committed by intentionally or negligently causing damage to government agencies. (b) Define that the public to refer the duties of government agencies according to " Royal Decree on the Rules and Procedures of Good Governance, B.E. 2546" in order to request the government agencies to follow the principles of good governance. If the government agency does not operate, there will be a compulsory measure under (a) clause as mentioned above

(2) Guidelines for investigation according to good governance principles of local government organizations

a. Develop the criteria of good governance principles related to the national budget spending to be clear. The guidelines prepared by the State Audit Office of the Kingdom of Thailand (SAO) together with other relevant agencies may be applied. It may adhere to the 7 principles of the State Audit Office of the Kingdom of Thailand (SAO) by creating a check list tool. The 7 audit criteria consist of:

(1) Authority and function - The rule of law
(2) Local development plan - The rule of law, Participation
(3) Budgeting - The rule of law, Cost - effectiveness, Transparency
(4) Disbursement - The rule of law, Transparency
(5) Discretion - The rule of law, Morality, Accountability
(6) Transparency - Participation, Transparency
(7) Public benefits - Cost - effectiveness

(b) Allow various departments to hold such criteria as the central standard of good governance principles of Local administrative organizations by the auditors (the State Audit Office of the Kingdom of Thailand: SAO), practitioners (local administrative organizations) and supervisors (Chief District Officer, provincial governors) adhere to the central standard as a guideline for local government operations.

(c) Create a guideline for central standard of good governance for Local administrative organizations and educate personnel of Local administrative organizations and related parties.

2.2.2 Recommendations about the sub-section of good governance principles Each sub-section of good governance principles is divided as follow. (1) The rule of law (2) Morality / Accountability (3) Transparency (4) Participation (5) Cost - effectiveness

(1) The rule of law

a. Local Administrative Organizations have the authority to take care of the quality of life for people in the area. Especially, Local Administrative Organizations are responsible for assisting the poor people in the area under the supervision of the office of Social Development and Human Security, promoting health and preventing disease for people in the, providing welfare and assistance as well as providing elderly care centers or a group of people who need special care in the area of the Local Administrative Organizations.

b. If there is a problem about the authority of the organization, there should be a "dispute resolution committee" consisting of local administrative professionals, local finance management and legal experts act as a judge regarding the authority of the Local Administrative Organizations.

c. Collaborate with relevant agencies in the preparation of Taxation Mapping and Property Registration for revenue collection.

(2) Morality / Accountability

a. Amend the law (a.1) Members of the Council and the President of the Administrative Organization are prohibited from engaging in any type of contract, not only the concession contract by amending the law to be as same as the laws of Bangkok Metropolis. (a.2) Increase measures to deprive the people's right to apply for elections regarding interest concerned.

b. Disclose information of assets and liabilities of local politicians to the public.

(3) Transparency

a. The approach development of implementing technology for the transparency of Local Administrative Organizations is to increase public participation with various tools by creating applications for people are able to access information and participate in any public decisions and investigation.

b. Government agencies should support the development and use of such tools to engage people participating in the government sector's operation through such applications.

(4) Participation

a. Establish guidelines for planning and budgeting with participatory. The planning and budgeting process should start by organizing participation platform in the district level prior to the village level in order to allow participants to know the scope, restrictions and conditions of all allocated budget, allowing the project proposal to be responsible for public service and the development of the district as a whole.

b. Budgeting with people participated leads to effective local development. Relevant agencies should have guidelines for public participation to cause actual participating by the people, not only in the form for reflecting the needs of the people, affecting the process in a truly approximate way.

(5) Cost - effectiveness

a. Merging small local administrative organizations according to the area attributes, namely (a.1) Merging from the reasons of the area looks like the egg yolk and overlapping areas in two sub-districts (a.2) Providing motivation to the merger by allocating additional special grant-in-aid.

b. Shared services.

The local administrative organizations share resources each other to increase financial efficiency and increase the quality of public services (b.1) Organizing a memorandum of cooperation in public service (b.2) Networking (b.3) Collaborating and sharing services network. There are 3 considerations, including (1) Characteristics of public services (2) Area characteristics (3) Budget management

c. Value analysis of the projects processed by local administrative organizations contains the following guidelines: (c.1) The local administrative organizations must clarify the objectives of the project establishment. (c.2) The local administrative organizations must assess investment and maintenance costs throughout the project life. (c.3) The local administrative organizations must evaluate the benefits occurring with the target group or the community.

3rd year "Role and authority of local government organizations in the next decade."

3.1 Synopsis

According to the meeting of Good Governance researcher arranged by the local administrative organizations which has received the budget support from The Thailand Research Fund, the research focuses on issues of public participation in the budgeting of local administrative organizations. There was a meeting to discuss the guidelines of international organizations, Thai laws, practical guidelines of local administrative organizations, including operating guidelines of local administrative organizations with public participation. It can be concluded as follow:

3.1.1 Regarding the provision of allowing local administrative organizations to create a budget directly to the Bureau of the Budget, currently it still has no clear criteria as to how the Bureau of the Budget will allocate the budget to local administrative organizations. The scope and limitation are still unknown. It contains more steps and processes, namely starting from the Local Administrative Organization, forwarding to the

Provincial governor, Ministry of the Interior, and lastly to the Bureau of the Budget. Furthermore, it is not clear whether the Decentralization Committee will play a role in allocating the budget.

3.1.2 The process of budget preparation of the Provincial Administrative Organization (PAO) is divided into 2 steps:

(1) Planning process consists of a coordinating committee at the district / province level, with community based of the province, then propose to the Provincial Administration Organization. The Provincial Administrative Organization includes 2 committees, namely a) Local development committee and b) The committee supporting the development of local development plans. After these operation performed, therefore proceeding in the budgeting process.

(2) Preparing the draft regulations for annual expenditures of the Provincial Administration Organization by appointing the working team, collecting / analyzing data, approve the budget limit, preparing the draft regulations, proposing the draft regulations to the provincial council, and then the provincial council considered approving.

3.1.3 Referring to the participation experience of Yala City Municipality, we can summarize the substantial of the participation process as follows:

(1) Local activities

a. Arranging coffeehouse forum on every 2nd Saturday of the month

b. Determining to have a monthly meeting

c. Organizing a meeting every quarter - 4 times a year.

d. Organizing a public council 1 time a year, with about 2,000 people attending

(2) Grants

a. Health Security Fund - Focus on health service

b. Yala City Municipality draw up a budget to support such participation, which is considered as the annual expenditure budget of Yala City Municipality.

(3) Children and Youth Council in the area for the purpose of preparing the next generation of personnel

3.2 Recommendations

Based on the above considerations, the meeting concluded the following three guidelines:

3.2.1 Public participation should include four important principles: (a) A permanent structure providing space for public participation (b) Public participation should be continuous and have a clear time frame. (c) Local administrative organizations are

responsible for budgeting to support participation activities. From the principle of people participation, it can affect the budgeting process of Local administrative organizations .

3.2.2 From the basis of public participation as described in 3.2.1, therefore should develop the stage at the provincial level (Provincial People's Council) to be a central platform for participation at the provincial level by persuading different sectors to play the role in this stage. Therefore, there should be a group of individuals consisting of different sectors participating in encouraging the provincial stage.

3.2.3 Budget issues. When implementing Clause 3.2.1 and 3.2.2, the budget playing a role in provincial development may rely on following various budgets: (a) Budget provided by Local Administrative Organization (b) Various health funds (c) Integrated provincial budget (d) Budget provided by agencies with specific missions, such as the budget from the Ministry of Social Development and Human Security, etc.

สารบัญ

คำนำ I
บทคัดย่อ III
ABSTRACT VI
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร IX
EXECUTIVES SUMMARY XXV
สารบัญ XLVII

ภาค 1
ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่จะส่งผลกระทบต่อ
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า
..... 1

ส่วนที่ 1 สภาพการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน 2
บทที่ 1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 3
1.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน 3
1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 4
1.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล 7
1.1.3 เทศบาล 10
1.1.4 กรุงเทพมหานคร 14
1.1.5 เมืองพัทยา 18
1.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 21
1.2.1 ปัญหาการกำหนดพื้นที่มีความทับซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค 21
1.2.2 ความไม่เหมาะสมของการจัดโครงสร้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบต่าง ๆ 22
1.2.3 ปัญหาการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 25
บทที่ 2 อำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 27
2.1 อำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 27
2.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 27
2.1.2 เทศบาล 29
2.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล 31
2.1.4 กรุงเทพมหานคร 32
2.1.5 เมืองพัทยา 33
2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 33
2.2.1 ปัญหากระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 34

2.2.2 ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่าง
รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 42
บทที่ 3 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 53
3.1 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย 54
3.1.1 ความหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 54
3.1.2 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 54
3.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น 56
3.1.4 ตำแหน่งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น 57
3.1.5 กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 58
3.2 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย 59
3.2.1 สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน 59
3.2.2 ข้อเสนอแนะ 62
บทที่ 4 การคลังท้องถิ่น 64
4.1 แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง 64
4.2 การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 65
4.2.1 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจทางการคลัง 65
4.2.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 66
4.3 ปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 68
4.3.1 ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 68
4.3.2 ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น 76
4.3.3 ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง 78
4.3.4 ปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีเงินอุดหนุน 79
4.3.5 ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 83
บทที่ 5 การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน 86
5.1 การกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแล 86
5.1.1 การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน 86
5.1.2 เหตุผล หลักการ ลักษณะ ประเภทและวิธีการของการกำกับดูแล 87
5.1.3 หลักการกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญ 91
5.1.4 การกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 92
5.1.5 ลักษณะการกำกับดูแลที่ชอบด้วยหลักการ 94
5.1.6 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรกำกับดูแล .. 98
5.2 การควบคุมโดยองค์กรอื่น 102
5.2.1 องค์กรที่มีอำนาจควบคุม 102
5.2.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น 104
5.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการควบคุมโดยประชาชน 105
5.3.1 บทบาทและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวม 105
5.3.2 รูปแบบการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น 108

5.3.3 ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมและการร่วมควบคุมฯ ของประชาชน 109
บทที่ 6 บทสรุปวิเคราะห์ 111
6.1 สภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 111
6.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 111
6.1.2 อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 111
6.1.3 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 111
6.1.4 การคลังส่วนท้องถิ่น 111
6.1.5 การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน 112
6.2 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 112
6.2.1 พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำรงอยู่ในปัจจุบัน 112
6.2.2 การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 114
6.2.3 การแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ 117

ส่วนที่ 2 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กับการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 119
บทที่ 1 การพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 120
1.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ 120
1.1.1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) 121
1.1.2 เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) 122
1.1.3 ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) 123
1.1.4 แผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) 124
1.2 ผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ 127
1.2.1 การพัฒนาด้านการค้าชายแดน 127
1.2.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 128
1.2.3 การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) 133
1.3 การปรับตัวของท้องถิ่นเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง 137
1.3.1 การปรับตัวในการพัฒนาเขตการค้าชายแดน 137
1.3.2 ผลกระทบจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในมิติการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น 138
1.3.3 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ 138
1.3.4 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการพัฒนา 139
บทที่ 2 การขยายตัวของความเป็นเมืองและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 140
2.1 เมืองและขยายตัวของความเป็นเมือง 140
2.1.1 บทนำ 140
2.1.2. เมืองและกระบวนการเกิดเป็นเมือง (Urbanization) 142
2.1.3 การขยายตัวความเป็นเมืองในประเทศไทย 144
2.1.4 ปัญหาจากการขยายตัวความเป็นเมือง:กรณีศึกษา 152
2.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขยายตัวความเป็นเมือง 153
2.2.1 การผังเมือง 153

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....155
2.2.3 กระบวนการในการจัดทำผังเมือง....156
2.2.4 ปัญหาการผังเมือง....157
2.2.5 สถานการณ์ด้านการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง ณ ปัจจุบัน....163
2.2.6 ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุง....164
2.3 บทสรุป....167
บทที่ 3 แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม เพื่อรองรับสังคมผู้สูงวัย....168
3.1 สภาพความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลต่อการจัดการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม....168
3.1.1 การสูงวัยของประชากร: การเพิ่มขึ้นของประชากรไทยช้าลง แต่ผู้สูงอายุกลับเพิ่มขึ้น....168
3.1.2 การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ....170
3.2 บทวิเคราะห์ : การปรับบทบาทของภาคราชการในการจัดการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม....172
3.2.1 สภาพปัญหาและผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อพื้นที่....172
3.2.2 การดำเนินการปรับบทบาทของภาคราชการในการจัดการสุขภาพในปัจจุบัน....174
3.2.3 ข้อสังเกตต่อการดำเนินการในปัจจุบัน....188
3.3 ข้อเสนอแนะ....190
3.3.1 การกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต....191
3.3.2 แนวทางการดูแลผู้สูงอายุในสังคมผู้สูงวัย....191
บทที่ 4 ความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลกระทบต่อ บทบาท อำนาจ และหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า....193
4.1 ลักษณะและสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม....194
4.1.1 การเพิ่มขึ้นมากเกินไปของประชากรมนุษย์ (Overpopulation)....194
4.1.2 กระบวนทัศน์ที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Homocentrism)....195
4.1.3 โครงสร้างอำนาจที่ขาดความสมดุล....196
4.2 การเคลื่อนตัวและทิศทางการจัดการทางสิ่งแวดล้อม....198
4.2.1 พัฒนาการของกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมของโลก....198
4.2.2 การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development, SD)....201
4.3 สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมเชิงกายภาพ....202
4.3.1 สภาพการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ....202
4.3.2 ลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม....206
4.4 โครงการและกลไกการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม....207
4.4.1 โครงสร้างและกลไกการจัดการกรณีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม....207
4.4.2 โครงสร้างและกลไกการจัดการปัญหาภัยสาธารณภัย....215
4.5 บทวิเคราะห์....222
4.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ....229

บทที่ 5 แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลดิจิทัล และธรรมาภิบาลดิจิทัล กับการก้าวสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล..... 231
5.1 สารัตถะว่าด้วยแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์..... 232
5.1.1 ความหมายและหลักการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic government หรือ E-government)..... 232
5.1.2 รูปแบบการปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะภายใต้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์..... 234
5.1.3 ระดับการให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์..... 235
5.1.4 ปัจจัยสู่ความสำเร็จของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการพัฒนาระบบราชการไทย..... 237
5.2 ความเชื่อมโยงและเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สู่แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล..... 240
5.2.1 ความหมายรัฐบาลดิจิทัล..... 240
5.2.2 ทิศทางของการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโลกและแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของไทย..... 242
5.2.3 ระยะการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล..... 246
5.2.4 ภารกิจคู่ขนาน: การปลูกฝังแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัล..... 247
5.3 อนาคตขององค์กรปกครองท้องถิ่น: ความท้าทายในการก้าวสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล..... 248
5.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 250
บทที่ 6 บทวิเคราะห์สรุป..... 252
6.1 ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (CAPITALIZATION)..... 252
6.2 ความเปลี่ยนแปลงในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (URBANIZATION)..... 255
6.3 ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (MEDICALIZATION)..... 258
6.4 ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ECOLOGICALIZATION)..... 260
6.5. ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (DIGITALIZATION)..... 265
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 267
7.1. บทสรุปในภาพรวม..... 267
7.1.1 ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization)..... 267
7.1.2 ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization)..... 268
7.1.3 ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization)..... 268
7.1.4 ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ecologicalization)..... 268
7.1.5 ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization)..... 268
7.2 ข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า..... 269
7.2.1 ความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด..... 269
7.2.2 ให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น”..... 269
7.2.3 ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลและบทบาทในด้านสังคมเป็นด้านหลัก..... 269
7.2.4 การบูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ “คณะกรรมการ”..... 270
7.2.5 ในมิติของผังเมือง..... 270

7.2.6 ปรับบทบาทในด้านองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 270
7.2.7 การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 271
7.2.8 การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ 271
7.2.9 ระบบการตรวจสอบทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 271
7.2.10 การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 272
7.2.11 การเตรียมความพร้อม 272

ภาค 2 หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
.... 273

บทที่ 1 ความเป็นมาและความหมายของ “หลักธรรมาภิบาล” 275
บทที่ 2 หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย 282
2.1 หลักธรรมาภิบาลกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน 283
2.1.1 หลักนิติธรรม 283
2.1.2 หลักความรับผิดชอบ 284
2.1.3 หลักคุณธรรมจริยธรรม 284
2.1.4 หลักความโปร่งใส 285
2.1.5 หลักการมีส่วนร่วม 286
2.1.6 หลักความคุ้มค่า 286
2.2 สถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” ภายใต้กฎหมายไทย 287
2.2.1 หลักธรรมาภิบาลในนามของ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” 287
2.2.2 สถานะทางกฎหมายของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก 289
บทที่ 3 หลักนิติธรรมในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 293
3.1 หลักนิติธรรมและการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ 295
3.1.1 ที่มาและความหมายของหลักนิติธรรม 295
3.1.2 สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน 301
3.1.3 การพัฒนาหลักนิติธรรมผ่านการประเมินหลักนิติธรรม 305
3.2 สถานการณ์เกี่ยวกับหลักนิติธรรมด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 311
3.2.1 หลักการบริหารการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น 312
3.2.2 สภาพปัญหาของการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 320
3.3 ข้อเสนอแนะในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักนิติธรรม 335
3.3.1 ข้อเสนอแนะด้านรายได้และการจัดทำงบประมาณ 335
3.3.2 ข้อเสนอแนะด้านการเงิน บัญชีและการพัสดุ 336
3.3.3 ข้อเสนอแนะด้านการใช้จ่ายเงิน 336

บทที่ 4 หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักคุณธรรมจริยธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 337
4.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรม..... 338
4.1.1 หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ 338
4.1.2 หลักคุณธรรมจริยธรรม 341
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรม 343
4.2.1 ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม 343
4.2.2 ปัญหาการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 359
4.3. แนวทางและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบ/ตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 373
4.3.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย 373
4.3.2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 373
บทที่ 5 การยกระดับความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล: แนวทางการปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและแอพพลิเคชั่นเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน..... 375
5.1 สารัตถะว่าด้วยหลักความโปร่งใส 376
5.1.1 ความหมายและความสำคัญของหลักความโปร่งใส 377
5.1.2 หลักความโปร่งใสตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และรูปแบบของความโปร่งใส 379
5.1.3 แนวทางการบริหารแบบโปร่งใส 381
5.2 สภาพการณ์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความโปร่งใส 383
5.2.1 ภาพรวมความโปร่งใสกับแนวคิดตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด..... 384
5.2.2 ตัวอย่างทางปฏิบัติว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย 388
5.3 แนวทางการยกระดับความโปร่งใสภายใต้กรอบแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล389
5.3.1 แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล 390
5.3.2 ประเภทและระดับของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์..... 390
5.3.3 ความเชื่อมโยงแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัลกับการยกระดับความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน..... 392
5.3.4 ตัวอย่างการปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและและแอพพลิเคชั่นเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน..... 393
5.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 396
บทที่ 6 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักธรรมาภิบาล..... 398
6.1 ความหมาย ลักษณะ ความสำคัญของธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วม..... 398
6.2 ฐานทางปรัชญาและทฤษฎีของการมีส่วนร่วม 400
6.2.1 สัญญาประชาคมกับการมีส่วนร่วม 400
6.2.2 ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วม..... 402
6.2.3 ความยุติธรรมกับการมีส่วนร่วม..... 403

6.3 ระดับการมีส่วนร่วม 403
6.4 ปัจจัยความเป็นไปได้จริงของการมีส่วนร่วม....404
6.4.1 ปัจจัยด้านกฎหมาย 404
6.4.2 ปัจจัยด้านอื่น ๆ....405
6.5 กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดการมีส่วนร่วม 408
6.5.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการเมืองกับท้องถิ่น....409
6.5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ....409
6.6 ปัญหาและอุปสรรคของธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....416
6.6.1 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่สำคัญ 416
6.6.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ....418
6.6.3 การทำแผนพัฒนาระดับท้องถิ่น....419
6.7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 420
6.7.1 บทสรุป 420
6.7.2 ข้อเสนอแนะ 421
บทที่ 7 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น
กับหลักความคุ้มค่า (VALUE FOR MONEY) 423
7.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่า (VALUE FOR MONEY)....425
7.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่า (Value for Money) 425
7.1.2 หลักความคุ้มค่าและการบริหารกิจการบ้านเมืองของไทย 428
7.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักความคุ้มค่า....437
7.2 สถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักความคุ้มค่า....442
7.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีรายได้น้อย....442
7.2.2 การจัดสรรงบประมาณและการจัดบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อน
ระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น 443
7.2.3 ข้อจำกัดด้านงบประมาณของท้องถิ่น....444
7.2.4 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบที่เอื้อต่อการลดภาระด้านงบประมาณ....449
7.2.5 การขาดความตระหนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความคุ้มค่า....451
7.3 ข้อเสนอแนะ 452
7.3.1 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 452
7.3.2 การใช้บริการร่วมกัน (Shared services)....458
7.3.3 การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในระดับโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 464
บทที่ 8 บทสังเคราะห์สรุปและข้อเสนอแนะ “ธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”..... 465
8.1 บทสังเคราะห์สรุป....465
8.1.1 สถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” กับการมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ....465
8.1.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล....466
8.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักคุณธรรมและหลักความพร้อมรับผิด 468
8.1.4 เทคโนโลยีกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น....468
8.1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....469

8.1.6 หลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 469
8.2 ข้อเสนอแนะ 471
8.2.1 ข้อเสนอแนะในภาพรวมของหลักธรรมาภิบาล 472
8.2.2 ข้อเสนอแนะของหลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก 472

ภาค 3
ธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : จากหลักการไปสู่การปฏิบัติ
..... 475

บทที่ 1 แนวทางการประเมินธรรมาภิบาลและการให้รางวัล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 479
1.1 รางวัลพระปกเกล้าและรางวัลพระปกเกล้าทองคำ 479
1.1.1 รางวัลพระปกเกล้า 479
1.1.2 รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ
ประจำปี 2559 - 2561 487
1.1.3 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ 490
1.1.4 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2557 2559 และ 2561 494
1.2 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี 495
1.2.1 เกณฑ์การประเมินสำหรับรางวัลประเภทโดดเด่น 496
1.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2561 498
1.2.3 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต 502
บทที่ 2 การประเมินความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณตามเกณฑ์สากล 509
2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับความโปร่งใสในทางการคลังและความโปร่งใสทางงบประมาณ 509
2.1.1 ความโปร่งใสในทางการคลัง 509
2.1.2 ความโปร่งใสในงบประมาณ 509
2.2 เกณฑ์ หรือตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณในระดับสากล 510
2.2.1 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) 510
2.2.2 International Budget Partnership (IBP) 511
2.2.3 Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) 520
2.2.4 Public expenditure and financial accountability (PEFA) 523
2.2.5 Open Government Partnership (OGP) 528
2.2.6 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) 532
2.2.7 Transparency International (TI) 536
บทที่ 3 ถอดบทเรียนบริบท เงื่อนไข และปัจจัยเอื้อต่อการมีส่วนร่วม
ของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 543
3.1 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา : การมีส่วนร่วมจากฐาน
ความพยายามพึ่งตนเองชุมชนไปสู่การจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 544

3.2 กรณีศึกษาเทศบาลหนองสาหร่าย: จากความขัดแย้งทางการเมืองไปสู่บทบาทนำของสภาองค์กรชุมชน 547
3.3 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา 549
3.4 ปัญหา อุปสรรค เงื่อนไขและบริบทการมีส่วนร่วมในทัศนะนักพัฒนานักวิชาการและนักกิจกรรม 551
3.5 บทวิเคราะห์ 553
3.5.1 มูลเหตุจูงใจให้บุคคลในภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มประชาชนหรือชุมชนที่เข้าทำกิจสาธารณะร่วมกัน 553
3.5.2 การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของ “อำนาจ” 554
3.5.3 บริบทของการมีส่วนร่วม 554
3.5.4 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม 555
3.5.5 ปัจจัยเอื้ออำนวยการมีส่วนร่วม 557
3.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 557
บทที่ 4 กระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการกำหนดงบประมาณ : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 559
4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 560
4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 560
4.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 560
4.1.3 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 560
4.1.4 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 561
4.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบใหม่: การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 561
4.3 กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการมีส่วนร่วมของประชาชน ..564
4.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 565
4.3.2 การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น 571
4.3.3 วิธีการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 573
4.4 บทวิเคราะห์ 576
บทที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการงบกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่..... 578
5.1 แนวทางการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 579
5.1.1 ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ : กลไกการปฏิรูปทางการเงินการคลัง 579
5.1.2 การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 580
5.1.3 การจ่ายเงินแก่หน่วยบริการแบบเหมาจ่ายรายหัว 581
5.1.4 ทิศทางและนโยบายด้านหลักประกันสุขภาพ 582
5.2 แนวทางการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ 582
5.2.1 แนวคิดและความเป็นมาของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ 583
5.2.2 การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ 584

5.3 แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ
กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ 588
บทที่ 6 การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา..... 591
6.1 เทศบาลนครยะลา..... 591
6.2 แนวคิดการบริหารงานเทศบาลนครยะลา..... 592
6.3 ยุทธศาสตร์ 3R ของเทศบาลนครยะลา..... 592
6.4 เป้าหมาย 6C ของเทศบาลนครยะลา 593
6.5 กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม 596
6.6 นโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม..... 601
6.7 เครือข่ายการทำงานเทศบาลนครยะลา 605
6.8 ผลลัพธ์การดำเนินงาน 608
6.9 บทเรียนการสร้างการมีส่วนร่วม..... 611
6.10 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วม 612
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 614

บรรณานุกรม 617
บรรณานุกรม ภาค 1 618
บรรณานุกรม ภาค 2 626
บรรณานุกรม ภาค 3 637

ภาคผนวก 643
ผลผลิต (OUTPUT) ที่ได้จากโครงการ..... 645
1. นักวิจัยที่สร้างจากโครงการ 646
2. ผลงานตีพิมพ์ระดับนานาชาติ..... 647
3. ผลงานตีพิมพ์ระดับชาติ..... 647
4. หนังสือ..... 648
5. กิจกรรมเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัย..... 648
ผลงานที่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ 648

ภาค 1
ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่จะส่งผลกระทบต่อ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า

ส่วนที่ 1
สภาพการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

บทที่ 1
โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ (1.1) โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทราบถึงสภาพการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและโครงสร้างการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา (1.2) ได้แก่ ประเด็นเรื่องการกำหนดพื้นที่ที่มีความทับซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค ความไม่เหมาะสมของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและปัญหาในการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจรัฐกับภารกิจท้องถิ่น โดยได้จำแนกรูปแบบระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็น ระบบสองชั้น (Two Tier System) กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับบน (Upper Level) หรือระดับส่วนที่ต้องทำภารกิจครอบคลุมภาพรวมที่จะดำเนินภารกิจทั้งจังหวัด ซึ่งก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับส่วนย่อยหรือระดับล่าง (Lower Level) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, 2552, 53-54) โดยการจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันของไทยมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจที่เป็นภาพรวมของจังหวัด เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด การประสานแผนพัฒนาจังหวัดและท้องถิ่น การจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน การผังเมืองรวมของจังหวัด สนามกีฬาระดับจังหวัด สถานสงเคราะห์คนชราระดับจังหวัด การกำจัดขยะรวมของจังหวัด การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด ห้องสมุดประจำจังหวัด ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก รวมทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้

สำหรับภารกิจที่เป็นการถ่ายโอนให้ท้องถิ่นในระดับเล็กลงมาหรือระดับล่าง ได้ระบุภารกิจที่ต้องดำเนินการหรือขององค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การทำถนนภายในเขตหมู่บ้าน ตำบล หรือเขตเทศบาล การก่อสร้างสะพานภายในเขตหมู่บ้านหรือเขตเทศบาล การประปา การตลาดภายในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล การพัฒนาอาชีพ การสหกรณ์ การรวมกลุ่ม การศึกษาและการสาธารณสุขในแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่น การจัดสวนสาธารณะ การส่งเสริมสตรี เด็ก เยาวชน คนชรา ในแต่ละเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

(โปรดดู มาตรา 16-22 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

2. รูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กถึงแม้ว่าจะมีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ก็ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีกฎหมายที่บัญญัติถึงโดยมีรายละเอียดในเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบดังนี้

1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีพัฒนาการเริ่มต้นจากสภาจังหวัด ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราช-บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังไม่ได้แยกออกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ส่งผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตจังหวัดทั้งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ในเขตจังหวัด และยังมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2. สนับสนุน ประสาน ให้ความร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. จัดทำกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อกิจการนั้นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

1) โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (1) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารหรือคณะบริหาร

(1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น โดยประชาชนในจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาตามจำนวนที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ร.บ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้การพิจารณาจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนหรือขนาดของราษฎรในทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง โดยกำหนดจำนวนไว้ดังตารางต่อไปนี้ (โปรดดูมาตรา 9 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541)

จำนวนราษฎรในจังหวัด	จำนวนสมาชิกสภา อบจ.
ไม่เกิน 500,000 คน	24 คน
500,001-1,000,000 คน	30 คน
1,000,001-1,500,000 คน	36 คน
1,500,001-2,000,000 คน	42 คน
2,000,001 เป็นต้นไป	48 คน

โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระปฏิบัติหน้าที่คราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของและมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (โปรดดูมาตรา 17-34 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

1. เลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมติให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

2. เลือกกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานผลการปฏิบัติงาน ตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แถลงไว้ต่อสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี

4. อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

6. ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่มีการลงมติ เสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และให้หัวหน้าส่วนราชการซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่

7. การปรึกษาหารือในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นโดยเฉพาะ ห้ามปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (โปรดดู หมวด 3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (โปรดดู มาตรา 35/5 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

1. การกำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปโดยเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

10. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 กำหนดภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้ (โปรดดูเพิ่มเติมรายละเอียดเรื่องอำนาจหน้าที่ในบทที่ 2)

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การจัดการศึกษา

7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11. การกำจัดขยะมูลฝอยรวม

12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและการควบคุมโรคติดต่อ

20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

27. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

1.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องของการปกครองท้องถิ่นที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จึงมีการตรากฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่4) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งประธานกรรมการบริหารเป็น “นายกองค์การบริหารตำบล” และเปลี่ยนชื่อกรรมการบริหารเป็น

“รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” โดยฝ่ายบริหารเหล่านี้มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีโครงสร้างเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งและมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ (โปรดดู มาตรา 45-46 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542)

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สำหรับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน

(2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินการได้ โดยสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 คน และเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน โครงสร้างการบริหารภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตาม 35/5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล

2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) มาตรา 66-68 ดังนี้

1. พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
2. จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
3. การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
5. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
8. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
11. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
12. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
14. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
15. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
16. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
17. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
18. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
19. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
20. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
21. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
22. การท่องเที่ยว
23. การผังเมือง

โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ

เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย โปรดดูเพิ่มเติมรายละเอียดเรื่องอำนาจหน้าที่ในบทที่ 2)

1.1.3 เทศบาล

การจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเริ่มต้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งได้มีความพยายามขยายรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยแก่พลเมือง และได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นผลให้เกิดการปกครองตนเองรูปแบบแรกในรูป “เทศบาลตำบล” “เทศบาลเมือง” และ “เทศบาลนคร” รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาที่มาจากการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนจากอำเภอละ 1 คน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการในจังหวัดและประสานการติดต่อระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล แต่อย่างไรก็ดีในระยะเริ่มต้นยังไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ในทุกพื้นที่ตำบลทั่วประเทศเนื่องจากประสบปัญหาหลายประการ อาทิ เรื่องงบประมาณ การถ่วงดุลอำนาจของเทศบาลระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 29)

ต่อมาได้มีพัฒนาการของรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ขึ้นอีกหลายระดับเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารและความแตกต่างของชุมชนมากขึ้น และสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารราชการของเทศบาลโดยได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มความเข็มแข็งให้ฝ่ายบริหารของเทศบาล ผ่านการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาล ลดอำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาลงโดยตัดอำนาจการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีของสภาออกไป และกำหนดให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลควบคู่ไปด้วย และภายหลังก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลอีกหลายครั้ง ได้แก่การตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 เป็นการออกกฎหมายเพื่อพยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารเทศบาล โดยเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกสภาเทศบาลให้ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยอีกส่วนหนึ่ง และการเปลี่ยนแปลงที่มาของคณะเทศมนตรีให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัดโดยความเห็นของสภาเทศบาล เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลนอกสภาเทศบาลมาเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ และได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นความพยายามในการแก้ปัญหาการบริหารงานภายในเทศบาล โดยเพิ่มการควบคุมจากส่วนกลางให้มากขึ้น โดยบัญญัติให้แยกคณะเทศมนตรีออกจากสภาเทศบาล และยกเลิกการควบตำแหน่งประธานสภาเทศบาลของนายกเทศมนตรี และกำหนดให้สภาเทศบาลมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย

ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจโดยได้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล (โปรดดู พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542) เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมา

จากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขาภิบาลซึ่งมีคณะกรรมการสุขาภิบาลเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่เป็นทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งเป็น “เทศบาลตำบล” (อรทัย ก๊กผลและธนิษฐา สุชาวัฒนะ, 2551, 19) นับเป็นการสิ้นสุดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลนับตั้งแต่มีการก่อขึ้นมาในปี พ.ศ. 2495 ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยเหลือ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 43) นอกจากนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 กำหนดให้เทศบาลสามารถทำประชามติสอบถามความต้องการของประชาชนในเทศบาล แต่ได้บัญญัติบทเฉพาะกาลกำหนดให้ดำเนินการเฉพาะเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่หมดวาระหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ในขณะที่เทศบาลตำบลมีกำหนดให้สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้นับจากปีพ.ศ. 2550 เป็นต้นไป (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 52)

1) โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) รูปแบบของเทศบาล

(1.1) เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปและมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร (โปรดดู มาตรา 11 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) ปัจจุบันมีเทศบาลนครอยู่ 30 แห่งทั่วประเทศ

โดยเทศบาลนครเทศบาลนครประกอบด้วยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลที่มีสมาชิกจำนวน 24 คนมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาลและมีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังมีสำนักงานเทศบาลนครซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าพนักงานเทศบาล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยงานให้บริการประชาชนภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรีอีกด้วย

(1.2) เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (โปรดดู มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) ปัจจุบัน มีเทศบาลเมืองทั้งสิ้น 178 แห่ง

เทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและมีสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คนที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัตินายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาล

(1.3) เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโปรดดู มาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) อย่างไรก็ดี เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

เทศบาลตำบลประกอบไปด้วย 2 องค์กรได้แก่สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่ราษฎรเลือกตั้ง จำนวน 12 คน มีหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ อนุมัติงบประมาณ พิจารณางบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด และตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารได้แก่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง นอกจากนี้ยังมีฝ่ายประจำ ซึ่งปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี โดยปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดและมอบหมายและปฏิบัติงานประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของราชการ

(2) สภาเทศบาล

สำหรับหน้าที่ของสภาเทศบาลมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1. หน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ในการเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยเสียงข้างมากของสภาเทศบาล ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้จะไม่มีในเทศบาลที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้จะถูกกระทำโดยประชาชนในเขตเทศบาลแทน

2. หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของตัวแทนที่มาจากประชาชน โดยนำข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เสนอต่อฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการแก้ไขหรือในบางกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถดำเนินการได้ก็จะดำเนินการแก้ไขเอง รวมทั้งการเสนอเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในเขตเทศบาลในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น และในกรณีที่อยู่เกินขอบเขตอำนาจที่เทศบาลจะดำเนินการได้ สมาชิกสภาเทศบาลก็จะทำหน้าที่ในการประสานไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป

3. บทบาทด้านนิติบัญญัติ ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติในเทศบาล ทำหน้าที่ในการพิจารณา กลั่นกรอง และอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ หลังจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไป (โปรดดู มาตรา 60 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543)

4. หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีวิธีการในการตรวจสอบและถ่วงดุล 4 กลไก ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริการในการให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป การตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญในการพิจารณาเทศบัญญัติและการพิจารณาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 5)

(3) นายกเทศมนตรี

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ดังนั้น ภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลจึงแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีภารกิจหน้าที่ (โปรดดู มาตรา 48 เตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2) โครงสร้างภายในของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (มาตรา 48 อัฏฐารส) ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในของเทศบาลไว้ประกอบด้วย สำนักงานปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นนั้นให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้คณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลซึ่งบัญญัติไว้ในประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล โดยให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการ เป็น 2 ระดับ ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล และกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง ได้แก่ การคลัง การช่าง การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การศึกษา วิชาการและแผนงาน การประปา การแพทย์ การช่างสุขาภิบาล สวัสดิการสังคม และหน่วยงานตรวจสอบภายใน3) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 2) โดยมีรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแบ่งแยกตามประเภทของเทศบาลโดยสังเขปดังนี้

เทศบาลตำบล กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำในเขตเทศบาล อาทิ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล และยังกำหนดให้เทศบาลตำบลพิจารณาจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

ตำบลในเรื่องที่เกี่ยวกับ การให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และการทำเทศพาณิชย์ (มาตรา 51 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

เทศบาลเมือง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเมืองดังนี้ กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น และยังกำหนดให้เทศบาลตำบลพิจารณาจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ได้แก่ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณูปการ จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นและการทำเทศพาณิชย์ (มาตรา 55 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

เทศบาลนคร พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลนคร ดังนี้ กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองต้องกระทำ ให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีการควบคุมตาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างและการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว นอกจากนี้และยังกำหนดให้เทศบาลตำบลพิจารณาจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลนครได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง (มาตรา 56-57 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

1.1.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จากเดิมการบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเวียง ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงเมืองและกระทรวงนครบาล ตามลำดับ และต่อมามีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพในสมัยรัชกาลที่ 5 ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น และได้พัฒนาเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และสุดท้ายจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต มีการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารราชการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทมหานคร สภากรุงเทพมหานคร สำนักและสำนักงานเขต โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและลับ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้

1. กำหนดนโยบาย และบริหารราชการเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
5. วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
7. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่น ๆ
8. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ดีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งมีการทำหน้าที่สัมพันธ์กับสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการยุบสภากรุงเทพมหานครเมื่อการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมีความขัดแย้งกันจนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม และในขณะเดียวกันสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเสนอมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้โดยมติคณะรัฐมนตรี กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการอันเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการส่วนรวมหรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน (โปรดดู ส่วนที่ 2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528)

(2) สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยสภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของ

กรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร ให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมอย่างไร และจะเพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ

3. ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุมโดการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การเสนอญัตติเพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภา จะส่งญัตติในเรื่องนั้น ๆ ให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป การเปิดอภิปรายทั่วไปจะกระทำได้โดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การเป็นกรรมการสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้

4. อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือต้องรายงานให้สภาทราบ

5. อำนาจในการอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร และการอนุมัติให้ขยายเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งออกไป ในกรณีที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด

6. อำนาจในการวินิจฉัยให้สมาชิกสภาออกจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนของสมาชิกทั้งหมดของสภา ให้สมาชิกสภาลาประชุมในสมัยประชุมหนึ่งเกินกว่า 3 วัน ที่มีการประชุม และในกรณีมีปัญหาที่ต้องตีความข้อบังคับ ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย

7. ร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน คณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร

ในการปฏิบัติงานของสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญซึ่งมีวาระในการปฏิบัติหน้าที่คราวละ 2 ปีและคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานครได้

(3) สำนักและสำนักงานเขต

การบริหารของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสำนักและสำนักงานเขต โดยมีการจำแนก “สำนัก” ตามการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัจจุบันประกอบด้วย 17 สำนัก เป็นหน่วยงานดูแลระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ สำนักคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานการศึกษา สำนักการโยธา สำนักระบายน้ำ สำนักยุทธศาสตร์และการประเมินผล สำนักการแพทย์ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักเทศกิจ สำนักอนามัย สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักการคลัง สำนักพัฒนาสังคม สำนักจารจร และขนส่ง สำนักผังเมือง และสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมี

หน่วยงานการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วย สำนักงานการตลาด สถานธนานุบาล กรุงเทพมหานคร บริษัทกรุงเทพธนาคมและตลาดกรุงเทพมหานคร

สำหรับ “สำนักงานเขต” เป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่ และมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนโดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขต คือ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีบทบาทสำคัญในการบริการแก่ประชาชนในเขตต่าง ๆ ปัจจุบันมี 50 เขต อยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้อำนวยการเขต มีสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นที่ปรึกษา และได้มีการจัดกลุ่มเขตของกรุงเทพมหานครออกเป็น 4 ลักษณะ ตามวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. แบ่งเขตตามการบริหารงาน 6 กลุ่มโซน คือ กลุ่มกรุงเทพกลาง ประกอบด้วย เขตพระนคร เขตดุสิต เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตดินแดง เขตห้วยขวาง เขตพญาไท เขตราชเทวี และเขตวังทองหลาง กลุ่มกรุงเทพใต้ ประกอบด้วย ปทุมวัน บางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตยานนาวา เขตคลองเตย เขตวัฒนา เขตพระโขนง เขตสวนหลวง เขตบางนา และเขตประเวศ กลุ่มกรุงเทพเหนือ ประกอบด้วย เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตลาดพร้าว เขตหลักสี่ เขตดอนเมือง เขตสายไหม และ เขตบางเขน กลุ่มกรุงเทพตะวันออก ประกอบด้วย บางกะปิ สะพานสูง เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตลาดกระบัง เขตมีนบุรี เขตหนองจอก และเขตคลองสามวา กลุ่มกรุงธนเหนือ ประกอบด้วย เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตจอมทอง เขตบางกอกใหญ่ เขบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตตลิ่งชัน และเขตทวีวัฒนา กลุ่มกรุงธนใต้ ประกอบด้วย เขตภาษีเจริญ เขตบางแค เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียน เขตบางบอน เขตราษฎร์บูรณะ และเขตทุ่งครุ (คำสั่งสภากรุงเทพมหานคร ที่ 44/2557 เรื่องการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบประจำกลุ่มปฏิบัติงานของสำนักงานเขตในการตรวจสอบติดตามและศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ ของ กรุงเทพมหานคร)

2. การแบ่งเขตตามการบริหารงาน 12 กลุ่มเขต คือ กลุ่มรัตนโกสินทร์ กลุ่มลุมพินี กลุ่มวิภาวดี กลุ่มเจ้าพระยา กลุ่มกรุงธนบุรี กลุ่มตากสิน กลุ่มพระนครเหนือ กลุ่มบูรพา กลุ่มสุวินทวงศ์ กลุ่มศรีนครินทร์ กลุ่มมหาสวัสดิ์ กลุ่มสนามชัย

3. แบ่งเขตตามการบริหารงาน 6 กลุ่มโซน คือ กลุ่มรัตนโกสินทร์ กลุ่มบูรพา กลุ่มศรีนครินทร์ กลุ่มเจ้าพระยา กลุ่มกรุงธนเหนือ กลุ่มกรุงธนใต้

4. แบ่งเขตตามที่ตั้งของพื้นที่ 3 เขต คือ เขตชั้นใน เขตชั้นกลาง เขตชั้นนอก

5. แบ่งเขตตามการตั้งถิ่นฐานชุมชน 5 โซน คือ เขตเมืองชั้นใน (Inner City) เขตชั้นกลาง หรือเขตต่อเมือง (Urban Fringe) และเขตชั้นนอกหรือเขตชานเมือง (Suburb)

6. การแบ่งเขตตามการลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังเมือง) 13 บริเวณ

2) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมาจาก 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะ ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17

1.1.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยการยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ โดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทดลองนำเอาระบบการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) หรือที่เรียกกันว่า รูปแบบสภา-ผู้จัดการ ที่เทศบาลหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่นำมาทดลองใช้ในประเทศไทย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, มปป, 1) ในขณะนั้นได้แบ่งโครงสร้างของเมืองพัทยาออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

แต่อย่างไรก็ดีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่ได้กำหนดให้การบริหารเมืองพัทยาในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษระบบสภา- ผู้จัดการเมือง ประสบกับปัญหาหลายประการ ได้แก่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, มปป.)

1. ปัญหาด้านความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร คือตำแหน่งนายกเมืองพัทยาซึ่งมีตำแหน่งประธานสภาเป็นตำแหน่งทางฝ่ายสภามิใช่ฝ่ายบริหาร ในขณะที่ปลัดเมืองพัทยานั้นโดยแท้จริงเป็นฝ่ายบริหาร จึงเกิดความขัดแย้งและไม่ชัดเจนในการเป็นผู้บริหารเมืองพัทยา

2. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาในระยะที่มีการริเริ่มนำเอาระบบการปกครองแบบสภา-ผู้จัดการเมืองที่มีคุณสมบัติดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่บริหารเมืองพัทยาอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของขนาดพื้นที่เมืองพัทยา ซึ่งพัทยาเป็นพื้นที่ที่ขนาดใหญ่จนเกินการบริหารในรูปแบบดังกล่าวนี้ที่จะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การบริหารของเมืองพัทยามิได้ใช้รูปแบบของสภา-ผู้จัดการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากระบบแบบที่ใช้ในเมืองพัทยานั้น สภามาจากการเลือกตั้งกึ่งหนึ่ง (9 คน) ส่วนอีกกึ่งหนึ่ง (8 คน) มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้สภาของเมืองพัทยาไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เพราะถูกครอบงำจากส่วนอื่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

1) โครงสร้างของเมืองพัทยา

โครงสร้างเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แบ่งโครงสร้างการบริหารงานโดยปรับเปลี่ยนให้เป็นไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับนี้ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยารูปแบบใหม่ ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

(1) สภาเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา (โปรดดูมาตรา 9 และ มาตรา 26-27 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542) นอกจากนี้ ยังมีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่

เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย (มาตรา 28)

(2) นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยามีฐานะเป็นผู้บริหารเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 4 คน

นายกเมืองพัทยาต้องวางตัวเป็นกลางและไม่สามารถดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น โดยนายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา

4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

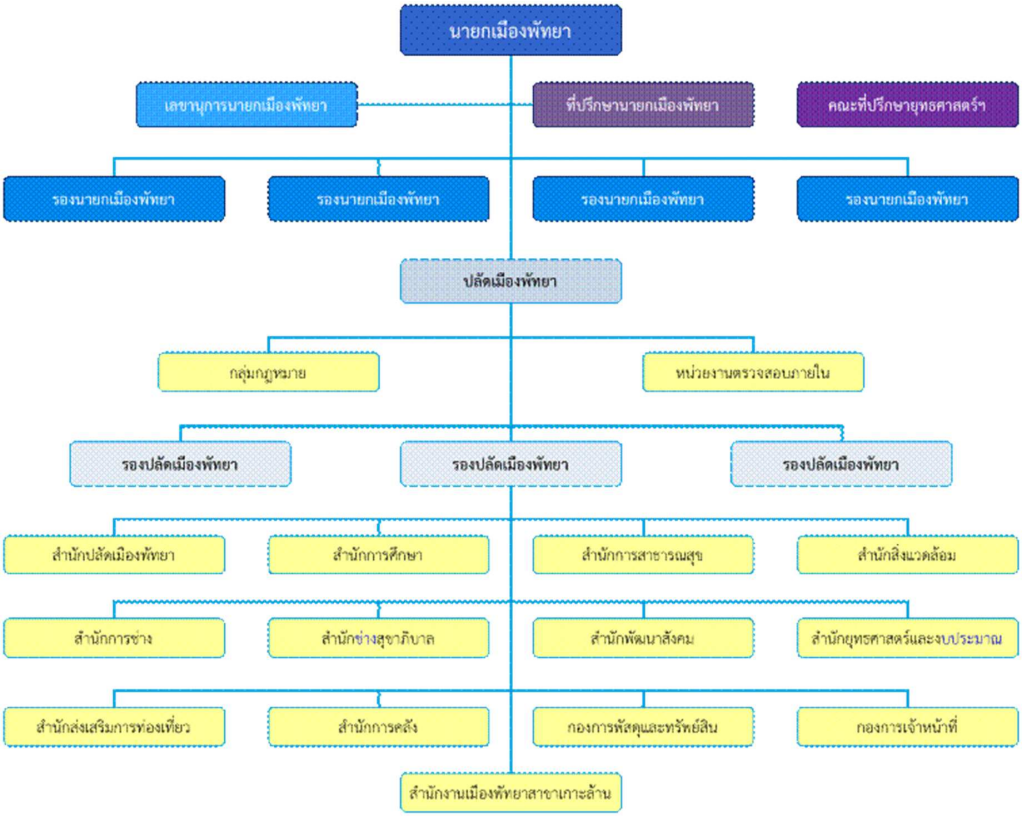
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี

2) โครงสร้างภายในของเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาโดยการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) สำนักปลัดเมืองพัทยา มีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยาจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย (2) ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 และมาตรา 25 วรรคเจ็ดแห่งพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของเมืองพัทยา (เพิ่มเติม) พ.ศ. 2554 กำหนดส่วนราชการเมืองพัทยาและอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามประกาศเมืองพัทยา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2555 กำหนดให้เมืองพัทยามี 15 ส่วนราชการดังนี้ สำนักปลัดเมืองพัทยา สำนักการศึกษา สำนักการสาธารณสุข สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักส่งเสริมการท่องเที่ยว สำนักการช่าง สำนักช่างสุขาภิบาล สำนักพัฒนาสังคม สำนักยุทธศาสตร์และงบประมาณ สำนักการคลัง กองการพัสดุและทรัพย์สิน กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเมืองพัทยาสาขาเกาะล้าน กลุ่มกฎหมาย และหน่วยงาน

ตรวจสอบภายใน (โปรดดูข้อ 4 ของประกาศเมืองพัทยา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2555)



แผนภาพโครงสร้างการบริหารราชการภายในเมืองพัทยา

(ที่มา : http://www.pattaya.go.th/city-information /หน่วยงานต่าง ๆ /การบริหาร/โครงสร้างการบริหารเมือ/)

3) อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 2)

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. การจัดการจราจร
7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ

11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

1.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการศึกษาสภาพปัญหาที่มีการสรุปประเด็นปัญหาทั้งในรายงานวิจัย รายการการศึกษาส่วนบุคคล หนังสือตำราและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้ศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1.2.1 ปัญหาการกำหนดพื้นที่มีความทับซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามโครงสร้างปัจจุบันมีการกำหนดพื้นที่การปกครองที่ทับซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือการปกครองในระดับจังหวัด มีองค์กรบริหารในรูปจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีผู้บริหารที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลต่าง ๆ ในรูปแบบของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อการปกครองทั้งสองรูปแบบที่ทับซ้อนและหลายประเภทดังกล่าว ทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณในการบริหารราชการที่มีความซ้ำซ้อน (คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, 2) นอกจากนี้ในทางปฏิบัติมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐบาล มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณไว้ มีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนระดับกรมในราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในจังหวัดนั้น ๆ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เกษตรจังหวัด สรรพากรจังหวัด นอกจากนี้ยังมีหน่วยราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ ศาล อัยการ หน่วยจัดเก็บภาษี สถาบันวิจัย สถาบันอุดมศึกษา ตั้งอยู่ในจังหวัด ทำให้ในบางภารกิจไม่มีเหมาะสมที่จะบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบไม่สามารถบริหารงานประสานความร่วมมือกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

ในประเด็นดังกล่าว รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม มีข้อเสนอให้จัดระบบองค์กรปกครองท้องถิ่นใน 2 ระดับ ได้แก่ระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ต้องทำภารกิจที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยภาพรวมของจังหวัด และมีระดับล่างที่จัดทำภารกิจในเขตการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ในส่วนของการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น มีข้อเสนอให้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของของราชการแผ่นดินทุกประเภทให้มีความชัดเจนโดยแก้ไขกฎหมายให้เป็นระบบ ไม่ซ้ำซ้อน และทบทวนภารกิจให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารราชการ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, 15) โดยให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นการบริการสาธารณะเป็นลำดับแรก

สำหรับประเด็นเรื่องการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอแนะให้พัฒนากลไกเครื่องมือ

ในการสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยใช้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่จัดทำร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้มีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการทำงานหรือสัญญาแผนงานหรือโครงการร่วมกันและกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานด้วย โดยในระยะแรกให้แก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 โดยให้บูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจในทุกด้านให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, 17) นอกจากนี้เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสานความร่วมมือกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค อย่างเป็นรูปธรรม มีข้อเสนอให้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้รับผิดชอบ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, 18)

1.2.2 ความไม่เหมาะสมของการจัดโครงสร้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง 7,853 แห่ง (คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, 2) จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างระบบการบริหารท้องถิ่นมีความไม่เหมาะสมและมีความสลับซับซ้อนสูง (โสภิตร แก้วบุญชู, 2558) จากการที่ได้จัดแบ่งโครงสร้างเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) นั้น จากการศึกษาพบว่าปัญหาหลายประการ ได้แก่

1) ความหลากหลายของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีรูปแบบโครงสร้างคล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของรายได้ ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร จำนวนสมาชิกสภา ภาระงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน จำนวนเขตเลือกตั้ง และความหนาแน่นของประชากรต่อจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชนบทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เจริญ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, 5-6)

2) การจัดโครงสร้างที่มีความเลื่อมล้ำและขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีที่มาแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ เช่น จำนวนสมาชิกสภา จำนวนเขตเลือกตั้ง จำนวนประชากร มีสัดส่วนไม่สอดคล้องและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่นเทศบาลนครกำหนดให้จำนวนประชากรมากกว่า 50,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภา 24 คน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนประชากรมากกว่า 500,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน หรือในกรณีเทศบาลเมืองมีจำนวนประชากรมากกว่า 10,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน ในขณะที่เทศบาลนคนมีจำนวนประชากรมากกว่า 50,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน (คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559, 6) จากปัญหาดังกล่าวมีข้อเสนอให้ปรับโครงสร้าง

การเลือกตั้ง จำนวนเขตเลือกตั้ง โดยเพิ่มฐานเกณฑ์ประชากรให้มีความเหมาะสมกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559, 32-33)

นอกจากนี้มาตรฐานในการจัดโครงสร้างของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความหลากหลาย มีความแตกต่างกันในระหว่างเทศบาลด้วยกัน เทศบาลในเขตพื้นที่เมืองหรือพื้นที่เจริญได้รับการสนับสนุนมากกว่าเทศบาลในพื้นที่ชนบทก่อให้เกิดความเลื่อมล้ำ (คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559, ข)

จากประเด็นปัญหาข้างต้นมีข้อเสนอแนะให้ปฏิรูปด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล โดยมีความเห็นให้องค์การบริหารส่วนตำบลโดยยกฐานะให้เป็นเทศบาล และปฏิรูปเทศบาลให้มีรูปแบบเดียวกันและควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาล หรือควบรวมระหว่างเทศบาลด้วยกันนั้น จากการศึกษาพบว่าข้อเสนอทั้งสองประการมีข้อดีและข้อเสียดังนี้

- การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ในส่วนนี้ได้มีการวิเคราะห์ถึงข้อดีของการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบเทศบาล โดยเห็นว่ารูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบที่มีความเป็นสากล มีฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และเมื่อมีการยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล การบริหารงานในโครงสร้างที่เป็นเอกภาพทำให้ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำ นอกจากนี้การยกระดับเป็นเทศบาลจะทำให้มีภารกิจตามกฎหมายเพิ่มขึ้นจากเดิมที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะทำให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลนั้นมีข้อโต้แย้งว่าอาจเกิดปัญหาในบางประการ ได้แก่ ในกรณีที่พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเดิมอยู่ในที่ห่างไกล ทุรกันดารหรือเป็นเขตป่า เขตชนบท หรือมีลักษณะพิเศษ เช่น เกาะ หรือเป็นชุมชนชาวเผ่าท้องถิ่นอาจมีอุปสรรคในการบริหารงานในรูปแบบเทศบาลได้ เนื่องจากเห็นว่ารูปแบบเทศบาลมีความเหมาะสมกับพื้นที่เมืองและอาจกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, 8-9)

- การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน มีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้เหลือเพียง 2 ระดับได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และควบรวมเทศบาลขนาดเล็กเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ จะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องภารกิจที่ซ้ำซ้อนและเป็นการประหยัดงบประมาณ นอกจากนี้เป็นการแก้ปัญหาให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กที่ไม่มีศักยภาพในการเลี้ยงตัวเองซึ่งหากมีการควบรวมจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้มีศักยภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีต้องพิจารณาจากความต้องการและประโยชน์ที่จะเกิดต่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีข้อพิจารณาถึงข้อเสียบางประการ ได้แก่ การบริหารงานที่อาจจะเกิดความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นเมื่อมีการควบรวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ รวมทั้งข้อพิจารณาถึงขนาดที่เหมาะสมของการควบรวมว่าควรกำหนดขอบเขตอย่างไร เช่น พิจารณาจากประชากร พื้นที่ หรือมิติทางเศรษฐกิจและสังคม หากไม่มีการพิจารณาที่รอบคอบก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในภายภาคหน้าได้ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าหากมีการควบรวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อาจเกิดการผูกขาดตัดตอนรวบอำนาจการบริหารโดยผู้มีอิทธิพลที่จะเข้ามาครอบงำท้องถิ่นได้ด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, 9)

ในส่วนนี้ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 14 ที่ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ปละเมื่อเทศบาลมีรูปแบบเดียวแล้วจะดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลและควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเพื่อให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีศักยภาพในการบริหารงบประมาณและรายได้ รวมทั้งการควบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อาจควบรวมกันได้โดยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎรในพื้นที่นั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ได้แก่ รายได้ ประชากร ความหนาแน่น พื้นที่ รายจ่ายประกอบกัน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาควบรวม ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่เกษตรกรรมหรือในพื้นที่เขตชนบทหรือพื้นที่ที่เศรษฐกิจความเจริญยังเข้าไปไม่ถึงได้รับการบริการสาธารณะเทียบเท่ากับราษฎรที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหรือเขตเทศบาลนคร (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559, 32)

3) ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากประเด็นปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่มีการปกครองที่ทับซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่การปกครองขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่มีขีดความสามารถของบุคลากร งบประมาณและการบริหารงานที่จำกัด เป็นการบริหารงานที่ไม่เกิดประสิทธิภาพ มีข้อจำกัด (จรัส สุวรรณมาลา, ม.ป.ป., 1-2)

สำหรับประเด็นข้อเสนอในการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบเลิกไม่มีรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่ได้ข้อยุติ แต่อย่างไรก็ดีมีความเห็นของนักวิชาการในประเด็นดังกล่าวเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นว่าควรจะยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีความเห็นว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทับซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีผลกระทบต่อการบริการสาธารณะเนื่องจากยังคงรูปแบบท้องถิ่นขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลไว้ แต่อย่างไรก็ดี หากท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใดได้เนื่องจากในภารกิจนั้น ๆ ต้องใช้หน่วยดำเนินการที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพก็เป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการและจะทำมาซึ่งการลดปัญหาความทับซ้อนในพื้นที่ งบประมาณ ภาษีระหว่างพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, 5) แต่อย่างไรก็ดีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้วย (ชัยมงคล ไชยรบ, 2557, 10)

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าควรคงรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้แต่ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่และโครงสร้างให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทที่มีการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่มีข้อเสนอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปรับปรุงบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับบน” (Upper Tier) ที่มีขนาดใหญ่ มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาเป็นฝ่ายอำนวยการ ให้จัดทำบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นขนาดเล็ก หรือท้องถิ่นทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการได้แต่มีข้อจำกัดหรือไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ภารกิจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

การจัดการศึกษาขนาดใหญ่ การรักษาพยาบาล การดูแลสุขภาพขนาดใหญ่ การจัดการด้านประปา ไฟฟ้า การจัดการน้ำเสีย การจัดการขยะ มลพิษ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น (สรณะ เทพเนาว์, 2558) ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ให้คงเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ท้องถิ่นระดับจังหวัด (Upper Tier) และท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด (Lower Tier) และรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นรูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, 5) ซึ่งการคงรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ก่อให้เกิดผลดีโดยการไม่ต้องไปกระทบต่อหน่วยงานและไม่กระทบต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ดีแม้จะมีข้อดีในประเด็นดังกล่าวก็ต้องปรับปรุงภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจนและไม่ทับซ้อน ซึ่งมีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวในหลายลักษณะ ได้แก่ ข้อเสนอในการปรับบทบาทให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดดูแลเรื่องงบประมาณของท้องถิ่นและให้มีบทบาทในการดูแลภาพรวมของการพัฒนาในจังหวัด (สติธร ธนานิธิโชติ, 2557, 13) และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่ภาพรวมของจังหวัด เช่น งานด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการปัญหาขยะมลพิษ งานด้านการศึกษา งานด้านส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น (สรณะ เทพเนาว์ และคณะ, 2557, 9) ซึ่งในข้อเสนอให้คงรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้สอดคล้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 12 และมาตรา 14 ที่ได้วางหลักให้ประบบเปลี่ยนบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานอำนวยการ สนับสนุน บูรณาการ ส่งเสริม การดำเนินการให้กับเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานเมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอหรือการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนและโครงการได้รับความเห็นชอบจากเทศบาล (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559, 32)

1.2.3 ปัญหาการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำ

จากการศึกษาพบว่าการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน เช่น การเพิกถอนมติสภามีบังคับใช้เฉพาะในองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่มีบังคับใช้ในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่มาของจำนวนสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคุณสมบัติของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน เกิดความล้าสมัย ขาดความชัดเจนและในการบังคับใช้ทำให้มีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายแตกต่างกันไป ไม่สอดคล้องและไม่รองรับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

2) ปัญหาเรื่องความสามารถในการบริหารงานที่จำกัด

สำหรับปัญหาเรื่องความสามารถในการบริหารงานที่จำกัดนี้ จากการศึกษาพบว่าขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการที่จำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในจังหวัดหนึ่ง ๆ เมื่อกันแล้ว มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณ มีบุคลากรที่มีความรู้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพัฒนาขีดความสามารถของ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความพร้อมในการจัดทำภารกิจและจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพตอบสนองความต้องการของประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, สัมภาษณ์, 2560) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องพิจารณาถึงจำนวนและขนาดที่เหมาะสมที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

สำหรับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดภารกิจให้ชัดเจนและกำหนดให้มีการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด และให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจกิจการท้องถิ่นได้โดยความร่วมมือของสมัชชาพลเมือง/องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม โดยกำหนดบทบาทให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นในการพัฒนาเชิงพื้นที่ด้วย (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, 18)

บทที่ 2
อำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงปัญหาด้านอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2.1) และสภาพปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะ (2.2)

2.1 อำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้รวม 10 ประการ และนอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อีก 29 ประการด้วยกัน

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด)ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2542 มีดังต่อไปนี้

ก. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

ข. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ค. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

ง. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

จ. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

ฉ. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

ช. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ซ. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ฌ. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ญ. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่บริหารส่วนจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตสภาตำบลตามข้อ ฉ. จะได้แก่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อันได้แก่

การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรค การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีน้ำสะอาด โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ไฟฟ้าแสงสว่าง รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ถึงมาตรา 49 ยังได้บัญญัติถึงการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อีกหลายกรณี คือ

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

ข. กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ค. องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

ง. องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปแล้วทั้งหมด อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้ คือ

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันการควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจประกาศกำหนด (นันทวัฒน์, 2552)

2.1.2 เทศบาล

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน คือ

(1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน

(2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(3) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

(5) การสาธารณูปการ

(6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

(7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(9) การจัดการศึกษา

(10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การส่งเสริมกีฬา

(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(16) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(17) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(18) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(19) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(20) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(21) การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์

(22) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(23) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(24) การผังเมือง

(25) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(26) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(27) การควบคุมอาคาร

(28) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(29) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(30) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจประกาศกำหนด

นอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

ข. การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น

ค. การสาธารณูปการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

ง. การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

จ. การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา เป็นต้น

ฉ. การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

ช. การทะเบียนราษฎร์

ซ. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน (ประยูร, 2551, หน้า 352-354)

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่นการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และมาตรา 57 ตรี แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ

ก. การทำกิจการภายนอกเขต เทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่าง ๆ ภายนอกเขตของตนได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

(ก.1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(ก.2) ได้รับความยินยอมจากเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบล แห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ

(ก.3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. การทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นในบริษัทจำกัด

เทศบาลทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ข.1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(ข.2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน และ

(ข.3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา 58 และมาตรา 59 ยังได้บัญญัติให้จัดตั้ง**สหการ**ขึ้นได้ สหการเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน สหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหารซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

2.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดถึงหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 9

ประการด้วยกัน และนอกจากนี้ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นเช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลรวม 31 ประการด้วยกัน ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้นในส่วนอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว มาตรา 68 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังได้กำหนดถึงกิจการซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำในเขตของตนได้ คือ การจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีการบำรุงการไฟฟ้า ทางระบายน้ำ สถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ การจัดให้มีและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม การท่องเที่ยวและการผังเมือง เป็นต้น

2.1.4 กรุงเทพมหานคร

บัญญัติไว้ในมาตรา 89 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้โดยแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 13 ประเภท ดังนี้

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ข. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

ค. การสาธารณสุข ได้แก่ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล

ง. การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ การขนส่ง การวิศวกรรมจราจร ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม

จ. การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มีตลาด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดที่อยู่อาศัย การควบคุมความปลอดภัยและการรักษาอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

ฉ. การผังเมือง การควบคุมอาคาร

ช. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ซ. การศึกษาและส่งเสริมการกีฬา

ฌ. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ญ. การสังคมสงเคราะห์และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ

ฎ. การสันทนาการ เช่น ให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

ฏ. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ฐ. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ บรรดาอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมอบให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี โดยในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดเพิ่มอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเข้าไปอีกประการหนึ่งคือ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้ในมาตรา 18 ซึ่งในมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นไปตามมาตรา 16 และมาตรา 17 คือ มีอำนาจหน้าที่รวมทั้งหมดของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1.5 เมืองพัทยา

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวม 31 ประการด้วยกันเช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ส่วนอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยานั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 62 รวม 14 ประการด้วยกัน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและที่จอดรถ การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมตลอดทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจพบว่า ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอจะจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1. ปัญหากระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2. ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2.1 ปัญหากระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และ 2 แล้วนั้น ถือได้ว่ามีความก้าวหน้าไม่มากนัก ภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการจ่ายเบี้ยยังชีพประเภทต่าง ๆ) และสำหรับเทศบาลหรือ อบต. จะได้รับการถ่ายโอนงานด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคมด้วย แต่ในภาพรวมนั้นภารกิจแต่ละด้านที่มีการถ่ายโอนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ราวร้อยละ 10 - 73 ของ อบจ. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าว และราวร้อยละ 5 - 30 ของเทศบาลและ อบต. ที่รับถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าวตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และ 2
- ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ราวร้อยละ 5 - 30 ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ (ไม่นับรวมอาหารกลางวัน-อาหารเสริม-เบี้ยยังชีพ)
- สำหรับภารกิจด้านอื่น ๆ มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนภารกิจไม่เกินร้อยละ 30 และภารกิจที่ถ่ายโอนเหล่านี้ส่วนใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ดำเนินการต่อแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากขาดความพร้อม ขาดบุคลากร หรือขาดแคลนงบประมาณดำเนินการ (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 6-16)

แม้ว่าแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้วางข้อกำหนดและทิศทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ค่อนข้างเป็นระบบ แต่ในการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวกลับพบว่ามีภารกิจหลายประเภทที่มีการถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วพบปัญหาและอุปสรรคเป็นจำนวนมาก จากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถรวมรวมสภาพปัญหาโดยแบ่งกลุ่มตามสาเหตุของปัญหาได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรกระจายอำนาจและนโยบายของรัฐบาล (และการเมืองระดับชาติ) ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ และปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรกระจายอำนาจและนโยบายของรัฐบาล (และการเมือระดับชาติ)

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาในกลุ่มนี้เป็น “ต้นธาร” ของปัญหาด้านการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านอำนาจหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับปัญหาในกลุ่มนี้รวมรวมมาได้ 4 ประการ ได้แก่

(1) องค์กรที่รับผิดชอบในส่วนกลางหรือในระดับนโยบายมีการทำงานแยกเป็นสามส่วน ได้แก่ คณะกรรมการกระจายอำนาจและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) การแยกส่วนงานทางนโยบายและการกำกับดูแลเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการผลักดันการกระจายอำนาจและการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีเอกภาพ และมีทิศทางที่สอดคล้องกัน จนเกิดกระแสเรียกร้องจากหลายภาคส่วนให้มีการปรับโครงสร้างองค์กรรับผิดชอบ โดยให้แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไปทางเดียวกันคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีทัศนคติที่ค่อนข้างเป็นลบต่อการกระจายอำนาจและมีแนวโน้มไปในทางหวงกันอำนาจ จึงมีข้อเสนอให้รวมทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการ

กระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจแล้วจัดตั้งเป็นกระทรวงหรือเป็นองค์กรอิสระในรูปแบบของสภาการปกครองท้องถิ่น หรือยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันเป็นหน่วยงานระดับต่ำกว่ากรมในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อให้มีบทบาทและสถานะทางราชการในการติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-82)

(2) ปัญหาทางนโยบายของรัฐบาลที่รับผิดชอบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต้องการใช้กลไกของส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้การบริหารของรัฐบาล เป็นเครื่องมือการผลักดันการจัดบริการสาธารณะภายใต้ภารกิจของส่วนราชการนั้น ๆ ให้สนองต่อนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเกี่ยวพันกับความนิยมหรือความพึงพอใจทางการเมืองของประชาชนต่อรัฐบาล แต่ภายหลังการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ปรากฏว่ารัฐบาลมิได้เร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบกระบวนการตามแผนการการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการฯ แต่อย่างใด ด้านรัฐบาลก็ไม่ได้ผลักดันให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติในการบริหารประเทศที่จะมุ่งมั่นการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวง กรม ที่มีหน้าที่ต้องถ่ายโอนภารกิจไม่มีการเร่งรัดให้ส่วนราชการในสังกัดดำเนินการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ และในภาพรวม จึงเป็นช่องว่างให้ส่วนราชการเลือกที่จะไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจได้เอง (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-81)

(3) รัฐบาลไม่เร่งรัดดำเนินการตรากฎหมายที่กำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ ภารกิจความรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ยังคงต้องการให้กระทรวงและกรมในส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านให้ข้อมูลตรงกันว่า ปัญหาอุปสรรคการถ่ายโอนภารกิจที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิม ส่งผลให้เกิดสภาพ “งานโอนแต่คนและเงินไม่โอน” กล่าวคือ มีการถ่ายโอนภารกิจโดยผลของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจแต่ไม่สามารถตัดโอนงบประมาณและบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (วุฒิสาร, 2559), (วีระศักดิ์, 2560)

(4) ตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจฉบับแรกและฉบับที่สอง มีหลายกรณีที่สะท้อนนโยบายและแรงกดดันทางการเมือง กล่าวคือ รัฐบาล พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทรวง กรมซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจที่ต้องถ่ายโอน เข้ามามีบทบาทและโน้มน้าวให้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านสาธารณสุข (การถ่ายโอนสถานพยาบาล) ด้านการศึกษา (การถ่ายโอนสถานศึกษา) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (กรณีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และ สถานการณ์คงอยู่หรือการยุบกรมทางหลวงชนบท) จนทำให้ไม่เกื้อหนุนต่อการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-81)

2) ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ

ปัญหาในข้อนี้สะท้อนความไม่จริงใจของราชการส่วนกลางที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจ รวบรวมได้ 10 ประการ ดังนี้

(1) ส่วนราชการขาดเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจทั้งฉบับแรกและฉบับที่สอง รัฐไม่สามารถจะแบ่งสัดส่วนรายได้ให้ท้องถิ่นได้ถึงร้อยละ 35 ตามที่เคยตั้งเป้าไว้ ปัจจุบันรัฐบาลกลางแบ่งรายได้แก่ท้องถิ่นเพียงร้อยละ 25 เท่านั้น (สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 9) นอกจากนี้สำหรับบางภารกิจของส่วนราชการ เช่น ด้านการศึกษา และการสาธารณสุข ฯลฯ พบว่ามีส่วนราชการหลายแห่งที่มีการปรับภารกิจ บทบาท และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ในเรื่องการประเมินความพร้อมการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์รับการถ่ายโอน ไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมินความพร้อม ทั้ง ๆ ที่บางครั้งเกณฑ์การประเมินดังกล่าวไม่เคยถูกนำมาใช้กับส่วนราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์เหล่านั้นขึ้นมาเลย (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-82)

(2) วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด กล่าวคือ ภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด คือเทศบาลและ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ 70 ของเทศบาลและอบต. มีขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัดไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนลงไปได้ ในขณะเดียวกันรัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่งคือการใช้กุศโลบายให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจ (voluntary basis)ทั้งนี้ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีการบังคับ ไม่มีการผลักดันไม่มีการลงโทษและไม่มีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐสู่ชุมชนท้องถิ่นการกระจายอำนาจจึงไม่ได้ผลสำเร็จมากเท่าที่ควรและประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลปัญหาหรือคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจดำเนินการและมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้อย่างเพียงพอตามบทบัญญัติของกฎหมาย (วีระศักดิ์, 2557, หน้า ข-3)

(3) การถ่ายโอนภารกิจยังคงเป็นไปอย่างจำกัด กล่าวคือ รัฐบาลกลางไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก แต่จะถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับงบประมาณเล็ก ๆ เช่น เรื่องเบี้ยยังชีพ เรื่องนมโรงเรียน เป็นต้น (สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 9) การกำหนดภารกิจของส่วนราชการที่จะถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังกระจุกตัวอยู่เฉพาะภารกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต รวมทั้งกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนก็จำกัดเพียงบางกิจกรรม เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น (โกวิทย์, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2559, หน้า 417)

(4) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจไม่ครบถ้วน/ถ่ายโอนไม่หมด-ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจ งบประมาณ บุคลากร

แนวปฏิบัติและวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร ภารกิจที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่ใช้งบประมาณในการลงทุนทำบริการสาธารณะสูง (capital intensive) เช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง ส่วนราชการในส่วนกลางกลับมิได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนไม่สามารถดำเนินการในภารกิจนั้น ๆ ได้ ในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องการส่งคืนภารกิจเหล่านั้น นอกจากนี้กระบวนการถ่ายโอนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาว่า ส่วนราชการต่าง ๆ มักถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจหน้าที่ แต่ในด้านวัสดุอุปกรณ์ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้มีการส่งมอบอย่างเป็นระบบ เช่น สถานีขนส่ง การดูแลสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การผังเมือง การดูแลรักษาทางน้ำ ฯลฯ (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 6-17, 10-82) (โกวิทย์, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2559, หน้า 417)

(5) ปัญหาการถ่ายโอนให้ไม่ครบกระบวนการของการดำเนินภารกิจหรือขาดอำนาจหน้าที่/อำนาจตัดสินใจ/อำนาจอนุญาต-อนุมัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่รับการถ่ายโอนไปแล้วแต่ประสบปัญหาว่าไม่สามารถบริหารภารกิจที่ถ่ายโอนได้ครบวงรอบของภารกิจนั้น เนื่องจากส่วนราชการไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจให้ครบถ้วน โดยเฉพาะอำนาจทางปกครองตามกฎหมายของภารกิจนั้น ๆ ที่ระบุว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ไม่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจหรือไม่สามารถมอบอำนาจไปให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ด้วยข้ออ้างว่าเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางที่ต้องดูแลรับผิดชอบ หรือติดเงื่อนไขของกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินหรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ จึงทำให้ไม่สามารถมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นต้น ดังนั้น อำนาจตามกฎหมายของภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถใช้อำนาจทางปกครองได้ เช่น อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมการขนส่งทางบก อำนาจตามกฎหมายน่านน้ำ เป็นต้น และส่งผลทำให้การถ่ายโอนภารกิจประสบกับความล้มเหลว (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-82)

(6) ส่วนราชการไม่ได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจอย่างเพียงพอและทั่วถึง ภารกิจที่ปราศจากการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ อาทิ การชั่ง ตวง วัด การดูแลสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ และการผังเมือง ฯลฯ (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 6-17) ข้อเท็จจริงทั้งจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิปรากฏตรงกันว่า ส่วนราชการไม่มีการทำแผนงานรองรับการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบนัก หรือหากมีการจัดอบรม/ประชุมชี้แจงก็กระทำได้อย่างจำกัด เพราะส่วนราชการเดิมก็มิได้จัดเตรียมงบประมาณหรือการดำเนินการจัดเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเพียงพอและทั่วถึง กล่าวคือ ส่วนราชการดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแค่การแจ้งเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่ามีการถ่ายโอนภารกิจให้แล้ว แต่ยังขาดการดำเนินการกระบวนการอื่น ๆ เช่น การชี้แจง การฝึกอบรมให้เข้าใจกระบวนการปฏิบัติงานซึ่งมีทั้งภารกิจที่ต้องใช้เวลา เทคนิควิชาการ หรือเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการตามกฎหมาย (วุฒิสาร, 2559) (ณรงค์, 2560) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับช่วงภารกิจต่อไม่ได้ และถึงแม้ว่าส่วนราชการบางแห่งจะมีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ้าง แต่จากภารกิจที่ถ่ายโอนแบบปูพรมขนานใหญ่ให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่มีจำนวนราว 8 พันแห่ง อาจส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั่วถึงและเพียงพอ เนื่องจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจก็มีปัญหาด้านงบประมาณในการเตรียมความพร้อมที่มีไม่เพียงพอเช่นกัน กระบวนการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวจึงขาดตอน และส่งผลให้ไม่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ไปอย่างน่าเสียดาย (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-82 - 10-83)

(7) ปัญหาการตีความภารกิจถ่ายโอนที่ไม่เกื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็น

(7.1) ปัญหาเกี่ยวกับตีความภารกิจที่จะถ่ายโอนว่าเป็นภารกิจด้านความมั่นคง เนื่องจากหลักการถ่ายโอนภารกิจจะไม่ครอบคลุมถึงภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงมีส่วนราชการหลายหน่วยพยายามตีความภารกิจของตนเองว่าเป็นเรื่องความมั่นคง จึงไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจาตัวประชาชน งานดูแลกิจการรับซื้อ/ขายของเก่า ฯลฯ ที่ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง และไม่ต้องการให้มีการถ่ายโอนเนื่องจากให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความมั่นคง เป็นต้น ซึ่งการตีความในลักษณะดังกล่าวยังขาดการศึกษาทางนโยบายที่มารองรับว่าการปฏิบัติงานภารกิจที่อ้างว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้นมีความเกี่ยวข้องกันแท้จริงหรือไม่อย่างไร การที่ส่วนราชการไม่มีการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนำตัวแปรด้านความจำเป็นในพื้นที่มาพิจารณาเพื่อแยกแยะให้เกิดความชัดเจนว่าภารกิจที่ถ่ายโอนในพื้นที่ที่จะมีปัญหาความมั่นคงกับพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านความมั่นคงหรือไม่อย่างไร การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จึงส่งผลให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเสนอให้มีการถอนบัญชีภารกิจ/งานที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการฯ และเป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจในที่สุด

(7.2) ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจตีความว่าภารกิจเป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการ หรือเป็นงานเกี่ยวกับฐานข้อมูลที่ต้องการการเชื่อมเครือข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ จึงไม่อาจถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ เช่น ภารกิจการจดทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งให้เหตุผลว่าเป็นการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทะเบียนรถยนต์และเกี่ยวข้องกับการลักลอบสวมทะเบียนรถยนต์ การโจรกรรมรถยนต์ ซึ่งกรมการขนส่งทางบกใช้เป็นข้ออ้างการไม่ถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีดังกล่าวนี้จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่ามีความเกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลอย่างแท้จริงหรือไม่ และถึงแม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องในเชิงของการเชื่อมต่อฐานข้อมูล แต่จะสามารถออกแบบระบบแม่ข่าย/ลูกข่ายให้เชื่อมกันระหว่างรัฐกับส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจนี้ร่วมกันได้หรือไม่ในอนาคต ซึ่งจะทำให้ภาพของการจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับร่วมกันทั้งจากฝ่ายรัฐและฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-83-10-84)

(8) ปัญหาด้านบุคลากรที่ต้องถ่ายโอนไปควบคู่กับการถ่ายโอนภารกิจที่ขาดความสมดุล ถึงแม้ว่าแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจฉบับที่สอง ไม่ได้กำหนดว่าการถ่ายโอนภารกิจจะต้องดำเนินการไปพร้อมกันทีเดียวระหว่างงาน คน และเงิน ส่วนราชการเจ้าของภารกิจถ่ายโอนไม่มีนโยบายสนับสนุนหรือผลักดันให้มีการถ่ายโอน นอกจากนั้นยังมีการสร้างงานใหม่ขึ้นมารองรับข้าราชการในสังกัด ทำให้กลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับดำเนินภารกิจถ่ายโอนได้อย่างต่อเนื่อง (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-84)

(9) ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณตามภารกิจที่ถ่ายโอน แผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจฉบับที่สองกำหนดเงื่อนไขว่า ภารกิจใดที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้สำนักงบประมาณไม่มีการตั้งงบประมาณให้กับภารกิจของส่วนราชการเดิม เพื่อที่จะได้โอนงบประมาณไปให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ ต่อไป อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติพบว่าสำนักงบประมาณไม่มีข้อมูลตรวจสอบได้ว่าภารกิจใดของส่วนราชการที่ได้ถ่ายโอนไปให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอย่างชัดเจน สำนักงบประมาณทาการพิจารณาได้เพียงภาพรวมของงบประมาณในแต่ละกระทรวง กรมเท่านั้นว่าจะจัดสรรให้อย่างไร ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจกลับเป็นเรื่องของกระทรวง กรม ที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเอง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งงบประมาณได้เอง เมื่อส่วนราชการไม่ต้องการกระจายอำนาจ ก็จะมิได้ปรับลดงบประมาณในงานที่ถ่ายโอนไปแล้วลงเพื่อนำไปเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามส่วนราชการกลับสร้างงานขึ้นใหม่ ขยายขอบเขตภารกิจขึ้นมาทดแทนของเดิม และให้บุคลากรที่เคยทำภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว ไปรับผิดชอบภารกิจใหม่ที่สร้างขึ้นมาโดยอาศัยระบบการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการใช้ฐานงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมา และเพิ่มงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป ดังนี้เป็นต้น ในท้ายที่สุดงบประมาณของกรมจึงไม่มีทางที่จะลดลง แต่กลับมีเพิ่มขึ้นตลอดเวลา และสำนักงบประมาณก็ไม่สามารถพิจารณาควบคุมหรือตัดทอนได้อย่างมีประสิทธิผล และนอกจากนั้น มีหลายกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมอ้างว่า “นักการเมืองในพื้นที่” ร้องขอให้ขยายภารกิจของส่วนราชการ สร้างงานในพื้นที่โดยอ้างเหตุภารกิจนั้นสามารถทำได้แบบคู่ขนานระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางที่กำหนดในแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง ท้ายที่สุดก็จะไม่มีการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-84)

(10) ปัญหาทัศนคติของข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทัศนคติและค่านิยมของข้าราชการที่ว่าข้าราชการในสังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีศักดิ์ศรีสูงกว่าในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 9) ข้าราชการเหล่านั้นมักมองว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมักขาดความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจว่านักการเมืองท้องถิ่น/พนักงานส่วนท้องถิ่นจะบริหารภารกิจที่ถ่ายโอนได้ดีกว่าส่วนราชการที่รับผิดชอบแต่เดิม มุมมองเหล่านี้สะท้อนจากข้าราชการระดับสูงในระดับผู้บริหารกระทรวง กรมหลายแห่งที่เกรงว่าเมื่อถ่ายโอนภารกิจถ่ายโอนบุคลากรของตนไปให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ภารกิจจะเสียหายข้าราชการจะเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่มีความก้าวหน้า หรือขาดขวัญกาลังใจ ในระบบการบริหารงาน ระบบการบริหารงานบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีท่าทีที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจแต่ประการใด (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-85)

3) ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในข้อนี้รวบรวมได้ 5 ประการ ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีศักยภาพเพียงพอและยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองเพียงพอ (สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 9)

ส่งผลให้ในแต่ละปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจำนวนมากได้ทั้งหมด โดยเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณดำเนินงานตามโครงการ/ภารกิจ เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านระบบสาธารณูปการ หรืองานด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้นคือ ภารกิจจำนวนมากถ่ายโอนลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กดังเช่น อบต. ในสัดส่วนและประเภทที่มากกว่าภารกิจถ่ายโอนไปสู่ อบจ. ด้วยเหตุนี้ย่อมเกิดข้อจำกัดต่อ อบต. หรือเทศบาลขนาดเล็ก ๆ ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะองค์กรขนาดเล็ก ๆ เหล่านี้มักประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จนเรียกได้ว่าความไม่สมดุลในการถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านี้ส่งผลเสียต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมากกว่าก่อให้เกิดผลดี

(2) การไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่จะสามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ โดยเฉพาะภารกิจประเภทที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางส่งผลให้ หลาย ๆ ภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับไปสร้างปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจนั้นแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่มีบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความรู้ ความชำนาญในการดาเนินการตามภารกิจ การจะจ้างบุคลากรเพิ่มก็มีปัญหาเรื่องกรอบอัตรา และงบประมาณด้านบุคลากรที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้หลายภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดบุคลากรดำเนินงาน และสะดุดลงได้ ในทานองเดียวกัน การพัฒนาทรัพยากรบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดทำภารกิจใหม่ ๆ ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดการวางแผนพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับการถ่ายโอน และมิได้จัดทาการวิเคราะห์ความต้องการในการฝึกอบรมหรือพัฒนาโดยใช้กรอบอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้แก่บุคลากร จึงส่งผลทำให้การรับช่วงภารกิจต่าง ๆ จากส่วนราชการนั้นเกิดการขาดตอน (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-85)

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจำแนกบทบาท อำนาจหน้าที่ ในภารกิจที่ถ่ายโอนว่า เป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการภายใต้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินภารกิจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องตราบทบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามภารกิจนั้น นอกจากนั้นยังขาดระบบการบริหารการจัดการที่ดีในการปรับตัวเพื่อรองรับภารกิจใหม่ ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม ภารกิจอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ในที่สุดย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดระบบการบริหารที่จะควบคุม ดูแลการดาเนินงานให้เป็นไปตามภารกิจถ่ายโอนอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีการปฏิบัติตามหลักการของแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง เรื่องกำหนดรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดไว้ 6 รูปแบบ คือ ดำเนินการเอง / ซื้อบริการ / สหการ / ดำเนินการร่วมกับรัฐ / ดำเนินการคู่ขนานกับรัฐ / สัมปทาน ตามสถานะและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมุ่งดำเนินการเองเพียงอย่างเดียวซึ่งย่อมเป็นภาระที่เกินศักยภาพด้านการคลัง และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้อย่างชัดเจน (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-86)

(4) การถ่ายโอนภารกิจที่มาพร้อม ๆ กันแบบปูพรม (symmetric) ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดช่วงเวลา 15 ปีที่ผ่านมา อาจเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมนัก ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเป็นองค์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะ อบต. และเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล หรือเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจาก อบต. ในขณะที่ระบบการบริหารองค์กรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นขาดระบบปฏิบัติการที่จำเป็นที่จะทาให้ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น ขาดระบบการบริหารองค์กรที่ทันสมัย และขาดศักยภาพในการปรับตัวรับมือกับภารกิจและปัญหาท้าทายใหม่ ๆ ฯลฯ การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในช่วงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งเริ่มต้นตั้งหลักจึงย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพที่จากัดของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ (วีระศักดิ์, 2557, หน้า 10-86) นอกจากนี้ยังส่งผลให้ภารกิจถ่ายโอนกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรงกัน/ไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ เช่น การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ งานดูแลโบราณสถาน การดูแลโรงงาน

(5) ปัญหาในเรื่องการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น (1) มีแนวคิด (Conceptualization) ที่แตกต่างกันระหว่างความคิดที่ว่าเป็นองค์กรที่มีความอิสระหรืออยู่ในกำกับดูแลมากน้อยเพียงใด (2) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างระดับบนระดับล่างไม่ชัดเจน ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยน ขาดความสอดคล้องการบริหารงานที่มีแนวโน้มเป็นราชการมากขึ้น จึงขาดความคล่องตัว ปัญหาบุคลากร เช่น การแต่งตั้งไม่เป็นธรรม เล่นพรรคเล่นพวก ข้าราชการท้องถิ่น ไม่สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ระมัดระวังตัว ไม่กล้าขัดใจผู้นำท้องถิ่น ปัญหาวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนใหญ่ขาดผู้มีความรู้ ขาดประสบการณ์ (3) ปัญหาจากปัจจัยที่ส่งเสริมระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบปฏิรูป ระบบคลังท้องถิ่น ศักยภาพของท้องถิ่น เป็นต้น (4) ปัญหาจากสภาพแวดล้อม (Externals Factor) เช่น ภาคราชการ ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการภูมิภาค (CEO) การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการ ภาคการเมือง ในเรื่องการถูกแทรกแซงด้วยการเมืองระดับชาติ นโยบายรัฐบาล ในเรื่องนโยบายลักษณะมุ่งดำเนินการกับประชาชนโดยตรงที่กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ เช่น นโยบายด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ เป็นต้นขาดความชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (5) ปัญหาการบริหารแผนการกระจายอำนาจ เช่น การขาดเอกภาพในการมองเห็นทั้งระบบก่อนถ่ายโอน การแก้ปัญหาที่เป็นเวลา การแก้ปัญหาระดับจังหวัดการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก การมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ (สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 9-10)

กล่าวโดยสรุปปัญหาเหล่านี้มีที่มาจากทั้งนโยบายของรัฐส่วนกลาง ฝ่ายราชการ/หน่วยขับเคลื่อนนโยบายที่มีได้มีการวางระบบปฏิบัติการหรือการเตรียมความพร้อม/การพัฒนาระบบข้อมูลให้พร้อมเพียงพอแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา อีกส่วนหนึ่งก็เกิดจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่อาจไม่ให้ความสนใจหรือเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจถ่ายโอนอย่างเต็มที่

2.2.2 ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่สามารถแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนได้โดยมีสาเหตุดังต่อไปนี้ (แสงระวี, 2551, หน้า 100-156)

1) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเนื้อหาสาระตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีทั้งสิ้น 5 หมวด รวม 37 มาตรา และมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 แต่ระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่และเนื่องจากเนื้อหาสาระของบทมาตราต่าง ๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาบทมาตราทั้ง 37 มาตราแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนด โดยมีประเด็นที่พิจารณาได้ ดังนี้

(1) การแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ มีข้อสังเกต 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทมาตราใดที่กล่าวถึงขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค คงมีแต่การกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 16 ถึง มาตรา 18 เท่านั้นแต่ไม่ได้มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่ามีประการใดบ้าง และในส่วนของบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าภารกิจเหล่านั้น เรื่องใดเป็นหน้าที่ที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Functions) และเรื่องใดเป็นหน้าที่ของรัฐเพียงแต่ได้มีการมอบหรือโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน (Transferred/ Delegated Functions) (นครินทร์, 2546, หน้า 37-38) ทั้งนี้ บทมาตราที่กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะปรากฏอยู่เพียงสองมาตรา ดังนี้

มาตรา 21 บัญญัติว่า “*บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้*

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้”

มาตรา 30 บัญญัติว่า “*แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้*

ฯลฯ

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ”

ฯลฯ

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่สร้างความชัดเจนว่าราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต่างกันเพียงใด ทำให้ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับในการศึกษาว่ากระทรวง ทบวง กรม แต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่อย่างใดเหลืออยู่บ้าง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทซึ่งสังกัดกระทรวงคมนาคม เป็นต้น โดยต้องพิจารณาประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตัดส่วนที่เป็นอำนาจและหน้าที่ ซึ่งส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดแต่เพียงว่าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องถ่ายโอนภารกิจใดบ้างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นโดยไม่ได้แบ่งแยกให้ชัดเจนว่าเมื่อถ่ายโอนไปแล้วราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะคงเหลือภารกิจอย่างใดบ้าง เท่ากับว่าระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารทั้ง 3 ส่วนให้มีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อเทียบกับแต่เดิมซึ่งยังไม่ได้มีการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาเนื้อหาของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่าไม่ได้มีการระบุหรือแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่างของบริการสาธารณะแต่ละประเภทว่ากรณีใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๆ ที่มาตรา 30 (2) ได้กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เมื่อพิจารณาแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กลับพบว่าขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐปรากฏอยู่แต่เฉพาะในหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจซึ่งระบุว่า “จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณา พิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม” เท่านั้น จึงเท่ากับเป็นการให้หลักการว่า “งานหรือกิจกรรมดังกล่าวเป็นงานของรัฐโดยแท้ที่ไม่สามารถกระจายอำนาจ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการแทนได้เลย” และสำหรับงานหรือกิจกรรมอื่นที่ไม่เข้าลักษณะข้างต้นนี้เมื่อส่วนราชการแต่ละแห่งถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนแล้ว ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่เคยมีอยู่เดิมต้องถูกตัดทอนและไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในการดำเนินภารกิจนั้น ๆ อีกต่อไป

การระบุเพียงเท่านี้ไม่เพียงพอที่จะกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการจัดทำบริการสาธารณะให้ชัดเจนได้ เนื่องจากปัจจุบันมีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงรวมทั้งสิ้น 20 กระทรวง (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.) ทำให้เกิดข้อสังเกตว่างานหรือกิจกรรมที่ไม่อยู่ในขอบเขตการพิจารณาเพื่อถ่ายโอนภารกิจจะหมายถึงงานหรือกิจกรรมของกระทรวง ทบวง กรมใดบ้าง เช่น จะหมายถึงกระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการคลังเท่านั้น หรือไม่ และผลการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจจะเป็นอย่างไรกับ 16 กระทรวงที่เหลือและส่วนราชการในสังกัด (151 กรม) (โปรดดูพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545) นอกจากนี้ หากไม่มีงานหรือกิจกรรมที่ต้องห้ามแล้วจะต้องมีการถ่ายโอนงานหรือภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนทั้งหมดใช่หรือไม่ และหาก 4 กระทรวงข้างต้นและส่วนราชการในสังกัดมีงานหรือภารกิจบางประเภทที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศหรือการเงินการคลังของประเทศแต่อย่างใดเช่นนี้จะต้องถ่ายโอนงานเหล่านั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ประการที่สาม การกำหนดกลุ่มภารกิจถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยกำหนดรายชื่อส่วนราชการที่มีหน้าที่ต้องถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 จำนวน 245 ภารกิจ และตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จำนวน 44 ภารกิจ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 รวม 31 ประการ อำนาจและหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 17 รวม 29 ประการ และกรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 รวม 60 ประการโดยทันทีหรือไม่ หรือว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามขอบเขตการถ่ายโอนและกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากเป็นประการหลังแล้วย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ไว้ในกฎหมาย เนื่องจากในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้พิจารณาจากบทมาตราทั้ง 3 มาตราดังกล่าว อีกทั้งอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดไว้อยู่แล้วในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะ_อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา (มาตรา 16) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) ทำให้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการปกครองในระบบสองชั้น (Two - Tiers System) โดยการให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชั้นล่าง (Lower - Tier)

และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นบน (Upper - Tier) (ศุภสวัสดิ์, 2546, หน้า 7) ซึ่งการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การจัดกลุ่มเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเดียวกันตามมาตรา 16 ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งโดยสภาพแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทย่อมมีความหลากหลายและแตกต่างกัน เช่น การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้หลายประการโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในแง่ของขนาด พื้นที่ สภาพทางภูมิประเทศ จำนวนประชากร บุคลากร รายได้ และศักยภาพ หรือในกรณีการกำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน รวม 31 ประการโดยไม่ได้แบ่งแยกความแตกต่างและขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาไว้ให้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทนี้มีขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างกันอย่างไรและจะต้องจัดบริการสาธารณะให้ครบทั้ง 31 ประการหรือไม่ ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้กว้าง ๆ เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่มากน้อยต่างกันเพียงใด ตัวอย่างเช่น “การจัดการศึกษา” ไม่ระบุว่าเป็นการศึกษาระดับใดและจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทเป็นผู้ที่สามารถจัดทำได้หรือไม่ หรือการกำหนดให้ “การผังเมือง” เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการ ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงแล้วมิใช่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาของบทบัญญัติที่ใช้ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง กล่าวคือ มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยามีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ รวม 31 ประการ และมาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่รวม 29 ประการ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า “*ภายใต้บังคับมาตรา 16 ...*” ซึ่งหมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 นี้ได้ต่อเมื่อไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด แต่เมื่อพิจารณามาตราดังกล่าวแล้ว พบว่ามีหลายประการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างโดยมิได้แบ่งแยกขนาดของบริการสาธารณะหรือขอบเขตการดำเนินการระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังจะแสดงให้เห็นต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (นครินทร์, 2546, หน้า 38-39)

ภารกิจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (มาตรา 16)		**ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (ตามมาตรา 17)**	
1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3	การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	13	การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
7	การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	15	การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
8	การส่งเสริมการท่องเที่ยว	14	การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9	การจัดการศึกษา	6	การจัดการศึกษา
10	การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส	27	การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
14	การส่งเสริมกีฬา	18	การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
15	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	7	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16	ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	8	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
24	การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5	การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
26	การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	21	การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
29	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	22	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30	การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	23	การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองชั้นมีภารกิจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันและเป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ ไม่ได้มีการแยกจากกันอย่างเด็ดขาดโดยไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถการบริหาร การจัดการ การบริหารบุคคล การบริหารการเงินการคลัง การจัดการระบบสารสนเทศ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดว่าองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากน้อยแตกต่างกันเพียงใด เช่น ภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ก่อให้เกิดความสับสนในการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และชั้นล่าง (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในพื้นที่ให้บริการเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ในการให้บริการ ในขณะที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาต่างก็มีพื้นที่ในการให้บริการสาธารณะของตนเอง ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งสร้างความสับสนแก่ประชาชนผู้ใช้บริการเนื่องจากเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชั้นและก่อให้เกิดการแย่งงานหรือเกี่ยงกันทำงานส่งผลให้เกิดการปัดความรับผิดชอบ (โกวิทย์, ข้อเสนอในการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2546, หน้า 92) ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทควรจะมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด[1]

2) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนภารกิจและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

จากการศึกษาทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่พบรายละเอียดใดที่กล่าวถึงหลักเกณฑ์ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ในการพิจารณาเพื่อถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ และไม่พบหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมิได้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาที่เหมาะสมในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ว่ายังมีภารกิจที่ส่วนราชการยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดและในบางภารกิจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ และพบว่ามีหลายภารกิจที่มีการขยายระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจจากที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2551 เป็น ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้น

3) ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

---

[1] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “*ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด*”.

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นกว่าที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังไม่สามารถกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้และทำให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารทั้งสามส่วนยังคงมีความซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ

(1) ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ หมายถึง ลักษณะของการจัดบริการ ที่มีหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน โดยมีกลุ่มประชากรเป้าหมายหรือพื้นที่เป้าหมายเดียวกันและดำเนินการในปีงบประมาณเดียวกัน (จรัส, 2542, หน้า 57) แม้จะมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงการกำหนดประเภทของภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ก็มิได้เป็นการกำหนดอย่างชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่เหล่านั้นเป็นหน้าที่ที่แท้จริงของท้องถิ่นหรือเป็นเพียงการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหรือโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

ตัวอย่างเช่น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้มีการยุบรวมส่วนราชการที่มีภารกิจหน้าที่คล้ายกันหรือเหมือนกันตามกลุ่มเป้าหมายซึ่งอยู่ในกลุ่มงานเดียวกันเข้ามารวมกัน 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี บางส่วนของกรมการพัฒนาชุมชน และกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท สังกัดกระทรวงมหาดไทยและบางส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ, 2560), มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การพัฒนามาตรการ กลไก และมาตรฐาน การจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมศักยภาพ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ ส่งเสริมการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ และการพัฒนาศักยภาพคนพิการอย่างเสมอภาค โดยเมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา (มาตรา 16 (10)) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17 (27)) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสเช่นเดียวกัน

(2) ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค ได้แก่ “จังหวัด” ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงาน และ “อำเภอ” ซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานในเขตอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีการปกครองในระดับท้องที่ที่มีหน่วยการปกครอง ได้แก่ “ตำบลและหมู่บ้าน” ซึ่งมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เป็นข้าราชการของรัฐแต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับค่าตอบแทนจากรัฐเป็นประจำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยในส่วนของอำนาจและหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างจังหวัด อำเภอและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลเกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน การตั้งยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดจะกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ (มาตรา 52 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534)

สำหรับอำเภอนั้น เป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด ซึ่งการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ให้มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ (มาตรา 61 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534)

ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างจังหวัด อำเภอและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างจังหวัด อำเภอและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)	**อำนาจหน้าที่ของอำเภอ (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)**	**อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)**
ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม (มาตรา 52/1 (2))	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	จัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด (มาตรา 17 (23))
จัดให้มีการคุ้มครองป้องกัน ส่งเสริมและช่วยเหลือ ประชาชนและชุมชน	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	- การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)	อำนาจหน้าที่ของอำเภอ (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)
ที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง (มาตรา 52/1 (3))		ของประชาชน (มาตรา 17 (7)) - การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 17 (27))
จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ (มาตรา 52/1 (4))	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17 (26))
จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 52/1 (5))	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	- การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 17 (2)) - การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17 (3)) - สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 17 (25))
ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด (มาตรา 53/1 วรรคแรก)	ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนเพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 61/1 (5))	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 17 (1))

(3) ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่ให้บริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดทำบริการ

สาธารณะเนื่องจากมีประชากรกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการกลุ่มเดียวกัน (จินดาลักษณ์, 2547, หน้า 5) เช่น ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่เป็นของตนเอง แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้นไม่มีพื้นที่ในการบริหารงาน ประกอบกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการบริหารงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกันนั้น ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของศักยภาพในการดำเนินการโดยไม่มีความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ความรับผิดชอบเนื่องจากมีขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจน แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นย่อมมีปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด[2] แต่ในพื้นที่จังหวัดนั้นเต็มพื้นที่ไปด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ดังนั้น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่การให้บริการที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามในการแก้ไขเรื่องความทับซ้อนในเชิงพื้นที่การให้บริการข้างต้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 (15) และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด โดยการจัดทำประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2546 ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแนวทางการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยได้กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาหรือข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ประกาศฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยปัญหาหรือข้อขัดข้องและดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหาหรือข้อขัดข้องในการดำเนินการตามประกาศได้อีก (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551)

---

[2] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

> *“ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”*

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มิได้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล) ให้มีความชัดเจนเท่าใดนัก โดยพบปัญหาความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของประกาศฉบับดังกล่าว ดังนี้

1. การกำหนดลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่เข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น โครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพ กิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด หรือแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง แต่ก็มิได้อธิบายความหมายหรือคำนิยามเฉพาะว่าภารกิจเช่นใดที่จะถือว่าเข้าลักษณะตามที่ประกาศกำหนด

2. การกำหนดเงื่อนไขของการให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรอื่น เช่น การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่าจะต้องเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการเองได้ หรือการสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็น หรือการสนับสนุนแก่ประชาคมและองค์กรประชาชนจะต้องไม่ใช่การให้สิ่งของหรือการเข้าไปดำเนินการแทน เป็นต้น ซึ่งประกาศก็มิได้มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่จะใช้ในการพิจารณาว่ากรณีเช่นใดที่มีลักษณะตรงตามเงื่อนไขซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรอื่นได้

กล่าวโดยสรุป ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทยังมีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการขยายตัวของส่วนราชการที่ไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตพื้นที่เต็มจังหวัด โดยในกรณีนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้เทคนิควิชาการขั้นสูงหรือเป็นกิจกรรมที่ประชาชนโดยรวมได้ประโยชน์ แต่บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดและคำพิพากษาศาลปกครองก็ยังไม่สามารถระบุให้ชัดเจนหรือวางแนวบรรทัดฐานได้ว่ากิจการหรือภารกิจอย่างใดที่จะเข้าลักษณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปดำเนินการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือสามารถให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นได้

บทที่ 3
การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการและหลักกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยยุคปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้แสดงเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งรองรับหลักการกระจายอำนาจส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและยืนยันหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นและหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 วรรค 1) โดยหลักการเหล่านี้ได้พัฒนาต่อมาสู่ถ้อยบัญญัติ กำหนดบทบาทให้รัฐต้อง “ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 วรรค 1)

ผลจากการรับรองหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นและหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คือ *“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”* (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116/ตอนที่ 120 ก/หน้า 1/29 พฤศจิกายน 2552) ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตาม “ความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น” (คำนี้มีความสำคัญอย่างมากในแง่การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเป็นอีกคำหนึ่ง ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งจะกล่าวต่อไป) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่นของตนได้โดยตรง และให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 5)

ทั้งนี้ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยตามกฎหมายปัจจุบันหากพิจารณาตามรูปแบบ อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองรูปแบบพิเศษ (คือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3) เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและแบ่งการนำเสนอเนื้อหาในส่วนนี้ออกเป็น 2 ส่วน คือ **3.1** นำเสนอภาพรวมหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย โดยประกอบด้วยเนื้อหา 5 เรื่อง คือ ความหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และ **3.2** นำเสนอสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันและข้อเสนอแนะรายละเอียดดังนี้

3.1 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

3.1.1 ความหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ตามแนวคิดหลักการการบริหารงานบุคคล ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญขององค์กรที่จะขับเคลื่อนและผลักดันเพื่อบรรลุตามแผน เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือหน่วยงานเอกชน ความสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากร ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรจึงถือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง การบริหารงานบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็เช่นกัน

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นระบบที่ยึดถือหลักระบบคุณธรรมและหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (โปรดดู มารดารัตน์ สุขสง่า)

3.1.2 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐทั่วไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดหลักการความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการวางหลักการไว้ชัดเจนเช่นกันว่า “ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288) ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรองรับหลักการในลักษณะทำนองเดียวกัน แต่มีความแตกต่างในเรื่องการใช้ถ้อยคำและหลักการบางเรื่อง กล่าวคือ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ “โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283)

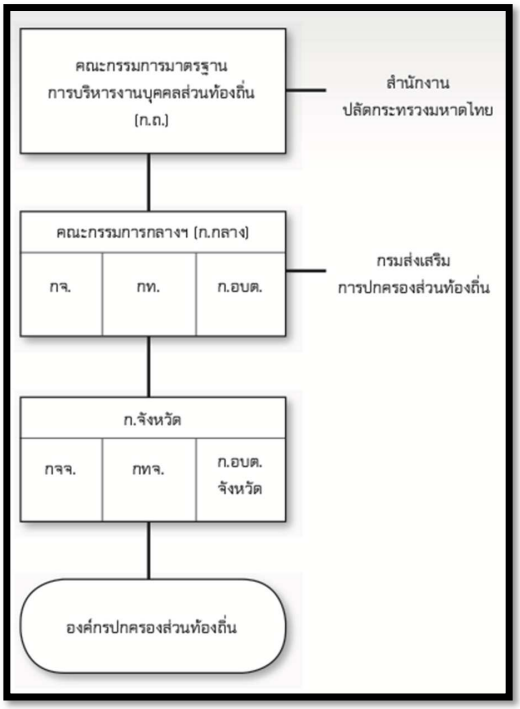
นอกจากนี้ ในเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดข้อความแตกต่างจากเดิม เช่น กรณีการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง จากเดิมที่ว่า ต้องเป็นไป “ตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น” เป็น “ตามความเหมาะสมและความเป็นของแต่ละท้องถิ่น” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 288 วรรค 1)

เพื่อรองรับหลักการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเฉพาะขึ้นในปี พ.ศ. 2542 เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหาร มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนด

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไว้สองลักษณะ คือ องค์กรที่กำหนดมาตรฐานเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการสองระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และองค์กรอีกลักษณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทและแต่ละจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด)

โดยบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสามกรณี มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ **คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)** ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารบุคคล แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนคณะกรรมการกลาง อบจ. พนักงานเทศบาล อบต. ตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางต่าง ๆ จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33) ส่วน**คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)** ซึ่งจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการนำมาตรฐานกลางดังกล่าวไปกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปเพื่อนำไปใช้ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น ๆ ในขณะที่ **คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทและแต่ละจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด)** จะทำหน้าที่นำมาตรฐานทั่วไปไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์และดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลในแต่ละท้องถิ่นภายในจังหวัดนั้น ๆ (สุรเกียรติ ฐิตะฐาน, ภูมิรักษ์ ติยะวัฒน์, และคณิต คงช่วย, 3)

กล่าวโดยย่อ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย คณะกรรมการสามระดับ ได้แก่ 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) 2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และ 3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) โดยคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามประเภทของท้องถิ่นภายในจังหวัด โดยหลักเกณฑ์เช่นว่านั้นจะอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางของท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ ก่อน ในขณะที่มาตรฐานทั่วไปนั้นต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดอีกด้วย (สุรเกียรติ ฐิตะฐาน และคณะ, 3) โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) สามารถแสดงได้ตามแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(ที่มา อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 5)

3.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นมีลักษณะแบบการ “กำกับดูแล” ซึ่งเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นประการหนึ่ง และ 2) เพื่อสร้างความผูกพันหรือความสัมพันธ์ที่รัฐบาลกลางพึงสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นอีกประการณหนึ่ง (สุรเกียรติ ฐิตะฐานและคณะ, 12) โดยท้องถิ่นจะต้องดำเนินการบริการสาธารณะภายใต้นโยบายและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐบาลกลางกำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำกับดูแลเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลาง (องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค) ใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจกำกับดูแลเช่นว่านี้จะต้องเป็นอำนาจที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะ ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า *“ไม่มีการกำกับดูแลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่มีการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้”* (Pas de tutelle sans texte, Pas de tutelle au-delà du texte) (สุรเกียรติ ฐิตะฐาน และคณะ, 3)

ทั้งนี้ การกำกับดูแลท้องถิ่นของรัฐบาลกลางนั้นสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก **การกำกับดูแลโดยตรง** ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจผู้กำกับดูแลดำเนินการกำกับดูแลพฤติกรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่น (ตัวบุคคล) หรือองค์กร ตลอดจนกำกับดูแลการกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลักษณะที่สอง **การกำกับดูแลโดยอ้อม** ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนและการควบคุมการใช้เงินอุดหนุน และการใช้มาตรฐานกลางเฉพาะเรื่องหรือการใช้สัญญามาตรฐาน เป็นต้น (สุรเกียรติ ฐิตะฐาน และคณะ, 3)

3.1.4 ตำแหน่งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นว่าด้วยรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและตำแหน่งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า มีความแตกต่างจากการบริหารงานข้าราชการทั่วไป กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้ระบบชั้นยศ (common level) หรือระบบซี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แต่อยู่ภายใต้ระบบจำแนกตำแหน่งระบบแท่ง (broadband) โดยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการ (ก.อบต. และ กท. กจ.) และพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่ง ค่าตอบแทน การปรับปรุงระบบวินัย และการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้าราชการพลเรือน โดยยึดหลักคุณธรรม หลักสมรรถนะ หลักผลงาน หลักการกระจายอำนาจ และหลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงานเป็นสำคัญ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2558 เป็นต้นมา

หมายเหตุ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้กำหนดนิยามศัพท์ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายถึง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ การกำหนดตำแหน่งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกประเภทได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. ตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ได้แก่ ตำแหน่งปลัดและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด
2. ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับฝ่าย ระดับกอง ระดับสำนักในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด
3. ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งจำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตำแหน่งนั้น
4. ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นและตำแหน่งประเภทวิชาการ ตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตำแหน่งนั้น

โดยตำแหน่งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละตำแหน่งมีการแบ่งระดับย่อยออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง ส่วนตำแหน่งประเภทวิชาการแบ่งระดับย่อยออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ และระดับเชี่ยวชาญ (โปรดดู

ประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 1 มกราคม 2559)

ทั้งนี้ โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญในเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กล่าวคือ 1) เกิดการเปลี่ยนสถานะของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากพนักงานเป็นข้าราชการทั้งหมด (ไม่มีคำว่า “พนักงาน” ท้องถิ่น อีกต่อไป) โดยผู้ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมี 2 ฝ่าย คือ ข้าราชการกับลูกจ้าง c 2) เกิดการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองให้การบริหารงานบุคคลดำเนินการด้วยคุณธรรม และ 3) เกิดการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น จาดเดิม 3 ฝ่าย เป็น 4 ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งหมายถึงผู้บริหารท้องถิ่น) ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ซึ่งหมายถึงตัวข้าราชการ) และผู้ทรงคุณวุฒิ (เดิมมีเพียง 3 ฝ่าย ไม่มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น)

3.1.5 กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามกรอบแนวคิดที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15 สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 6 กรณี ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษ รายละเอียด ดังนี้

การบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การสั่งให้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งทำให้ผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งนั้น โดยจะมีการแต่งตั้งในกรณีต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งผู้ได้รับการบรรจุ การย้าย การเลื่อน การแต่งตั้งผู้ขาดคุณสมบัติกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม การแต่งตั้งผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือถูกสั่งพักราชการเข้าดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ทั้งนี้ การแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการแต่งตั้งข้าราชการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยจะเป็นในกรณีต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับในกรณีของการแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 6)

การให้พ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่มีความแตกต่างจากข้าราชการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ พนักงานส่วนท้องถิ่นอาจพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่น ถูกปลดออก ไล่ออก การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเกษียณอายุ การตาย การถูกสั่งพักราชการ การถูกสั่งให้ออกจากราชการในระหว่างการดำเนินการทางวินัย และการสั่งให้ประจำหน่วยงานได้ด้วย

การโยกย้าย หมายถึง การสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่ ตามกฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมีหลักการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการโยกย้ายในระดับเดียวกัน หรือเป็นการย้ายสับเปลี่ยนระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับเดียวกัน และเป็นการย้ายภายในองค์กรเดียวกันโดยจะได้รับเงินเดือนเท่าที่ได้รับอยู่ ทั้งนี้ ความแตกต่างที่สำคัญ คือ การโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของเจ้าตัวด้วย ในขณะที่ การโยกย้ายของข้าราชการพลเรือนขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น นอกจากนี้ การโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นยังหมายความรวมถึงการโอนย้ายระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แต่ในส่วนของข้าราชการพลเรือกรณีการโอนไปยังกรม หรือกระทรวงอื่นไม่ได้รวมอยู่ในความหมายของการโยกย้าย (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 7)

การเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง การสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบงานในตำแหน่งที่มีระดับสูงกว่าเดิมโดยอาจจะเป็นตำแหน่งในสายงานเดิมหรือต่างสายงานก็ได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ได้เลื่อนตำแหน่งต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะเลื่อนขึ้นไป และเป็นผู้ที่สอบแข่งขันได้ หรือสอบคัดเลือกได้ หรือได้รับคัดเลือกแล้วแต่กรณี (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 7)

การเลื่อนขั้นเงินเดือน ในทางการบริหารงานบุคคล การเลื่อนขั้นเงินเดือนมีวัตถุประสงค์และหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อตอบแทนผลงานของผู้ปฏิบัติงานที่ได้ปฏิบัติมาตามผลงาน และเพื่อจูงใจให้ผู้ที่ปฏิบัติงานมีความตั้งใจทำงานให้มีผลงานดีและมีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีความแตกต่างในหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 7)

การลงโทษ หมายถึง การลงโทษอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดวินัย ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน น่าจะมีหลักและรายละเอียดไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นของตนเองได้ ในกรณียังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธี การร้องทุกข์เป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้ในการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโทษ อย่างไรก็ตาม หากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นยัง ไม่พอใจอาจนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้ (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 8)

ในส่วนถัดไป กล่าวถึงสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในปัจจุบันและข้อเสนอแนะ

3.2 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และข้อเสนอแนะ โดยการนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้เกิดจาการทบทวนวรรณกรรมประกอบบทสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1 สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

จากการทบทวนวรรณกรรม สามารถแยกสรุปรายละเอียด และจัดกลุ่มสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในปัจจุบันได้ 4 ประเภทใหญ่ 7 ประเด็นปัญหาย่อย ดังนี้

1) ปัญหาเนื่องด้วยกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจคนเข้าทำงาน กล่าวคือ กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจคนเก่ง คนมีความรู้ความสามารถเข้าทำงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยง่าย เนื่องจากมีขั้นตอนมากและวุ่นวายทำให้เกิดความล่าช้า ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การสอบ การขึ้นบัญชี การแต่งตั้ง การโยกย้าย รวมถึงอัตราเงินเดือนที่ไม่ดึงดูด ตลอดจนการถูกมองว่าเป็นข้าราชการชั้นสอง จึงทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจ ดึงดูด และสรรหาคนเก่ง มีความสามารถมาทำงานให้กับ

ท้องถิ่น เช่น กรณีการบรรจุอัตราตำแหน่งที่ว่างงอยู่ ท้องถิ่นต้องขออนุมัติต่อ ก.ระดับจังหวัด เพื่อที่จะปรับปรุงตำแหน่งแล้วก็บรรจุแต่งตั้งขอใช้บัญชีที่มีอยู่ ซึ่งบางครั้งอาจต้องใช้เวลานานมากถึง 3-4 เดือนในการบรรจุ หรือแม้แต่การบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างก็เช่นเดียวกัน ในระเบียบกำหนดไว้ว่า การขออนุมัติก็ดี เมื่อมีการกำหนดกรอบอัตราไปแล้ว การบรรจุ การแต่งตั้งทุกอย่างต้องเข้าคณะกรรมการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ต้องใช้เวลานานหลายเดือน (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 22)

การปิดกั้นความก้าวหน้าในสายงาน กล่าวคือ ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องเป็นผู้มีวุฒิการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เท่านั้น จึงเป็นการปิดโอกาสห้ามสายอาชีพอื่นเข้าสอบแข่งขัน ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถหรือทักษะในสายอาชีพอื่นไม่สามารถก้าวเข้าสู่ตำแหน่งได้ อีกทั้งยังไม่มีระบบเกื้อหนุนให้บุคลากรท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถโอนย้ายไปส่วนราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางได้รวมทั้งโอกาสที่จะได้เป็นผู้บริหารระดับสูงในตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งที่เข้าใจระบบงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 23)

2) ปัญหาเนื่องด้วยองค์กรกลาง

การขาดความเป็นเอกภาพขององค์กรบริหารงานบุคคล ตามที่ได้กล่าวในส่วนต้นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลกับคณะกรรมการสามระดับ ตามพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วย ก.ถ. ก.กลาง และ ก.จังหวัด และในจังหวัดยังแยกคณะกรรมการออกเป็น 3 ชุด คือ ก.อบจ. ก.เทศบาล และ ก.อบต. ผลจากการแบ่งโครงสร้างนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ เกิดความซ้ำซ้อนและทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ขาดความชัดเจน และสร้างความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาในแง่มาตรฐานหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีมาตรฐานและความสอดคล้องกัน จึงทำให้เกิดความลักลั่นได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นแต่ละประเภท อีกทั้งยังส่งผลให้การโอนย้ายพนักงานท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยุ่งยากและล่าช้า (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 23)

ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กล่าวคือ การกำหนดให้ต้องมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ ก.ถ. แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ขาดตัวแทนจากพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมติหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกมา (อภิชาต สถิตนิรามัย, 2555, pp. 79-80) นอกจากนี้ ยังพบว่าองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว และมิได้เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลแต่อย่างใด (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 24)

3) ปัญหาความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

ความไม่เป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) แม้รัฐธรรมนูญจะรองรับหลักการความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกครอบงำจากส่วนกลาง ขาดความเป็นอิสระที่แท้จริงในการบริหารงานของตนเอง กล่าวคือ โดยโครงสร้าง สำนักงาน ก.ถ. สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. เป็นเลขานุการ ซึ่งเป็นการบริหารงานโดยบุคคลที่มาจากกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ รัฐส่วนกลางยังเป็นผู้ดำเนินการหลักในการคัดเลือกคณะกรรมการในส่วนอื่น ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบสามส่วน ส่วนแรกเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาครัฐ ส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งถูกคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลาง และส่วนที่สาม คือ ผู้แทนคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ โดยใน การคัดเลือกประธานคณะกรรมการ กำหนดให้กรรมการในแต่ละส่วนเสนอรายชื่อบุคคลขึ้นมาแล้วให้บุคคลเหล่านั้นคัดเลือกกันเอง ภายใต้การดำเนินงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือก ผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกประธานจึงเท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามา มีอำนาจในการกำหนดตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิและประธาน ก.ถ. ได้ เมื่อโครงสร้างเป็นดังนี้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่การตัดสินใจในประเด็นสำคัญต่าง ๆ จึงอาจถูกครอบงำหรือได้รับอิทธิพลจากส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทยได้ ด้วยโครงสร้างดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างแท้จริง รวมถึงอำนาจหน้าที่ของ ก.ถ. ที่ไม่ชัดเจนมีเพียงกำหนดมาตรฐานและกติกา รวมถึงมาตรการแนะนำเท่านั้น (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 24)

ความไม่เป็นอิสระหรือมีอิสระน้อยในบางประเด็นตามกรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลบางแห่ง จากผลการศึกษา *“ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดสงขลา”* ผ่านกลุ่มตัวอย่างองค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดสงขลา จำนวน 118 แห่ง พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า ตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) มีจำนวนน้อยเกินไป และตัวแทนจากฝ่ายข้าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เข้าใจปัญหาและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานไม่ได้สะท้อนความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง องค์กรฯ จึงยังขาดการมีส่วนร่วมในการบริหาร การกำหนดจำนวนและอัตรากำลังคนส่วนตำบล การพิจารณาโทษทางวินัยเนื่องจากยังต้องผ่านความเห็นชอบจาก ก.อบต.จังหวัด แล้วจึงให้ นายก อบต.ออกคำสั่งลงโทษ ตลอดจนปัญหาความเหลื่อมล้ำในการบริหารงานเพราะมาตรฐานการบริหารงานบุคคล มาตรฐาน ก.อบต.จังหวัดแต่ละแห่งแตกต่างกันและปัญหาการขาดจริยธรรม คุณธรรมในการบริหารงานบุคคลเพราะมีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการเรียกรับผลประโยชน์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวมีความเห็นในทางบวกว่า การกำหนดอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์อื่นของพนักงานส่วนตำบล การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 มีความเหมาะสมแล้ว (ภาณุ ธรรมสุวรรณ, ปาริฉัตร ตู้ดำ, และ ธีรพร ทองขะโชค, 2552, 292)

4) ปัญหาเนื่องด้วยระบบอุปถัมภ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น

ความไม่โปร่งใสในการสรรหา คัดเลือก และโอนย้ายบุคลากร ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นประการหนึ่ง คือ ปัญหาที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการตั้งแต่แต่งตั้ง ตั้งแต่ตำแหน่งปลัด ผู้อำนวยการกอง จนถึงนักการ ซึ่งพบว่ามีทั้งรูปแบบการใช้เงินและการใช้เส้นสายผ่านข้าราชการระดับสูงตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพบุคลากรท้องถิ่น ทำให้ได้บุคลากรที่ขาดความสามารถจริง ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ขาดความตั้งใจในการ

ทำงานรับใช้ประชาชนและท้องถิ่น ซึ่งส่งผลถึงขวัญและกำลังใจจ และความมั่นคงทางอาชีพของข้าราชการและลูกจ้าง ท้ายที่สุดส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานและองค์กรท้องถิ่น (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 24-25)

ตาราง 1 สรุปภาพรวมสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

ปัญหา	ประเภทปัญหาย่อย
ปัญหาเนื่องด้วยกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจคนเข้าทำงาน
	การปิดกั้นความก้าวหน้าในสายงาน
ปัญหาเนื่องด้วยองค์กรกลาง	การขาดความเป็นเอกภาพขององค์กรบริหารงานบุคคล
	ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
ปัญหาความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล	ความไม่เป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
	ความไม่เป็นอิสระหรือมีอิสระน้อยในบางประเด็นตามกรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลบางแห่ง
ปัญหาเนื่องด้วยระบบอุปถัมภ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น	ความไม่โปร่งใสในการสรรหา คัดเลือก และโอนย้ายบุคลากร

3.2.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันประสบปัญหาทั้งในแง่โครงสร้างระบบการบริหารและในแง่กระบวนการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อศักยภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงาน (ลูกจ้าง) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลต่อการดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชนชนในท้องถิ่น

จากความคิดของผู้เข้าร่วมรายงานการสัมมนา “ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” ประกอบข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล โดยคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ซึ่งตั้งขึ้นตามมติของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 9/2558 เมื่อวันอังคารที่ 10 พฤศจิกายน 2558 ซึ่งได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (TCIJ, 2558) สามารถสรุปเนื้อหาได้ ดังนี้

1. ข้อเสนอสร้างความเป็นเอกภาพและความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการยุบโครงสร้างองค์กรการบริหารงานส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการก่อนมีคำคำสั่งแต่งตั้งลงโทษ หรือให้ข้าราชการ พ้นจากตำแหน่งว่าเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรม
2. ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างระบบคุณธรรมให้เข้มแข็ง ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ถ.) เป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา

หากพบว่าการมีคำสั่งใดใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นไม่เป็นธรรม ก.พ.ถ. มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอน และเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการมีความเชื่อมั่นในระบบคุณธรรม

3. ข้อเสนอปฏิรูปกระบวนการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้วยการสร้างความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนสร้างความยืดหยุ่นและความคล่องตัว และความเป็นธรรมโดยเฉพาะการใช้อำนาจในการจัดสอบบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นในอนาคต
4. ข้อเสนอแนะเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น ให้ภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งในคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด ร่วมประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนดค่าตอบแทนหรืองานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอัตรากำลังให้คำนึงถึงการประเมินความพึงพอใจของประชาชน รวมทั้งสร้างวัฒนธรรมของข้าราชการท้องถิ่นให้เป็นวัฒนธรรมที่นอกจากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารแล้วต้องมีวัฒนธรรมการทำงานที่มีดุลยภาพ มีความเป็นอิสระขององค์กร และความมีมาตรฐานทางคุณธรรม
5. ข้อเสนอให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวในการสอบแข่งขัน และการสอบเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง เพื่อสร้างมาตรฐานคุณภาพข้าราชการ และเป็นการส่งเสริมให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้รับความเสมอภาคในโอกาสที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง หรือเลื่อนย้ายตำแหน่งอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากประเด็นข้อเสนอหลักข้างต้น ยังมีข้อคิดเห็นน่าสนใจจากผู้เข้าร่วมสัมมนา ในเวทีสัมมนา “ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น”เกี่ยวกับเรื่องงบประมาณเงินเดือนของข้าราชการท้องถิ่น รวมทั้งสวัสดิการอื่น ๆ ที่แยกเป็นของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งทำให้ข้าราชการท้องถิ่นไม่สามารถโอนย้ายได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อคิดเห็นว่า ในอนาคตท้องถิ่นอาจจะคิดระบบที่เงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการรวมกันเป็นงบประมาณก้อนเดียวอยู่ที่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดการโยกย้ายได้โดยคล่องตลอดจนสร้างความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในกระบวนการบริหารบุคคลในเรื่องการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้งโยกย้าย การให้ความดีความชอบ การพัฒนาบุคลากร รวมถึงการเกษียณอายุราชการ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทย (อรทัย ก๊กผล & สุมามาลย์ ชาวนา, 2550, 31-33)

หมายเหตุ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นความไม่เป็นเอกภาพและมาตรฐานที่แตกต่างกันของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือกไม่โปร่งใส ปัญหาการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังเกินความจำเป็น ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาวิธีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในระดับคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด)

บทที่ 4 การคลังท้องถิ่น

บทที่ 4 นำเสนอเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น โดยแบ่งการเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วนคือ 4.1 แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง 4.2 สถานการณ์การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4.3 สภาพปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนสุดท้ายนำเสนอบทสรุปการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการที่รัฐบาลส่วนกลางได้มอบอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งความรับผิดชอบทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุการทำหน้าที่ของตนคือการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในการจัดหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้ และบริหารงานคลังได้เองโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้การกระจายอำนาจทางการคลังจะบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงได้ การดำเนินการการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นต้องคำนึงถึงหลักอย่างน้อย 4 ประการคือ 1) หลักความเป็นอิสระทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบจัดหารายได้และการจัดทำงบประมาณเป็นของตนเองโดยแยกจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ด้านคือ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านงบประมาณ (Beer-Toth 2009) ด้านรายได้นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในด้านการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการจัดหารายได้อื่น ๆ เป็นของตนเองโดยต้องสามารถจัดหารายได้ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างอิสระลดพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยที่สุด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องรับเงินจากรัฐส่วนกลางเป็นหลักย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้จ่ายที่ต้องถูกควบคุมหรือสั่งการจากรัฐส่วนกลางซึ่งทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อความต้องการของรัฐส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สำหรับด้านที่สองด้านรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดลักษณะและขนาดของรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินของตน ประการสุดท้ายด้านการจัดทำงบประมาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้โดยอิสระสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลแต่ไม่ควรเข้าไปกำหนดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจกู้ยืมตามความเหมาะสมแก่ความต้องการของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ Oates (1972)เห็นว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยทางตรง โดยพลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ 2) หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้อย่างเพียงพอ โดยมีความสามารถในการหารายได้จากฐานภาษีของท้องถิ่น ซึ่งฐานภาษีควรมีหลากหลายประเภทและสามารถสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอ มีระบบการจัดเก็บรายได้ของตนเองที่มีประสิทธิภาพ โดยลดการพึ่งพางบประมาณ

ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางลง 3) หลักความรับผิดชอบทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยทางการคลังให้มีความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย และสามารถกระจายผลประโยชน์และภาระค่าใช้จ่ายภายในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเป็นธรรม 4)หลักความเสมอภาคทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องไม่มีความแตกต่างทางการคลังหรือมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังมาก (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ2557) ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งสี่ประการมีความสำคัญซึ่งนอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายความเจริญและความมั่งคั่งสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ

ดังนั้นเพื่อให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จ ในเบื้องต้นรัฐบาลมีภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างน้อย 4 ประการ คือ 1) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง 2) การกำหนดรายจ่าย (Expenditure Assignment) ที่ชัดเจน 3) การกำหนดรายรับ(Revenue Assignment) ทั้งในรูปแบบของภาษีและไม่ใช่ภาษี ที่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่าย และ 4)การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกนธ์ วรัญญูวัฒนา 2556)

4.2 การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.1 ความเป็นมาของการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลัง(Fiscal Decentralization)ในประเทศไทยเริ่มขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมาตรา284 กำหนดให้รัฐบาลออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมถึงการจัดสรรสัดส่วนภาษีระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี2542มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 พ.ร.บ.กำหนดแผนฯได้กำหนดเรื่องการการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดกำหนดแหล่งที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รวมทั้งหมดของรัฐบาลส่วนกลางในปี 2544 และเพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 ต่อมามีการปรับปรุงแก้ไขพ.ร.บ.กำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 เรียกว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่2 พ.ศ. 2549 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

นอกจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 แล้วยังมีระเบียบข้อบังคับที่สำคัญที่ใช้ในการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังของไทยอีก 2 ฉบับกล่าวคือ1) แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2543 และแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่2) พ.ศ. 2551 โดยแผนการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยให้เกิดความชัดเจนในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น โดยแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่2) พ.ศ. 2551กำหนดแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มรายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2)แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ประการคือ การวิเคราะห์ฐานะการคลังและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง การปรับปรุงภาษีที่รัฐจัดเก็บหรือแบ่งให้ การปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุน การทบทวนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการสุดท้ายคือการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ 1)รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง 2)รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ 4) รายได้เงินอุดหนุนรัฐบาล (ตารางที่ 1) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) แหล่งรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้แหล่งนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1.1) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อนการจัดเก็บรายได้ เช่น รายได้ตามกฎหมายสาธารณสุข 1.2) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เลยโดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพราะมีกฎหมายเฉพาะรับรองที่มาของรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น การจัดเก็บรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นต้น

ตารางที่ 1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทของรายได้ของอปท.	แหล่งรายได้	ประเภทของ อปท.ที่จัดเก็บ
1.รายได้ที่อปท.จัดเก็บเอง		
1.1 รายได้จากภาษีที่อปท.จัดเก็บเอง	-ภาษีโรงเรือนและที่ดิน -ภาษีบำรุงท้องที่ -ภาษีป้าย -อากรฆ่าสัตว์ -อากรรังนกอีแอ่น -ภาษียาสูบ น้ำมันและโรงแรม	-เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต -อบจ,กทม
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	-ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต -รายได้จากทรัพย์สิน -รายได้จากสาธารณูปโภค -รายได้เบ็ดเตล็ด	-อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา

ประเภทของรายได้ของอปท.	แหล่งรายได้	ประเภทของ อปท.ที่จัดเก็บ
2.รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้	-ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1ใน9) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพรบ.อบจ. 2540 -ภาษีธุรกิจเฉพาะ -ภาษีสุรา -ภาษีสรรพสามิต -ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ -ภาษีการพนัน -ค่าภาคหลวงแร่ -ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม -อื่น ๆ	-อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา -อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา
3.รายได้รัฐบาลแบ่งให้	-ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพรบ.กำหนดแผนฯ	-อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา
4. เงินอุดหนุน	-เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ -เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ -เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	-อบจ,เทศบาล,อบต,กทม,พัทยา

2) แหล่งรายได้จากรัฐเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้แหล่งนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ 2.1) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นจากที่รัฐจัดเก็บอยู่ โดยรัฐจะเป็นผู้จัดเก็บส่วนที่เพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น 2.2)รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีเสียภาษีเพิ่มขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บเพิ่มเติมอีก รายได้ส่วนที่จัดเก็บเพิ่มดังกล่าวรัฐเป็นผู้จัดเก็บให้ และนำมาจัดสรรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น 2.3) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

3) แหล่งรายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรายได้ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มโดยรัฐแบ่งให้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งรัฐต้องแบ่งให้ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแหล่งรายได้

4) รายได้จากเงินอุดหนุน รายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลเป็นรายได้ที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินดังกล่าวไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดหรือการควบคุมของรัฐส่วนกลาง 2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้เงินอุดหนุน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอิสระในการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.1 ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้พบว่า

(1) ถึงแม้ว่าโดยภาพรวมของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มขึ้นคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลประมาณร้อยละ 10 แต่ปัจจุบัน(ปี พ.ศ.2560) มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 29.36 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล(ตารางที่ 2) (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ 687.891.61 ล้านบาท ในขณะที่รายได้สุทธิของรัฐบาล 2,343,000 ล้านบาท) อย่างไรก็ตามพบว่าสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่บรรลุสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้คือร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ทั้งนี้ในต่างประเทศบางประเทศมีการจัดสรรรายได้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่มากกว่ารัฐบาลกลาง เช่น ประเทศจีน สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 30:70 ในขณะที่ญี่ปุ่นมีสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 47:53 (ข้อมูลในปี 2009) ทั้งนี้ประเทศไทยสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลางยังคงมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย

ตารางที่ 2 : สัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ.2540-2560

ปี	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ร้อยละ)
2540	11.13
2541	13.10
2542	14.22
2543	12.63
2544	20.68
2545	21.88
2546	22.19
2547	22.75
2548	23.50
2549	24.05

ปี	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ร้อยละ)
2050	25.17
2551	25.20
2552	25.82
2553	25.26
2554	26.14
2555	26.77
2556	27.27
2557	27.37
2558	27.80
2559	28.16
2560	29.36

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558),
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2560)

(2) ถึงแม้ว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในทุกปี แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนั้นมีการเพิ่มจากรายได้เงินอุดหนุนเป็นหลักกล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนเป็นหลักตั้งแต่ปี 2544 และสัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ร้อยละ 41.03 ในปี 2553, ร้อยละ 40.32 ในปี 2554,ร้อยละ 41.72 ในปี 2555, และร้อยละ 41.30 ในปี 2556 (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 : รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2542-2560

ประเภทรายได้ของ อปท.	ปี (หน่วย:ล้านบาท)															
	2542	%	2543	%	2544	%	2545	%	2546	%	2547	%	2548	%	2549	%
1.รายได้จัดเก็บเอง	17,516.80	17.92	19,475.30	19.51	17,701.88	11.08	21,084.47	11.99	22,258.28	12.09	24,786.27	10.24	27,018.00	9.2	29,110.41	8.9
2.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	42,731.60	43.72	45,527.50	45.62	55,651.90	34.84	58,143.52	33.06	60,217.71	32.72	82,623.37	34.15	102,520.34	34.9	110,189.59	33.69
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	-		-		12,669.00	7.93	19,349.00	11	35,504.44	19.29	43,100.00	17.81	49,000.00	16.68	61,800.00	18.89
4. เงินอุดหนุน	**37,499.30**	**38.36**	**34,800.00**	**34.87**	**73,729.80**	**46.15**	**77,273.30**	**43.94**	**66,085.72**	**35.9**	**91,438.00**	**37.79**	**115,210.70**	**39.22**	**126,013.00**	**38.52**
รายได้รวมของอปท.	97,747.70		99,802.80		159,752.58		175,850.29		184,066.15		241,947.64		293,749.04		327,113.00	
รายได้สุทธิของรัฐบาล	708,826.00		749,945.00		772,574.00		803,651.00		829,495.56		1,063,600.00		1,250,000.00		1,360,000.00	
สัดส่วนรายได้อปท.ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)	13.79		13.31		20.68		21.88		22.19		22.75		23.5		24.05	

ตารางที่3 : รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2543-2560 (ต่อ)

ประเภทรายได้ของอปท.	ปี (หน่วย: ล้านบาท)													
	2550	%	2551	%	2552	%	2553	%	2554	%	2555	%	2556	%
1.รายได้จัดเก็บเอง	32,021.45	8.96	35,223.60	9.35	38,745.96	9.35	29,110.41	8.54	38,745.96	8.98	46,529.72	8.78	50,281.54	8.78
2.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	120,728.70	33.78	128,676.40	34.16	140,679.27	33.95	126,589.59	37.12	148,109.04	34.34	175,457.28	33.11	187,988.46	32.83
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	65,300.00	18.27	65,000.00	17.25	71,900.00	17.35	45,400.00	13.31	70,500.00	16.35	86,900.00	16.4	97,900.00	17.1
4. เงินอุดหนุน	**139,374.00**	**38.99**	**147,840.00**	**39.24**	**163,057.00**	**39.35**	**139,895.18**	**41.03**	**173,900.00**	**40.32**	**221,091.79**	**41.72**	**236,500.00**	**41.3**
รายได้รวมของอปท.	357,424.15	100	376,740.00	100	414,382.23	100	340,995.18	100	431,255.00	100	529,978.79	100	572,670.00	100
รายได้สุทธิของรัฐบาล	1,420,000.00		1,495,000.00		1,604,640.00		1,350,000.00		1,650,000.00		1,980,000.00		2,100,000.00	
สัดส่วนรายได้อปท.ต่อรายได้รัฐบาล(ร้อยละ)	25.17		25.20		25.82		25.26		26.14		26.77		27.27	

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558), คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2560)

ตารางที่ 3:รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2543-2560 (ต่อ)

หน่วย:ล้านบาท

ประเภทรายได้ของอปท.	**ปี**							
	2557	**%**	**2558**	**%**	**2559**	**%**	**2560**	**%**
1.รายได้จัดเก็บเอง	56,306.25	9.04	61,458	9.51	70,000	10.67	112,000	16.28
2.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	203,818.75	32.74	218,222	33.76	218,940	33.36	218,800	31.81
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	109,000	17.51	109,000	16.86	109,000	16.61	111,000	16.14
4. เงินอุดหนุน	**253,500**	**40.71**	**257,663.78**	**39.86**	**258,298**	**39.36**	**246,091.62**	**35.77**
รายได้รวมของอปท.	622,625	100	646,343.78	100	656,238	100	687,891.62	100
รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,275,000		2,325,000		2,330,000		2,343,000	
สัดส่วนรายได้อปท.ต่อรายได้รัฐบาล(ร้อยละ)		27.37		27.80		28.16		29.36

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558), คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2560)

(3) สัดส่วนที่ไม่สมดุลระหว่างเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนตามหลักเกณฑ์ สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะจำกัดดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงิน ถึงแม้รัฐบาลมีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น แต่กลับพบว่าสัดส่วนของจำนวนเงินในการจัดสรรนั้นมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ 50ของเงินอุดหนุนในช่วงปี 2554-2557 และมีจำนวนที่มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปในปี2555 และ 2556 (ตารางที่ 4) ซึ่งตามหลักสากลสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปควรมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตามสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ปรับลดลงในช่วงรัฐบาลประยุทธ์คือตั้งแต่ปี2558-2560

ตารางที่ 4 : สัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2549-2560

หน่วย:ล้านบาท

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไป	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั้งหมด*
2549	98,657.00	89.5	11,556.00	10.48	110,213.00
2550	114,293.00	92.48	9,281.00	7.51	123,574.00
2551	109,997.00	83.91	21,077.00	16.08	131,074.00
2552	104,099.00	77.34	30,484.00	22.65	134,583.42
2553	74,271.00	59.24	51,091.3	39.24	125,363.04
2554	80,029.00	48.69	84,303.87	51.30	164,332.87
2555	85,695.00	41.76	119,497.08	58.23	205,192.08
2556	104,444.85	47.57	115,074.89	52.42	219,519.74
2557	126,967.51	53.77	109,121.26	46.22	236,088.77
2558	209,731.85	87.16	30,869.70	12.83	240,601.55
2559	203,697.39	85.89	33,457.15	14.10	237,154.54
2560	207,352.62	93.15	15,234.06	6.84	222,586.69

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552-2560), สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2556).

* ยอดเงินอุดหนุนรวมที่จัดสรรให้ อบจ. เทศบาลและอบต.ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ไม่นับรวม กทม.และพัทยา)

เงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีผลกระทบที่แตกต่างกันต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ 1) ด้านความเป็นอิสระพบว่าระดับหรือความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้น เงินอุดหนุนทั่วไปจะมีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากมีเงินอุดหนุนทั่วไปมีความยืดหยุ่นและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการใช้เงินได้เอง ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมาพร้อมกับเงื่อนไขการใช้เงิน ทำให้มีลดทอนความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น ความมีประสิทธิภาพทางการคลังและความเสมอภาคทางการคลัง 2)ด้านการตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะกัดกร่อนความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความต้องการของท้องถิ่น (Kitchen 2007) นอกจากนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้ผู้จ่ายภาษียากที่จะแสดงออกซึ่งสิ่งที่ตนต้องการได้ 3) การเข้าถึงงบประมาณหรือทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ยากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปกล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยทั่วไปจะมีความซับซ้อนมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ อาจไม่สามารถหรือมีความเชี่ยวชาญในการเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละโครงการจะมีสูตรและเกณฑ์ที่แตกต่างกันซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนและความซับซ้อนของการใช้งานแก่ผู้ใช้เงินในโครงการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

(4) เงินอุดหนุนของไทยมีลักษณะจำกัดความเป็นอิสระทางการคลังสูง เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนมากมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงินกล่าวคือ 1) รัฐจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล 2)เงินอุดหนุนทั่วไป ถึงแม้ว่าตามหลักการเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการใช้เงินตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่กลับพบว่าเงินอุดหนุนทั่วไปของไทยถูกแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ1)เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดจุดประสงค์ และ2)เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระในการใช้เงินเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อคำนวณจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดที่มาพร้อมเงื่อนไข(เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)พบว่ามีถึงร้อยละ 70 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด (ตารางที่ 5) ซึ่งถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดสภาพความเป็นอิสระในการใช้เงินจากเงินอุดหนุนสูง ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินอุดหนุนไปใช้มีเพียงประมานร้อยละ 30 ของรายได้เงินอุดหนุนทั้งหมด

ตารางที่5: สัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ระหว่างปี 2552- 2560

หน่วย:ล้านบาท

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ
2552	57,233.60	42.5	46,866.19	34.8	30,484.63	22.65
2553	29,062.62	23.1	45,209.11	36.0	51,091.30	39.24
2554	52,062.62	31.68	27,966.38	17.01	84,303.87	51.30

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ
2555	55,768.89	27.1	29,926.11	14.5	119,497.08	58.23
2556	61,635.16	28.1	42,809.69	19.5	115,074.89	52.42
2557	61,635.16	24.3	65,332.35	25.7	109,121.26	46.22
2558	58,030.87	22.5	151,703.88	58.8	30,869.70	12.83
2559	47,618.46	18.4	156,078.41	60.4	33.457.15	14.10
2560	49,355.04	20.7	157,997.58	66.5	15,234.06	6.84

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552-2560)

(5) นอกจากเงินอุดหนุนที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แหล่งรายได้ลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพิงคือรายได้จากการจัดสรรจากรัฐทั้งภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และที่รัฐแบ่งให้ (รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ค่าภาคหลวงแร่ปิโตรเลียม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น สำหรับรายได้ภาษีจากรัฐบาลแบ่งให้ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้จากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ประมาณร้อยละ 30 และพึ่งพารายได้จากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ประมาณร้อยละ 20 (ตารางที่3) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพิงรายได้จากรัฐจัดเก็บให้และรัฐแบ่งให้รวมประมาณร้อยละ 50

(6) ในขณะที่รายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่มีจำนวนสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบจากรายได้ทั้ง 4 แหล่ง(1.รายได้จากการจัดเก็บเองซึ่งเป็นรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี 2.รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ 3.รายได้ภาษีที่รัฐแบ่งให้ และ4. รายได้จากเงินอุดหนุน) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 จากรายได้ทั้งหมดถึงแม้จะสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นในแต่ละปีแต่เป็นอัตราการเพิ่มที่น้อย(ตารางที่3) ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกับประเทศต่าง ๆ พบว่ายังคงมีสัดส่วนที่น้อยกล่าวคือ ประเทศจีน มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดประมาณร้อยละ 47.5 ประเทศญี่ปุ่นร้อยละ 42 (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอิสร์กุล อุณหเกตุ 2559)

ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องขึ้นกับการจัดสรรรายได้หรือการจัดเก็บรายได้จากรัฐบาลโดยไม่สามารถมีแหล่งรายได้ของตนเองที่มากพอ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง และยากที่จะรักษาความเป็นอิสระทางการคลังไว้ได้

(7) ปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะได้รับการจัดสรร ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงรายได้กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งแหล่งรายได้ไม่มีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน นอกจากนี้โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

ปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันโดยเฉพาะความเป็นเมืองและความเป็นชนบท ทั้งนี้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)ที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกันย่อมมีความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่กลับพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองชนิดกลับมีโครงสร้างทางรายได้ที่ไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้จากงานวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2557) พบว่าการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจของไทยทำให้ฐานภาษีท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมากเช่น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพ เขตปริมณฑล ภาคตะวันออก กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเชิงมิติพื้นที่ที่สูง

4.3.2 ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ซึ่งประกอบไปด้วย 1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 73, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา66, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดในมาตรา 82 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติ กฎหมายเฉพาะดังกล่าวเช่น ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นหลายฉบับยังไม่ปรับให้เหมาะสมหรือทันกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปกล่าวคือ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะมีกฎหมายเฉพาะที่รองรับนั้นปรากฏว่ากฎหมายเฉพาะดังกล่าวนั้นมีการบัญญัติไว้อย่างยาวนานไม่มีการแก้ไขปรับปรุง เช่น ภาษีป้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บพระราชบัญญัติภาษีป้ายพ.ศ.2510 ภาษีบำรุงท้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และภาษีโรงเรือนและที่ดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นต้น

(2) การไม่มีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องอิงหรืออาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแม่บท ซึ่งต้องออกข้อบัญญัติไม่เกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะต้องอ้างอิงอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

(3) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจ

เฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542 เป็นต้น

(4) การสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ยังคงมีปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติ เช่น การทำเทศพาณิชย์ ซึ่งมักถูกตีความโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าขัดต่อกฎระเบียบทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำได้(อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี 2555) ทำให้เกิดข้อจำกัดในการลงทุน การทำกำไร เนื่องจากการตีความที่แคบเกินไปว่าเป็นการแข่งขันกับเอกชนหรือไม่ใช่หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดเคาเตอร์เซอวิส(counter service) เพื่อหารายได้เข้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดทำโรงไฟฟ้าเองได้แต่ก็ไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางรายได้จึงเกิดได้ยากเพราะทำให้ท้องถิ่นมองว่ามีความเสี่ยงกับตนเพราะอาจขัดต่อระเบียบที่อาจทำให้ผู้บริหารติดคุกหรือส่งเงินคืนได้ ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนวัตกรรมทางด้านการหารายได้ ผู้บริหารจะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เช่น อาจจะต้องทำเรื่องสอบถามไปยังหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความล่าช้าในการรอคำตอบ เป็นต้น

(5) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และรวมถึงอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดถึงแม้จะสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นในแต่ละปีแต่เป็นอัตราการเพิ่มที่น้อย (Pumkaew 2016) นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความอิสระในการกำหนดรายได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเลือกใช้อัตราภาษีเพื่อให้เหมาะสมกับพื้นฐานเศรษฐกิจของตนเนื่องจากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่น แหล่งรายได้ของท้องถิ่นมักเป็นแหล่งรายได้ที่มีต้นทุนในการจัดเก็บสูงแต่สร้างรายได้ได้น้อย แหล่งรายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะขาดความยืดหยุ่นไม่ตอบสนองต่อสภาพที่เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ (สกนธ์ วรัญญูวัฒนา 2556)

อย่างไรก็ตามรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นรายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองมากกว่าการพึ่งพิงเงินจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้จ่ายเงินและการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้มีข้อเสนอทางวิชาการในการเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น 1) การขยายฐานรายได้ภาษี โดยขยายการจัดเก็บภาษีบนฐานของความมั่งคั่ง เช่น ภาษีทรัพย์สิน เป็นภาษีที่จัดเก็บตามมูลค่าบ้าน/ที่ดิน/อาคารพานิชย์/โรงงานและสถานประกอบการ ภาษีกองมรดกและของขวัญ ภาษีการโอนที่ดิน เป็นต้น(ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2557)ซึ่งเป็นการขยายฐานภาษีให้กับท้องถิ่น 2)ภาษีหรือรายได้บางประเภทที่ควรเป็นของท้องถิ่นแต่ยังไม่อยู่ในหน้าที่การจัดเก็บของท้องถิ่นควรปรับให้เป็นของท้องถิ่น เช่น ฐานภาษีการใช้ทรัพย์สินในพื้นที่ รายได้จากการอุปโภคบริโภคจากภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการให้บริการสาธารณะและได้รับรายได้จากการดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้(สกนธ์ วรัญญูวัฒนา 2556) ทั้งนี้การออกแบบรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึง 3 ประการคือ 1) ประเภทรายรับที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 2) อำนาจในการจัดการรายรับ เช่น อำนาจในการกำหนดอัตรา กำหนดผู้ที่อยู่ในข่ายการจัดเก็บ เป็นต้น 3) ประสิทธิภาพ

ความสามารถในการบริหารแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ควรพิจารณาประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เนื่องจากสภาพความเป็นเมืองมีผลต่อขนาดการจัดเก็บภาษี การให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งอาจทำให้บางท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมาขึ้น แต่อาจไม่ก่อรายได้ให้ท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ (สกนธ์ วรัญญวัฒนา 2556)

(6) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาษีมีกฎหมายรองรับและกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีแต่ไม่ยอมจ่ายภาษีนั้นมีปัญหากล่าวคือ ในกรณีของภาษีของโรงงเรือนและที่ดินนั้นกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้มาตรการกับผู้ที่ไม่ชำระภาษีได้หลายมาตรการ 1)การจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้ไม่ชำระภาษีให้มาให้ถ้อยคำหรือนำเอกสารมาตรวจสอบ 2)การทำหนังสือแจ้งเตือนเพื่อให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษี 3)การสั่งให้ผู้ที่ไม่ชำระภาษีมาเข้ากระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย และ4)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ทั้งนี้มาตรการการยึด อายัดหรือขายทอดตลาดไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับผู้ที่ไม่ชำระภาษีได้ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวทำได้ยากเนื่องจาก 1)ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ และมีความยุ่งยากซับซ้อน 2)ผู้นำท้องถิ่นเลือกที่จะไม่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวเนื่องจากกระทบต่อฐานเสียง ดังนั้นควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพให้เอื้อต่อการบังคับใช้ให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษีตามหน้าที่ของตน

4.3.3 ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง

(1) ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงใช้วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้แจ้งรายละเอียดทรัพย์สิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปรับปรุงการจัดทำแผนที่ภาษี ถึงแม้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAX 3000)และโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์(LTAX GIS) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้เพื่อให้มีความสะดวก รวดเร็ว และพัฒนาให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความถูกต้องและเป็นธรรม แต่ในระดับปฏิบัติการยังไม่บรรลุเป้าหมายเพราะในการจัดทำแผนที่ต้องใช้บุคลากร งบประมาณและเวลาค่อนข้างมาก นอกจากนี้การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับชำระภาษี ทำให้ระดับความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่น้อย

(2) ปัญหาบุคลากร กล่าวคือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษีและขาดกลไกในการกระตุ้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้หลักมาจากเงินภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ จึงไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของตน (วีระศักดิ์ เครือเทพ 2548)

(3) ปัญหาการขาดการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อำนวยความสะดวกในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดงบประมาณในการจัดหาเทคโนโลยีเพราะงบประมาณส่วนมากจะใช้ไปกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ

(4) ปัจจัยของผู้บริหารท้องถิ่นกล่าวคือ ผู้บริหารของท้องถิ่นไม่ต้องการเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเนื่องจากกลัวเสียฐานเสียงทางการเมือง เช่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการละเว้นการเก็บภาษีที่ดินหรือจัดเก็บในอัตราที่น้อย เพราะนายกต้องการรักษาฐานเสียง ถึงแม้จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เป็นต้น

(5) ปัญหาจากประชาชนผู้เสียภาษี เช่น ปัญหาการเลี่ยงภาษีของประชาชนโดยพยายามจะจ่ายภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การพยายามใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษี หรือพยายามหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาอีกประการคือประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งการขาดความรู้ความเข้าใจดังกล่าวส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วีระศักดิ์ เครือเทพ 2548)

การเพิ่มศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากรอการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายนั้นต้องใช้เวลาและมักมีความล่าช้า ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการสร้างทางเลือกอื่น ๆ ที่นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(วีระศักดิ์ เครือเทพ 2548) เช่น 1)การวางแผนการจัดบริการสาธารณะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาแนวทางการวางแผนการจัดบริการสาธารณะร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น วางแผนการจัดบริการสาธารณะคู่กับการการแผนทางการเงิน รวมทั้งการวางแผนที่คำนึงถึงการพัฒนาในระยะกลางและระยะยาว 2) การพัฒนาการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น เช่น การออกหน่วยเคลื่อนที่จัดเก็บภาษี การให้ความรู้เรื่องภาษีแก่ประชาชน การปรับปรุงการบริหารสำนักงาน การจัดทำฐานข้อมูลภาษีเพื่อใช้ในการวางแผนและตรวจสอบติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี การกำหนดอัตราภาษีให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจท้องถิ่น การให้ชุมชนหรือภาคประชาชนรับช่วงดำเนินการจัดเก็บภาษี การระดมทรัพยากรและบริหารรายจ่ายสำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้าน การจัดเก็บรายได้ค่าบริการ การรวมการจัดเก็บรายได้หรือภาษีหลายประเภทเข้าด้วยกัน เป็นต้น 3)การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายสาธารณะด้วยการต่าง ๆ เช่น การจ้างเหมาองค์กรเอกชนเข้าดำเนินการจัดบริการสาธารณะ การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น

4.3.4 ปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีเงินอุดหนุน

(1) ปัญหาวิธีการการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักข้อหนึ่งในการสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง หรือเรียกว่าสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองหรือความเสมอภาคในแนวราบ (Horizontal Equalization) เนื่องจากกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีภารกิจหน้าที่และรายได้ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความต้องการ ต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และความสามารถที่ต่างกันในการสร้างรายได้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างทางการคลังหรือช่องว่างทางการคลัง เงินอุดหนุนจึงมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการคลังเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างด้านรายได้และด้านรายจ่ายองค์กรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งนี้หากการจัดสรรเงินอุดหนุนขาดหลักของความเสมอภาคจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างน้อย 3 ประการ (Martinez-Vazquez & Boex 2004) กล่าวคือ 1)ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บางแห่งมีรายได้ที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของท้องถิ่นในระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่พึงประสงค์หรือมาตรฐานในระดับชาติ ประชาชนในประเทศเดียวกันแต่อาศัยในพื้นที่ที่ต่างกันอาจได้รับบริการสาธารณะที่มาตรฐานที่แตกต่างกัน 2)ทำให้ไม่สามารถลดความแตกต่างทางการคลังในแนวราบของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีความต้องการทางการเงินสูง และมีความสามารถในการจัดหารายได้ต่ำ 3) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางการคลังได้ เช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความพยายามทางการคลัง หรือรัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของรัฐบาลในระดับชาติได้

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 กำหนดผู้มีอำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กกถ.) โดยพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึง เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังแตกต่างกัน และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการโครงการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ประเทศไทยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2542 สถานะทางการคลังขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีลักษณะพึ่งพาความช่วยเหลือทางด้านการเงินจากรัฐบาลเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าร้อยละ 40 เพื่อไม่ให้เงินอุดหนุนเป็นเพียงมาตรการการเสริมรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าการสร้างความเท่าเทียมกันทางการคลังดังนั้นวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจึงมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุน

การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่สามารถนำไปสู่ความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันพบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนมีปัญหาเรื่องเกณฑ์ในการจัดสรร กล่าวคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนมีการใช้เกณฑ์อย่างง่ายโดยใช้จำนวนของประชากรเป็นหลักหรือจัดสรรรายได้ต่อหัวและขนาดของพื้นที่ในการคำนวณการจัดสรร(สมบูรณ์ ศิริประชัยและดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2004, วีระศักดิ์ เครือเทพ 2011, อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี 2555) ทั้งนี้ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามปรับวิธีการจัดสรรแต่ยังคงพบว่าวิธีเหล่านั้นยังคงใช้เกณฑ์การจัดสรรที่ง่ายขาดความน่าเชื่อถือและความเป็นระบบ (สมบูรณ์ ศิริประชัยและดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2004, Varanyuwatana 2003) ขาดมิติมุมมองด้านความเท่าเทียม เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพในการหารายได้และภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น จำนวนประชากรแฝง เป็นต้น ทำให้จำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะกับสถานการณ์ปัจจุบันรวมทั้งในอนาคต

ปัญหาการขาดข้อมูลสถิติในระดับท้องถิ่นที่ใช้ประกอบการจัดสรรเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ครอบคลุมถึงตัวชี้วัดที่หลากหลาย เนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นที่เพียงพอเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการจัดสรรเงิน เนื่องจากข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีการเก็บหรือมีการบันทึกข้อมูลน้อย หรือหากมีการเก็บข้อมูลก็เป็นการเก็บอย่างไม่เป็นระบบ ไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุมครบทุกพื้นที่ และกระจัดกระจาย ทั้งนี้เนื่องจาก 1)ไม่มีหน่วยงานสถิติหรือตำแหน่งนักสถิติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการด้านข้อมูล ดังนั้นหากผู้บริหารในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อมูลสถิติก็จะไม่มีการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และการดำเนินการประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล 3)นอกจากนี้ยังไม่มีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้มีการรวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ที่แหล่งเดียวกัน เพื่อความสะดวกต่อการสืบค้น และสามารถนำข้อมูลดิบจากทุกส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำการวิเคราะห์ 4) ประการต่อมาพบว่ากรมปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยราชการส่วนกลางที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นร้องขอข้อมูลแต่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องและเป็นบางครั้ง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการจัดเก็บหรือไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลส่วนนั้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นระบบวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนของไทยปัจจุบันไม่สามารถจัดการกับความแตกต่างทางการคลังของท้องถิ่นโดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอน (Horizontal Fiscal Gap) แต่ในทางตรงข้ามกลับสร้างความแตกต่างทางการคลังหรือความเหลื่อมล้ำให้เพิ่มมากขึ้น (Pumkaew 2016) เพราะการจัดสรรไม่อิงเชิงหลักการที่ว่าการจัดสรรควรเป็นวิธีการในการเติมรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำแต่มีภาระความต้องการด้านรายจ่ายสูงเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการจัดบริการสาธารณะ(สกนธ์ วรัญญูวัฒนา 2556) แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเงินอุดหนุนมีแนวโน้มที่ถูกจัดสรรไปยังจังหวัดหรือพื้นที่ที่มีความร่ำรวยมากกว่าพื้นที่ยากจนหรือมีศักยภาพทางการคลังต่ำ(จรัส สุวรรณมาลา 2558) เทศบาลที่มีจำนวนสัดส่วนรายได้ภาษีสูงมีแนวโน้มจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงด้วย ซึ่งลักษณะของการจัดสรรเงินจะมีลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เงินมีน้อยมักได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ได้น้อย และถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงินมากมักได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมาก หรือเรียกว่ามีน้อยได้น้อยมีมากได้มาก (วีระศักดิ์ เครือเทพ 2011)รวมทั้งเมื่อมีงานวิจัยที่ศึกษาในระดับจังหวัดก็พบว่า มีความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ระหว่าง 75 จังหวัด โดยมี 28 จังหวัดที่มีความเหลื่อมล้ำทางการคลังสูง(Patamasiriwat 2011)

(2) ปัญหาประการต่อมาคือความไม่แน่นอนของจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดการณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรได้ยาก (ตารางที่ 6) โดยจำนวนเงินอุดหนุนอาจถูกลดจำนวนตามสภาวะเศรษฐกิจของชาติ และเศรษฐกิจระดับโลกที่ไม่สามารถควบคุมได้ (อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี 2555) หรืออาจลดตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ในช่วงปี 2559 และ 2560 จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยลงเนื่องจากรัฐบาลได้เงินจัดสรรเงินส่วนหนึ่งไปให้ท้องที่บริหารจัดการเพื่อเป็นการกระตุ้นการทำงานในพื้นที่ เป็นต้น

ตารางที่ 6 จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปปี 2552-2560

หน่วย:ล้านบาท

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่	เงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์	เงินอุดหนุนทั่วไป รวม
2552	57,233.60	46,866.19	104,099.00
2553	29,062.62	45,209.11	74,271.00
2554	52,062.62	27,966.38	80,029.00
2555	55,768.89	29,926.11	85,695.00
2556	61,635.16	42,809.69	104,444.85

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่	เงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์	เงินอุดหนุนทั่วไป รวม
2557	61,635.16	65,332.35	126,967.51
2558	58,030.87	151,703.88	209,734.75
2559	47,618.46	156,078.41	203,697.39
2560	49,355.04	157,997.58	207,352.62

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, (2560).

นอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นรัฐบาลไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินที่ชัดเจนและไม่มีกฎหมายที่กำหนดแหล่งเงินของเงินอุดหนุนอย่างแน่ชัด รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนในแต่ละปีทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยากที่จะทำการประมาณการรายรับหรือคาดการณ์ถึงจำนวนเงินที่จะได้รับ โดยส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้เพียงทำการประมาณการโดยตั้งงบประมานให้ใกล้เคียงกับปีที่ผ่าน ซึ่งผลกระทบจากการคาดการณ์ไม่ได้ของจำนวนเงินอุดหนุนส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินการตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี 2555)

(3) ความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ เช่นเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม(นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น ซึ่งมีการจัดสรรที่ล่าช้าไปกว่าระยะเวลาที่กำหนดกรอบการทำกิจกรรมส่งผลกระทบต่อการจัดทำโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินสำรองไปใช้แทน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหนังสือชี้แจงสาเหตุการใช้จ่ายเงินสำรองแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ในบางครั้งพบว่าเงินอุดหนุนจะถูกจัดสรรมาในช่วงใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งทำองค์กรปกครองส่วนท้องจัดทำโครงการไม่ทัน

(4) ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ทั้งนี้ในปี2557 ยอดการจัดสรรเงินสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมีลักษณะ 1)การได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมาจากการต่อรองทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนั้นในช่วงการก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนมักจะเห็นการวิ่งเต้นทางการเมืองเพื่อของบประมาณเงินอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองมักมีโอกาสได้รับการจัดสรรงบเป็นพิเศษ (อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี 2555, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และดารุณี พุ่มแก้ว 2559, จรัส สุวรรณมาลา 2558) นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้วิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจงบประมาณแล้ว บางครั้งจะมีลักษณะที่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงมาในพื้นที่เพื่อหาพื้นที่ที่ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงมาให้ ถ้าพื้นที่ใดสนใจอาจมีการต่อรองเจรจาผลประโยชน์ แล้วผันงบอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นลงมาให้ ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงเป็นการต่อรองสัดส่วนรายได้ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการมากกว่าตามความต้องการที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังคงมีวิธีปฏิบัติในลักษณะงบประมาณของผู้แทนราษฎร (หรือเรียกว่า งบ ส.ส.)กล่าวคือ นักการเมืองในระดับชาติซึ่งเป็นตัวแทนจากพื้นที่นั้น ๆ จะพยายามผันงบประมาณของเงินอุดหนุนลงในเขตเลือกตั้งของตนเองเพื่อพัฒนาเขตเลือกตั้งของตนโดยการผลักดันหรือสั่งการอย่างไม่เป็นทางการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณอนุมัติงบไปยังพื้นที่การเลือกตั้งของตน ทั้งนี้หากส.ส.ในเขตพื้นที่นั้น ๆ สามารถผันงบประมาณลงไปยังพื้นที่ฐานเสียงของตนได้แล้ว ก็จะก่อให้เกิดความนิยมในตัว ส.ส ผู้นั้น นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่ได้รับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังสามารถแจกจ่ายไปสู่หัวคะแนนที่สามารถทำการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบงานรับเหมาก่อสร้าง เช่น ก่อสร้างถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น ซึ่งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดงบประมาณ ซึ่งก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณและสร้างความสูญเสียแก่รัฐ

นอกจากนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังมีปัญหาการฝากนโยบายของรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลกล่าวคือ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากเป็นโครงการในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น รัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีโครงการแฝงของรัฐบาลผ่านเงินอุดหนุนมาให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินอสม.(อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน) และเงินค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน ทำให้ยอดการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนมีจำนวนมาก ทั้งนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทเพียงผู้นำส่งเงินเท่านั้น โดยไม่สามารถใช้เงินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือแก้ปัญหาในพื้นที่หรือจัดหาบริการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้

ดังนั้นจากสภาพปัญหาของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งการแก้ไขคือการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของท้องถิ่น ระบบฐานข้อมูลจะเป็นเครื่องมือในการนำมากำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้เพื่อสร้างความสมดุลทางการคลังของท้องถิ่น สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก่อประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรอยู่บนพื้นฐานของ 1)ทำให้วัตถุประสงค์ในการใช้มีความชัดเจน 2)มีลักษณะที่ตรวจสอบหรือติดตามและบังคับใช้ได้ เพราะถ้าไม่สามารถติดตามตรวจสอบหรือบังคับใช้ได้จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การคอร์รัปชั่นได้ (Ahmad & Craig 1997) 3)การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรทำด้วยองค์กรที่เป็นกลางหรือ คณะกรรมการเงินอุดหนุน โดยการจัดสรรเงินต้องไม่มีผลมาจากการต่อรองทางการเมือง

4.3.5 ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ามีปัญหาดังนี้คือ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ ถึงแม้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะเพิ่มขึ้น การจัดทำงบประมาณจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น เป็นช่องทางส่งเสริมประชาชนในการเรียนรู้การเป็นพลเมืองที่ดีที่รับผิดชอบการปกครองตนเองและตระหนักถึงการเรียกร้องความต้องการที่อยู่บนพื้นการรับผิดชอบทางการคลังและรับผิดชอบต่อสังคม สุดท้ายเป็นการส่งเสริมกลไกการตรวจสอบและการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ(2552) พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะที่เรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะกลุ่ม ขาดความรับผิดชอบทางการคลังและภาษี การมีส่วนร่วมขาดความเข้มข้นในเชิงเนื้อหาจึงไม่สามารถเกื้อหนุนการจัดทำแผนพัฒนา นอกจากนี้วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)พบว่า มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ไม่มีรูปแบบที่หลากหลาย และเกิดขึ้นเฉพาะขั้นต้นที่ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการโครงการพัฒนาผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมมักจะขาดหายไปในกระบวนการจัดทำงบประมาณ

นอกจากนี้ยังพบว่า โครงการการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนไม่พึ่งพาตนเอง คอยรับแต่ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นโครงการใดหรือภาระหน้าที่ใดที่ประชาชนทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เพียงจัดสรรงบประมาณไปให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องรอการจัดบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว

(2) ปัญหาการวางแผนการจัดบริการสาธารณะ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีปัญหาด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ประการ (วีระศักดิ์ เครือเทพ 2548) คือ 1)แผนการจัดบริการสาธารณะมีความคลาดเคลื่อนไปจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น 2) การวางแผนงานของท้องถิ่นมิได้คำนึงถึงขีดความสามารถทางการคลัง และ 3)แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่สนับสนุนต่อเป้าหมายแผนพัฒนาในระยะกลางและระยะยาวของท้องถิ่นกล่าวคือ ท้องถิ่นมีการจัดทำแผนแบบแสดงรายการมากกว่าการวางแผนแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จของงาน โดยท้องถิ่นเน้นจัดทำโครงการภายใต้ความสมดุลของงบประมาณรายปี แต่ละเลยต่อผลสำเร็จของการจัดโครงการหรือบริการสาธารณะ หรือแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะในระยะยาว

(3) ปัญหาด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุน เป็นต้น 2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 แต่กลับพบว่ารายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมาย เช่น การใช้วิธีการจ้างเหมา เป็นต้น ทั้งนี้ลักษณะดังกล่าวทำให้งบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนาจึงมีอยู่น้อย

(4) ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตรวจสอบการใช้จ่ายโดยภาคประชาชน กระบวนให้ประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบอาจมีบ้างในบางพื้นที่คือประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เช่น การจัดซื้อรถเก็บขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นนายช่างมาร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อกังวลของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคือหากไม่มีการอบรมประชาชนให้มีความรู้ที่ดีพออาจก่อให้เกิดความเสี่ยงกับประชาชนได้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หากมีความความผิดเกิดขึ้นคณะกรรมการทุกคนก็ต้องรับความผิด

ทั้งหมดทุกคน ดังนั้นหากประชาชนบางคนไม่รู้หรือเข้าใจรายละเอียดหรือเทคนิคก็อาจสร้างปัญหาให้แก่ตัวประชาชนที่เข้าไปเป็นคณะกรรมการได้

ปัญหาจากการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีการยึดระเบียบที่เคร่งครัดและการตีความที่แคบส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณ เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดงานเกี่ยวกับการส่งเสริมวัฒนธรรม โดยการการจัดแข่งเรือยาวประเพณี แต่ระเบียบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรมได้เฉพาะกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในพื้นที่เท่านั้น ฉะนั้นจึงทำให้การจัดงานทางวัฒนธรรมจึงจัดได้ยาก เนื่องจากระเบียบไม่เอื้อให้ใช้งบประมาณเพื่อให้เรือแข่งขันจากพื้นที่อื่นหรือพื้นที่ใกล้เคียงเข้ามาร่วมกิจกรรมได้ หรือกรณีการฉีดยาให้กับสุนัข ตามระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถฉีดยาได้เฉพาะสุนัขจรจัดเท่านั้น ในขณะที่สุนัขมีเจ้าของต้องให้กรมปศุสัตว์เป็นผู้รับผิดชอบ แต่กรมปศุสัตว์ไม่มีงบประมาณเพียงพอ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉีดยาให้กับสุนัขเหล่านั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน(สตง.)จะพิจารณาว่าเป็นความผิด ไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น

ปัญหาการคลังขององค์กรปกครองส่วนถิ่นในปัจจุบันมี 1) ปัญหาด้านโครงสร้างของรายได้โดยสัดส่วนของรายได้จากแต่ละแหล่งยังไม่สามารถสะท้อนถึงการพึ่งพาตนเองได้ทางการคลัง รวมทั้งความเป็นอิสระทางการคลัง 2)ปัญหาต่อมาคือกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นหลายฉบับที่ยังล้าสมัย และยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติในการหารายได้แหล่งใหม่ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3)ปัญหาต่อมาคือปัญหาที่เกิดจากการขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง เช่นการบริหารจัดการบุคลากร หรือปัญหาจากตัวประชาขนผู้เสียภาษี 4) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่วิธีการจัดสรรยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่เพียงพอเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งความล่าช้าในการจัดสรร การคาดการณ์ไม่ได้ของจำนวนเงินอุดหนุน รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีการเมืองเข้าแทรกแซง 5)ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่เข้มข้นในเชิงเนื้อหาและวิธีการที่หลากหลาย รวมทั้งปัญหาการตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีการยึดระเบียบที่เคร่งครัดและการตีความที่แคบส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณ

บทที่ 5
การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน

รายงานการบทวนและการวิเคราะห์ผลสัมภาษณ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาทั้งแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการควบคุม (Control) ที่เน้นหนักไปที่การกำกับดูแล (Supervision) และตรวจสอบ (Inspection) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรกำกับดูแลและองค์กรตรวจสอบภายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเน้นหนักไปที่การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลด้านควบคุมหรือตรวจสอบโดยประชาชนยิ่งกว่าการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ

ผลการทบทวนวรรณกรรมและการวิเคราะห์ดังกล่าวได้ปรากฏตามโครงสร้างและขอบเขตของเนื้อหา โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแล

5.1.1 การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน

เนื่องจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกันภายใต้หลักการจัดระเบียบการราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้จึงมีสมควรที่จะต้องกล่าวถึงหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียก่อนเป็นพื้นฐาน ในประเด็นดังกล่าวนี้ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552, น.71-75) ได้อธิบายไว้ว่า หลักการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย 3 หลักการย่อยคือ (ก) หลักการรวมอำนาจ (Centralization) (ข) หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentralization) และ (ค) หลักการกระจายอำนาจ(Decentralization) หลักการรวมอำนาจเป็นหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางคือกระทรวง ทบวง กรมของรัฐส่วนกลาง (ราชการส่วนกลาง) การจัดระเบียบภายใต้หลักนี้จะมีการจัดวางให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขึ้นต่อกันภายใต้ห่วงโซ่การบังคับบัญชากัน (Command) ตามลำดับ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะสั่งการ วินิจฉัย ใช้กำลังบังคับต่าง ๆ ฯลฯ ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนหลักการแบ่งอำนาจซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจก็เพราะเป็นเสมือนส่วนขยายของอำนาจรวมศูนย์จากส่วนกลางนั้นเป็นหลักการที่แสดงถึงการมอบอำนาจบางส่วนบางระดับของส่วนกลางให้แก่องค์กร ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของตนที่อยู่ในภูมิภาค (ราชการส่วนภูมิภาค) เพื่อให้สามารถวินิจฉัยสั่งการแทนตนได้ภายใต้แนวทางที่ส่วนกลางกำหนด สำหรับหลักการกระจายอำนาจนั้น เป็นการที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนไปให้แก่องค์กรอื่นเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองอย่างมีอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่ยังจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจนี้มี 2 ลักษณะคือ **(1) การกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการ** ซึ่งหมายถึง การที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่องค์กรซึ่งไม่ได้สังกัดส่วนกลางและมีกำลังบุคลากรและทรัพย์สินเป็นของตนเองให้มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะโดยไม่ถือเป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง และ **(2) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน** อันเป็นจัดให้มีองค์กรปกครองทางพื้นที่เกิดขึ้นมาทำบริการสาธารณะเพื่อ

ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนโดยมีอิสระ มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีงบประมาณของตนเอง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่ได้รับมอบอำนาจการกำกับดูแลจากส่วนกลางซึ่งเป็นประเด็นการศึกษาของการทบทวนวรรณกรรมในครั้งนี้

5.1.2 เหตุผล หลักการ ลักษณะ ประเภทและวิธีการของการกำกับดูแล

ในประเด็นนี้ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543, น.185, 2552, น. 185) ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นของการกำกับดูแลว่า การกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดทำกิจกรรมบางอย่างได้อย่างอิสระภายใต้การบริหารงานของท้องถิ่นโดยลำพัง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปอย่างเป็นระบบและถูกต้อง ในการให้อิสระนั้นรัฐยังต้องสงวนบทบาทของตนไว้โดยยังคงมีหน้าที่ต้อง “กำกับดูแล” กิจการที่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งเมื่อส่วนกลางมอบภารกิจบางอย่างให้ไปดำเนินการ ส่วนกลางก็มีหน้าที่ต้องตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ว่ามีความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547,น.45-63) ได้อธิบายว่า การควบคุม (Controle/Control) องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยรัฐส่วนกลางมี 2 ลักษณะคือ การควบคุมแบบบังคับบัญชา (pouvoir hie’rarchique) กับการกำกับดูแล (pouvoir du controle ou de tutelle/Supervision) โดย “การบังคับบัญชา” หรือ “อำนาจบังคับบัญชา” นั้นเป็นอำนาจการควบคุมที่เป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวหรือนิติบุคคลเดียว เป็นอำนาจที่ใช้คำสั่งภายในของฝ่ายบริหารต่อผู้บังคับบัญชาที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวางคือควบคุมได้ทั้งในแง่ความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ความกว้างขวางนั้นรวมถึงการเป็นอำนาจที่ไม่เงื่อนไข ผู้บังคับบัญชาสามารถเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอตามที่เห็นสมควร เป็นอำนาจที่ไม่จำต้องมีกฎหมายให้อำนาจ แต่การควบคุมประเภทนี้ของผู้ใต้บังคับบัญชาต้องไม่ทำให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น

สำหรับ “อำนาจกำกับดูแล” ซึ่งสมคิดเห็นด้วยกับนิยามศัพท์ของ Roland MASPEITOL และ Pierre LAROQUE ที่ว่าคือ *“อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป”* นั้น เป็นอำนาจที่องค์ประกอบ 5 ประการคือ

(1) เป็นอำนาจควบคุมอย่างหนึ่งซึ่งมีทั้ง “ความหมายอย่างแคบ”และ “ความหมายอย่างกว้าง” โดยความหมายอย่างแคบนั้นหมายถึง การตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (ตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย) ส่วน”ความหมายอย่างกว้าง” หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่างไม่ว่าจะมีผลทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใด ๆ นอกเหนือจากนิติกรรม อย่างไรก็ดี สมคิดได้เสนอว่า การกำกับดูแลเป็นสิ่งที่อยู่ระหว่าง “กึ่งกลาง” ของการควบคุมอย่างกว้างและการควบคุมอย่างแคบดังกล่าว เพราะในรัฐหนึ่ง ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายให้มีการกำกับดูแลองค์กรกระจายอำนาจทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนสมคิดได้สรุปต่อไปว่าการกำกับดูแลและการควบคุมนั้นมีจุดร่วมกันทั้งในทางเนื้อหาและเป้าหมาย คือ (ก) เป็นการตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง และ (ข) วิธีการที่ใช้สำหรับการกำกับดูแลย่อมผันแปรไปเป็นมากหรือน้อยตามแต่พระราชบัญญัติจะกำหนด

(2) เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติเท่านั้นเพื่อไม่ให้เกิดการควบคุมจนเป็นการแทรกแซงองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้ระบบการกระจายอำนาจจนขาดความเป็นอิสระ (Autonomy) ซึ่งต่างจากการควบคุมแบบบังคับบัญชาซึ่งเป็นเรื่องการควบคุมภายในองค์กรเดียวหรือนิติบุคคลเดียวกันตามหลักการศูนย์อำนาจ (Centralization) ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจกำหนดทางแนวปฏิบัติให้แก่องค์กรกระจายอำนาจ รวมทั้ง ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำใด ๆ ขององค์กรกระจายอำนาจแต่มีอำนาจเพียงการออกคำสั่งแทนในกรณีที่องค์กรกระจายอำนาจไม่ทำตามคำสั่งที่กฎหมายกำหนดให้ทำ

(3) การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองที่การกระทำโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่าซึ่งหมายถึงรัฐที่กระทำผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เป็นต้น

(4) เป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ (การสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบ และการทำคำสั่งแทน) หรือเหนือองค์กร (เช่น การสั่งพักราชการ การถอดถอนจากตำแหน่ง การยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น) โดยการกำกับดูแลเหนือการกระทำนั้นประกอบด้วยการกำกับดูแลก่อนการกระทำ และการกำกับดูแลหลังการกระทำ

(5) มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ของประชาชน ขององค์กรกระจายอำนาจ หรือของรัฐเอง เช่น เพื่อป้องกันผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ สมคิดได้อธิบายต่อไปว่า การกำกับดูแลมี 2 ประเภท คือ (ก) การกำกับดูแลโดยตรง และ (ข) การกำกับดูแลโดยอ้อม การกำกับดูแลโดยตรงอาจเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือตัวบุคคล (เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การลงโทษทางวินัย หรืออื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น) ส่วนการกำกับเหนือการกระทำ (เช่น การให้ความเห็นชอบ การสั่งยกเลิกนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งแทน เป็นต้น) สำหรับการกำกับดูแลโดยอ้อมนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การให้เงินอุดหนุน การใช้สัญญามาตรฐาน เป็นต้น

แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่สมคิด เลิศไพฑูรย์นำเสนอข้างต้นอาจเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศส แต่หากพิจารณาแนวคิดหรือทฤษฎีที่ได้รับการพัฒนามาเป็นหลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นของสหพันธรัฐเยอรมันแล้ว จะเห็นหลักการร่วมและหลักการย่อยที่แตกต่างออกไปอยู่ในบางระดับ ซึ่งเมื่อศึกษาบทความของ Jurgen Harbich (Harbich, 2009) ซึ่งเสนอหลักกฎหมายการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแคว้นบาวาเรียตามรัฐธรรมนูญของแคว้นบาวาเรีย (The Constitution of the Free State of Bavaria of 2 December 1946(BV) กฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน (The Federal Constitutional Court) ว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ฯ ได้เคยวินิจฉัยว่า อำนาจในการกำกับดูแลของรัฐเป็นสิ่งที่เป็นเสมือนคู่ความสัมพันธ์ตามธรรมชาติ(Natural Counterpart) ของสิทธิที่จะปกครองตนเอง (Self-Government) ขององค์ปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Authority) กรณีไม่อาจจะถือได้ว่า เป็นปฏิบัติภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หากว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำผิดกฎหมายได้โดยไม่มีการเข้าแทรกแซง (Intervention) รัฐต่อการกระทำนั้น ๆ การกำกับดูแลของรัฐจึงเป็นสิ่งที่มีภายใต้หลักนิติธรรม ในส่วนหลักการกำกับดูแลนั้นมีการกำกับดูแล 2 ลักษณะคือ

(1) การกำกับดูแลทางกฎหมาย (Legal Supervision) ซึ่งองค์กรผู้กำกับดูแลทำการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายสำหรับการดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น สิ่งที่น่าสนใจเป็นพิเศษสำหรับการกำกับดูแลในกรณีนี้คือ หากกฎหมายได้ให้

อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ได้ในกรณีใด ๆ องค์กรผู้กำกับดูแลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบดุลยพินิจในกรณีนั้น ๆ การกำกับดูแลประเภทนี้ จะใช้เฉพาะการควบคุมหลังการกระทำ (Repressive Control) ไม่ใช้วิธีการควบคุมก่อนการกระทำหรือการควบคุมเชิงป้องกัน (Preventive Control) ส่วนเครื่องมือที่ใช้นั้น รวมถึง (ก) กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรกำกับดูแลมีสิทธิ (อำนาจ)ที่ได้รับรายงาน (Right to Be Informed) ในกรณีที่มีเหตุผลที่หนักแน่นชัดเจนว่าต้องรายงาน (ข) สิทธิที่จะออกข้อกำหนดสำหรับการปฏิบัติ (Right to Issue Directive) (ค) สิทธิที่จะเข้าทำแทนโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในต้นทุนค่าใช้จ่าย (Substitute Performance) (ง) สิทธิที่จะมอบหมายหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าดำเนินการแทน และ (จ) สิทธิที่จะยุบสภาท้องถิ่นหากความเสียหายนั้นร้ายแรงจนไม่อาจแก้ไขได้

(2) การกำกับดูแลทางภารกิจ (Functional Supervision) การกำกับดูแลประเภทนี้จะใช้กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน (Transferred) มาจากรัฐส่วนกลาง โดยนอกจากมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแล้ว องค์กรกำกับดูแลจะมีอำนาจควบคุมดุลยพินิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ด้วย (ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผลที่รัฐส่วนกลางจะต้องมีอำนาจระดับนี้เพราะเป็นภารกิจดั้งเดิมของรัฐส่วนกลาง) อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลเหนือดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกจำกัดไว้เฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ร่วมกันหรือประโยชน์สาธารณะ (Public Good) หรือมีกฎหมายกำหนดไว้ให้องค์กรกำกับดูแลหรือรัฐส่วนกลาง (Federal State) สามารถวางข้อกำหนดให้ปฏิบัติ (Directive) ตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญ (Basic Law) ให้ไว้ การกำกับดูแลทางภารกิจนี้ นอกจากองค์กรกำกับดูแลจะมีลักษณะเด่นชัดที่สามารถควบคุมดุลยพินิจได้แล้ว ยังสามารถใช้มาตรการควบคุมได้ทั้งแบบควบคุมก่อนการกระทำ (Preventive Measure) และควบคุมหลังการกระทำ (Repressive Measure) รวมทั้งสามารถกำหนดข้อแนะนำทั่วไป (General Instruction) ไว้ในระเบียบปฏิบัติด้วย

เมื่อย้อนกลับมาศึกษาระเภทหรือปัญหาการกำกับดูแลซึ่งมีปัญหามากทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยพบในการศึกษาของวสันต์ เหลือประภัสร์ (2548) ว่า เมื่อพิจารณาการควบคุมท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความเป็นจริงหรือในระดับปฏิสัมพันธ์จริงหรือในระดับที่รวมการพิจารณารูปแบบการกำกับดูแลแบบไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรผู้กำกับและองค์กรผู้ถูกกำกับโดยไม่จำกัดเฉพาะการใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์แบบตามกฎหมาย (Legal-Institutional Approach) หรือความสัมพันธ์แบบเป็นทางการแล้ว พบว่า การกำกับดูแลโดยอ้อม (Indirect Supervision) นั้นได้ขยายขอบเขตและวิธีการไปอย่างมากโดยรวมไปถึงการใช้อิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านระบบการให้คำปรึกษา การกำหนดนโยบายและโน้มน้าวให้ปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการ การควบคุมผ่านระบบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ (Norton. 1994, p.51 อ้างในวสันต์, 2548, น. 95-96) การกำหนดกรอบนโยบายหรือวางแนวปฏิบัติผ่านประกาศ ข้อบังคับ หนังสือเวียนหรือหนังสือราชการประเภทอื่น ๆ (รวมถึงการมีหนังสือแจ้งให้ทราบ การกำชับ การขอความร่วมมือ ซึ่งมีความหมายเป็นการสั่งการอยู่ในตัวมากกว่า) การผูกขาดอำนาจตีความหรือสร้างความหมายต่อหลักการกระจายอำนาจหรือกฎหมาย การกำหนดมาตรฐานการทำงาน การฝึกอบรม การขยายอิทธิพลโดยการให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ ตอบข้อซักถาม การประกวดหรือให้รางวัลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้นแบบ การกำหนดดัชนีชี้วัด ฯลฯ ซึ่งเป็นสิ่งที่นอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ *และเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบการปฏิบัติที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) และเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ (แต่ก็เป็นเพียงสถาบันระดับรอง (Subordinate Institution)เท่านั้น) ในระบบราชการแทนที่จะเป็นองค์การปกครองตนเองที่มีความเป็นประธาน(Subject) ในตัวเองเนื่องจากได้รับการกระจายอำนาจสมตามเจตนารมณ์การกระจายอำนาจ) รวมทั้ง เป็นการใช้กระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม (Socialization) มาใช้ในการกำกับ*

ดูแลด้วย สภาพการณ์การกำกับดูแลเช่นนี้ทำให้เห็นว่าการควบคุม “แบบกำกับดูแล” ตามหลักการเป็นเพียงรูปแบบหรือข้ออ้างที่ใช้เพื่ออำนาจการควบคุม “แบบบังคับบัญชา” ไปใช้เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (ซึ่งมักใช้อำนาจร่วมกันแม้จะมีกฎหมายกำหนดตัวองค์กรผู้กำกับดูแลไว้โดยเฉพาะ เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลที่มิใช่เทศบาลตำบล หรือให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น) และทำให้ “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขยายตัวมากขึ้นไปพร้อม ๆ กับที่มีการกระจายอำนาจให้มากขึ้น” (ยิ่งกระจายอำนาจยิ่งขยายการควบคุม)

อนุชา ฮุนสวัสดิกุลและอโณทัย ศรีสมัย (2548) ได้อธิบายว่า การกำกับดูแลประกอบด้วยการกำกับดูแลโดยตรง และการการกำกับดูแลโดยอ้อม สำหรับการกำกับดูแลโดยตรงนั้น ประกอบด้วย (ก) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล (ข) การกำกับดูแลเหนือตัวองค์กร และ (ค) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ โดยได้ยกตัวอย่างการกำกับดูแลเหนือการกระทำว่า รวมถึง การให้ความเห็นชอบ การอนุญาต การอนุมัติ การสั่งระงับยับยั้ง และการสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเข้าดำเนินการแทน เป็นต้น นอกจากนี้ ได้อธิบายว่า การกำกับดูแลเป็นเรื่องที่ต้องมีกฎหมายระดับไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่าให้อำนาจไว้เท่านั้น องค์กรกำกับดูแลจะอ้างหรืออาศัยกฎหมายลำดับรองมาเป็นฐานอำนาจในการกำกับดูแลไม่ได้

นอกจากนี้ สถาบันพระปกเกล้า (2550) ซึ่งศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมให้ข้อมูลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหนึ่งได้นำเสนอผลการศึกษาว่า ในส่วนรูปแบบการกำกับดูแลกระทำซึ่งมีทั้งการกำกับดูแลโดยตรงและการกำกับดูแลโดยอ้อมนั้นเป็นรูปแบบที่เปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลยพินิจหรือเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขตได้มากที่สุด โดยในส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำโดยตรงนั้นมีทั้งมาตรการต้องได้รับอนุมัติ / อนุญาต /ให้ความเห็นชอบ/ ยับยั้งไว้ก่อน/เพิกถอนการกระทำ/ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ในควบคุมของส่วนกลางโดยตรง ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำทางอ้อม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการแทรกแซงหรือการกำกับดูแลที่เกินขอบเขตได้อย่างมากนั้น ฝ่ายผู้กำกับดูแลมีเครื่องมือหลายประการที่นำมาใช้ภายใต้ข้ออ้างหรือเหตุผลเพื่อให้ “การดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ” ซึ่งมักสะท้อนเจตนารมณ์ในรายละเอียดออกมาใน 3 แนวทางคือ (ก) เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสอดประสานกัน (ข) เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (ค) เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ ด้วยเจตนารมณ์เหล่านี้ มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้กำกับดูแลจึงมุ่งเน้นที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ การมีแบบแผนอย่างเดียวกัน โดยเฉพาะเป็นไปเพื่อให้เกิด “ความสะดวก เรียบร้อยและถูกต้อง” ซึ่งนำไปสู่การกระทบความเป็นอิสระและขัดขวางพัฒนาการ และความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เมื่อกล่าวในทางรูปธรรมแล้ว มาตรการการกำกับดูแลทางอ้อมเหนือการกระทำที่องค์กรผู้กำกับดูแลในระดับต่าง ๆ นำมาใช้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย (ก) มาตรการด้านระเบียบ เช่น กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบเรื่อง การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การได้มาซึ่งวัสดุ/การจัดซื้อ/จัดจ้าง/การควบคุมและจำหน่ายพัสดุ ค่าตอบแทนของผู้บริหาร สมาชิกสภาฯลฯ การรับเงิน/การเบิกจ่ายเงิน/การฝากเงิน/การตรวจสอบเงิน การกู้เงินจากกระทรวง/ทบวงกรม/นิติบุคคลต่าง ๆ เป็นต้น (ข) มาตรการด้านข้อบังคับ เช่น ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อบังคับการประชุมผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น (ค) มาตรการด้านประกาศ เช่น ประกาศ

จัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯลฯ และ (ง) มาตรการใช้หนังสือราชการประเภทต่าง ๆ เช่น หนังสือเวียนเพื่อวางแนวปฏิบัติหรือทำความเข้าใจต่าง ๆ เป็นต้น

5.1.3 หลักการกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญ

หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐได้รับการกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่า รัฐจะต้องทำเท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนร่วม โดยมีขอบเขตของการกำกับดูแลว่าจะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 283[3]) และรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ไม่กระทบต่อเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐตามหลักการเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศ (มาตรา 282[4] และมาตรา 1[5]) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ไว้ใน 6 ด้านได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและด้านการคลัง

หลักการกำกับดูแลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ดังกล่าวได้รับการรับรองต่อมาในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดหลักการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตของฝ่ายรัฐมากขึ้นโดยนอกจากฝ่ายรัฐจะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นแล้วจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการกำกับดูแลที่สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย รวมทั้ง ต้องกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลักด้วย (มาตรา 281-283[6])

---

[3] มาตรา 283 “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

[4] มาตรา 282 “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

[5] มาตรา 1 “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้”

[6] มาตรา 281 วรรคแรก “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ “

มาตรา 282 “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครอง

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้น เราอาจสรุปหลักการสำคัญที่สุดของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่า ต้องเป็นการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ และไม่กระทบความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างเกินสัดส่วนตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

5.1.4 การกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณีนั้น ได้ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวในหลายรูปแบบตามหลักการและแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น แต่หากพิจารณาเฉพาะรูปแบบการกำกับดูแลที่สำคัญแล้วพอจะสรุปสาระสำคัญไว้ดังนี้

1) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้น ผู้ว่าฯ เป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการโดยเหนือองค์กรให้อบจ.ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราการโดยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งอบจ.ให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ผู้ว่าฯ ยังมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการของนายกอบจ.หรือรองนายกอบจ.ที่ตนเห็นว่าอาจนำความเสียหายมาสู่อบจ.หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราการไว้เป็นการชั่วคราวแล้วรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการได้ (มาตรา 77)

ผู้ว่าฯ ยังมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนเห็นว่าฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการหรือเห็นว่าเกินขอบอำนาจของอบจ. โดยหากปรากฏการมีมติโต้แย้งของสภาอบจ. ผู้ว่าฯ ต้องรายงานให้รัฐมนตรีมหาดไทยให้วินิจฉัยสั่งการ (มาตรา 78)

ผู้ว่าฯ อาจดำเนินการสอบสวนนายกอบจ. รองนายกอบจ. ประธานสภาอบจ. หรือรองประธานอบจ.ที่ตนเห็นว่าละเลยการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการโดยไม่ชอบหรือประพฤติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย โดยหากปรากฏเช่นนั้นจริง ผู้ว่าฯ ต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลยพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตา79) นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ว่าฯ เห็นว่ามีเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตอบจ.หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวมตนจะเสนอให้รัฐมนตรีสั่งยุบอบจ.ก็ได้ (มาตรา 80)

ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

มาตรา 283 วรรคแรก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย”

2) การกำกับดูแลเทศบาล

อำนาจในการกำกับดูแล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ใช้คำว่า “ควบคุม”) เหนือตัวองค์กรเทศบาลให้ปฏิบัติอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมือง และเป็นของนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล (กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นผู้ช่วยผู้ว่าฯ) โดยผู้ว่าฯ หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีมีอำนาจเรียกให้เทศบาลชี้แจง ให้คำแนะนำ ตักเตือนเทศบาล เรียกตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เอกสารและสถิติใด ๆ มาตรวจ รวมทั้งมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ (มาตรา 71) ส่วนการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลคือนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้น ผู้ว่าฯ หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีมีอำนาจให้คำชี้แจง แนะนำ ตักเตือนในกรณีที่เห็นว่าบุคคลนั้น ๆ ได้ปฏิบัติการไปในทางที่เสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ โดยในกรณีที่ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามให้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติของบุคคลนั้นไว้ก่อนได้แล้วรีบรายงานให้รัฐมนตรีมหาดไทยทราบและวินิจฉัยสั่งการภายใน 15 วัน ทั้งนี้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่กระทบถึงบุคคลภายนอกที่กระทำการโดยสุจริต (มาตรา 72)

ในกรณีที่ผู้ว่าฯ (เป็นอำนาจเฉพาะของผู้ว่าฯ) เห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลรายใดปฏิบัติการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง แก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้ว่าฯ ต้องเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลยพินิจให้พ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73) นอกจากนี้ ผู้ว่าฯ อาจเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบเทศบาลก็ได้หากเห็นว่าจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม (มาตรา 74) นอกจากนี้ ในกรณีที่จำเป็นอาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยก็ได้ โดยให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าฯ และนายอำเภอเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 75)

3) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

รูปแบบและเนื้อหาของการกำกับดูแลอบต.ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความคล้ายคลึงกับการกำกับดูแลเทศบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลตำบลอย่างมาก ตั้งแต่การมีนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำโดยให้มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาอบต. นายกอบต. รองนายกอบต. เลขานุการนายกอบต.พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของอบต.มาชี้แจงหรือสอยสวน เรียกรายงานหรือเอกสารใด ๆ ของอบต.มาตรวจสอบ ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกอบต.ได้หากเห็นว่าจะปฏิบัติไปในทางเสียหายต่ออบต.หรือราชการและไม่เชื่อฟังการตักเตือนของนายอำเภอหลังจากนั้นต้องรายงานผู้ว่าฯ โดยเร็วเพื่อสั่งการ น่าสังเกตว่า สภาพบังคับของการกำกับดูแลในกรณีนี้คือ การถูกระงับการปฏิบัติราชการและการกำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งนายอำเภอหรือผู้ว่าฯ ไม่มีผลผูกพันอบต. (มาตรา 90) สำหรับการกำกับดูแลเหนือองค์กรอบต.นั้น นายอำเภออาจรายงานให้ผู้ว่าฯ สั่งยุบอบต.ได้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในอบต.หรือของประเทศโดยรวม (มาตรา 91) นอกจากนี้ ยังมีการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลโดยให้นายอำเภอมีอำนาจสอบสวนนายกอบต. รองนายกอบต. ประธานสภาอบต.หรือรองประธานสภาอบต.ที่ตนเห็นกระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่โดยต้องเสนอผู้ว่าฯ สั่งให้บุคคลนั้น ๆ พ้นตำแหน่งได้หากผลการสอบสวนพบว่ากระทำจริง (มาตรา 92)

4) การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้อำนาจกำกับดูแล (กฎหมายนี้ใช้คำว่า “ควบคุม”) กรุงเทพฯ เป็นของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยแต่มีเนื้อหาการกำกับดูแลที่เบาบางกว่ากรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภททั่วไปทั้งสามที่กล่าวมา โดยกำหนดเพียงว่าหากรัฐมนตรีฯ เห็นว่าผู้ว่ากรุงเทพมหานครปฏิบัติขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของกรงเทพฯ ก็ให้มีอำนาจสั่งให้สอบสวนหรือชี้แจงแสดงความเห็นโดยรัฐมนตรีอาจยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้เท่านั้น (มาตรา 123)

5) การกำกับดูแลเมืองพัทยา

มีข้อน่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้วางระบบการกำกับดูแลเมืองพัทยาไว้แตกต่างจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกันมากโดยกำหนดให้มีรูปแบบการกำกับดูแลที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงในลักษณะอยู่กึ่งกลางระหว่างการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและการกำกับดูแลเทศบาล ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลโดยผู้ว่าอาจมอบหมายรองผู้ว่าฯ คนใดรับผิดชอบก็ได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งได้กำหนดให้เมืองพัทยาต้องรายงานสิ่งที่เสนอให้กระทรวง ทบวง กรม ทราบด้วย (มาตรา 94-99)

5.1.5 ลักษณะการกำกับดูแลที่ชอบด้วยหลักการ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นปัญหาสำคัญหลายประการโดยเฉพาะปัญหาความไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมหรือไม่ได้ดุลยภาพระหว่างการควบคุม (Control)กับการรักษาความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ เช่น การมีกระบวนทัศน์การกระจายอำนาจแบบหน่วงรั้งเพื่อรักษาอำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้คงอำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป ซึ่งทำให้เกิดการใช้อำนาจควบคุมโดยองค์กรกำกับดูแลอย่างเกินขอบเขตจนทำให้การกำกับดูแลมีลักษณะเหมือนการบังคับบัญชา เป็นต้น ต่อปัญหานี้มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่แสดงถึงสภาพปัญหา หลักการหรือแนวทางแก้ไขดังนี้

วีระศักดิ์ เครือเทพ, จรัส สุวรรณมาลา, ตระกูล มีชัยและคณะ (2557) นำเสนอว่า สาเหตุของปัญหาการไม่สมดุลหรือความไม่เหมาะสมของการควบคุมกับความเป็นอิสระดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการยึดถือแนวกระบวนทัศน์ที่รัฐถือว่าตนเองเป็นผู้ต้องมีบทบาทหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตาม(หลัก Residuality Principle) แทนที่จะเป็นการมอบหมายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในเรื่องเหล่านี้เว้นแต่ภารกิจใดที่เกินขีดความสามารถที่จะดำเนินการถึงจะเป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครองที่สูงขึ้นไปต้องรับผิดชอบดำเนินการ (หลัก Subsidiary Principle) การยึดถือกระบวนทัศน์เช่นนี้ทำให้การกระจายอำนาจ (Decentralization) ไม่มีความก้าวหน้าไปเท่าที่ควร และยังมีสภาพเป็นการกระจายอำนาจที่เกิดการหน่วงรั้งอำนาจไว้ภายใต้ระบบการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่ส่วนกลางต่อไปแม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจออกใช้บังคับแล้วก็ตาม การหน่วงรั้งการกระจายอำนาจที่มุ่ง “คุมอำนาจและรักษาสถานภาพความเป็นตัวตนของระบบราชการ”ภายใต้กระบวนทัศน์ดังกล่าวได้กระทำในหลายวิธีการ เช่น การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หรือภารกิจดำเนินการแต่ไม่มีการมอบอำนาจตามกฎหมายมาตามหน้าที่หรือภารกิจนั้น ๆ ไม่มีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง

ปัญหาที่ทำให้การกระจายอำนาจบรรลุผลหรือมีความก้าวหน้า มีการตีความหลักการควบคุมเพื่อรักษาเอกภาพและความมั่นคงของรัฐแบบกว้างเกินขอบเขต มีการตีความ “การกระจายอำนาจ”ไปในทางที่ไม่ตอบสนองต่อการกระมีอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานกลางหรือการใช้มาตรการกำกับดูแลทางอ้อมที่เกินขอบเขตของการกำกับดูแลจนกลายเป็นการกำกับดูแล “ที่เกินความจำเป็น”มิใช่ “การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น”ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ต่อปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีอย่างไร ระดับของความเป็นอิสระควรมีเพียงใด และการควบคุมควรมีเพียงไหน มีแนวคิดและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในต่างประเทศที่มีวรรณกรรมบางส่วนนำเสนอไว้ดังต่อไปนี้

Leemans (1970, as cited in Solikin, n.d.) กล่าวว่าการกำกับดูแลโดยรัฐบาลกลาง (Government Supervision) เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงทั้งประสิทธิภาพ (Efficiency) ของการควบคุม ความเป็นเอกภาพของชาติ (Unity of the Nation) ความเป็นอิสระ(Independence) ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) และประชาธิปไตย นอกจากนี้ Solikin (n.d.) และ Anon (2013, p.7, as cited in Solikin, n.d..) ยังเห็นว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางต้องเป็นไปเพื่อทั้งประโยชน์ของรัฐบาลกลางและของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้ง ประโยชน์สาธารณะ การกำกับดูแลจะต้องสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจากการบิดเบือนอำนาจ (Abuse of Power) โดยรัฐบาลท้องถิ่น ต้องสามารถใช้กระบวนการกำกับดูแลเพื่อการผลักดันและปรับปรุงนโยบายระดับชาติ (National Policy) แผนงานและโครงการของรัฐบาลกลางที่จำเป็นต้องทำในพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย รัฐบาลท้องถิ่นจึงต้องได้รับการคาดหมายว่าจะปฏิบัติตามนโยบายระดับชาติโดยทั่วไป รวมทั้งการบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจระดับมหภาคด้วย

C.A.Cross (Cross, 1971, p.1-8, 168-170) ได้อธิบายหลักการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษซึ่งสะท้อนการมีขอบเขตอันจำกัดของอำนาจหรือสิทธิขององค์กรปกครองท้องถิ่นผ่านการวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลประกอบกับ The Local Government Act 1933 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษมีรากฐานการเป็น Corporation ซึ่งมีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยการจัดตั้งขึ้นหรือรับรองโดย (1) อำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์ (Sovereign) ที่ได้ตรากฎหมายให้อำนาจ สิทธิและหน้าที่ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งให้จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเอง(เรียกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ว่า “Charter Corporation”) หรือโดย (2) กฎหมายของรัฐสภาซึ่งตราพระราชบัญญัติ (Statute) ก่อตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น(เรียกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ว่า “Statutory Corporation”) แนวคิดหรือทฤษฎีทางนิติศาสตร์ดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นนิติบุคคลมหาชนซึ่งเกิดขึ้นหรือมีที่มาจากการมอบอำนาจทางการปกครองและการจัดตั้งหรือการยอมรับของรัฐของรัฐ ขณะเดียวกันการดำรงอยู่ การมีสถานะตามกฎหมาย และการมีอำนาจ สิทธิหรือหน้าที่ย่อมต้องมีอยู่อย่างจำกัดหรือเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายของรัฐกำหนด การใช้อำนาจหน้าที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดย่อมถือว่าเป็นการเกินขอบอำนาจ (Ultra Vires) ในขณะเดียวกัน รัฐส่วนกลางก็ไม่อาจที่จะมอบอำนาจใด ๆ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเช่นนั้นไว้

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการพิจารณาแนวทางการจำกัดอำนาจขององค์กรกระจายอำนาจตามกฎหมายอังกฤษตามคำอธิบายของ Cross ข้างต้นนั้นพึงตระหนักในข้อเท็จจริงประการหนึ่งตามการนำเสนอของ Muttalib & Khan (1983, p.231-232) ว่า อังกฤษเป็นหนึ่งในประเทศตะวันตกและประเทศ

พัฒนาแล้วที่มีแนวคิดในการจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ค่อนข้างแคบและเคร่งครัดมาก อำนาจหน้าที่ใดที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้หากองค์กรปกครองถิ่นไปดำเนินการจะถือว่าเป็นการดำเนินการที่นอกเหนือขอบอำนาจ(Ultra Vires) อย่างเคร่งครัด ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้มีความแตกต่างจากประเทศในสแกนดิเนเวียและอเมริกาเหนือที่พัฒนาแล้วเช่นเดียวกัน (เช่น สวีเดน ฮอลแลนด์ คานาดา อเมริกา เป็นต้น) ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะเปิดที่เอื้อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ค่อนข้างกว้างขวางและมีอิสระค่อนข้างมาก

Hoessein (2011, p.179, as cited in Solikin, n.d.) กล่าวว่าในขณะที่การกระจายอำนาจทำให้เกิดทั้งความรับผิด (Liability) และสิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลาง(หรือรัฐส่วนกลาง) ย่อมมีฐานะเป็นผู้สร้าง (Creator) ของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องรักษาความสมดุลที่จะต้องอาศัยกลไกการกำกับดูแลให้บรรลุทั้งประสิทธิภาพการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้เกิดความต่อเนื่องระหว่างการปฏิบัติการควบคุม(ผ่านการกำกับดูแล)กับประโยชน์ของการมีอิสระในตนเอง (Autonomy) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุมและความต้องการ (Demand) ของฝ่ายกำกับดูแลให้ควบคู่ไปกับการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) แห่งการได้ดุลยภาพและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าเป้าหมายการบรรลุความสมดุลเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ยากก็ตาม

ในการพิจารณาประเด็นข้างต้นนี้ หากพิจารณาในเชิงการเปรียบเทียบหรือศึกษาหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของบางประเทศกับแนวคิดหรือทฤษฎีข้างต้นหรือกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย(ที่จะกล่าวต่อไป) แล้ว มีกรณีที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

Mbuzeni Mathenjwa (2014) ได้นำเสนอว่า รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้กำหนดให้มีรัฐบาล (Government)เป็น 3 ระดับคือ รัฐบาลระดับชาติ (National Government) รัฐบาลระดับจังหวัด (Provincial Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) รัฐบาลทั้งสามประเภทนี้มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องปฏิบัติตาม “หลักการกำกับดูแลระหว่างรัฐบาล” (Intergovernment Supervision) ซึ่งอยู่บนพื้นฐาน “หลักการปกครองอย่างร่วมมือกัน” (Cooperative Government) ซึ่งมีหลักการว่า

(1) ทุกรัฐบาลและองค์กรของรัฐต้องมีผูกพัน (Commit) ต่อสาธารณรัฐโดย (ก) ทำให้เกิดความอยู่ดีมีสุข (Well-being) แก่ประชาชน (ข) ทำให้เกิดการปกครองที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รับผิดชอบและสมัครสมานร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลเพื่อสาธารณชนโดยรวม (ค) รัฐบาลระดับที่สูงกว่าควร[7] (Should) กำกับดูแล (Supervise) รัฐบาลที่ระดับล่างลงมาเพื่อป้องกันความถดถอยหรือความสูญเสียของรัฐ (ดังนั้นรัฐบาลระดับจังหวัดซึ่งมีมาจากการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิดเทศบาล(รัฐบาลระดับล่างสุดจึงต้องเป็นองค์กรที่กำกับดูแลเทศบาล)

(2) ทุกรัฐบาลต้องให้ความเคารพและไม่ก้าวล่วงความเป็นอิสระของรัฐบาลอื่นด้วย (ย่อมต้องรวมถึงการเคารพความเป็นอิสระของรัฐบาลที่ถูกกำกับดูแล)

(3) ทุกรัฐบาลและองค์กรของรัฐต้องทำให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจร่วมกัน (Mutual Trust) และความเชื่อโดยสุจริต (Good Faith) ระหว่างกันด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตร สนับสนุนร่วมมือระหว่างกันและไม่แข่งกันกัน

[7] โดยหลักการไม่ควรเป็นเรื่อง “ควร” แต่ผู้เขียนใช้คำนี้

(4) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้รัฐบาลทุกระดับต้อง (ก) เคารพต่อรัฐธรรมนูญ สถานะ สถาบัน อำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลใด ๆ (ข) ไม่ใช้อำนาจหรืออ้างอำนาจใด ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจ และ (ค) ใช้อำนาจของตนในการทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐบาลที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจโดยไม่ล่วงล้ำความเป็นอิสระ พื้นที่ อำนาจหน้าที่ เกียรติภูมิ(Integrity) ขององค์กรนั้น ๆ ถึงกระนั้นก็ตาม โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและโดยทางการตีความกฎหมายของศาลและนักวิชาการทำให้เกิดหลักการว่า รัฐบาลระดับที่สูงกว่าย่อมมีอำนาจที่จะแทรกแซง(Intervene) ติดตามตรวจสอบ (Monitor) และสนับสนุน (Support) รัฐบาลระดับล่างที่ตนกำกับดูแล โดยเฉพาะการแทรกแซงนั้น ศาลเห็นว่า แม้การแทรกแซงจะเป็นการกระทำที่กระทบแก่นสาระของความเป็นอิสระขององค์กรที่ถูกกำกับดูแล แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจนี้ และกรณีตัวอย่างตามรัฐธรรมนูญที่องค์กรกำกับดูแลดังกล่าวจะต้องทำการแทรกแซงนั้นมี 3 กรณี คือ (ก) เมื่อองค์กรที่ถูกกำกับดูแลนั้นไม่สามารถหรือไม่ดำเนินการภารกิจทางการบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ (ข) เมื่อองค์กรที่ถูกกำกับดูแลนั้นไม่ทำหรือไม่สามารถอนุมัติงบประมาณหรือโครงการหรือแผนงานที่ทำให้เกิดรายได้แก่องค์กร และ (ค) เมื่อองค์กรที่ถูกกำกับดูแลต้องเผชิญกับปัญหาทางการเงินที่รุนแรง (Crisis) หรืออยู่ในสภาวะที่อาจผิดสัญญาอันเป็นสาระสำคัญซึ่งจะกระทบต่อการทำภารกิจการให้บริการที่เป็นพื้นฐานแก่ประชาชน

อย่างไรก็ดี Mathenjwa ได้นำเสนอด้วยว่า สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ต้องเผชิญกับปัญหาการกำกับดูแลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหลักการ โดยมีสาเหตุสำคัญในกรณีที่ศึกษาการกำกับดูแลเทศบาล(รัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด)โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลระดับจังหวัดว่าเกิดจากการบิดเบือนอำนาจ (Abuse of Power) ของผู้มีอำนาจที่ระดับจังหวัดที่มาจากการเมืองต่างพรรคหรือต่างพวก และการตีความกฎหมายที่ผิดพลาดโดยเลินเล่อหรือจงใจ เป็นสำคัญ

สำหรับงานวรรณกรรมที่กล่าวถึงหลักการและสภาพการณ์ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเด็นระดับการควบคุมและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น Muttalib & Khan (1983, p. 229-256) ได้นำเสนอผลการศึกษาว่า

1) ระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (Government-Local Government) นั้นโดยทั่วไปแล้วเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของประเทศนั้น ๆ ในด้านวัฒนธรรม สังคมวิทยามานุษยวิทยาและเศรษฐกิจซึ่งมีมาในประวัติศาสตร์ ดังนั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยทั่วไปจะมีลักษณะความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนกัน (Partnership) ซึ่งมีความร่วมมือและสนับสนุนกันระหว่างฝ่ายผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแล มีการเปิดกว้างและให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรผู้ถูกกำกับดูแลอย่างเต็มที่ (Full Autonomy) และใช้แนวทางประชาธิปไตย พร้อมกับไปกับการสนับสนุนให้สามารถทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะและพัฒนาความเข้มแข็งในด้านอื่น ๆ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามักใช้กระบวนทัศน์แบบอำนาจนิยม (Authoritarian Orientation) ซึ่งฝ่ายองค์กรผู้กำกับดูแลจะมองว่าองค์กรผู้ถูกกำกับดูแลเป็นเพียงตัวแทนในการทำหน้าที่ (Agency) ที่กำหนดไว้ในขอบเขตที่จำกัด ในขณะที่ตนเองเป็นตัวการ (Principal)

2) ในโลกนี้มีแนวทาง (Approach) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลผู้กำกับดูแลกับรัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นผู้ถูกกำกับดูแลใน 3 แนวทางคือ

(ก) แนวทางที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยและให้อิสระสูงแก่องค์กรผู้ถูกกำกับดูแล แต่ไม่เน้นคุณภาพหรือประสิทธิภาพของการบริการมากนัก ส่วนการกำกับดูแลหรือควบคุมทางอื่นจะเน้นควบคุมเฉพาะประเด็นสำคัญ (Key Point)

(ข) แนวทางที่เน้นประชาธิปไตยน้อยและจำกัดอิสระขององค์กรผู้ถูกกำกับ แต่เน้นประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะโดยถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนในการทำบริการสาธารณะของส่วนกลางผู้กำกับดูแล ทั้งนี้ ฝ่ายผู้กำกับดูแลจะมีเทคนิควิธีการมากมายในการควบคุมกำกับซึ่งรวมถึงการผนวกการสนับสนุนเข้ากับการควบคุมกำกับด้วย

(ค) แนวทางที่ผสมผสานระหว่าง (ก) และ (ข) ซึ่งทำให้เกิดทั้งการเน้นประสิทธิภาพการให้บริการแต่ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมความเข้มแข็งและความเป็นอิสระให้มากขึ้น ๆ โดยอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือกันอย่างหุ้นส่วนของทั้งสองฝ่ายในสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน องค์กรที่ถูกควบคุมกำกับอาจรับนโยบาย แผนวานงบประมาณ คำแนะนำ มาตรฐานกลางของรัฐบาลกลางผู้ควบคุมกำกับ และตอบสนองหรือสะท้อนกลับผลการปฏิบัติไปยังผู้กำกับดูแล

(ง) อย่างไรก็ดี Muttalib & Khan ได้นำเสนอด้วยว่า แนวโน้มของการกระจายอำนาจในปัจจุบันมักมีแนวทางไปในทางที่เน้นอำนาจนิยมหรือค่อนไปทางรวมศูนย์มากขึ้น(ซึ่งค่อนข้างสวนกระแสกับการมุ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มากขึ้น ๆ) แต่ขณะเดียวกัน ก็เกิดความพยายามในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ที่จะยกระดับศักยภาพในการทำภารกิจและความร่วมมือกันเองในระดับต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงในระดับประเทศและระหว่างประเทศด้วย

5.1.6 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรกำกับดูแล

ในการทบทวนวรรณกรรมในประเด็นนี้ พบว่าได้มีการค้นพบปัญหาหรืออุปสรรคในเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของการกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (สุรสิทธิ์, 2549, วสันต์, 2548, สถาบันพระปกเกล้า, 2550) ปัญหานี้เกิดขึ้นทั้งในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคผู้มีอำนาจกำกับดูแล และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ถูกกำกับดูแล โดยในฝ่ายผู้กำกับดูแลนั้นขาดความเข้าใจหรือความตระหนักในแนวแบ่งแยกระหว่างหลักการบังคับบัญชากับหลักการกำกับดูแลทำให้มีการออกกฎระเบียบจำนวนมากที่ก้าวล่วงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจทราบหรือแน่ใจได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ต้องถูกกำกับดูแลและเรื่องใดสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ นอกจากนี้ ยังปรากฏในบางกรณีว่าผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลนำกฎหมายมาปรับใช้กับปัญหาในการกำกับดูแลไม่ถูกต้อง หรือเกิดข้อสงสัยในกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือข้อเท็จจริงและการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงจนทำให้ชะลอหรือเลี่ยงการวินิจฉัยปัญหาการร้องเรียนหรืออื่น ๆ

2) ปัญหาการขาดกฎหมายบางเรื่องที่จำเป็นเกี่ยวกับการกำกับดูแล (สุรสิทธิ์, 2549) ปัญหาในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจกำกับดูแลอยู่แล้วตามแต่ขาดกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติซึ่งทำให้เกิดปัญหาการกำกับดูแลไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ไม่มีประสิทธิภาพหรือเกิดผลเสียหายต่อการดำเนินการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

3) ปัญหาการขาดเอกภาพและมาตรฐานในการกำกับดูแล (สุรสิทธิ์, 2549, สถาบันพระปกเกล้า, 2550) ปัญหาในเรื่องนี้อาจเกิดจากสาเหตุการมีองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากและมีกฎหมายลำดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากประกอบกับสาเหตุอื่น ๆ ดังกล่าวมาทำให้องค์กรกำกับดูแลอาจใช้มาตรฐานที่แตกต่างกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต่างกันทั้งที่เป็นองค์กรระดับเดียวกัน นอกจากนี้ ปัญหาการขาดเอกภาพและมาตรฐานของการนี้ยังเกิดจากปัญหาของบุคคลผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลที่มีความไม่รู้-ไม่เข้าใจ การ

ใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสม การคำนึงความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคล การละเลยหรือไม่จริงจังให้การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเป็นไปอย่างรวดเร็วด้วย

4) ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามวิธีพิจารณาสำหรับการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียน (สถาบันพระปกเกล้า, 2550) ปัญหานี้เกิดขึ้นในกรณีที่มีการร้องเรียนและผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลต้องดำเนินการสอบสวนตามวิธีพิจารณาที่มีอยู่ แต่การสอบสวนที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนี้ทำให้เกิดการปัญหาการไม่ฟังความทุกฝ่ายและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เกิดการเร่งรัดข้ามขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติในการสอบสวน หรือเกิดการล่าช้าในบางกรณีอย่างไม่มีเหตุผลอันควร ฯลฯ

5) ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล (สุรสิทธิ์, 2549) ปัญหานี้ปรากฏชัดเจนขึ้นนับแต่มีการแยกกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกจากกรมการปกครอง โดยให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการปกครองท้องถิ่นและมีบุคลากรที่มีความเข้าใจด้านนี้อยู่ในสังกัดแต่ขณะเดียวกัน กฎหมายบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายจัดตั้งกลับกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด(สังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย) และนายอำเภอ(สังกัดกรมการปกครอง) มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่กำหนดตามแต่กรณีโดยที่ขาดบุคคลากรที่มีความเข้าใจด้านนี้เข้ามาช่วยงานด้านกำกับดูแล ปัญหาเรื่องนี้อาจไม่ถือว่ารุนแรงนัก แต่น่าจะส่งผลเสียในระยะยาวได้

6) ปัญหาการไม่ยึดหลักกฎหมายที่ถูกต้องในการใช้กลไกกฎหมายมาเป็นฐานอำนาจในการกำกับดูแล (สุรสิทธิ์, 2549) ตามหลักการกระจายอำนาจฐานอำนาจขององค์กรกำกับดูแลรวมทั้งเรื่องที่ต้องกำกับดูแลนั้นต้องได้รับการกำหนดโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นบางฉบับกลับมีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยสามารถตราระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้ในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ ดังเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2498 มาตรา 69[8] เป็นต้น ปัญหานี้แม้จะเป็นแนวปฏิบัติทางการตรากฎหมายที่มีการใช้ดำเนินการในหลายกรณีที่อาศัยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเพื่อเปิดช่องให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง แต่ย่อมเห็นได้ว่าเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดการขยายขอบเขตของอำนาจ การกำหนดขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติโดยอาศัยกฎหมายลำดับรองนั้นที่เกินเลยไปจากหลักการกำกับดูแลที่มุ่งเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นไปสู่การควบคุมแบบบังคับบัญชาหรือทำให้เกิดการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคเกินความจำเป็นก็ได้ และที่สำคัญขัดต่อหลักการที่มีเจตนารมณ์จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามาเป็นผู้พิจารณาว่าควรให้องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องนั้นหรือไม่ด้วย

7) ปัญหาการกำกับดูแลตามระเบียบข้อบังคับที่ไม่ได้อาศัยอำนาจจากกฎหมายโดยตรง (สุรสิทธิ์, 2549, วสันต์, 2548) ปัญหาที่ส่วนหนึ่งเกิดจากสาเหตุการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกกฎหมายลำดับรองตามข้อ 1.6.6 นี้มีลักษณะเป็นการกำหนดอำนาจของตนเองเพิ่มเติมนอกเหนืออำนาจตามพระราชบัญญัติให้ไว้ เช่น มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ให้การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในกรณีการโอนเงินไปเพิ่มจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อ 40(3)) เป็นต้น

[8] มาตรา 69 ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

8) ปัญหาการใช้อำนาจหรืออิทธิพลนอกเหนืออำนาจที่พระราชบัญญัติให้ไว้มาใช้ในการกำกับดูแล (สุรสิทธิ์, 2549, วสันต์, 2548) ปัญหานี้เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยอ้อมในลักษณะต่าง ๆ ขององค์กรกำกับดูแลที่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายหรือหลักการกำกับดูแล ซึ่งรวมถึง การใช้อิทธิพลส่วนตัวมาใช้ในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบาย อยู่ภายใต้ระบบระเบียบของราชการและอื่น ๆ

9) ปัญหาอำนาจทับซ้อนของการเป็นทั้งองค์กรผู้กำกับดูแลและองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ (สุรสิทธิ์, 2549) ปัญหานี้พบว่าเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลโดยตรงซึ่งมีโอกาสจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แต่อาจต้องเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยให้ความเห็นชอบไว้ก่อนแล้ว (หากมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น) เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปัญหาความทับซ้อนในกรณีนี้จึงอาจทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจะพิจารณาอุทธรณ์ตลอดจนใช้อำนาจกำกับดูแลได้อย่างถูกต้องเหมาะสมได้

10) ปัญหาการขาดความเข้าใจและการมีทัศนะที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การพอใจที่จะยอมรับอำนาจการควบคุมที่เกินขอบเขตการกำกับดูแลของฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นจำนวนมาก (วสันต์, 2548) ปัญหาดังกล่าวนี้มีต้นเหตุมาจากฝ่ายท้องถิ่นเองซึ่งอาจมีผลมาจากวัฒนธรรมการอุปถัมภ์ วัฒนธรรมอำนาจนิยม การมองประโยชน์ตอบแทนเฉพาะหน้าโดยเฉพาะการเชื่อว่าจะทำให้การทำหน้าที่ของฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความราบรื่น ไม่ต้องเผชิญกับความขัดแย้ง กดดัน เป็นต้น

11) ปัญหาฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือกับผู้กำกับดูแล (สถาบันพระปกเกล้า, 2550) ปัญหานี้เกิดขึ้นมักจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมประชุม หรือไม่สนใจกฎระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแล

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้สรุปปัญหาการกำกับดูแลได้ดังนี้

1) ราชการส่วนกลางมุ่งควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเลยขอบเขตของการกำกับดูแล ปัญหาการมุ่งควบคุมเช่นนี้เกิดจากการที่ราชการส่วนกลางไม่มีเจตจำนงที่จะให้ส่งเสริมหรือสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทำให้เกิดสภาวะการหน่วงการกระจายอำนาจโดยแม้รัฐธรรมนูญจะวางหลักการระดับรัฐธรรมนูญให้มีการกระจายอำนาจและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในด้านต่าง ๆ อย่างเพียงพอ รวมทั้ง มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไว้ใช้บังคับแล้ว แต่ราชการส่วนกลางก็ยังหน่วงรั้งอำนาจไว้ที่ตนเองผ่านกลวิธีต่าง ๆ เช่น

(ก) การกำหนดให้บุคลากรท้องถิ่นที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าและเจ้าหน้าที่งานการคลัง หัวหน้าและเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา) ต้องเป็นข้าราชการซึ่งทำให้เกิดปัญหาการไม่เชื่อฟังผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความไม่รู้สึกผูกพันและภักดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

(ข) การไม่โอนอำนาจของส่วนราชการไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่กลับกำหนดให้ต้องทำภาระหน้าที่ที่เป็นของส่วนราชการนั้นโดยไม่โอนหรือกำหนดงบประมาณมาให้ด้วย

(ค) การกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นอัตราตายตัว (แม้จะมีการผันแปรไปตามขนาดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม) และมีอัตราที่ต่ำกว่าปลัดอำเภอ รวมถึงหัวหน้าส่วนงานอื่น ๆ ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลต่อกำลังใจและแรงจูงใจที่จะมีคนสมัครใจเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(ง) การสงวนอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น การคัดเลือก การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น การกำหนดกรอบอัตรากำลัง (ซึ่งเป็นลักษณะกรอบทั่วไปใช้สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ แม้ว่าจะมีรายละเอียดความจำเป็นของงานและบริบทเชิงพื้นที่ที่แตกต่างกัน) การรักษาอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติการให้ค่าตอบแทนและโบนัส การกำหนดระเบียบปฏิบัติทางการเงินและการทำงานด้านต่าง ๆ ที่เข้มงวดและหลายกรณีไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ความจำเป็นในการปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นต้น การควบคุมที่เข้มงวดเกินไปเช่นนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระที่พึงมี ต้องบริหารจัดการอย่างยากลำบาก และไม่สามารถสร้างนวัตกรรมทางการบริหารได้เท่าที่ควร ฯลฯ

(จ) การควบคุมไม่ให้องค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถหารายได้ด้วยการทำกิจกรรมเชิงพาณิชย์ได้ ทั้งที่มีองค์กรประเภทนี้จำนวนมากมีศักยภาพเชิงทรัพยากรและอื่น ๆ ที่จะดำเนินการซึ่งจะทำให้สามารถเลี้ยงตนเองได้และลดภาระทางการการคลังของรัฐบาลส่วนกลาง

การมุ่งควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะการขาดเจตจำนงที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและละเลยความสำคัญของความเป็นอิสระในระดับที่เพียงพอเช่นนี้มีผลให้เกิดการควบคุมโดยกฎหมายหรือโดยทางปฏิบัติของมอบอำนาจที่เข้มข้นอยู่เดิมแล้ว แม้ยังไม่ได้พิจารณาในกรอบการการกำกับดูแลตามปกติก็ตาม

2) มีการกำกับดูแลทั้งในลักษณะที่เกินขอบเขตหรือไม่ชอบด้วยหลักการในแง่อื่น ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีนี้มีตั้งแต่มีการให้ดุลยพินิจแก่องค์กรกำกับดูแล (เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ)ที่มากเกินไป องค์กรกำกับดูแลตัดสินใจผิดพลาดอย่างที่ไม่ควรเกิดขึ้น (เช่น นายอำเภอท่านหนึ่งได้อนุมัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งกู้เงินจำนวนมากทั้งที่ไม่มีอำนาจก่อหนี้ ฯลฯ) ตัดสินใจล่าช้าเกินควรทำให้ต้องติดตามเกิดความล่าช้าแก่งาน องค์กรกำกับดูแลเข้าใจหรือตีความกฎหมายหรือหลักการกระจายอำนาจหรือหลักความเป็นอิสระที่ไม่ถูกต้อง เป็นต้น

3) มีการใช้อำนาจกำกับดูแลไปใช้ในการหาประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่ชอบเพื่อแลกกับการลงนามอนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้น

4) มีความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่หรือบทบาทขององค์กรกำกับดูแล ความทับซ้อนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งเป็นองค์กรผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแต่กรณีได้รับการกำหนดให้มีฐานะเป็นประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งทำให้มีโอกาสทบทวนตรวจสอบความถูกต้องของการกำกับดูแลของตนเองตามอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว อันทำให้ยากแก่การที่จะสามารถทบทวนตรวจสอบการกำกับดูแลนั้นได้อย่างเที่ยงธรรม ขณะเดียวกัน ก็อาจส่งผลให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เชื่อฟังผู้บริหารท้องถิ่นเท่าที่ควรโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าในความเป็นจริงแล้ว บุคลากรเหล่านี้ถือว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการส่วนภูมิภาคและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือให้คุณให้โทษโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ

5.2 การควบคุมโดยองค์กรอื่น

5.2.1 องค์กรที่มีอำนาจควบคุม

นอกจากการควบคุมโดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรกำกับดูแลในฝ่ายบริหารที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูทั่วไปต่อการบริหารราชการแผ่นดินด้วย[9] ยังมีการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปการควบคุมหรือตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ อีกโดย “เฉพาะองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ” ประกอบด้วยศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

1) กรณีศาลปกครอง ในแง่องค์กรนี้ บรรเจิด สิงคะเนติ (2545, น. 355-359) ได้อธิบายว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 276 ได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยแยกจากศาลยุติธรรม (ระบบศาลคู่) โดยให้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นกระทำการที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และภายในกรอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอันเป็นการควบคุมตรวจสอบหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งครอบคลุมถึงองค์ปกครองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่(ก) กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใด (ข) ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร (ค) กระทำละเมิดหรือมีความรับผิดอย่างอื่น (ง) มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาทางปกครอง

ในแง่บทบาทของศาลปกครองต่อการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ **สถาบันพระปกเกล้า** (2550) ได้ศึกษาพบว่า *ศาลปกครองได้มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยจากผลการถูกฟ้องโดยประชาชนหรือหน่วยงานรัฐอื่น นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยให้การ การควบคุมของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีการปรับตัวอยู่ในกรอบการกำกับดูแลมาขึ้นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองนั่นเอง*

2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คตง.เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็น “ผู้ตรวจสอบภายนอก” (External Auditor) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้ตรวจสอบภายใน (Internal Auditor) และองค์กรผู้กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือนายอำเภอ) ก็ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านความถูกต้องของระบบการคลัง การเงินและบัญชีขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่แล้วตามปกติ (สถาบัน

---

[9] มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการสวนกลาง ราชการสวนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการสวนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดตอนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการสวนกลาง ราชการสวนภูมิภาค และราชการสวนท้องถิ่น”

พระปกเกล้า, 2550) คตง.มีอำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็น"หน่วยรับตรวจ" ซึ่งเป็นหน่วยงานในราชการส่วนท้องถิ่น โดยการตรวจสอบโดยคตส. ประกอบด้วย การตรวจบัญชี ตรวจการรับการใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ *ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย* (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4)

อำนาจหน้าที่ของคตส.ครอบคลุมค่อนข้างกว้างขวางโดยรวมถึงการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาแนะนำ การเสนอให้แก้ไขข้อบกพร้องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การวินิจฉัยความผิดทางงบประมาณและการคลังในฐานะองค์กรสูงสุด การออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับ (ก) ระบบและการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจที่เกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน (ข) การป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยงานรับตรวจปฏิบัติ (ค) การจัดทำแบบแหละรายงานที่หน่วยรับตรวจต้องเสนอต่อสำนักงาน คตง.(ง) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือเสนอแนะในเรื่องอื่น ๆ รวมทั้ง มีอำนาจติดตามผลการปฏิบัติตามคำแนะนำ ฯลฯ (มาตรา 14) ทั้งนี้ คตง.มีอำนาจทำข้อสังเกตและความเห็นไปยังประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมาธิการที่พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาหากปรากฏว่า หน่วยงานรับตรวจมีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยการปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามกฎหมายนี้หรือตามข้อเสนอแนะของคตง.โดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 16) อันเป็นวิธีการควบคุมทางการเมืองด้วย

3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นช่องทางการควบคุมที่กระทำต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในฐานะ "หน่วยงานของรัฐ"และต่อผู้บริหาร รองผู้บริหาร หรือผู้ช่วยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ "นักการเมืองท้องถิ่น" และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ"เจ้าหน้าที่รัฐ"ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 4 อำนาจการควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน "เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" นั้นครอบคลุมทั้ง (ก) การกระทำที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ก็ตาม (มาตรา 13) และ (ค) การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง(ผู้บริหารท้องถิ่น รองหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น) และเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงาน) ด้วย (มาตรา 36-39) อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เป็นองค์กรที่ไม่ได้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้กระทบต่อสิทธิ หน้าที่หรือสถานะขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกตรวจสอบโดยตรงแต่มีอำนาจเสนอผลการสอบสวนหาข้อเท็จจริงไปยังองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อดำเนินการต่อไปเท่านั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ปปช.) คณะกรรมการปปช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ “เจ้าหน้าที่รัฐ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เมื่อพิจารณาเฉพาะกรณีบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)ซึ่งครอบคลุมผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น (ในฐานะ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”) ข้าราชการ พนักงาน ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ใช่นักการเมืองท้องถิ่น (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจรติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4) โดยในการควบคุมตรวจสอบนั้น เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งอื่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย (ก) การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงบัญชีทรัพย์สิน (ข) การไต่สวนและตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สิน ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น (ค) ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐร่ำรวยผิดปกติ (ง) ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อรัฐ

5.2.2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นข้างต้นย่อมก่อปัญหาอุปสรรคต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ไม่มากก็น้อยดังเช่น งานศึกษาของสุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549) ซึ่งพบว่าการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกระทำได้อย่างจำกัดไม่ครบทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสาเหตุสำคัญน่าจะมาจากการมีจำนวนบุคลากรของสำนักงานฯ ที่ไม่เพียงพอ หรือจากการศึกษาของสุรพล นิติไกรพจน์และคณะ (2547) ได้พบว่า การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับคณะกรรมการปปช.ในกรณีการกระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและความผิดอาญามีความซ้ำซ้อนกัน ไม่สอดประสานกัน ทำให้เกิดความล่าช้าและมักให้ผลแตกต่างกันทั้งที่มีองค์ประกอบอย่างเดียวกันจึงควรให้ผลทำนองเดียวกันเนื่องจากการกระทำที่เป็นความผิดอาญามักจะเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเสมอ ขณะเดียวกัน การกระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังก็อาจมีสมมติฐานว่ากระทำผิดอาญาได้

จากการสัมภาษณ์แหล่งข้อมูลในประเด็นนี้พบว่า ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการควบคุมหรือตรวจสอบขององค์กรอื่นนั้น ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าการควบคุมโดยการกำกับดูแลหรือการควบคุมทางอื่นโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมาก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้สัมภาษณ์ล้วนเห็นความสำคัญและจำเป็นของการตรวจสอบโดยองค์กรอื่นเหล่านี้ แต่เห็นว่ายังคงมีแง่มุมที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคอยู่บ้างดังต่อไปนี้

1) ศาลปกครอง แม้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับศาลปกครองมากโดยเห็นว่าจะเป็นองค์กรที่สามารถทัดทานและให้ความเป็นธรรมจากการควบคุมหรือกำกับดูแลโดยไม่ชอบได้ แต่ก็ยังเห็นว่า การฟ้องศาลปกครองก็เป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยงด้วยเหตุผลบางประการ แม้จะอยากเห็นศาลปกครองเข้ามามีบทบาทแก้ไขปัญหาและวางบรรทัดฐานการกำกับดูแลผ่านคำพิพากษาก็ตาม

2) คณะกรรมการ ปปช. มีผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า การทำงานของคณะกรรมการ ปปช.มีความล่าช้าเกินควร

3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการวิพากษ์ว่า

(ก) เข้มงวดและเคร่งครัดกับกฎเกณฑ์ลายลักษณ์อักษรมากจนเกินไปและไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ สตง. จะใช้มาตรฐานกลางหรือแบบแผนการปฏิบัติที่ถูกวางไว้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปมาใช้กับทุกกรณีโดยไม่คำนึงถึงสภาพการณ์ที่แตกต่างดังกล่าว

(ข) เจ้าหน้าที่ สตง. ไม่เข้าใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร การใช้และการตีความกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่เกิดจากฐานความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้นัก โดยเฉพาะในประเด็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งหรือตามการรับโอนอำนาจหรือไม่ มีภารกิจที่ถูกมอบให้ดำเนินการ แต่ไม่ได้รับมอบอำนาจและรับจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการจนต้องหาทางจัดสรรงบประมาณส่วนอื่นมาดำเนินการหรือไม่

5.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการควบคุมโดยประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนับเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นและมีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในหลายกรณีอาจมีลักษณะที่ส่งเสริมหรือสนับสนุน(Supportive)การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองคาพยพที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมเชิงบวก(Positive) โดยไม่ได้มีลักษณะเป็นการเข้ามาตรวจสอบ (Monitor) หรือการเข้าแทรกแซง (Intervention) อันมีลักษณะเป็นการควบคุมโดยประชาชนโดยตรงและเป็นการมีส่วนร่วมเชิงลบ(Negative)ต่อผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น(แม้โดยเจตนารมณ์แล้วจะมุ่งผลเชิงบวกต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นและประโยชน์สาธารณะในท้ายที่สุดก็ตาม) แต่ในความเป็นจริงการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงบวกดังกล่าวก็อาจจะมีผลเป็นการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ไปในตัวเนื่องจากการมีส่วนร่วมในเชิงบวกดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความใกล้ชิดในการร่วมปกครองหรือจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกในพื้นที่องค์กร (Residents) นั่นเอง ดังนั้น ในการทบทวนวรรณกรรมส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพกว้างซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมเชิงบวก(ที่สามารถมีผลต่อการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และการมีส่วนร่วมเชิงลบที่เป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงไปด้วยกัน

5.3.1 บทบาทและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวม

การตรวจสอบโดยประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน (People's Participation) และการควบคุมอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่การกำกับดูแลซึ่งมีลักษณะสำคัญที่ต้องเป็นการใช้อำนาจควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกันแต่มีฐานะสูงกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น[10] การควบคุมโดยประชาชนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)อีกแบบหนึ่งที่มีความจำเป็นและทวีความสำคัญมากขึ้นโดยลำดับ งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและควรกล่าวถึงในประเด็นนี้มีดังนี้

[10] อย่างไรก็ดี นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544,, น.206) เห็นว่าการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นเป็นการกำกับดูแลโดยประชาชน

ในแง่ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพกว้างนั้น ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2543, น. 101-105) ได้ชี้ให้เห็นว่า คำว่า “Government”(รัฐบาล)นั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ “การปกครอง” (Governance) การบริหารจัดการรัฐบนฐานแนวคิดเรื่องรัฐชาติ(nation State) ซึ่งเน้นบทบาทรัฐหรือวางรัฐเป็นศูนย์กลางในพื้นที่ของการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะและกันเอกชนและประชาชนออกไปจากพื้นที่ดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดว่ามีจำกัดและไม่มีประสิทธิภาพ การนำแนวคิด “Good Governance” (ธรรมรัฐ) ที่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจกรรมให้มากขึ้นนับเป็นสิ่งสอดคล้องกับสภาพการณ์และความจำเป็น การเปิดพื้นที่สาธารณะให้กับประชาชนเช่นว่านี้ตามทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูป(คปร.)(2554) ย่อมมีนัยยะถึงจัดสรรอำนาจให้กับกลุ่มอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ามามีพื้นที่สำหรับการร่วมต่อรอง ร่วมใช้อำนาจในแนวนอน (Horizontal) มากขึ้นแทนที่การกันพื้นที่ให้เฉพาะอำนาจในแนวดิ่ง (Vertical) ที่ใช้โดยรัฐมีบทบาทในการทำกิจกรรมเพื่อสาธารณะประโยชน์เท่านั้น

แนวคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้นและแสดงให้เห็นถึงทั้งพลวัตทางความคิดและภาคปฏิบัติและการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยมีปรากฏในงานเขียนของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543, น. 82-93) ซึ่งอเนกได้ชี้ให้เห็นว่าในระยะ 7 ปีหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในพ.ศ. 2535 ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและความพยายามเกี่ยวกับประชาธิปไตยไทยใน 3 ลักษณะคือ (ก) การปรับปรุงให้ประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านตัวแทนสามารถคัดกรองให้ได้นักการเมืองที่มีคุณธรรมและความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง (ข) การเพิ่มมิติประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงเข้าไปเสริมประชาธิปไตยแบบแรก และ (ค) เพิ่มประชาธิปไตยที่มีการควบคุม กำกับและตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Supervisory Democracy) ซึ่งประชาธิปไตยแบบ (ค) ที่เพิ่มขึ้นนี้อันที่จริงก็คืออีกรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตย อย่างไรก็ดี อเนกได้แสดงความเห็นไว้ว่า ยังมีประชาธิปไตยอีก 2 รูปแบบที่กำลังพัฒนาและขยายตัวอยู่ในสังคมไทยคือ (1) ประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง (Participatory Democracy) ซึ่งมีหลักการว่าประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำกับ ตรวจสอบ แสดงความเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมายมากขึ้น และ (2) ประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) ที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองไม่ว่าในฐานะชุมชน ชมรม ชุมนุม สมาคม ท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศชาติ เป็นต้น เป็นการเมืองที่ประชาชนจะร่วมกันสมัครสมานร่วมใจและเสียสละประโยชน์เฉพาะของตนหรือของกลุ่มแบบประสานเข้ากับประโยชน์ส่วนรวม เป็นการเมืองที่มีรอยต่อของจริยธรรมและคุณธรรม ประชาชนมีศักดิ์ศรีและพึ่งพาตนเองมากขึ้น ข้อสังเกตสำหรับประชาธิปไตยที่มีการบ่มเพาะตัวอยู่ในสังคมไทยคือ ประชาธิปไตยแบบนี้ไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งเกิดแต่เป็นสิ่งที่เคยเกิดมาแล้วในยุคกรีกที่ประชาชนร่วมกันทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมหรือบ้านเมืองใน Polis บนฐานของคุณธรรมและจริยธรรมของพลเมือง (Citizen) รวมทั้ง เคยเกิดในยุคกลางของยุโรปด้วย

เมื่อศึกษาลงไปในรายละเอียดของแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) ซึ่งสามารถนำมาพิจารณารูปแบบการบริหารที่สัมพันธ์กับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พัชรี สิโรรส (2552, น. 301-339) ได้เสนองานที่แสดงให้เห็นถึงความหมายและลักษณะของการบริหารแบบนี้ ความแตกต่างความแตกต่างจากแนวคิดที่ใกล้เคียงหรือคล้ายคลึง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่มักจะเผชิญว่า “การบริหารแบบมีส่วนร่วม” หมายถึง การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบใหม่ที่มีการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงานและการประเมินผล โดยมีการจัดระบบการบริหารงานรูปแบบใหม่ที่เป็นนวัตกรรม ได้แก่ การปรับวิธีการทำงาน การ

สร้างวัฒนธรรมการทำงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร การออกกฎระเบียบ และนโยบายของหน่วยงานที่เอื้อต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วมและแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของหน่วยงานภาครัฐที่จะบริหารราชการโดยทำงานร่วมกับภาคประชาชน โดยร่วมกันรับผลประโยชน์ และร่วมรับผิดชอบด้วยกันแบบครบวงจร(Partnership) การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงมีลักษณะเด่นที่ (ก) เป็นการบริหารแบบมุ่งดึงภาคส่วนเข้ามาร่วม (Inclusive) ในระยะยาวโดยเฉพาะคนตัวเล็กตัวน้อยที่มักไม่มีโอกาสแทนที่จะเป็นการดึงเฉพาะกลุ่มบุคคล กลุ่มเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมปรึกษาหารือ หรือแสดงความคิดเห็นเป็นรายโครงการหรือครั้งคราว (ข) เป็นการบริหารที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้าร่วมจะเข้าร่วมผ่านตัวแทนอย่างกว้างขวางและครอบคลุม (ค) เป็นการบริหารที่ฝ่ายหน่วยงานรัฐต้องปรับเปลี่ยนระบบและกลไกภายในเพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ เข้าร่วมได้อย่างคงเส้นคงวาและต่อเนื่อง ซึ่งรวมทั้ง ต้องปรับเปลี่ยนหรือเตรียมบุคลากรของตนเองให้พร้อมกับการบริหารจัดการแบบนี้ ด้วยลักษณะดังกล่าวมานี้ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงมีความแตกต่างจาก

- การบริหารตามความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนแบบดั้งเดิม (Conventional Governance) ที่เน้นความสัมพันธ์ที่หน่วยงานภาครัฐให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดหาบริการสาธารณะซึ่งมักเป็นความสัมพันธ์ระยะสั้นเฉพาะโครงการ เช่น การรับเหมา การรับสัมปทาน เป็นต้น
- การบริหารแบบการเป็นหุ้นส่วนหรือมีความสัมพันธ์ฉันท์มิตรระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnerships. PPP) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เน้นการให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้าร่วมการผลิตหรือให้บริการสาธารณะ ร่วมรับความเสี่ยงและภาระค่าใช้จ่ายซึ่งมีความสัมพันธ์ระยะยาวพอสมควร
- แตกต่างจากความสัมพันธ์ฉันท์มิตรแบบเครือข่ายผู้มีส่วนได้เสียที่มุ่งการพัฒนาแบบเสริมอำนาจ(Empowerment)ให้แก่พลเมืองให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งมีตัวอย่างเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับกลุ่มภาคประชาชน องค์การพัฒนาเอกชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จในหลายประเทศ รวมทั้งได้มีการทดลองปฏิบัติในหน่วยงานบางแห่งของไทยนี้ก็มีปัญหาอุปสรรคบางประการ เช่น (ก) ขาดการยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปรับตัวอย่างมากทั้งในแง่ทัศนคติของบุคคล ระบบและกลไกภายใน ขาดการผลักดันจากภายนอกที่เพียงพอโดยเฉพาะในระบบราชการ และขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังและมุ่งมั่นจากผู้บริหารองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ (ข) ขาดความต่อเนื่องของนโยบายที่จะสนับสนุนให้การบริหารแบบนี้มีความต่อเนื่องและคงเส้นคงวา (ค) ภาคประชาชนเองก็ขาดความพร้อมที่จะเข้าร่วม และ (ง) มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจระหว่างกลุ่มประชาชนที่เข้าร่วม เช่น กลุ่มธุรกิจมีอำนาจสูงกว่ากลุ่มชุมชน หรือกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแล้วในทัศนะของสุรสิทธิ์ วชิรขจร(2549, น.86-89) เห็นว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสารัตถะของการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ 1 ประการคือ (ก) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม (ข) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของตน และ (ค) เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่จะควบคุมและรักษาความเป็นไปได้ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่ของตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น

วีระศักดิ์ เครือเทพ, จรัส สุวรรณมาลา, ตระกูล มีชัยและคณะ (2557, น. 2/14-2/16, 15/3-15/32) ได้กล่าวถึงบทบาทและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า กระแสการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งมุ่งไปสู่แนวทางการบริหารแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันทำให้หลายฝ่ายตระหนักว่าการกำหนดนโยบายและการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจละเลยภาคประชาชนไปจากกระบวนการตัดสินใจได้ และอ้างความเห็นของนักวิชาการจำนวนมาก เช่น Shah(2007). Moynihan(2007), Fhisher (2003) เป็นต้นที่ต่างเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรงและอย่างน้อยก็ช่วยลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทน(Representative Democracy) ได้ สำหรับประเด็น**ระดับการมีส่วนร่วม**ของประชาชนนั้น วีระศักดิ์และคณะดังกล่าวนี้ ได้นำแนวคิดเรื่องลำดับชั้นของการมีส่วนร่วม (Ladder of Participation) ของ Arnstein (1969) มาเสนอว่า ประกอบด้วย 4 ลำดับชั้นคือ

(ก) ระดับแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความต้องการ การแก้ไขปัญหา เป็นต้น

(ข) ระดับการปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเน้นการพิจารณาไปที่การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นว่ามีมากเพียงใด มีการติดตามข่าวสารข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงใด มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงใด เป็นต้น

(ค) ระดับการร่วมลงมือทำงาน ได้แก่ระดับการร่วมลงมือทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การร่วมเป็นกรรมการพัฒนา กรรมการการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการตรวจรับพัสดุ เป็นต้น

(ง) ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญที่มีผลต่อความเป็นอยู่และเป็นไปของชุมชนท้องถิ่น เช่น การร่วมทำประชาพิจารณ์ การร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การร่วมเสนอชื่อและลงมติถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

5.3.2 รูปแบบการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในประเด็นนี้ Spasovski (2001, p. 122-125, อ้างในสุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, น. 87-89) ได้จำแนกว่า ประชาชนควรมีบทบาทในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้านตั้งแต่ด้าน (ก) นโยบายและแผนเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและประโยชน์ของท้องถิ่น (ข) การตรวจสอบด้านกฎหมายซึ่งรวมถึงการตรวจสอบให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความโปร่งใสและเป็นไปตามกฎหมาย การเสนอและร่วมพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น (ค) การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเงิน-การคลัง เช่น การเข้าถึงข้อมูล การร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับงานฯลฯ (ง) การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเมือง สำหรับการมีส่วนร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนในภาคปฏิบัติของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, น. 89-91) ได้สรุปไว้ว่าประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจ การใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การใช้สิทธิริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้าง ตรวจรับงาน การใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือองค์กรอื่น ๆ เป็นต้น

5.3.3 ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมและการร่วมควบคุมฯ ของประชาชน

1) กรณีการมีส่วนร่วมโดยทั่วไป (ครอบคลุมแง่มุมการมีส่วนร่วมเพื่อควบคุมหรือตรวจสอบด้วย) งานศึกษาที่พิจารณาปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมในภาพกว้างนี้มีปรากฏชัดที่สุดในงานศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ, จรัส สุวรรณมาลา, ตระกูล มีชัยและคณะ (2557, น. 15/3-15/32)ที่อ้างถึงข้างต้นโดยเมื่อพิจารณาตามกรอบการจำแนกระดับการมีส่วนร่วมเป็น 4 ระดับข้างต้นแล้วพบว่า ในภาพรวมแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มข้นเพียงระดับปานกลางเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาจากมุมของฝ่ายประชาชนโดยเฉพาะแล้วกลับพบว่ามีระดับการเข้าร่วมอย่างจำกัดมากและเพียงผิวเผินเท่านั้น โดยพบว่า การมีส่วนร่วมในระดับต้น ๆ นั้นพอมีอยู่บ้างเช่นในแง่การให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งมักเป็นเพียงระดับการให้ข้อมูลข่าวสารทางเดียวผ่านช่องทางการสื่อสารที่จำกัดไม่หลากหลาย ส่วนการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในรูปแบบที่เป็นทางการอย่างการประชาพิจารณ์หรือรูปแบบอื่นทำนองเดียวกันนั้นก็อยู่เพียงในระดับการทำตามแบบพิธีไม่ได้มุ่งเน้นประสิทธิผลหรือคุณภาพมากเท่าที่ควร การมีส่วนร่วมในระดับการร่วมทำงาน เช่น เป็นคณะกรรมการพัฒนา คณะกรรมการตรวจรับการจ้าง การร่วมผลักดันร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การร่วมเสนอรายชื่อเพื่อไปสู่การลงประชามติถอดถอนจากตำแหน่ง ฯลฯ นั้นเกิดขึ้นในสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อเสนอแนะของคณะผู้ศึกษาในงานศึกษานี้พอจะพบสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคได้ดังต่อไปนี้

1) ขนาดของพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลขนาดเล็กและองค์การบริหารส่วนตำบลมีสูงกว่าของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมจึงสัมพันธ์โดยตรงกับขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นและความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

2) ช่องทางการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัดไม่หลากหลายทำให้การสื่อสารทั้งแบบทางเดียวและสองทางกับประชาชนเกิดได้จำกัด

3) ฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัดและขาดความหลากหลายเช่นเดียวกับช่องทางการสื่อสาร ข้อจำกัดของฐานข้อมูลทำให้ความเข้าใจของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมมีจำกัดและส่งผลให้การให้ความสนใจและร่วมดำเนินการ ไปจนถึงร่วมตัดสินใจของประชาชนพลอยจำกัดไปด้วย

4) ระเบียบข้อบังคับที่เอื้ออำนายให้กับการมีส่วนร่วมไม่ว่าของส่วนกลางหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยยังมีทัศนคติที่ไม่เหมาะสมต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมักมองไม่เห็นความจำเป็นหรือประโยชน์รวมทั้ง การมีส่วนร่วมเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน สูญเสียทรัพยากรเวลาและงบประมาณ เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาจากแง่มุมประเด็นการศึกษาซึ่งมุ่งเน้นศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมหรือตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแล้ว พบว่างานศึกษาของสุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, น. 96-98) ได้เสนอปัญหาและอุปสรรคในเรื่องนี้ไว้ว่ามี 4 ลักษณะสำคัญคือ (ก) ประชาชนไม่รู้หรือไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอเกี่ยวกับช่องทางและกฎหมายที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) ประชาชนไม่เข้าใจถึงความสำคัญและจำเป็นของการมีส่วนร่วม ตลอดจน วิธีการมีส่วนร่วม ความไม่เข้าใจนี้มีผลต่อการ

ชั่งน้ำหนักที่จะเข้าร่วมและมักให้น้ำหนักกับการสูญเสียเวลาหรือโอกาสในการทำประโยชน์ส่วนตนในการหาเลี้ยงชีพแทนการเข้าร่วมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและ (ค) ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมโดยมีสาเหตุมาจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการจับผิดตนเอง เป็นอุปสรรคทำให้ล่าช้า เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ศึกษาล้วนมีการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองทั้งในด้านการบริหารจัดการ เช่น ร่วมให้ความคิดเห็น ร่วมจัดทำแผนรายปี แผนยุทธศาสตร์ตำบล ร่วมเป็นคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา และทำ TOR คณะกรรมการควบคุมงาน คณะกรรมการตรวจการจ้าง ฯลฯ แต่ในกรณีการมีส่วนร่วมตรวจสอบโดยตรงไม่มีความชัดเจนมากนัก อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมเหล่านี้พบว่า ในระยะแรก ๆ มักประสบปัญหาการเพิกเฉยไม่สนใจเข้าร่วมนัก เนื่องจากประชาชนเห็นว่า ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องเข้าร่วมดำเนินการ ด้วยเหตุผลในประการสำคัญว่า เรื่องเหล่านั้นเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งมาแล้วจะต้องทำ ประกอบกับประชาชนเห็นความสำคัญของการทำมาหากินมากกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะเป็นสำคัญ ความเข้าใจเช่นว่านี้ของประชาชนทำให้เกิดท่าทีการรอรับบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำให้แต่ฝ่ายเดียว โดยตนเองไม่ต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้ใช้เวลาและกลยุทธ์สร้างความเข้าใจหลายประการจนกระทั่งประชาชนในท้องถิ่นได้หันมาสนใจเข้าร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พยายามจัดลำดับความสำคัญของโครงการและกระจายผลประโยชน์จากโครงการขององค์กรฯ ให้ตกแก่ชุมชนหมู่บ้านของประชาชนอย่างทั่วถึงบนฐานความต้องการหรือโครงการที่ชุมชนหมู่บ้านนั้น ๆ เสนอ การทำความเข้าใจว่า องค์กรฯ จะไม่ให้บริการสาธารณะแบบรับใช้ แต่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมดำเนินการ หรือจัดการช่วยเหลือตัวเองในบางเรื่อง (เช่น ฝ่ายครัวเรือนต้องจัดการขยะด้วยตนเองโดยองค์กรฯ อำนวยความสะดวกในบางเรื่องเพื่อลดความสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนหลายล้านบาทและนำงบประมาณส่วนนั้นไปใช้ในกิจการที่จำเป็นส่วนอื่นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ฯลฯ) อย่างไรก็ดี ความเป็นไปได้ของแนวทางการดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นนี้ (ซึ่งมีผลเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนไปในตัวได้ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่บุคลิกภาพและความสามารถของผู้นำองค์กรฯ เป็นอย่างมาก

บทที่ 6 บทสรุปวิเคราะห์

บทสรุปวิเคราะห์ในบทนี้ขอแยกออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 6.1 สภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 6.2 บทวิเคราะห์สภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.1 สภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้อง รวมทั้งสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนถิ่นในมิติต่าง ๆ กล่าวคือ 6.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 6.1.2 อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6.1.3 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 6.1.4 การคลังส่วนท้องถิ่น และ 6.1.5 การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจสรุปสาระของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

6.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยปัญหาที่สำคัญ คือ (1) ปัญหาการกำหนดพื้นที่มีความทับซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (2) ปัญหาความไม่เหมาะสมของการจัดโครงสร้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และ (3) ปัญหาการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.2 อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีปัญหาที่สำคัญ คือ (1) ปัญหากระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

6.1.3 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีปัญหาที่สำคัญ คือ (1) ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหาที่เกิดจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (3) ปัญหาความไม่อิสระในการบริหารงานบุคคล และ (4) ปัญหาเนื่องด้วยระบบอุปถัมภ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น

6.1.4 การคลังส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการคลังส่วนท้องถิ่นมีปัญหาที่สำคัญ คือ (1) ปัญหาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง (4) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณกรณีเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.5 การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีปัญหาที่สำคัญ คือ (1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหาการขาดมาตรฐานและเอกภาพในการกำกับดูแล (3) ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล (4) ปัญหาการไม่ยึดหลักกฎหมายในการใช้กลไกกฎหมายในฐานะฐานอำนาจในการกำกับดูแล (5) ปัญหาการกำกับดูแลตามระเบียบข้อบังคับที่ไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยตรง (6) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีปัญหาในหลายมิติ เช่น มิติของขนาดพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิติช่องทางการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิติของฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัดและขาดความหลากหลาย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน

สภาพปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวโดยสรุปข้างต้นถือว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจะพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่มีความผาสุกขึ้นมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกรอบทางความคิดเสียใหม่ บทวิเคราะห์ในส่วนต่อไปนี้เป็นบทวิเคราะห์ที่มุ่งหมายเพื่อหากรอบความคิดใหม่

6.2 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทวิเคราะห์สรุปในส่วนนี้เป็นความพยายามวิเคราะห์สรุปเพื่อกลับไปมองรากฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทิศทางที่ควรจะเป็นในอนาคต โดยมีความมุ่งหมายเพื่อหากรอบคิดใหม่เพื่อเอาชนะปัญหาที่ติดกับดักมายาวนานร่วม 1 ทศวรรษ โดยมีประเด็นในการวิเคราะห์สรุป ดังนี้ (6.2.1) พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำรงอยู่ในปัจจุบัน (6.2.2) การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6.2.3) การแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ

6.2.1 พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำรงอยู่ในปัจจุบัน

หากพิจารณาการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะมีฐานรากมายาวนาน แต่หากจะพิจารณาบริบทโดยรวมรวมแล้ว หากพิจารณาเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นรูปแบบพิเศษ) องค์กรเหล่านี้มีพัฒนาการที่สั้นมาก กล่าวคือ เทศบาลเริ่มมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์การบริหารส่วนตำบลมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และหากกล่าวเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมเต็มพื้นที่ประเทศไทยและมีลักษณะของการซ้อนกันในเชิงพื้นที่ แต่มีการแบ่งภารกิจขององค์กรดังกล่าว ประสบการณ์ของ อบต. เพิ่งมีอายุเพียง 23 ปี ในขณะที่ อบจ. มีอายุเพียง 20 ปี หากพิจารณาในแง่ระบบการเมืองการปกครองซึ่งถือว่าเป็นองคาพยพใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่า รากฐานของระบบการเมืองการปกครองได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในเชิงระบบ ซึ่งหมายความว่า ทุกพื้นที่ของประเทศไทยล้วนอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมมีเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลในเชิงพื้นที่ ความเปลี่ยนแปลงของอำนาจในการจัดการพื้นที่พร้อมกันทั่วประเทศจึงนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับประชาชน จากเดิมที่มีความสัมพันธ์ระหว่าง “ข้าราชการ” กับ “ประชาชน” แต่มีการเพิ่มองค์กร

อีกประเภทหนึ่งทับซ้อนขึ้นในพื้นที่ คือองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองในระดับพื้นที่ที่มี “นักการเมืองท้องถิ่น” เป็นตัวหลักสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่าง “นักการเมืองท้องถิ่น” กับ “ประชาชน” มีลักษณะแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่าง “ข้าราชการ” กับ “ประชาชน” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้อยู่ในปกครอง แต่ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนขึ้นมาในพื้นที่เป็นความสัมพันธ์แบบ “ผู้อุปถัมภ์” กับ “ผู้อยู่ในอุปถัมภ์” ดังนั้น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนสำคัญในการทำลายความเข้มแข็งของความสัมพันธ์เชิงการปกครอง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างบรรยากาศของความสัมพันธ์แบบแนวราบ หากมองในมิติของระบบการเมืองการปกครอง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้มีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการเมืองการปกครองที่แตกต่างไปจากเดิม เป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่กระตุ้นให้คนในพื้นที่เริ่มมีจิตสำนึกทางพื้นที่เพิ่มขึ้น และมีส่วนในการสร้างนักบริหารระดับท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มากับการทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ประเทศไทยในเวลาเพียงข้ามคืน โดยไม่ต้องรอพัฒนาการหรือความพร้อมอื่นใด และนี่จึงเป็นคุณูปการที่มีกับความเปลี่ยนแปลงในแง่การจัดระเบียบบริหารราชการที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย และเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์แบบแนวราบและมีมิติของสังคมอุปถัมภ์ บนพื้นฐานของสังคมอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้จึงทำให้ “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “ผู้กว้างขวาง” ในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถก้าวขึ้นมาเป็น “นักการเมือง”ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ สภาพการณ์เช่นนี้ยิ่งทำให้ระบบอุปถัมภ์มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เมื่อการแข่งขันของการเมืองในระดับชาติมีความเข้มข้นมากขึ้น ระบบอุปถัมภ์ของการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงถูกเชื่อมโยงสู่การเมืองระดับชาติและพัฒนาไปสู่การเป็นฐานสำคัญของการเมืองระดับชาติ จนนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แนบแน่นมากขึ้นของ นักการเมืองท้องถิ่น” กับ “นักการเมืองระดับชาติ” โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมของการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์แนบแน่นของการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนเหรียญเดียวที่มีสองด้าน เมื่อใดที่การเมืองระดับชาติเกิดภาวะวิกฤตหรือเกิดวิกฤตศรัทธา การเมืองระดับท้องถิ่นก็พลอยได้รับผลกระทบไปด้วย เพราะถือว่าการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานให้การเมืองระดับชาติ

ความสัมพันธ์ของ “ท้องถิ่น” กับ “ส่วนกลาง” จึงแยกออกเป็น 2 มิติ **มิติแรก** เป็นมิติของส่วนกลางที่เป็นนักการเมืองระดับมีผลประโยชน์ร่วมกับนักการเมืองท้องถิ่น โดยนักการเมืองท้องถิ่นก็มุ่งจะเติบโตไปสู่การเมืองในระดับชาติ ในขณะที่นักการเมืองระดับชาติก็อาศัยท้องถิ่นเป็นในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เพื่อเป็นฐานในการรักษาฐานเสียงให้มีความมั่นคง ความสัมพันธ์แบบนี้จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน **มิติที่สอง** เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ท้องถิ่น” กับ “ส่วนกลาง” แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางที่เป็น “ฝ่ายข้าราชการ” ซึ่งกำกับดูแล “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นบทบาทของฝ่ายประจำเป็นหลัก โดยฝ่ายประจำของส่วนกลางมีความเชื่อมโยงกับ “ราชการส่วนภูมิภาค” และ “ฝ่ายท้องที่” เป็นข่ายแห่งความสัมพันธ์ ในแง่ของการพัฒนาเชิงองค์กรระหว่าง “หลักการกระจายอำนาจ” กับ “หลักการรวมศูนย์อำนาจ” หรือ “หลักการแบ่งอำนาจ” สองหลักมีความขัดแย้งกัน ที่แสดงผ่านอำนาจหน้าที่ การบริหารบุคลากรและการงบประมาณ

ในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านหากเป็นความขัดแย้งระหว่าง “ท้องถิ่น” กับ “ส่วนกลาง” แล้วจึงเป็นความขัดแย้งในมิติที่สอง ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติในมิติแรกนั้นยังดำเนินไปในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยังคงสภาพการณ์อยู่ในลักษณะที่เป็นอยู่ย่อมเป็นประโยชน์ให้กับนักการเมืองระดับชาติได้ดีกว่าการที่ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้พัฒนาไปสู่การบริหารจัดการตนเองได้อย่างสมบูรณ์ตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น พัฒนาการของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่จะพัฒนาในระยะต่อไปจึงมากมายไปด้วยข้อจำกัด ทั้งข้อจำกัดในส่วนที่เกี่ยวกับตัว “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” รวมทั้งข้อจำกัดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะจาก “ส่วนกลาง” ทั้งมิติของ “ฝ่ายการเมือง” และ “ฝ่ายประจำ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็น “ฝ่ายประจำ” ที่ให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคงของชาติ” ยิ่งไม่เชื่อถือ “ฝ่ายการเมือง” ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การพัฒนาของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ยิ่งมีข้อจำกัดมากขึ้นเป็นลำดับ และนี่คือสถานการณ์ของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในสภาพการณ์ปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ในประเด็นนี้ การเกิดขึ้นของ อบต. และ อบจ. เต็มพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศในเวลาเดียวกัน มีส่วนสำคัญในการคลายความสัมพันธ์แบบแนวดิ่งระหว่าง “ข้าราชการ” กับ “ประชาชน” และก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในแนวระนาบระหว่าง “นักการเมืองท้องถิ่น” กับ “ประชาชน” และพัฒนาไปสู่ระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น การเกิดขึ้นของ “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “ผู้กว้างขวาง” ในท้องถิ่นกลายมาเป็น “นักการเมืองท้องถิ่น” ซึ่งพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับส่วนกลางจึงมีความสัมพันธ์ในสองลักษณะ ด้านหนึ่งมีการเอื้อประโยชน์ผ่านนักการเมืองระดับชาติ แต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งผ่าน “ฝ่ายประจำ” ลักษณะความสัมพันธ์สามฝ่ายในลักษณะเช่นนี้นี่เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อพัฒนาการของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในประเทศไทย การแก้ปัญหาของการกระจายอำนาจจึงต้องการกรอบความคิดใหม่ในการที่จะพัฒนาให้ “องค์กรในทางพื้นที่” (หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เจ้าหน้าที่ในระดับท้องที่, ราชการส่วนกลาง, ราชการส่วนภูมิภาค, องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม) ดำเนินการร่วมกันโดยมองภารกิจเชิงพื้นที่เป็นตัวตั้ง หรือมองความผาสุกของประชาชนในพื้นที่เป็นเป้าหมายสำคัญ หากมองเป้าหมายเช่นนี้การอาศัยกรอบความคิดเดิมจึงยากที่ฝ่าฟันปัญหาอุปสรรคที่กำลังเผชิญอยู่ กรณีเช่นนี้จึงต้องการปรับเปลี่ยนกรอบความคิดใหม่เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

6.2.2 การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาหลายประการดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 โครงสร้างของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาหลายมิติตั้งแต่ การยกให้ “สภาตำบล” เดิมให้มีสถานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ทั้งที่ยังขาดความเหมาะสมและความพร้อมในมิติต่าง ๆ ปัญหาของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซ้อนกันในเชิงพื้นที่ ปัญหาการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวเหมือนกันหมดทั้งประเทศ ฯลฯ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาพื้นฐานในการออกแบบในทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตัดสินใจในทางนิตินโยบายเพื่อให้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นการตัดสินใจในทางนิตินโยบายที่มีผลสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมในการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างสำคัญดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อ (1) แต่ผลที่เกิดขึ้นตามมาเมื่อการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติเกิดการเชื่อมประสานกันจึงนำไปสู่การทำให้องคาพยพของการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้องคาพยพเดียวกันของ “ระบบอุปถัมภ์” และการเมืองท้องถิ่นยิ่งเสริมกำลังให้ “ระบบอุปถัมภ์” ของการเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็งและมั่นคงยิ่งขึ้น และประเด็นนี้เองที่นำไปสู่การเป็น “ระบบอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง” (structural patronage) ของระบบการเมืองไทย ยิ่งทำให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ของการเมืองไทยแก้ไขยากยิ่งขึ้น

เพราะไม่ใช่เป็นเพียงของเรื่องตัวบุคคลเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นเรื่องของโครงสร้าง เป็นเรื่องของระบบที่แทรกซึมอยู่ในองคาพยพต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นที่ยากที่จะแก้ไขในปัจจุบันนี้

หากจะกล่าวถึงการออกแบบของโครงสร้างสถาบันการเมืองระดับชาติในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญ 2540 ได้ออกแบบให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้เพื่อตอบโจทย์ในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยของสภาในระดับชาติทั้งสองสภา ท้ายที่สุดการจัดโครงสร้างทางการเมืองเช่นนั้นนำมาสู่การเกิดวิกฤตทางการเมืองของประเทศไทย นำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญ 2550 ได้จัดโครงสร้างทางการเมืองใหม่โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขณะที่สมาชิกวุฒิสภาครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้งอีกครึ่งหนึ่งมาจากการสรรหา วิกฤตการทางการเมืองก็ยังดำรงอยู่ ท้ายที่สุดมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ได้ออกแบบการได้มาของวุฒิสมาชิกใหม่ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ การออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมืองในระดับชาติในรอบ 20 ปีมีการออกแบบการได้มาของวุฒิสมาชิกไว้ 3 รูปแบบ คือ ก. มาจากการเลือกตั้ง ข. มาจากการเลือกตั้งและมาจากการสรรหา ค. มาจากการเลือกกันเอง ถามว่าเพราะเหตุใดจึงต้องออกแบบการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ถึง 3 ครั้ง เหตุผลเบื้องหลังก็เพราะ “ระบบอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง” ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นที่ทำให้ระบบการเมืองทั้งองคาพยพทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้ “ระบบอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง” อันนำมาสู่การเกิดวิกฤตทางการเมืองในสังคมไทย “ระบบอุปถัมภ์” กับ “ระบบการเลือกตั้ง” เป็นสิ่งที่มีความขัดแย้งกันอยู่ในตัว การออกแบบให้ “ระบบอุปถัมภ์” สัมพันธ์กับ “ระบบเลือกตั้ง” จึงกลายเป็นปัญหาของ “ระบบตัวแทน” ที่ฝ่ายข้างน้อยไม่สามารถมีตัวแทนฝ่ายข้างน้อยในสภาระดับชาติได้ ปัญหานี้จึงกลายเป็นปัญหาคุณภาพของประชาธิปไตยที่เชื่อมกับการออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมือง กล่าวโดยสรุปในที่นี้ การเมืองระดับท้องถิ่นมีส่วนสำคัญทำให้ “ระบบอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง” มีความเข้มแข็งมั่นคงและเป็นปัจจัยสำคัญของวิกฤตทางการเมืองของสังคมไทย

หากกล่าวถึงเฉพาะการจัดโครงสร้างและการได้มาของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งยึดถือหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยเป็นฐานสำคัญของการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หลักการดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของการได้มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้อำนาจจากส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น มาโดยตำแหน่ง หรือมาโดยการกำหนดของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำให้หลักการปกครองตนเองของบุคคลในท้องถิ่นถูกจำกัดหรือลดบทบาทโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่การที่ใช้ระบบการเลือกตั้งก็มีส่วนทีทำให้ระบบอุปถัมภ์และระบบการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในท้องถิ่นมีความเข้มข้นมากมากขึ้น เพราะขอบเขตของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่มากนัก พื้นที่มีขนาดไม่ใหญ่ การแข่งขันที่รุนแรงนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญทำให้การเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติทำให้คู่แข่งฝ่ายนั้นได้เปรียบคู่ต่อสู้ และนี่เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเชื่อมดยงและสัมพันธ์กันในเชิงผลประโยชน์มากขึ้น และด้วยเหตุปัจจัยเช่นนี้เองยิ่งทำให้การเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นยิ่งต้องการ “ระบบอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง” ที่มั่นคงและเข้มแข็งยิ่งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการอยู่ในตำแหน่งของทั้งฝ่ายท้องถิ่นและระดับชาติ

ในขณะที่การจัดโครงสร้างการเมืองในระดับชาติในรอบ 20 ปี มีการปรับเปลี่ยนการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาถึง 3 ครั้ง แต่ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีขนาดเล็กและการทำงานของระบบอุปถัมภ์สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะนอกจากจะมีความอุปถัมภ์ในเชิงผลประโยชน์แล้ว ในชุมชนท้องถิ่นยังมีปัจจัยเรื่องการเป็นเครือญาติ เป็นพี่เป็นน้อง หรือเคยอุดหนุนจุนเจือกันในพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างขององค์กรทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเช่นนี้ยิ่งต้องการการออกแบบให้สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองของท้องถิ่นยิ่งขึ้น หากจะกล่าวอย่างถึงที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต้องการการออกแบบใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาของชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการการเชื่อมประสานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรออกแบบให้เอื้อกับการประสานพลังของส่วนต่างเข้ามาร่วมกัน ยิ่งกว่าการออกแบบที่จะกันส่วนอื่นออกจากองคาพยพของท้องถิ่น แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตาม การออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีสามารถพัฒนารูปแบบที่มีความแตกต่างเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างหลากหลายในมิติต่าง ๆ ได้

โครงสร้างการเมืองระดับชาติต้องการการออกแบบให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองฉันใด โครงสร้างการเมืองระดับท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันต้องการการออกแบบให้สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองของท้องถิ่น ดังนั้น การที่การออกแบบการได้มาของทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นอาศัยองค์ความรู้เพียงประการเดียวคือ “หลักการเลือกตั้ง” หลักดังกล่าวไม่อาจตอบปัญหาของ “ระบบอุปถัมภ์” ซึ่งในวันนี้พัฒนาไปสู่ “ระบบอุปถัมภ์เชิงโครงสร้าง” ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ความมุ่งหมายของการจัดโครงสร้างทางการเมืองในระดับชาติกับระดับท้องถิ่นน่าจะมีพื้นฐานในการจัดองค์กรที่ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว กล่าวคือ

ก. ในขณะที่การจัดองค์กรในระดับชาติมุ่งเน้น การถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ในระดับท้องถิ่นน่าจะมุ่งเน้น การใช้อำนาจของท้องถิ่นในการพัฒนาโดยความเห็นพ้องต้องกันของคนในชุมชนท้องถิ่น

ข. การจัดองค์กรในระดับชาติมุ่งเน้นการกำหนดหรือการดำเนินนโยบายและเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม แต่การจัดองค์กรของท้องถิ่นกลับมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อตอบสนองคนในชุมชนท้องถิ่นให้ทั่วถึง

ค. การจัดองค์กรในระดับชาติมุ่งเน้นการจัดองค์กรที่จะต้องมีหน่วยงานในระดับรองนำนโยบายเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติ การจัดองค์กรในระดับท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง ซึ่งไม่มีหน่วยงานอื่นใดมาขั้นระหว่างประชาชนกับองค์กรส่วนท้องถิ่นอีกแล้ว

ดังนั้น เพื่อบรรลุความมุ่งหมายของการจัดองค์กรที่แตกต่างกันนี่เองจึงต้องการการออกแบบองค์กรหรือที่มาขององค์กรที่แตกต่างกัน การลดความเข้มข้นของการแข่งขันทางการเมืองลงของการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น การเปิดพื้นที่ให้กับบุคลากรในระดับท้องที่ (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) บุคลากรของส่วนภูมิภาค (แพทย์หรือครูในพื้นที่) บุคลากรองค์กรชุมชน และบุคลากรของภาคประชาสังคม รวมทั้งบุคลากรขององค์กรในทางศาสนาให้มีพื้นที่ในมิติของการพัฒนามากขึ้นอาจมีส่วนในการลดทอนเรื่องทางการเมืองในท้องถิ่น โดยศักยภาพเหล่านี้ควรหันมาสนใจกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านสวัสดิการทางสังคม ตลอดจนด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นบนพื้นฐานดังกล่าวลำพังบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดูแลคุณภาพชีวิตของผู้คนทั้งทางด้านกายและจิตของผู้คนในท้องถิ่นจึงต้องดึงองคาพยพของทุกภาคส่วนให้เข้ามาร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยเป้าหมายร่วมกันในการยกระดับคุณภาพชีวิตของ

ผู้คนในท้องถิ่น และนี่คือฐานคิดของการจัดองค์กรของท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการและแนวคิดที่แตกต่างไปจากการจัดโครงสร้างทางการเมืองในระดับชาติ ดังนั้น การอาศัยเพียง “หลักการเลือกตั้ง” เพียงอย่างเดียวสำหรับประเทศไทยที่ขาดฐานรากของการพัฒนาแบบหลักการกระจายอำนาจ จึงไม่อาจบรรลุภารกิจขององค์กรในระดับท้องถิ่นได้ และนี่คือเหตุผลสำคัญที่จะต้องปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรในพื้นที่ใหม่เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การสร้างความผาสุกให้กับคนในท้องถิ่นได้

6.2.3 การแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ

การแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและงานราชการประเภทเดียวกันยังมีหลายระดับ ทั้งที่งานทุกส่วนล้วนอยู่ในพื้นที่แต่กลับมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน และนี่คือปัญหาพื้นฐานของการกระจายอำนาจ การแยกงานราชการออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่หนึ่ง ๆ ย่อมมีราชการทั้งสามประเภทนี้อยู่ในจังหวัดหนึ่ง การบริหารราชการเหล่านี้จึงมีการซ้อนอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่อาจมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน การจัดทำงบประมาณก็มีความแตกต่างกัน ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้ฐานกรมในการคิดงบประมาณ (functional base) ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นอาศัยพื้นที่ในการจัดทำงบประมาณ (area base) ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่การคิดงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบการใช้งบประมาณ และการประเมินผลการใช้งบประมาณ และปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นก็แฝงมากับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ยังไม่ต้องกล่าวถึงความคลุมเครือไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้จึงกลายเป็นต้นทุนสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และอาจนำมาสู่ความขัดแย้งเชิงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความขัดแย้งของบุคลากร ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่

ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งก็ยังมีการทับซ้องกันระหว่าง อบจ. กับเทศบาลและ อบต. โดยถือว่าอบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างส่วนบน ในขณะที่เทศบาลและ อบต. เป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างส่วนล่าง ปัญหาการทับซ้อนกันหรือความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันก็เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดในการบริหารราชการท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นอุปสรรคพื้นฐานประการหนึ่งของการจัดองค์กรและความสัมพันธ์ที่มีมากมายหลากหลายและมีหลายระดับ

อาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์กรของรัฐในแง่ระเบียบการปกครองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาทั้งในระดับแนวดิ่ง คือความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ในขณะที่ในแนวระนาบ คือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ก็มีปัญหาความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่

สภาพปัญหาที่พื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งมีองค์กรอยู่ไม่น้อยกว่า 5 ประเภทในพื้นที่เดียวกัน กล่าวคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค อบจ., เทศบาล, และอบต., ยิ่งมากองค์กรยิ่งมีปัญหารอยต่อในเรื่องอำนาจหน้าที่ เรื่องงบประมาณ เรื่องการบริหารจัดการ เรื่องบุคลากร เพื่อทำลายรอยต่อที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการในระดับพื้นที่จึงต้องสลายรอยต่อแห่งปัญหานั้น ๆ โดยให้บุคลากรในพื้นที่โดยหลักแล้วต้องมุงเพื่อภารกิจเชิงพื้นที่เป็นหลัก นั้นหมายความว่าเพื่อพัฒนาระดับพื้นที่เป็นที่ตั้งการตอบสนองต่อส่วนกลางเป็นภารกิจระดับรอง การทำให้เกิดความชัดเจนของอำนาจในทางพื้นที่ในเขตจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง และการลดความคลุมเครือของความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ประเด็นปัญหานี้จึงต้องการโครงสร้างอำนาจหน้าที่ใหม่ขององค์กรพื้นที่ในระดับจังหวัด

และพัฒนาไปสู่การจัดทำงบประมาณโดยอาศัยฐานจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่การจัดทำงบประมาณฐานกรมเป็นเพียงส่วนเสริม เป็นการจัดทำงบประมาณที่กลับกับหลักการในปัจจุบันที่อาศัยฐานกรมเป็นหลัก ส่วนระดับพื้นที่เป็นเพียงส่วนเสริม การปรับเปลี่ยนฐานคิดใหม่โดยอาศัยฐานพื้นที่เป็นเป้าหมายในการทำภารกิจนำไปสู่การจัดทำงบประมาณโดยอาศัยจังหวัดเป็นฐาน และนำไปสู่การประเมินโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในการประเมินจะทำให้เกิดความชัดเจนทั้งเป้าหมาย งบประมาณ บุคลากร การบริหารจัดการ และการประเมินผลความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่แยกออกเป็นหลายระดับและในระดับราชการส่วนท้องถิ่นยังแยกออกเป็น 2 ชั้น ปัญหาการจัดระเบียบบริหารเช่นนี้ก่อให้เกิดอุปสรรคนานาประการต่อการพัฒนาในเชิงพื้นที่ การจัดระเบียบการปกครองใหม่ต้องการกรอบความคิดใหม่ที่ยังคงมีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แต่จะต้องจัดให้ “จังหวัด” เป็นหน่วยการปกครองที่เป็นอิสระที่ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นฐานของการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด ดังนั้น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะต้องร่วมกันจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด และการบริหารการพัฒนาต้องมุ่งเพื่อความผาสุกของประชาชนเป็นภารกิจหลัก

บทสรุปวิเคราะห์ในส่วนนี้มิได้มุ่งหมายเพื่อตอบคำถามของปัญหาในแต่ละประเด็นปัญหา หากแต่เป็นการวิเคราะห์ในภาพรวมเพื่อให้เห็นกรอบความคิดของหลักการกระจายอำนาจที่มีบทบาทในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมาอย่างน้อย 2 ทศวรรษ ประเด็นที่คณะวิจัยหยิบยกมาวิเคราะห์ทั้ง 3 ประเด็นข้างต้น กล่าวคือ (1) พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำรงอยู่ในปัจจุบัน (2) การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ ล้วนเป็นประเด็นที่ต้องการปรับเปลี่ยนกรอบความคิดเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่เสียใหม่

แนวคิดและแนวทางเดิมของการต่อสู้ทางความคิดมักจะเป็นคู่ขัดแย้งระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น มักเป็นความขัดแย้งระหว่าง “ฝ่ายประจำ” กับ “ฝ่ายท้องถิ่น” การกำจัดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งออกไปอาจไม่ใช่แนวทางในการแก้ปัญหาของการจัดการในระดับพื้นที่ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ต้องระบบความคิดเพื่อเอาชนะปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่

สภาพการณ์ของปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไข การพิจารณาในมิติข้างต้นเป็นเพียงการพิจารณาในมิติเดียว ยังมิได้คำนึงถึงมิติของความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นกับสังคมและความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นกับโลกทั้งโลก แนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงของโลกที่สำคัญมีลักษณะ 5 ประการ คือ (1) Capitalization (2) Digitalization (3) Medicalization (4) Urbanization (5) Ecologicalization ดังนั้น งานในส่วนที่สองของเรื่องนี้ จึงเป็นการนำมิติปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาประกอบกับมิติของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น แล้วจึงจัดทำข้อเสนอว่าหากจะต้องปรับบทบาทภาระหน้าที่ขององค์ในระดับพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหาที่ดำรงอยู่และเพื่อเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นควรจะมีการปรับเปลี่ยนอย่างไร

ส่วนที่ 2
การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กับการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 1
การพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทั้งในระดับโลก ระดับประเทศและในระดับพื้นที่ เนื่องจากภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจส่งผลโดยตรงและต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างคน สถาบันและปัจจัยทางสังคมที่เกิดจากการพัฒนาในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การพัฒนาด้านสวัสดิภาพของประชากร การค้าและการลงทุน สิ่งแวดล้อม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจยังเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงมิติอื่น ๆ ได้อีกด้วย อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ การพัฒนาด้านเทคโนโลยี เนื่องจากไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ต้องพึ่งพาร่วมมือและแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ เพื่อการอยู่รอดและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ จากการจัดอันดับขนาดและฐานการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยใช้เกณฑ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่ปรับตามค่าครองชีพ ที่คำนวณตามหลักความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ (Purchasing Power Parity-PPP) โดยใช้ราคาสินค้าและบริการในสหรัฐอเมริกาเป็นฐานในการคำนวณและแสดงผลในสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเทียบมาตรฐาน GDP เป็นแบบเดียวกันทั่วโลกจาก 32 ประเทศ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนรวมกันสูงถึง 85% แล้ว ในการจัดอันดับในปี 2016 ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 24 โดยดัชนีเศรษฐกิจ GDP มีมูลค่า 387 พันล้านดอลลาร์ ประชากร 67.7 ล้านคน รายได้ต่อหัวประชากร 14,354 ดอลลาร์ (U.S.News, 2017) นอกจากนี้หากพิจารณาการพัฒนาทางเศรษฐกิจในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 2 ซึ่งมีมูลค่าของผลผลิตที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทยสูงถึง 387,252 ล้านดอลล่าร์และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ซึ่งสอดคล้องกับผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยโดย IMD ปี 2015 - 2016 อยู่ในอันดับที่ 30 จากประเทศและภาคธุรกิจใน 61 เศรษฐกิจทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

โดยการพัฒนาทางเศรษฐกิจนี้ ส่งผลต่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะการปรับวิถีชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจำต้องรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังนั้นในการศึกษาวิจัยในส่วนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ (1.1) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาด้านต่าง ๆ (1.2) และการปรับตัวของท้องถิ่นเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง (1.3)

1.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภาพรวมของไทยนั้น เมื่อพิจารณาปัจจัยการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในประเทศแล้วพบว่า กรอบการพัฒนาที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศส่งผลสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีปัจจัยการพัฒนา 4 ประการ ได้แก่ กรอบความร่วมมือของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เขตการค้าเสรีอาเซียน ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก และแผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1.1.1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

AEC หรือ ASEAN Economic Community คือการรวมตัวของชาติใน ASEAN 10 ประเทศ โดยได้แก่ ไทย พม่า ลาว เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และบรูไน เพื่อที่จะให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยจะมีรูปแบบคล้าย ๆ กลุ่ม Euro Zone ส่งผลให้มีผลประโยชน์อำนาจต่อรองต่าง ๆ กับคู่ค้าได้มากขึ้น และการนำเข้า-ส่งออกของชาติในอาเซียนก็จะเสรี ยกเว้นสินค้าบางชนิดที่แต่ละประเทศอาจจะขอไว้ไม่ลดภาษีนำเข้าโดยได้มีการกำหนด**เขตการค้าเสรีอาเซียน** เป็นกรอบข้อตกลงการเปิดเสรีการค้าสินค้าระดับภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดกับไทยมากที่สุด เป็นตลาดส่งออกสำคัญอันดับแรกของไทยและยังเป็นตลาดที่ผู้ส่งออกได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีจากข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) สูงที่สุดอีกด้วย (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2555) โดยการค้าระหว่างไทยกับอาเซียน ในปี 2556 มีมูลค่า 101,055.47 ล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 21.09 ของมูลค่าการค้ารวมของไทย จำแนกเป็นการส่งออกมูลค่า 59,317.72 ล้านเหรียญสหรัฐ (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.96 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด) และนำเข้า 41,737.75 ล้านเหรียญสหรัฐ (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.65 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด) โดยไทยเป็นฝ่ายเกินดุลการค้ากับอาเซียนประมาณ 17,579.97 ล้านเหรียญสหรัฐ

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นหนึ่งในสามเสาหลัก เพื่อให้อาเซียนบรรลุสู่การเป็น “ประชาคมอาเซียน” พ.ศ. 2558 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือ AEC เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยขยายปริมาณการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาค สร้างอำนาจการต่อรองและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของอาเซียนในเวทีเศรษฐกิจโลก เพิ่มสวัสดิการและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียน ลดช่องว่างของระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียนและส่งเสริมให้อาเซียนสามารถรวมตัวเข้ากับประชาคมโลกได้อย่างเหมาะสมภายใต้หลักการของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจ ประกอบด้วยการประหยัดจากขนาดการผลิต การแบ่งงานกันทำและการพัฒนาความชำนาญในการผลิตของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อไป (กรมอาเซียน, 2552)

ทั้งนี้ อาเซียนได้จัดทำพิมพ์เขียวขึ้นเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) โดยมีลักษณะเป็นแผนบูรณาการงานด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยแผนงานเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ กัน พร้อมกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในปี พ.ศ. 2558 รวมทั้งการให้ความยืดหยุ่นตามที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันล่วงหน้าเพื่อสร้างพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยอาเซียนได้กำหนดยุทธศาสตร์การก้าวไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่สำคัญ 4 ประการ ซึ่งอ้างอิงมาจากเป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนตามแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2550) ประกอบด้วย

1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน
2) การพัฒนาไปสู่ภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง
3) การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม
4) การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

การกำหนดให้อาเซียนมีตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้อาเซียนมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น โดยอาเซียนได้กำหนดกลไกและมาตรการใหม่ ๆ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินมาตรการด้านเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว และเร่งรัดการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในสาขาที่มีความสำคัญลำดับแรก อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคคล

แรงงานมีฝีมือและผู้เชี่ยวชาญ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกเชิงสถาบันในอาเซียน ทั้งนี้ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันของอาเซียนมี 5 องค์ประกอบหลัก คือ การเคลื่อนย้ายสินค้าเสรี การเคลื่อนย้ายบริการเสรี การเคลื่อนย้ายการลงทุนเสรี การเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรี การเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือเสรี

โดยประเทศสมาชิกได้ร่วมมือกันดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันของอาเซียน โดยมีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การยกเลิกภาษีศุลกากร การยกเลิกอุปสรรคทางการค้าที่มิใช่ภาษี (Non - tariff Barriers : NTBs) กำหนดมาตรฐานอาเซียน การปรับปรุงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin : ROO) การอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) การปรับประสานพิธีการศุลกากรเพื่อลดต้นทุนทางธุรกรรม การจัดตั้ง ASEAN Single Window การปรับประสานมาตรฐานและลดอุปสรรคทางเทคนิคด้านการค้า และการเปิดเสรีภาคบริการและการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรม และบริการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเปิดให้

1.1.2 เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) วัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในฐานะที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญเพื่อป้อนสินค้าสู่ตลาดโลก โดยอาศัยการเปิดเสรีด้านการค้าและการลดภาษีและอุปสรรคข้อกีดขวางทางการค้าที่มิใช่ภาษี รวมทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อเอื้ออำนวยต่อการค้าเสรี โดยกลไกการลดภาษีที่สำคัญของ AFTA คือ ระบบ CEPT (Common Effective Preferential Tariff Scheme) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรแก่กันแบบต่างตอบแทน กล่าวคือ การที่จะได้สิทธิประโยชน์จากการลดภาษีของประเทศอื่นสำหรับสินค้าชนิดใด ประเทศสมาชิกนั้นจะต้องประกาศลดภาษีสำหรับสินค้าชนิดเดียวกันด้วย (จุลลัดดา ถาวรสุข, 2013) ทั้งนี้ CEPT ได้กำหนดให้สินค้าที่ได้รับประโยชน์จากการลดภาษีจะต้องมีสัดส่วนมูลค่าที่เกิดขึ้นในอาเซียน (ASEAN Local Content) อย่างน้อย 40% และสามารถคำนวณวัตถุดิบในอาเซียนแบบสะสม (Cumulative Rules of Origin) โดยกำหนดอัตราขั้นต่ำของวัตถุดิบเท่ากับ 20%

นับแต่มีการจัดตั้ง AFTA การค้าระหว่างไทยและอาเซียนขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเพิ่มขึ้นจาก 10,031.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2535 อันเป็นปีก่อนเริ่มก่อตั้ง AFTA เป็น 28,946 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2546 ทั้งนี้ ไทยได้ดุลการค้ากับอาเซียนในภาพรวม โดยมีมูลค่าการส่งออก 16,537.4 ล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้น ร้อยละ 21.9 สินค้าส่งออกที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ เคมีภัณฑ์ เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ส่วนการนำเข้านั้น มูลค่าการนำเข้าประมาณ 12,490.4 ล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้น ร้อยละ 15.5 เป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าสินค้าสำคัญ ได้แก่ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม และหลอดภาพโทรทัศน์ เป็นต้น

ทั้งนี้ สินค้าที่ไทยได้รับผลกระทบจากการจัดตั้ง AFTA ส่วนใหญ่คือ สินค้าที่ไม่มีศักยภาพในการปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสินค้าที่ใช้เวลาในการปรับตัวนาน เช่น เหล็ก สิ่งทอ และสินค้าประเภทที่มีการลดภาษีใน AFTA แล้ว แต่เป็นสินค้าที่ต้องใช้วัตถุดิบนำเข้าจากนอกอาเซียนซึ่งไทยมีอัตราภาษีศุลกากรอยู่ในระดับสูง เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น

1.1.3 ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC)

EEC : Eastern Economic Corridor หรือ โครงการระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก เป็นแผนยุทธศาสตร์ต่างประเทศภายใต้ไทยแลนด์ 4.0 ที่ต่อยอดความสำเร็จมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก หรือ Eastern Seaboard ที่ดำเนินมาตลอดกว่า 30 ปีที่ผ่านมา โครงการนี้เป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ด้วยการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ย 8% ต่อปีจนกระทั่งวิกฤติการณ์ต้มยำกุ้ง จากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม 32 แห่ง รองรับโรงงานกว่า 5,000 โรงงาน การสร้างท่าเรือน้ำลึกแห่งแรกของไทยบริเวณแหลมฉบังและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่งผลให้พื้นที่ภาคตะวันออกกลายเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมสำคัญ อาทิ ศูนย์การผลิตปิโตรเคมีที่มีขนาดใหญ่เป็น 1 ใน 5 ของเอเชีย และศูนย์กลางการผลิตยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ หรือ “Detroit of the East” ด้วยความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานเดิมนี้เอง ประกอบกันทำเลที่ตั้งที่มีความได้เปรียบในการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค รวมทั้งชื่อเสียงและมาตรฐานระดับโลก โครงการ EEC จึงเป็นความหวังใหม่ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศในยุคอุตสาหกรรม 4.0 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2060) โดยโครงการ EEC มีเป้าหมายยกระดับพื้นที่เขตเศรษฐกิจภาคตะวันออกให้กลายเป็น “World-Class Economic Zone” รองรับการลงทุนอุตสาหกรรม Super Cluster และอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอีก 20 ปีข้างหน้า แทนที่ Eastern Seaboard เดิม โดยคาดการณ์ว่าการลงทุนใน EEC จะกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยราว 5% ต่อปี สร้างการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ 100,000 อัตราต่อปี สร้างฐานภาษีใหม่ไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาทต่อปี ดึงดูดนักท่องเที่ยวกว่า 10 ล้านคนต่อปี และสร้างฐานรายได้เพิ่มไม่น้อยกว่า 4.5 แสนล้านบาทต่อปี (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2560)

การลงทุนในระยะ 5 ปีแรกในปี 2017-2020 เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนสนับสนุน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายสอดคล้องกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ภายใต้กรอบการลงทุนร่วมภาครัฐและเอกชนวงเงิน 1.5 ล้านล้านบาท ครอบคลุมพื้นที่นำร่อง 3 จังหวัด ชลบุรี ระยอง และ ฉะเชิงเทรา ซึ่งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมนับเป็นสัดส่วนใหญ่ของงบลงทุนทั้งหมด เพื่อยกระดับคุณภาพและเพิ่มการเชื่อมต่อภายในประเทศและภูมิภาคมากขึ้นทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและโลจิสติกส์ของเอเชียในอนาคต ประกอบด้วย การก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงและรถไฟรางคู่ การก่อสร้างถนนมอเตอร์เวย์ 3 เส้นทาง การก่อสร้างท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 การก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง การก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ และการก่อสร้างสนามบินอู่ตะเภาให้เป็นสนามบินเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ รัฐบาลยังทุ่มเงินลงทุนมูลค่ากว่า 5 แ สนล้านบาทเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม และอีก 2 แสนล้านบาทเพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยว พร้อมกันนี้ เมืองใหม่ 4 แห่ง ได้แก่ ฉะเชิงเทรา พัทยา อู่ตะเภา และ ระยอง จะได้รับการพัฒนาเพื่อเอื้อต่อภาคธุรกิจ เป็นศูนย์การวิจัยและพัฒนา และกระจายความแออัดจากกรุงเทพฯ ในการนี้ รัฐบาลได้ร่างพ.ร.บ. พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกขึ้น เพื่อเร่งและสนับสนุนการดำเนินโครงการ EEC ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นตอนปรับปรุงเพิ่มเติม โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อเดือนเมษายน 2017 ที่ผ่านมา รวมทั้งแก้ไข พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุนและร่าง พ.ร.บ.เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ.2560 เพื่อเร่งการลงทุนจากต่างชาติและภาคเอกชนในพื้นที่ EEC ด้วยสิทธิประโยชน์การลงทุน 3 ด้าน ได้แก่

1) สิทธิประโยชน์แบบ Tailor Made สำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย การแพทย์ครบวงจร ปิโตรเคมี อากาศยาน และเขตนวัตกรรมเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EECI) ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ตามร่างพ.ร.บ.

2 ฉบับ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดไม่เกิน 15 ปี หรือสิทธิประโยชน์อื่นมากที่สุดเท่าที่ พ.ร.บ. ทั้ง 2 ฉบับจะให้ได้

2) เครื่องมือสนับสนุน-ส่งเสริม-อำนวยความสะดวกในการลงทุนแบบครบวงจร และ

3) การให้บริการ One Stop Service นอกจากนี้ การลงทุนในพื้นที่ EEC จะได้รับสิทธิประโยชน์ “เพิ่มเติม” ในการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% ของอัตราปกติเป็นระยะเวลาอีก 5 ปี สำหรับ 5 กิจการ คือ กิจการโครงสร้างพื้นฐาน กิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ EEC กิจการที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยและพัฒนา และเทคโนโลยีชีวภาพ กิจการบริการที่มีมูลค่าสูง (High Value Services) และกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม (จิรามน สุธีรชาติ, 2560)

1.1.4 แผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS)

แผนงานพัฒนาความร่วมมอทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion-GMS) เริ่มในปี 2535 โดยได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เพื่อจัดทำกรอบแผนยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะเกื้อกูลกันบนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของแต่ละประเทศ ซึ่งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้ใช้การสนับสนุนทั้งทางการเงินและทางวิชาการจาก ADB ขับเคลื่อนการพัฒนาอนุภูมิภาคเริ่มจากการเชื่อมโยงโครงข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมขนส่งและพลังงาน โดยแผนงาน GMS นี้มีความร่วมมือครอบคลุม 9 สาขา ได้แก่ คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน ท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอำนวยความสะดวกการค้า การลงทุนและภาคการเกษตร มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยลดต้นทุนทางด้านการค้าผ่านแดน การขนส่งและการผลิตร่วม ส่งเสริมการลงทุนผ่านแดน พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยส่งเสริมความร่วมมือทางการเงิน เทคโนโลยีการตลาด การผลิต สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนผู้อยู่อาศัยด้วยการยกระดับรายได้พัฒนาทักษะฝีมือ และพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาให้เกิดความยั่งยืนทางการเงิน เศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

โดยแผนงานพัฒนาความร่วมมอทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศนี้ ปัจจุบันทั้ง 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง คือ ไทย พม่า ลาว จีน (ยูนนานและกวางสี) เวียดนาม และกัมพูชา ได้กำหนดแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ 3 แนวพื้นที่ ได้แก่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

1) แนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) เชื่อมโยงพม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม เป็นการเชื่อมโยงพื้นที่ด้านตะวันออกจากเวียดนามผ่าน สปป. ลาว บนเส้นทาง R 9 ข้ามสะพานแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 เข้าสู่ไทย และไปสู่สหภาพพม่า หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างทะเลจีนใต้กับทะเลอันดามัน โดยมีระยะทางรวมประมาณ 1,450 กิโลเมตรได้แก่ เมาะละแหม่ง-เมียวดี/แม่สอด-พิษณุโลก-ขอนแก่น-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร/สะหวันนะเขต-ดองฮา-ดานัง

วัตถุประสงค์ของการริเริ่ม EWEC คือ (1) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน และการพัฒนาระหว่างประเทศลาว พม่า ไทย และเวียดนาม (2) เพื่อลดต้นทุนการขนส่งในพื้นที่ และทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้าและคนโดยสารมีประสิทธิภาพมากขึ้น (3) เพื่อลดความยากจน สนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ชายแดน เพิ่มรายได้ในกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ สร้างโอกาสการจ้างงานสำหรับสตรี และส่งเสริมการท่องเที่ยว และเน้นการสร้างโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรและการท่องเที่ยว โดยมีโครงการภายใต้ EWEC ที่สำคัญ ได้แก่

1. การพัฒนาเส้นทางการขนส่งตะวันออก-ตะวันตก
2. การพัฒนาการขนส่งทางน้ำ
3. การพัฒนาเส้นทางรถไฟ
4. การปรับปรุงท่าอากาศยานสะหวันนะเขต
5. การอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายสินค้าและคนข้ามพรมแดน
6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสาขาการขนส่ง
7. การเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้า
8. การส่งเสริมการจัดทำความร่วมมือด้านพลังงานในภูมิภาค
9. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม
10. การพัฒนาการท่องเที่ยว

2) แนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) มีวัตถุประสงค์ของการริเริ่ม NSEC คือ (1) เพื่ออำนวยความสะดวกการค้าและการพัฒนาระหว่างลาว พม่า ไทย เวียดนาม และจีน (2) เพื่อลดต้นทุนค่าขนส่งในพื้นที่ภายใต้โครงการและทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้าและคนมีประสิทธิภาพ (3) เพื่อลดความยากจน สนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่ชนบทและชายแดน เพิ่มรายได้ของกลุ่มคนรายได้ต่ำ สร้างโอกาสในการจ้างงานสำหรับสตรี และส่งเสริมการท่องเที่ยว

โดยมีการสร้างทางเชื่อมโยงในพื้นที่2 เส้นทางหลัก ได้แก่ เชื่อมโยงจีน-พม่า/ลาว-ไทย (คุนหมิง-เชียงรุ่ง-ต้าหลั่ว-เชียงตุง-ท่าขี้เหล็ก/แม่สาย-กรุงเทพฯ และ คุนหมิง-เชียงรุ่ง-บ่อเต้น-หลวงน้ำทา-ห้วยทราย/เชียงของ-กรุงเทพฯ) ระยะทางประมาณ 1,280 กิโลเมตร และ จีน-เวียดนาม (คุนหมิง-ฮานอย-ไฮฟอง)

3) แนวตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) มีวัตถุประสงค์ของการริเริ่ม SEC คือ (1) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค สนับสนุนการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ สนับสนุนการขยายตัวของการค้าและการลงทุน และอำนวยความสะดวกการแลกเปลี่ยนและการพัฒนาตามแนวพื้นที่ด้านตะวันออก-ตะวันตก ระหว่างไทย กัมพูชา เวียดนาม และบางส่วนทางตอนใต้ของลาวและ (2) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจที่ครอบคลุมเมืองสำคัญใน ไทย กัมพูชา และเวียดนามโดยผ่านโครงสร้างเครือข่ายถนนและทางรถไฟแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) เป็นการพัฒนาแนว เส้นทางเชื่อมระหว่างไทย-กัมพูชา-เวียดนาม มีเส้นทางสำคัญ 2 เส้นทางคือ เส้นทาง R1 และ R10 เชื่อมโยงไทย-กัมพูชา-เวียดนาม 3 เส้นทาง ได้แก่ กรุงเทพฯ-อรัญประเทศ/ปอยเปต-พนมเปญ-โฮจิมินห์ซิตี้-วังเตา ระยะทาง 1,005 กิโลเมตร กรุงเทพฯ-ตราด/เกาะกง-สแรแอมปึล-กัมปอต-ฮาเตียน-กามู-นำเชา ระยะทาง 907 กิโลเมตร และกรุงเทพฯ-เสียมราฐ-สตรึงเตร็ง-รัตนคีรี-OYadav-Play Ku-Quy Nhon ระยะทาง 1,150 กิโลเมตร

ดังปรากฏความเชื่อมโยงในลุ่มแม่น้ำโขงตามแผนภาพนี้



ที่มา : Asian Development Bank, 2011

ปัจจุบันการประชุมระดับรัฐมนตรีความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงหรือ GMS ครั้งที่ 20 หัวข้อ “ผลักดัน การปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิผล บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีหลายรูปแบบของอนุภูมิภาค” ที่จัดขึ้นที่กรุงเนปิดอว์ เมืองหลวงของประเทศเมียนมาร์ระหว่างวันที่ 9 - 10 กันยายน 2558 โดยในที่ประชุมได้มีการพิจารณาตรวจสอบกรอบยุทธศาสตร์กระบวนการพัฒนาเป็นเมืองของ GMS มีการรายงานผลการปฏิบัติตามโครงการความร่วมมือในการลงทุนของภูมิภาค ตลอดจนผลคืบหน้า ล่าสุดขอความร่วมมือ นอกจากนั้นในที่ประชุมได้มีการอภิปรายประเด็นต่าง ๆ อาทิ กลไกความร่วมมือกับการสร้างสรรค์ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ความร่วมมือของ “1 แถบ 1 เส้นทาง” ซึ่งในการอภิปรายประเด็นดังกล่าว รัฐบาลไทยในฐานะเจ้าภาพได้จัดการประชุมสุดยอดผู้นำแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ ครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 19-20 ธันวาคม 2557 ณ โรงแรมแชงกรีลา กรุงเทพฯ ได้ประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง ในการเป็นเจ้าภาพการประชุมนานาชาติระดับสุดยอดผู้นำครั้งแรกของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ภายใต้หัวข้อการประชุม คือ “ความมุ่งมั่นลดความเหลื่อมล้ำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง” (สถาบันอาณาบริเวณศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558)

1.2 ผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งปัจจัยจากการพัฒนาในประเทศและการพัฒนาในกรอบพันธะกรณีระหว่างประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบต่อการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ตามนโยบายเศรษฐกิจของประเทศและนโยบายตามกรอบการพัฒนาระหว่างประเทศโดยเฉพาะตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน 4 ประเด็นสำคัญดังนี้

1.2.1 การพัฒนาด้านการค้าชายแดน

การค้าชายแดน หมายถึง การค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ มาเลเซีย เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา โดยการส่งออกและนำเข้าผ่านทางจุดผ่านแดนที่จัดตั้งขึ้นบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ภายใต้พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร[11] จุดแผ่นชั่วคราว[12] และจุดผ่อนปรน[13]



ที่มา: ข้อมูลจากกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

---

[11] จุดผ่านแดนถาวร คือ จุดที่เปิดเพื่อให้สามารถทำการค้าได้ทุกวันไม่จำกัดประเภทสินค้า และปริมาณเป็นด่านขนาดใหญ่มีปริมาณการค้ามาก และมีเส้นทางคมนาคมที่สะดวก

[12] จุดผ่านแดนชั่วคราว คือ จุดที่เปิดเฉพาะกิจเพื่อการขนย้ายสินค้าหรือวัสดุก่อสร้างของบริษัทที่ได้รับสัมปทานในประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อเสร็จภารกิจก็จะปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวลง

[13] จุดผ่อนปรน คือ จุดที่เปิดเพื่อให้ประชาชนบริเวณชายแดนสามารถติดต่อค้าชายแลกเปลี่ยน ผลผลิตของตนและสินค้าอุปโภคบริโภคเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่าจุดผ่านแดนที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในปัจจุบันมี 10 จุด ผ่านแดนตามท้องที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านตามลำดับมูลค่าการค้าสูงสุดได้แก่ ได้แก่ ด่านสะเดาและด่านปาดังเบซาร์ เชื่อมต่อประเทศมาเลเซียและจังหวัดสงขลา ด่านสังขละบุรี เชื่อมต่อประเทศเมียนมาร์และจังหวัดกาญจนบุรี ด่านหนองคายเชื่อมต่อประเทศลาวและจังหวัดหนองคาย ด่านอรัญประเทศเชื่อมต่อประเทศกัมพูชาและจังหวัดสระแก้ว ด่านคลองใหญ่เชื่อมต่อประเทศกัมพูชาและจังหวัดตราด ด่านมุกดาหารเชื่อมต่อประเทศลาวและจังหวัดมุกดาหาร ด่านระนองเชื่อมต่อประเทศเมียนมาร์และจังหวัดระนอง ด่านแม่สอดเชื่อมต่อประเทศเมียนมาร์และจังหวัดตาก ด่านพิบูลมังสาหารเชื่อมต่อประเทศลาวและจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งการพัฒนาจุดผ่านแดนนี้มีการพัฒนาโดยอาศัยหลายปัจจัย โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการค้า ภายใต้การรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC (Asean Economic Community) หรือความร่วมมือของกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา ลาว เมียนมาร์และ เวียดนาม) ที่มีนโยบายการลดภาษีการค้าระหว่างกันเหลือร้อยละ 0 หลังจากที่ได้มีการเปิดเสรีทางการค้าในขั้นแรก ของประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศ (ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ บรูไน) ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมของไทยขยายตัวสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดีการค้าผ่านแดนยังมีอุปสรรคหลายประการ เช่น สถาพถนนในเมียนมาร์ สปป. ลาว และกัมพูชาซึ่งยังไม่ได้มาตรฐานในการขนส่ง ระบบการจราจรซึ่งแตกต่างกัน และข้อตกลงการขนส่งข้ามแดนซึ่งยังไม่มี ความตกลงกันอย่างครบถ้วน ยังเป็นอุปสรรคสำหรับการค้าผ่านแดนของไทย (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

จากการศึกษาการพัฒนาการค้าชายแดนพบว่า ไทยมีการค้าผ่านแดนกับ 3 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ จีนตอนใต้ และเวียดนาม ซึ่งการค้าผ่านแดนของ ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคทั้งในการดำเนินงานตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เขตการค้าเสรี และการเปิดระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก รวมไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรและสินค้าตามจุดผ่านแดนลักษณะต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเคลื่อนย้ายสินค้านั้น นอกจากจุดผ่านแดนเป็นการทางผ่านการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศแล้ว ยังส่งผลต่อวิถีชิวิตของประชาชนในท้องถิ่นทั้งการประกอบอาชีพและการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขนส่งสินค้าผ่านจุดผ่านแดนไปยังประเทศต่าง ๆ ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่ชายแดนจึงมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งในส่วนกลางที่ต้องกำหนดนโยบายการพัฒนาและจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการพัฒนาจุดผ่านแดน รวมทั้งในการพัฒนาเชิงพื้นที่และการเตรียมความพร้อมของประชากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ผ่านแดนควรมีการเตรียมความพร้อมในหลายมิติดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 1.3

1.2.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมระบบการเชื่อมต่อและการขนส่งให้สามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน โดยพัฒนาโครงข่ายการขนส่งและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของประตูการค้าให้สามารถรองรับการเดินทางของผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าที่คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาประสิทธิภาพประตูการค้าชายแดน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่มีพรมแดนติดต่อระหว่างกัน ให้สามารถเชื่อมโยงเศรษฐกิจเกิดความแข็งแกร่งและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงการเดินทางและขนส่งภายในประเทศ เพื่อ

สนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ เช่น สถานีขนส่งสินค้า สถานีขนส่งผู้โดยสาร จุดพักรถ ให้มีความสะดวกและเป็นมาตรฐานสากล

ความจำเป็นและสภาพโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในปัจจุบันและแนวโน้มการเติบโตของความต้องการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ตลอดจนทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมทั้ง กระทรวงคมนาคมได้ประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย ปัจจุบันประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว มีการใช้พลังงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งล้วนก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยสัดส่วนรูปแบบการขนส่งไม่สอดคล้องกับต้นทุน จึงทำให้ต้นทุนโลจิสติกส์ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศยังคงอยู่ในระดับสูง

การเชื่อมโครงข่ายคมนาคมกับประตูการค้าเมืองหลัก กรุงเทพมหานครและปริมณฑล การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางราง ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานรางรถไฟทางคู่ในเส้นทางรถไฟเดิม ในช่วงที่มีปัญหาความคับคั่งการเดินรถ เพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าและสำหรับขบวนรถไฟท้องถิ่นให้สามารถใช้งานได้เต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้จะวางมาตรฐานใหม่สำหรับอนาคตโดยการสร้างทางรถไฟทางคู่ขนาดมาตรฐานเพื่อบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม ครอบคลุมทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และมอบหมายให้กระทรวงคมนาคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความรับรู้ เผยแพร่ และชี้แจงข้อมูล ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย โดยการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานมีกรอบในการพัฒนาดังนี้

1.2.2.1 การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานตามกรอบ AEC Blueprint

สำหรับเสาหลักการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ในปี 2558 เพื่อให้อาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ อย่างเสรี และเงินทุนที่เสรีขึ้นต่อมาในปี 2550 อาเซียนได้จัดทำพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เป็นแผนบูรณาการงานด้านเศรษฐกิจให้เห็นภาพรวมในการมุ่งไปสู่ AEC ซึ่งประกอบด้วยแผนงานเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ พร้อมกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการให้ความยืดหยุ่นตามที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันล่วงหน้าเพื่อสร้างพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน อาเซียนได้กำหนดยุทธศาสตร์การก้าวไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่สำคัญดังนี้

1. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน
2.การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง
3. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และ
4. การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

ในส่วนของเป้าหมายที่ 2 การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขัน โดยมีเป้าหมายสำคัญของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน คือ การสร้างภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง มีความเจริญรุ่งเรือง และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันมี 6 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) นโยบายการแข่งขัน (2) การคุ้มครองผู้บริโภค (3) สิทธิในทรัพย์สินทำงปัญญา (IPR) (4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (5) มาตรการด้านภาษี (6) พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2060)

1.2.2.2 แผนยุทธศาสตร์การด้านการขนส่งของอาเซียน

ความร่วมมือด้านการขนส่งของอาเซียน มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างระบบการขนส่งให้มีการรวมตัวกันในภูมิภาคอาเซียนและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการขนส่ง (ASEAN Transport Action Plan (ATAP) 2005-2010) และพัฒนามาเป็นแผนยุทธศาสตร์การขนส่งอาเซียน (ASEAN Strategic Transport Plan : ASTP) 2011-2015 หรือเรียกว่า แผนปฏิบัติการบรูไน (Brunei Action Plan) โดยมีความร่วมมือด้านการขนส่งของอาเซียนซึ่งมุ่งเน้นเรื่องการเสริมสร้างความเชื่อมโยงในการขนส่งหลายรูปแบบ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายคนและสินค้าแบบไร้พรมแดน และการส่งเสริมการเปิดเสรีบริการด้านขนส่งทางน้ำและทางอากาศให้ดียิ่งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการเคลื่อนย้ายสินค้าในภูมิภาคอาเซียน อาเซียนได้จัดทำกรอบความตกลงด้านการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งที่สำคัญ 3 ฉบับ ดังนี้

(1) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit: AFAFGIT)

(2) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการขนส่งหลายรูปแบบ (ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transport: AFAMT)

(3) กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Inter-State Transport: AFAFIST)

ทั้งนี้ กรอบความตกลงทั้ง 3 ฉบับ มีวัตถุประสงค์เพื่อลดขั้นตอนในกระบวนการด้านการค้าและการขนส่งในอาเซียนให้ง่ายขึ้น มีการปรับประสานกัน จัดทำแนวทางและข้อกำหนดร่วมกันในการจดทะเบียนผู้ประกอบการขนส่งผ่านแดน และขนส่งหลายรูปแบบ รวมทั้งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการขนส่งสินค้าแบบไร้พรมแดน โดยมีความร่วมมือการขนส่งดังนี้ (เติมธรรม สิทธิเลิศ, 2559)

ความร่วมมือด้านการขนส่งทางบก อาเซียนได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์- คุนหมิง (the Singapore-Kunming Rail Lind: SKRL) และการพัฒนาโครงการโครงข่ายทำงหลวงอาเซียน (AHN) โดยเส้นทำงผ่านสิงคโปร์-มาเลเซีย-ไทย-กัมพูชา เวียดนาม-จีน (คุนหมิง)เป็นเส้นทำงหลักของ SKRL คือผ่านทำง และมีเส้นทางเชื่อมไทย-พม่า และไทย-ลาว

จากข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการโครงข่ายทำงหลวงอาเซียน (AHN) ได้รายงานว่า โครงข่ายเส้นทำงหลวงอาเซียนทั้งหมด มีระยะทำง 26,207.8 กิโลเมตร โดยมีสัดส่วนโครงข่ายเส้นทาง ที่มีมาตรฐานขั้นที่ 3 (ถนนลาดยาง 2 ช่องจราจร ผิวทำงกว้าง 6 เมตร) หรือสูงกว่า เป็นระยะทำงเกือบ 24,000 กิโลเมตร ทั้งนี้ ยังได้ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงถนนต่ำกว่าขั้นที่ 3 สำหรับเส้นทำงการขนส่ง ผ่านแดน (Transit Transport Routes: TTR) เป็นระยะทาง 1,858 กิโลเมตร ในประเทศลาว พม่า และฟิลิปปินส์ภายในปี 2015 นอกจากนี้ การสนับสนุนด้านเงินลงทุนยังเป็นสิ่งจำเป็นในการปรับปรุงโครงข่ายและเส้นทำงหลวงให้มีมาตรฐานอย่างน้อยขั้นที่ 1 และการบำรุงรักษาถนนเส้นทำงหลวงอาเซียนที่มีอยู่เดิม และในขณะนี้อาเซียนอยู่ระหว่างการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งอาเซียน (ASEAN Strategic Transport Plan) ปี 2554-2558 ซึ่งได้รับการรับรองเรียบร้อยแล้ว

ความร่วมมือด้านการขนส่งทางน้ำ อาเซียนได้จัดทำแผนปฏิบัติการว่าด้วยการขนส่งทางทะเล ที่มีการรวมตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันในภูมิภาคอาเซียน เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง

ด้านการบริการและการตลาดขนส่งสินค้าทำงเรือภายในอาเซียน ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภค และ การเชื่อมโยงทำงการตลาด โดยจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการรวมกลุ่มสาขาการขนส่งทางทะเลของอาเซียนเป็นตลาดเดียว (ASEAN Single Shipping Market) โดยขณะนี้อาเซียนอยู่ระหว่างการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว

ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศ ในด้านการขนส่งผู้โดยสารทำงอากาศ ได้มีการให้สิทธิรับขนส่งการจราจรเสรีภาพที่ 3, 4, และ 5 อย่างไม่จากัดระหว่างเมืองใด ๆ ในอาเซียน ซึ่งสายการบินสามารถทำการบินไปยังเมืองที่มีท่าอากาศยานระหว่างประเทศ และสามารถใช้สิทธิรับขนส่งการจราจรระหว่างเมืองต่าง ๆ ของอาเซียน และระหว่างเมืองหลวงของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยสิทธิเสรีภาพคล้ายคลึงกันนี้จะขยายรวมไปถึงการให้บริการระหว่างเมืองอื่น ๆ ของอาเซียน ภายใต้ความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ของบริการขนส่งผู้โดยสารทำงอากาศ (ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services: MAFLPAS) สำหรับการเปิดน่านฟ้าเสรี (Open Skies) อย่างเต็มรูปแบบในส่วนของเที่ยวบินขนส่งเฉพาะสินค้า ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มุ่งมั่นที่จะเปิดเสรีอย่างเต็มที่เที่ยวบินขนส่งสินค้าทางอากาศ และให้สิทธิรับขนส่งการจราจรเสรีภาพที่ 3, 4, และ 5 อย่างไม่จากัดในการบริการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ณ เมืองใด ๆ ที่มีท่าอากาศยานระหว่างประเทศภายในอาเซียน ขณะนี้อาเซียนอยู่ระหว่างการพัฒนา การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบรรลุการเป็นตลาดการบินร่วมอาเซียนภายในปี 2015 สำหรับการเชื่อมโยงด้านการขนส่งทำงอากาศกับประเทศคู่เจรจาอาเซียนและจีนใกล้บรรลุผลการเจรจาจัดทำความตกลงว่าด้วยการขนส่งทำงอากาศกับจีน และอาเซียนมีกำหนดจะเจรจากับอินเดียและเกาหลี ต่อไป

1.2.2.3 แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน

การดำเนินงานของอาเซียนในการเชื่อมโยงให้เป็นภูมิภาคเดียวกัน ได้มีการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity) ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบ และด้านประชาชน โดยด้านโครงสร้างพื้นฐานกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในแผนแม่บท ฯ ให้มีการลงทุนก่อสร้างถนน เส้นทางรถไฟ การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ รวมทั้งการเชื่อมโยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และโครงการท่อก๊าซและระบบสายส่งไฟฟ้าของอาเซียน ในด้านกฎระเบียบกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและบริการระหว่างกัน ตลอดจนการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามแดน โดยมุ่งเน้นพิธีการศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การกักกันพืชและสัตว์และด้านประชาชนเพื่อช่วยเสริมสร้างการไปมาหาสู่ระหว่างกัน (กองเศรษฐกิจ กรมอาเซียน, 2560)

1.2.2.4 การพัฒนาตามกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 นี้มีการวิเคราะห์สภาพการณ์ที่ผ่านมาพบว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศประสบปัญหาด้านความต่อเนื่องในการดำเนินการ และปัญหาเชิงปริมาณ คุณภาพ และการบริหารจัดการการให้บริการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทำให้มีข้อจำกัดในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์เป็นยุทธศาสตร์ที่ 4.7 โดยมีแนวทางในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานมุ่งเน้นในเรื่องการลดความเข้มของการใช้พลังงานและลดต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศ การพัฒนาระบบขนส่งทางรางและทางน้ำ เพิ่มปริมาณการเดินทางด้วยระบบ

ขนส่งสาธารณะในเขตเมือง และขยายขีดสามารถในการรองรับปริมาณผู้โดยสารของท่าอากาศยานในกรุงเทพมหานครและท่าอากาศยานในภูมิภาค การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านโลจิสติกส์และการอำนวยความสะดวกทางการค้า การพัฒนาด้านพลังงานเพื่อเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนต่อปริมาณการ ใช้พลังงานขั้นสุดท้าย และลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติในการผลิตไฟฟ้า การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล และการพัฒนาด้านสาธารณูปการ (น้ำประปา)

โดยมีแนวทางการพัฒนาสำคัญ ประกอบด้วย (1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่ง อาทิ พัฒนาระบบรถไฟให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางและขนส่งของประเทศ พัฒนาโครงข่ายถนน พัฒนา ระบบขนส่งทางอากาศ และพัฒนาระบบขนส่งทางน้ำ (2) การสนับสนุนการพัฒนาระบบขนส่ง อาทิ การ พัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เกิดจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาการบริหารจัดการในสาขาขนส่ง (3) พัฒนาระบบโลจิสติกส์ อาทิ พัฒนาและยกระดับมาตรฐานระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์และโซ่ อุปทานให้ได้มาตรฐานสากล และพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการอ านวยความสะดวกทางการค้า (4) พัฒนา ด้านพลังงาน อาทิ จัดหาพลังงานให้เพียงพอและสร้างความมั่นคงในการผลิตพลังงาน เพิ่มศักยภาพการบริหาร จัดการ การผลิต และการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานสะอาด (5) พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล อาทิ พัฒนาและ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี ดิจิทัลในการสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจ และ (6) พัฒนาระบบน้ำประปา อาทิ พัฒนาระบบน้ำประปาให้ ครอบคลุมและทั่วถึง และการบริหารจัดการการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและการสร้างนวัตกรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2060)

อย่างไรก็ดีจากการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในปี 2559 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ประเทศไทยถูกจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันจาก World Competitiveness Center ของ International Institute for Management Development หรือ IMD สวิตเซอร์แลนด์ โดยประเทศไทยมีอันดับดีขึ้นมาอยู่ในอันดับที่ 28 จาก 61 ประเทศทั่วโลก โดยมีคะแนนรวมในปีนี้เท่ากับ 74.681 เปรียบเทียบกับ 69.786 ในปี 2558 และมีอันดับเลื่อนขึ้นจาก 30 ในปี 2558 เป็น 28 ในปี 2559 ในขณะที่เมื่อเปรียบเทียบกับ 5 ประเทศอาเซียนที่อยู่ในการจัดอันดับนี้ ซึ่งได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียแล้ว ไทยเป็นประเทศเดียวที่มีอันดับดีขึ้น ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ มีอันดับต่ำลง 1- 6 อันดับการจัดอันดับดังกล่าว ในการจัดอันดับฯ ของ IMD มีการพิจารณา 4 ด้าน คือ สภาวะเศรษฐกิจ (Economic Performance) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) และโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ปรากฏว่า ปัจจัยไทยที่มีอันดับดีที่สุดคือ สภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 13 จาก 61 ประเทศเท่ากับเมื่อปี 2558 ในขณะที่ปัจจัยด้านประสิทธิภาพของภาครัฐมีอันดับดีขึ้นถึง 4 อันดับ จากอันดับที่ 27 เป็นอันดับที่ 23 ส่วนด้านประสิทธิภาพของภาคธุรกิจและโครงสร้างพื้นฐานกลับมีอันดับที่ลดลง 1 และ 3 อันดับเป็นอันดับที่ 25 และ 49 ตามลำดับในปี 2559 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2060)

โดย**ด้านสภาวะเศรษฐกิจ (Economic Performance)** มีปัจจัยย่อยที่มีอันดับดีขึ้นถึง 3 ด้าน ได้แก่ เศรษฐกิจภายในประเทศ (Domestic Economy) ที่ขึ้นมาเป็นอันดับที่ 37 จากอันดับที่ 46 ในปี 2558 การค้าระหว่างประเทศ (International Trade) อยู่ในอันดับที่ 6 จากอันดับที่ 8 ในปี 2558 และการลงทุนระหว่างประเทศ (International Investment) ที่อยู่ในอันดับที่ 28 จากอันดับที่ 34 ในปี 2558 ในขณะที่ด้านการจ้างงาน (Employment) ยังอยู่ในอันดับที่ดีมากคืออันดับที่ 3 เช่นเดียวกับปีก่อน เรื่องที่มี

อันดับลดลงคือ ราคาและค่าครองชีพ (Prices) ที่ต่ำลงจากอันดับที่ 19 เป็นอันดับที่ 45 เมื่อพิจารณาเป็นประเด็นย่อยจุดเด่นของประเทศไทยยังคงเป็นด้านที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การท่องเที่ยว ส่วนประเด็นที่ยังต้องพัฒนาต่อไปคือ ด้านรายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากรที่อยู่ในอันดับที่ 53 และด้านค่าครองชีพ เป็นต้นยุทธศาสตร์ที่ 7 ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์ แต่อย่างไรก็ดีใน**การจัดอันดับด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)** อยู่ในอันดับค่อนข้างต่ำ โดยปัจจัยพื้นฐานเช่น การคมนาคมขนส่งและสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยย่อยที่มีอันดับค่อนข้างดี ส่วนปัจจัยย่อยอื่น ๆ ยังคงมีอันดับค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ประเด็นที่ไทยอยู่ในอันดับที่ดีในหมวดนี้ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ อัตราส่วนของผู้ใช้บริการโทรศัพท์ระบบ 3G และ 4G การส่งออกสินค้าไฮเทค และอัตราส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนต่อการใช้พลังงานรวม เป็นต้น นอกจากนั้น ในด้านการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้กับประเทศในด้านอื่น ๆ เริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้นและมีอันดับที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจเอกชนที่มีมูลค่าการลงทุนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 22 จากปีก่อนหน้า ส่วนประเด็นที่ยังต้องพัฒนาต่อไปได้แก่ การเพิ่มจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากร การประหยัดพลังงาน การพัฒนาความสามารถด้านภาษาของบุคลากร เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

1.2.3 การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ)

ภายใต้การพัฒนาทางเศรษฐกิจภายหลังการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558 ทุกภาคส่วนย่อมได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการขยายตัวและการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค อีกทั้งผลกระทบของความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคอื่น ๆ อาทิ กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS) และข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศลุ่มแม่น้ำอิระวะดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาพื้นที่เขตการค้าและการลงทุนเพื่อเป็นประตูรองรับการเชื่อมโยงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในรูปแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั่นเอง โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษคือเขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งให้สิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ รูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหลายประเภท เช่น เขตการค้าเสรี เขตอุตสาหกรรมเสรี เขตปลอดภาษี เขตการค้าชายแดนเสรี และเขตพัฒนาการส่งออก

ในปี 2558 คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กพน.) ได้กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็น 2 ระยะ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และแก้ปัญหาความมั่นคง โดยใช้กลยุทธ์สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. สนับสนุนพื้นที่เศรษฐกิจใหม่
2. สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน
3. สนับสนุน SMEs และการลงทุนต่อเนื่อง และ
4. จัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

โดยประโยชน์ที่ประเทศไทยในฐานะประเทศที่ถือเป็นศูนย์กลางทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาคจะได้รับจากการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษก็คือ เป็นการส่งเสริมการลงทุนในประเทศ เป็นการส่งเสริมการส่งออก เป็น

การส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตสินค้า เป็นศูนย์กลางในการกระจายสินค้าในภูมิภาค เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดภายในภูมิภาค และได้กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 ไว้ใน 5 จังหวัด 6 พื้นที่ มีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2060)

1. **เขตเศรษฐกิจพิเศษตราด** ครอบคลุมพื้นที่อำเภอคลองใหญ่ มีด่านบ้านหาดเล็กเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ซึ่งมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเกาะกง ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ บริการพื้นฟูสุขภาพ การเดินเรือท่องเที่ยว การค้าชายแดนปลอดภาษี คลังสินค้า การขนส่งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ ศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าและยานพาหนะ คลังสินค้า ห้องเย็น และแปรรูปสินค้าเกษตร อาหาร ประมง

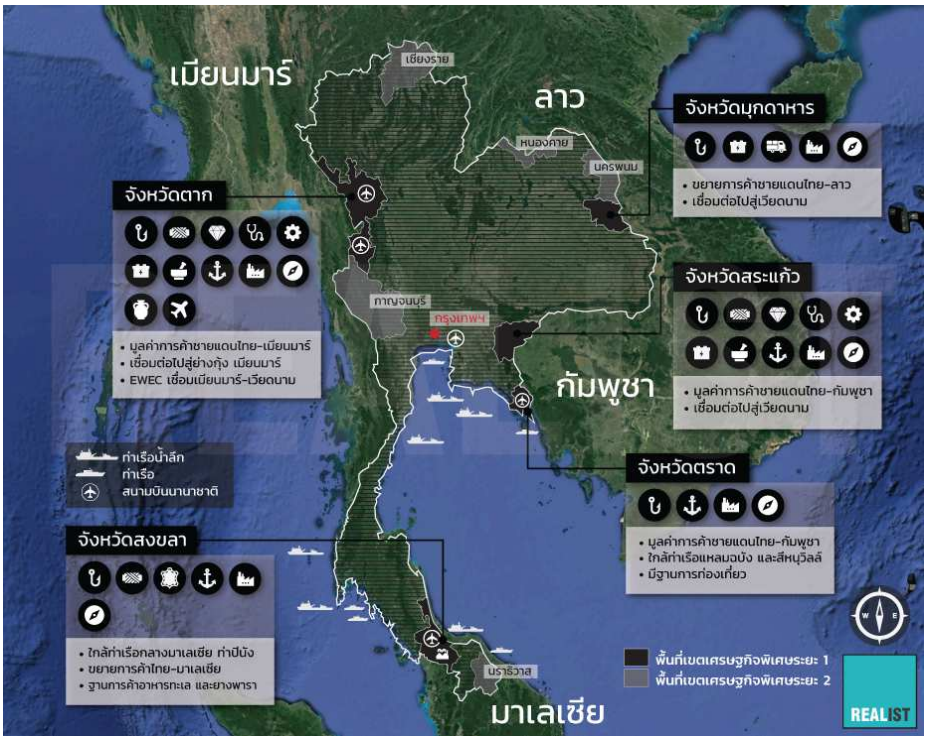
2. **เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก** ครอบคลุมพื้นที่อำเภอแม่สอด พบพระ และแม่ระมาด มีด่านแม่สอดเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมต่อเมืองเมียวดี ประเทศเมียนมา ซึ่งมีการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมเมียวดี สามารถเชื่อมโยงไปยังเมืองย่างกุ้ง อินเดีย และจีนตอนใต้ได้ ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ เครื่องหนัง อัญมณีและเครื่องประดับ ชิ้นส่วนประกอบยานยนต์ และกิจการด้านโลจิสติกส์

3. **เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร** ครอบคลุมพื้นที่อำเภอเมืองมุกดาหาร หว้านใหญ่ และดอนตาล มีด่านมุกดาหารเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมต่อแขวงสะหวันเขต ประเทศลาว ซึ่งมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ แปรรูปอาหารและเครื่องดื่ม ยางพาราและผลิตภัณฑ์ บริการฟื้นฟูสุขภาพ เครื่องใช้ไฟฟ้าและชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมพลังงานทดแทน ศูนย์การเปลี่ยนถ่ายสินค้าและยานพาหนะ คลังสินค้า และศูนย์กลางสินค้าเกษตร

4. **เขตเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว** ครอบคลุมพื้นที่อำเภออรัญประเทศ และวัฒนานคร มีด่านอรัญประเทศเป็นจุดผ่านแดนเชื่อมต่อจังหวัดบันเตียเมียนเจย ประเทศกัมพูชา ซึ่งมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ 3 แห่ง คือ ปอยเปต-โอเนียง ซันโค-ปอยเปต และบริเวณเมืองศรีโสภณ ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ แปรรูปสินค้าเกษตรและอาหาร พลังงานทดแทน สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เครื่องเรือน เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นส่วนยานยนต์ ศูนย์กระจายสินค้า และกิจการสนับสนุนการท่องเที่ยว

5. **เขตเศรษฐกิจพิเศษสงขลา** ครอบคลุมพื้นที่อำเภอสะเดา มีด่านสะเดาและด่านปาดังเบซาร์เป็นจุดผ่านแดน เชื่อมต่อรัฐเคดาห์และรัฐเปอร์ริส ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และระบบถนน-ระบบรางเชื่อมโยงชานแดนไทย ตัวอย่างธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ ยางพาราและผลิตภัณฑ์ เครื่องเรือน ชิ้นส่วนยานยนต์ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม แปรรูปอาหารทะเล และอาหารฮาลาล

โดยแสดงการพัฒนาตามแผนภาพดังนี้



แผนภาพ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจระยะที่ ๑ และ ๒

ที่มา : http://www.realist.co.th/blog/เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ทั้งนี้ การสนับสนุนการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจากภาครัฐของไทย ในรูปแบบสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนและการเงิน สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

(1) สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรณีเป็นกิจการเป้าหมายและตั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี โดยไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุน ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน ลดหย่อนกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี นับจากวันสิ้นสุดการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า ค่าประปา 2 เท่าของค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเวลา 30 ปี หักเงินลงทุนในการติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกร้อยละ 25 ของเงินลงทุนนอกเหนือจากค่าเสื่อมราคา ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นสำหรับการผลิตเพื่อส่งออก 5 ปี รวมถึงอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมตามแนวทางที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด

(2) สิทธิประโยชน์กรณีกิจการไม่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้แก่ การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 10 เป็นเวลา 10 รอบระยะเวลาบัญชี และการผ่อนปรนดอกเบี้ยเงินกู้ รายละ 1-20 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากกรมศุลกากรกรณีตั้งเขตปลอดอากรและคลังสินค้าทัณฑ์บนอีกด้วย

โดยการดำเนินการภายหลังจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในระยะที่ ๑ เป็นที่เรียบร้อยจะดำเนินการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 ซึ่งครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี เชียงราย หนองคาย นครพนม และนราธิวาส ถือเป็นการขยายการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านต่อไป

อนึ่งในตามที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ได้ประเมินว่า 3 ใน 5 พื้นที่นำร่องซึ่งมีความน่าสนใจ และมีศักยภาพในการพัฒนาและขับเคลื่อนให้เติบโตเป็น SEZ ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ (โชติกา ชุ่มมี, 2558) คือ แม่สอด อรัญประเทศ และสะเดา เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่จัดได้ว่ามีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ รวมทั้งยังมีฐานการผลิตในอุตสาหกรรมและการค้ารองรับอยู่แล้ว โดยในปี 2013 ทั้ง 3 พื้นที่ดังกล่าวนี้มีมูลค่าการค้าชายแดน (border trade) รวมกันสูงถึงเกือบ 6 แสนล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นสัดส่วนราว 65% ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมดของไทย (โชติกา ชุ่มมี, 2558)

โดย **“แม่สอด”** จัดได้ว่ามีความพร้อมมากที่สุดในการจัดตั้งเป็น SEZ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก,ธุรกิจคลังสินค้า,ศูนย์กระจายสินค้า และบริการด้านโลจิสติกส์ เนื่องจากมีการทำการศึกษาสำรวจพื้นที่ และเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าวมานานแล้ว อีกทั้งยังเป็นประตูหน้าด่านที่สำคัญในการเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวเข้าสู่กรุงย่างกุ้ง และยังสามารถการเชื่อมโยงด้านการผลิตโดยตรงกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีที่ตั้งอยู่ห่างออกไปเพียงประมาณ 10 กิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ช่วยส่งเสริมความสามารถในการพัฒนาและขับเคลื่อนให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษคู่ขนานร่วมกันในอนาคต เพื่อสร้างความเข้มแข็งในด้านการค้าการลงทุนระหว่างไทยและเมียนมาร์อีกด้วย ในส่วนของแรงงาน แม่สอดมีความพร้อมในเรื่องแรงงานต่างด้าวจากเมียนมาร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่พร้อมจะป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก (labor-intensive industry) เช่น สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนังนอกจากนี้ ด้วยความได้เปรียบในด้านภูมิศาสตร์ในฐานะประตูฝั่งตะวันตกของไทยบนระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก หรือ East West Economic Corridor (EWEC) พื้นที่บริเวณนี้จึงมีศักยภาพในการพัฒนาและใช้ประโยชน์เพื่อจัดตั้งเป็นคลังสินค้า ศูนย์กระจายสินค้า และให้บริการด้านโลจิสติกส์ ซึ่ง อีไอซี มองว่าเป็นธุรกิจที่มีความน่าสนใจและมีศักยภาพในการเติบโตได้อีกมากในอนาคต

นอกจากนี้ **“อรัญประเทศ”** ซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาให้เป็นฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลักพื้นที่ค้าส่ง-ค้าปลีก รวมทั้งธุรกิจขนส่งและคลังสินค้าระหว่างประเทศ เพราะเป็นประตูฝั่งตะวันออกของไทยบนระเบียงเศรษฐกิจแนวใต้ หรือ Southern Economic Corridor (SEC) สามารถเชื่อมต่อสู่กัมพูชา ซึ่งมีเขตเศรษฐกิจพิเศษปอยเปต-โอเนียง และนิคมอุตสาหกรรมศรีโสภณ รวมทั้งยังสามารถเชื่อมต่อออกสู่ทะเลผ่านท่าเรือของเวียดนามได้ ถือเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญต่อธุรกิจขนส่งสินค้าและคลังสินค้าระหว่างประเทศ และขณะเดียวกัน ยังมีความพร้อมในด้านแรงงานจากกัมพูชา ที่สามารถป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตรตามแนวชายแดนเพื่อรองรับวัตถุดิบจากประเทศกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันสำปะหลัง ซึ่งสามารถนำเข้ามาแปรรูปเป็นมันเส้นและแป้งมันในไทยเพื่อส่งออกต่อไป นอกจากนี้ อ.อรัญประเทศยังเป็นพื้นที่การค้าที่มีความคึกคักอย่างมาก โดยเฉพาะบริเวณตลาดโรงเกลือ ซึ่งพบว่ามูลค่าการค้าชายแดนที่ผ่านด่านอรัญประเทศมีการอัตราการเติบโตสูงถึง 28% ต่อปีในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยมีมูลค่าสูงถึงเกือบ 6 หมื่นล้านบาทในปีที่ผ่านมา

สำหรับ **“อำเภอสะเดา”** คืออีกหนึ่งพื้นที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการจัดตั้งโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร โดยเฉพาะยางพาราและอาหารทะเล รวมทั้งยังมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นพื้นที่การค้า และเป็น gateway หลักเพื่อรองรับการส่งออกสินค้าไปยังมาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียต่อไป เนื่องจากเป็น

บริเวณที่อยู่ใกล้กับท่าเรือปีนังและท่าเรือกลางของมาเลเซีย รวมทั้งยังอยู่ใกล้พื้นที่อุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมฮาลาล และอุตสาหกรรมยางพาราของมาเลเซีย ซึ่งจะช่วยให้ไทยสามารถส่งออกยางพาราแปรรูปขั้นต้นเพื่อป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น ถุงมือยาง ยางล้อหรือชิ้นส่วนรถยนต์ ในมาเลเซียได้อย่างสะดวก ที่สำคัญด่านศุลกากรสะเดาและปาดังเบซาร์ ยังเป็นด่านที่มีมูลค่าการค้าชายแดนสูงที่สุดของประเทศอีกด้วย โดยขณะนี้ทางการไทยกำลังเตรียมปรับขยายด่านศุลกากร และอยู่ระหว่างอนุมัติโครงการถนนมอเตอร์เวย์ ของการทางพิเศษสายหาดใหญ่-ด่านสะเดา พร้อมการพัฒนารถไฟรางคู่ เส้นทาง หาดใหญ่-ปาดังเบซาร์ เพื่อรองรับการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษในปี 2015 ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนในพื้นที่ยังเสนอให้มีการจัดพื้นที่เขตปลอดภาษี (duty free) ขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเน้นพื้นที่ตามรอยตะเข็บชายแดนด่านสะเดาและด่านปาดังเบซาร์ ซึ่งรูปแบบจะไม่ใช่แค่อาคารขายสินค้า แต่จะเป็นพื้นที่ที่มีการค้าเชิงพาณิชย์ และร้านอาหาร เพื่อดึงดูดให้คนไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์เข้ามาจับจ่ายใช้สอย ซึ่ง อีไอซี เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อแนวโน้มการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการพัฒนาด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไป อาทิ การพัฒนาโครงข่ายพื้นฐานทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ และทางราง มีการปรับปรุงระบบศุลกากร มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค อีกทั้งการบริหารจัดการภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย

1.3 การปรับตัวของท้องถิ่นเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ท้องถิ่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งปัจจัยจากการพัฒนาในประเทศและการพัฒนาในกรอบพันธะกรณีระหว่างประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบต่อการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ตามนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว 4 ประการ

1.3.1 การปรับตัวในการพัฒนาเขตการค้าชายแดน

การที่กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศมุ่งเน้นการค้าการลงทุน ส่งผลให้เกิดการกำหนดจุดการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ มาเลเซีย เมียนมาร์ สปป.ลาว และกัมพูชา โดยการส่งออกและนำเข้าผ่านทางจุดผ่านแดนที่จัดตั้งขึ้นบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ภายใต้พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง รวม 9 ด่านชายแดน[14] จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาเขตการค้าดังกล่าวพบว่าส่งผลต่อการค้าของคนในชุมชนชายแดนและการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดีพบว่าผู้ประกอบการค้าในประเทศเพื่อนบ้านได้ข้ามจุดผ่านแดนเข้ามาซื้อสินค้าและบริการในประเทศไทยโดยเฉพาะสินค้าที่ใช้ในครัวเรือนทำให้เกิดเงินหมุนเวียนในพื้นที่สูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่ผันตัวเองมาประกอบอาชีพการค้าการบริการ โดยมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนอาชีพจากวิถีเกษตรกรรมเป็นการประกอบการค้าและการบริการสูงขึ้น แต่อย่างไรจาก

[14] จุดการค้าชายแดนในตำบลแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก จังหวัดเชียงราย ด่านหนองคาย-เวียงจันทร์ จังหวัดหนองคาย ด่านแม่สอด-เมียวดี จังหวัดตาก ด่านมุกดาหาร-สะหวันนะเขต จังหวัดมุกดาหาร ด่านเจดีย์สามองค์-ทันบูซายัด จังหวัดกาญจนบุรี ด่านอรัญประเทศ-ปอยแปด จังหวัดสระแก้ว ด่านคลองใหญ่-เกาะกง จังหวัดตราด ด่านระยอง-เกาะสอง จังหวัดระยอง ด่านสะเดา-รัฐเคดาห์ ด่านปาดังเบซาร์-รัฐประลิด จังหวัดสงขลา

ผลการศึกษาพบว่าการการค้าการลงทุนชายแดนที่เพิ่มขึ้นมาจากแหล่งทุนนอกพื้นที่และส่งผลกระทบการดำรงอยู่ของวิสาหกิจชุมชนที่ยังไม่เข้มแข็งที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจทุนขนาดใหญ่

ในประเด็นดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เช่นการรวมกลุ่มสหกรณ์ การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำเศรษฐกิจชุมชนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในปัจจัยการผลิต

1.3.2 ผลกระทบจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในมิติการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น

การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ 5 จังหวัด โดยส่วนกลางซึ่งส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมของคนในพื้นที่ นอกจากนี้การกำหนดเขตพัฒนาต่าง ๆ นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านของแรงงานและการพัฒนาความเป็นเมือง แม้จะนำมาซึ่งการพัฒนาในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการมากขึ้น อาทิ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ การจัดทำบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ใกล้เคียง ในประเด็นดังกล่าวแม้การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงท้องถิ่นที่อยู่บริเวณรอบนอกที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเชิงพื้นที่ ในการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

จากปัญหาข้างต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นเช่น การจัดการขยะ การดำเนินงานด้านสาธารณสุข และใช้มาตรการทางภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

1.3.3 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยสำคัญในการรองรับพัฒนาทางเศรษฐกิจคือการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของประตูการค้าให้สามารถรองรับการเดินทางของผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าที่คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาประสิทธิภาพประตูการค้าชายแดน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่มีพรมแดนติดต่อระหว่างกัน ให้สามารถเชื่อมโยงเศรษฐกิจเกิดความแข็งแกร่งและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงการเดินทางและขนส่งภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ เช่น สถานีขนส่งสินค้า สถานีขนส่งผู้โดยสาร จุดพักรถ ให้มีความสะดวกและเป็นมาตรฐานสากล ในประเด็นดังกล่าวแม้รัฐจะจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ จากปัญหาดังกล่าวควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น (PPP) ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นที่ดำเนินการแล้วในหลายท้องถิ่น เช่น การจัดการด้านขยะมูลฝอยของนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลเมืองกระทู้ หรือกรณีการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (joint venture) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นกรณีบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) ในการจัดทำรถไฟรางเบา เป็นต้น

1.3.4 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการพัฒนา

จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดโดยรัฐและส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการเปลี่ยนแปลงจึงที่ต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและมีการทบทวนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

บทที่ 2
การขยายตัวของความเป็นเมืองและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

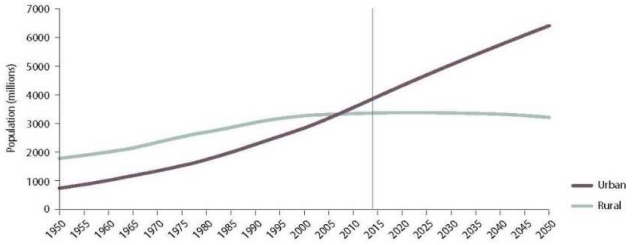
เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการขยายตัวของความเป็นเมืองมีอัตราเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดจากเมืองและกระบวนการขยายตัวความเป็นเมืองที่ตามมาก็มีความสลับซับซ้อนเช่นกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเรื่องการขยายตัวของความเป็นเมืองเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการเมือง งานวิจัยฉบับนี้จึงทำการศึกษาเรื่องการขยายตัวของความเป็นเมืองกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเมืองในอนาคต โดยเนื้อหาในบทนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนโดยส่วนที่หนึ่งนำเสนอเรื่องเมืองและขยายตัวของความเป็นเมืองซึ่งประกอบด้วยบทนำ ความหมายเมืองและการกลายเป็นเมือง ผลกระทบจากความเป็นเมือง การขยายตัวของความเป็นเมืองในประเทศไทย และส่วนที่สองนำเสนอการขยายตัวความเป็นเมืองและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยความหมายและประเภทผังเมืองของไทย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผังเมือง ปัญหาผังเมือง สถานการณ์ปัจจุบันของร่างพระราชบัญญัติผังเมือง ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการวางและจัดทำผังเมือง สำหรับส่วนสุดท้ายส่วนที่สามนำเสนอบทสรุป

2.1 เมืองและขยายตัวของความเป็นเมือง

2.1.1 บทนำ

สถานการณ์การเพิ่มขึ้นของการกลายเป็นเมืองกล่าวได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ของโลก ประชากรของโลกมีแนวโน้มเข้ามาอาศัยในเขตเมืองในอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกล่าวคือในปี 2493 มีประชากรโลกที่อาศัยในเขตเมือง 746 ล้านคนหรือประชากรโลกมากกว่า 2ใน 3 อาศัยอยู่ในชนบท เมื่อเวลาผ่านไปพบว่าประชากรโลกอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากยิ่งขึ้น จากรายงานของ World Urbanization Prospects (United Nation 2014) พบว่าปี 2550 เป็นปีแรกที่มีประชากรอาศัยในเขตเมืองมากกว่าชนบท และในปี2557ประชากรของโลกอาศัยในเขตเมืองเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 54 (หรือ3.9 พันล้านคน) และคาดการณ์ว่าในปี 2593 สัดส่วนประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 66 หรือประชากรมากกว่า 2 ใน 3 ของประชากรโลกอาศัยอยู่ในเขตเมือง ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ระดับความเป็นเมืองมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น(United Nation 2014) (รูปภาพที่1)

รูปภาพที่ 1:ประชากรโลกในเขตเมืองและเขตชนบทระหว่างปีค.ศ 1950-2050 (พ.ศ.2493-2593)



ที่มา: United Nation (2014)

ถึงแม้ว่าพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกมีแนวโน้มการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นเมือง แต่อย่างไรก็ตามอัตราความเร็วในการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้พบว่าภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มการเติบโตของอัตราการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ความเป็นเมืองในอัตราสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น โดยในปีค.ศ.2050 (พ.ศ2593) ภูมิภาคเอเชียจะมีการเติบโตสู่ความเป็นเมืองร้อยละ 64 (United Nation 2014) ซึ่งแตกต่างจากยุโรปที่มีอัตราความเป็นเมืองเพิ่มขึ้นเพียงประมาณร้อยละ 7 เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่มีระดับความเป็นเมืองที่สูงอยู่แล้ว ในขณะที่รายงานของWorld Bank (2015)เรื่องการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์เมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (East Asia's Changing Urban Landscape Measuring a Decade of Spatial Growth) ซึ่งทำการศึกษาระหว่างปี2543-2553 พบว่าพื้นที่เมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกในช่วง10ปีที่ทำการศึกษามีการขยายตัวร้อยละ 2.4 ต่อปี และพื้นที่เขตเมืองมีขนาดเพิ่มขึ้น 134,800 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่ประเทศไทยมีการขยายตัวของความเป็นเมืองเติบโตจาก 2,400 ตารางกิโลเมตรเป็น 2,700 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นอัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 1.4 ต่อปี โดยประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองประมาณ 9.3 ล้านคนในปี2543(คิดเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรทั้งหมด)และเพิ่มขึ้นเป็น11.7 ล้านคนในปี2553(หรือคิดเป็นร้อยละ 17) โดยเฉลี่ยประชากรเมืองของประเทศไทยมีอัตราการเติบโตร้อยละ 2.3 ต่อปี ในขณะที่รายงานของสหประชาชาติพบว่าสำหรับประเทศไทยมีอัตราการเติบโตความเป็นเมืองโดยในปี 2553 คิดเป็น ร้อยละ 44 และจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 71 ในปี 2593 (ค.ศ.2050)โดยจะมีประชากรไทยอาศัยในเขตเมืองประมาณ44,335,000คน(United Nation 2014)

ตารางที่ 1 อัตราการเติบโตความเป็นเมืองในช่วงปี ค.ศ. 2000-2050 (พ.ศ. 2543- 2593)

ปี	2000		2010		2020		2030		2040		2050	
พื้นที่	จำนวน (พันคน)	% ผู้อาศัยในเมือง	จำนวน (พันคน)	% ผู้อาศัยในเมือง	จำนวน (พันคน)	% ผู้อาศัยในเมือง	จำนวน (พันคน)	% ผู้อาศัยในเมือง	จำนวน (พันคน)	% ผู้อาศัยในเมือง	จำนวน (พันคน)	% ผู้อาศัยในเมือง
ทั่วโลก	8,127,700	46.6	6,916,183	51.6	7,716,749	56.2	8,424,937	60.0	9,038,687	63.2	9,550,945	66.4
เอเชีย	3,717,372	37.5	4,165,440	44.8	4,581,523	51.2	4,886,846	56.3	5,080,419	60.3	5,164,061	64.2
อาเซียน	524,410	38.1	597,097	44.5	666,110	50.6	722,790	55.8	763,854	60.2	787,535	64.5
บรูไน	332	71.2	401	75.5	454	78.6	499	80.7	532	82.4	546	84.0
กัมพูชา	12,223	18.6	14,365	19.8	16,947	22.0	19,144	25.6	21,023	30.6	22,569	36.2
อินโดนีเซีย	208,939	42.0	240,676	49.9	269,413	57.2	293,482	63.0	311,334	67.2	321,377	70.9
สปป.ลาว	5,388	22.0	6,396	33.1	7,651	43.5	8,806	50.9	9,791	55.9	10,579	60.8
มาเลเซีย	23,421	62.0	28,276	70.9	32,858	77.7	36,846	81.9	39,850	84.2	42,113	85.9
เมียนมา	48,453	27.0	51,931	31.4	56,125	36.9	58,698	42.8	59,410	48.8	58,645	54.9
ฟิลิปปินส์	77,652	48.0	93,444	45.3	110,404	44.3	127,797	46.3	143,516	51.1	157,118	56.3
สิงคโปร์	3,918	100.0	5,079	100.0	6,057	100.0	6,578	100.0	6,904	100.0	7,065	100.0
ไทย	62,343	31.4	66,402	44.1	67,858	55.8	67,554	63.9	65,520	68.2	61,740	71.8
เวียดนาม	80,888	24.4	89,047	30.4	97,057	36.8	101,830	43.0	104,155	48.4	103,697	53.8

ที่มา: United Nation (2014)

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งท้าทายสำหรับเมืองแต่ละเมือง โดยเฉพาะการวางแผนเตรียมการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเมืองและปัญหาของเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค ที่อยู่อาศัย ขยะและสิ่งแวดล้อม อาชญากรรม และอื่น ๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ยังเป็นประเด็นท้าทายสำหรับรัฐบาลส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกันโดยเฉพาะบทบาทในการวางแผนเมือง การบริหารเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาเมืองให้เกิดประโยชน์และตรงต่อความต้องการของประชาชน

2.1.2. เมืองและกระบวนการเกิดเป็นเมือง (Urbanization)

2.1.2.1 ความหมายความเมือง

เมืองเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมานานและเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายและบางครั้งอาจให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป โดยทั่วไปมักให้นิยามคำว่า “เมือง” คือ การตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรและขนาดใหญ่ของมนุษย์ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะความหนาแน่นของประชากรสูง มีจำนวนประชากรมาก มีสิ่งปลูกสร้างถาวร สิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค และมีความหลากหลายทางประเพณีวัฒนธรรม มีระบบการบริหารเป็นของตน และมีองค์กรทางสังคมต่าง ๆ มากมาย

ทั้งนี้เกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดนิยามของเมืองอาจสามารถมีได้หลายเกณฑ์กล่าวคือ

1) กฎหมายและการบริหาร (Legal and Administration) พื้นที่เมืองถูกกำหนดนิยามความหมายเงื่อนไขของความเป็นเมืองและอาณาเขตของเมืองโดยรัฐผ่านทางกฎหมาย โดยรัฐแบ่งพื้นที่เป็นพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทเพื่อความสะดวกในการปกครอง เช่น การกำหนดเขตเทศบาล พื้นที่ใดก็ตามมีเงื่อนไขเข้าเกณฑ์ความเป็นเมืองจะได้รับการกำหนดเป็นเทศบาล ยกตัวอย่างเช่นประเทศไทยแบ่งพื้นที่เมืองและชนบทโดยพระราชบัญญัติเทศบาล2496 ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตามเงื่อนไขจำนวนประชากร ความหนาแน่นและรายได้

2) เกณฑ์จำนวนประชากร(Population) การใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ชี้วัดความเป็นเมือง โดยจำนวนของประชากรในพื้นที่หนึ่งจะถูกกำหนดเป็นพื้นที่เมืองตามมาตรฐานของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตามการใช้เกณฑ์จำนวนประชากรเพียงอย่างเดียวสำหรับบางพื้นที่อาจไม่สะท้อนความเป็นเมืองได้เพราะอาจขาดคุณสมบัติความเป็นเมืองในด้านอื่น ๆ อย่างไรก็ตามจำนวนประชากรเป็นตัวชี้วัดที่ใช้อย่างแพร่หลายเพราะเมืองใดที่มีการเจริญเติบโตสูงมักจะมีจำนวนประชากรสูงตามไปด้วย ดังนั้นจำนวนประชากรจึงบ่งชี้ความเป็นเมืองได้ดีระดับหนึ่ง นอกจากนี้ดัชนีชี้วัดทางด้านจำนวนประชากรยังสามารถใช้ในการจัดระดับขั้นของเมืองกล่าวคือ ทฤษฎีUrban Hierarchy ใช้ดัชนีทางด้านประชากรในจัดระดับขั้นของเมือง ซึ่งได้แบ่งเมืองเป็น 7 ระดับ (มานพ พงศทัต 2558) 1.Mega city หรือ Cosmopolitan เป็นเมืองขนาดใหญ่ซึ่งเมืองในลักษณะนี้จะมีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน 2.Metropolitan หรือ เมืองหลวง ซึ่งเมืองจะมีประชากรน้อยกว่า 10 ล้านคน 3.Region city เป็นเมืองศูนย์กลางของภาค ระดับประชากรในเมืองจะมีมากกว่า 1 ล้านคน 4.Urban เมืองใหญ่ที่มีประชากรมากกว่า1แสนคน 5.City เมืองมีลักษณะเป็นเมืองเล็กโดยมีประชากรไม่ถึง 1 แสนคน 6. District and Community เป็นเขตชุมชนในเมืองแต่ละเขตอาจมีประชากรมากกว่าเมืองเล็ก สำหรับ Community เป็นหน่วยบริการท้องถิ่นขนาดเล็กเช่น อบต. โดยมีประชากรในระดับพันคน 7.Neighborhood เป็นระดับหมู่บ้าน มีประชากรต่ำกว่าพันคน

3) เกณฑ์ความหนาแน่นประชากร (Population Density) คือเกณฑ์การมีประชากรอาศัยอยู่ใกล้ชิดกันเมื่อคิดต่อหนึ่งหน่วยพื้นที่หรือโดยทั่วไปเปรียบเทียบต่อตารางกิโลเมตร ทั้งนี้หากความหนาแน่นประชากรสูงจะสะท้อนถึงโอกาสที่พื้นที่นั้นมีโอกาสความเป็นเมืองสูงด้วย ทั้งนี้เกณฑ์การจำแนกความเป็นเมืองโดยใช้ความหนาแน่นของประชากรนั้นมีความแตกต่างกันตามมาตรฐานของแต่ละประเทศ

4) เกณฑ์คุณสมบัติของเมืองคือการกำหนดคุณสมบัติของความเป็นเมืองขึ้นไว้ก่อน เช่น การมีความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค โรงเรียน ตำรวจ ระบบการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

5) เกณฑ์บทบาทของเมือง บทบาทของเมืองตามลักษณะเฉพาะของเมืองทำให้พื้นที่นั้นมีลักษณะของเมืองที่ไม่เหมือนกัน รวมทั้งบทบาทของเมืองที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวทำให้พื้นที่นั้นมีโอกาสความเป็นเมืองสูง เช่น เมืองธุรกิจ เมืองท่องเที่ยว เมืองวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งเมืองในลักษณะนี้จะมีบทบาทเมืองภายใต้บริเวณที่ชัดเจน

6) เกณฑ์อื่น ๆ กล่าวคือปัจจัยอื่น ๆ ที่นำไปสู่การยอมรับความเป็นเมืองเช่น ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของชุมชน แบบแผนการดำรงชีวิตเช่นคนส่วนใหญ่มีอาชีพด้านการค้าขายหรือด้านการบริการ ลักษณะของการใช้ที่ดินโดยพื้นที่ที่เป็นเมืองจะใช้ที่ดินทางการเกษตรน้อยแต่ที่ดินจะถูกใช้ในกิจกรรมอุตสาหกรรม ภาคการบริการ การพาณิชย์ หรือที่พักอาศัยมากกว่าพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองน้อย การพึ่งพาผู้อื่นโดยธรรมชาติของเมืองจะต้องพึ่งพาผลผลิตทางการเกษตรและแรงงานจากชนบท เป็นต้น อย่างไรก็ตามไม่ว่าการเป็นเมืองจะเกิดจากเกณฑ์ใดก็ตามเมืองจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ3ประการคือ 1.การใช้ที่ดิน (Land Uses) การใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย การใช้เพื่ออุตสาหกรรม การใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ เป็นต้น 2.ระบบสาธารณูปโภค (Infrastructures) เช่น ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบน้ำประปา ระบบไฟฟ้า การสื่อสาร ระบบบำบัดของเสีย เป็นต้น 3.ระบบสาธารณูปการ (Public Utilities) เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีตำรวจ เป็นต้น ทั้ง 3 องค์ประกอบข้างต้นจะต้องมีในเมืองทุกเมือง(มานพ พงศทัต 2558)

2.1.2.2. กระบวนการเป็นเมือง (Urbanization)

กระบวนการเป็นเมือง(Urbanization)สามารถให้นิยามความหมายกว้าง ๆ ได้ว่าเป็นกระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมืองหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมืองหรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากรหรือในการดำเนินกิจการงานต่าง ๆ ที่มากขึ้น (ราชบัณฑิตยสถาน 2524) เช่นเดียวกับ Palen(1987) ได้กล่าวถึงความเป็นเมืองไว้ว่าเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของประชากรอันเป็นผลมาจาการเคลื่อนย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่เมืองหรือตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่เข้ามามีบทบาทในการกลายเป็นเมืองคือ 1.ประชากร (Population) การที่จำนวนของประชากรมีขนาดใหญ่ขึ้น 2.การจัดระเบียบ (Organization) เมื่อมีจำนวนประชากรมากขึ้นเกิดการจัดระเบียบสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกัน 3.สภาวะแวดล้อม(Environment) การที่สามารถควบคุมและจัดการสภาวะแวดล้อมได้ในระดับหนึ่ง 4.เทคโนโลยี (Technology) การพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยีด้านการคมนาคม การสื่อสาร เป็นต้น 5.ปัจจัยด้านภูมิกายภาพ มนุษย์มาอยู่รวมกันตามลักษณะกายภาพของพื้นที่ที่มีลักษณะการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของชีวิต เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของดิน น้ำ อากาศ การคมนาคม ปัจจัยการยังชีพในชีวิตประจำวัน 6. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้มีประชากรเข้ามาอาศัยอยู่รวมกันมากขึ้น ทำให้เกิดโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและโครงทางสังคมเมือง ซึ่งทำให้เมืองเติบโตขึ้นและมีความเป็นเมืองสูงขึ้น 7. การเมืองการปกครอง บทบาทขององค์กรทางการเมืองมีบทบาทในการกลายเป็นเมือง เจตจำนงทางการเมืองทำให้เกิดชุมชนเมืองและการขยายตัวของเมือง องค์กรทางด้านการเมืองจะเป็นผู้ควบคุมระบบเมืองและทิศทางของเมือง

2.1.3 การขยายตัวความเป็นเมืองในประเทศไทย

2.1.3.1 ยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาชาติและการกลายเป็นเมือง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการเศรษฐกิจและสังคม จากการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปีพ.ศ.2504ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองโดยตรงกล่าวคือจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เน้นการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งโครงการบริการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดการอพยพของประชากรจากจังหวัดต่าง ๆ เข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้การขยายตัวของเมืองในอดีตไทยจะมีการกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 (พ.ศ.2515-2524) กรุงเทพมหานครมีการเติบโตอย่างรวดเร็วมีการขยายตัวของการค้าพาณิชย์ อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย เป็นอย่างมาก ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ต้องกระจายความเจริญจากกรุงเทพมหานครออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ภายใต้โครงการพัฒนาเมืองหลักในภูมิภาค เพราะได้พิสูจน์แล้วว่าการพัฒนาจุดศูนย์กลางใหญ่เพียงแห่งเดียวไม่สามารถกระจายความเจริญไปยังส่วนอื่น ๆ ได้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524) โดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ระบุปัญหาการเกิดเมืองในช่วงปี 2520 ดังนี้ 1. การเติบโตของชุมชนเมืองของไทยมีลักษณะที่ไม่สม่ำเสมอกัน ชุมชนเมืองมีอัตราการเติบโตสูงเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยในปี 2503 ประชากรร้อยละ 52 ของประชากรในเขตเมืองอาศัยในกรุงเทพมหานคร และในปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60 (ในปี 2520 กรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นของประชากร 2,370 คนต่อตารางกิโลเมตร) สำหรับส่วนที่เหลือมีการกระจัดกระจายอยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งการเติบโตของชุมชนเมืองในเขตเทศบาลอยู่ในระดับต่ำโดยประชากรเพียงร้อยละ 15 ของประเทศอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลหรือเขตเมือง และเมืองที่ประชากรเกินกว่า 100,000 คนมีเพียง 3 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2520)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้บรรจุเรื่องเมืองไว้อย่างต่อเนื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5(พ.ศ. 2525-2529) ได้นำกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปยังพื้นที่ในจังหวัดชายทะเลภาคตะวันออก แต่กลับพบว่ากรุงเทพมหานครยังคงมีการขยายตัวและขยายตัวมากในเขตจังหวัดปริมณฑลได้แก่ นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี และนครปฐม เศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการลงทุนทางเศรษฐกิจกระจุกตัวถึงร้อยละ 70 ของประเทศและมีประชากรประมาณ 10 ล้านคน

ในปี 2534 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ระบุถึงความสำคัญกระบวนการความเป็นเมืองคือ การดำเนินการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534) ทำให้ประเทศมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจรวมทั้งการเติบโตของกระบวนการความเป็นเมือง โดยชุมชนต่าง ๆ ได้มีการขยายตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีการขยายตัวของเมืองใหม่ในพื้นที่ต่าง ๆ เมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ มีการเติบโตในอัตราที่เร็ว สำหรับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลก็มีการกระจายตัวของชุมชนเมืองในบริเวณชานเมือง ทั้งนี้การความเติบโตของเมืองมิได้จำกัดอยู่ในพื้นที่ 5 จังหวัดในเขตปริมณฑลเท่านั้น (นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม) แต่กระจายตัวออกไปยังพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง เช่น อยุธยา สระบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง กล่าวได้ว่าการเกิดเมืองมีความครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 รัฐได้มีความพยายามใน

การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยการส่งเสริมการลงทุนและจัดโครงสร้างพื้นฐานให้กับเมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ภาคเหนือเมืองหลักคือจังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันเฉียงเหนือเมืองหลักคือจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดขอนแก่น และภาคใต้เมืองหลักคือจังหวัดสงขลา เป็นต้น

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันที่กำลังใช้อยู่นั้นคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้วางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศทางด้านการพัฒนาภูมิภาค เมือง เอาไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 9 โดยมีสถานการณ์เกิดขึ้นในสังคมที่นำไปสู่การพัฒนาในยุทธศาสตร์นี้โดยเฉพาะเรื่องเมืองคือ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกภาค แต่การกระจายกิจกรรมเศรษฐกิจจากเมืองใหญ่สู่กลุ่มเมืองขนาดกลางยังขาดความสมดุล ซึ่งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาภาคอย่างมีนัยสำคัญ ในยุทธศาสตร์นี้ได้เน้นการสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่ที่สร้างรายได้สำหรับประชาชนในภาค การพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้รองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคตอย่างมีสมดุล และการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนให้เจริญเติบโตและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคและเมืองให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ของยุทธ์ศาสตร์คือ 1)กระจายความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงมากขึ้น 2)พัฒนาเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่สำหรับคนทุกกลุ่ม 3)พัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ฐานเศรษฐกิจหลักให้ขยายตัวอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน 4) พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ให้สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาในพื้นที่อย่างยั่งยืน

ทั้งนี้สำหรับเป้าหมายในการพัฒนาเมืองศูนย์กลางนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ได้มีแนวทางในการพัฒนาเมืองดังนี้คือ การพัฒนาเมืองหลักและพัฒนาเมืองสำคัญ กล่าวคือ หนึ่งส่งเสริมกรุงเทพฯ ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการติดต่อธุรกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการศึกษา การบริการด้านการแพทย์และสุขภาพระดับนานาชาติ ประการที่สองคือพัฒนาเมืองปริมณฑล (สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และ สมุทรสาคร) ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการบริการธุรกิจและการพาณิชย์ ศูนย์กลางการขนส่งและโลจิสติกส์ ศูนย์บริการด้านสุขภาพและการศึกษาและเมืองที่อยู่อาศัย ประการที่สามคือพัฒนาเมืองเชียงใหม่และเมืองพิษณุโลกให้เป็นศูนย์กลางการค้า การบริการ ธุรกิจสุขภาพ การศึกษา และธุรกิจด้านดิจิทัล โดยการปรับปรุงโครงข่ายเส้นทางคมนาคมทั้งสายหลัก สายรอง การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะและการขนส่งหลายรูปแบบเพื่อการเชื่อมโยงระหว่างเมืองและพื้นที่ โดยรอบ รวมถึงการพัฒนาเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อรองรับ “สังคมดิจิทัล” และการพัฒนาระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาเมือง อย่างยั่งยืน ประการที่สี่คือพัฒนาเมืองขอนแก่นและเมืองนครราชสีมาให้เป็นเมืองศูนย์กลาง การค้า การลงทุนการบริการสุขภาพและศูนย์กลางการศึกษา โดยพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับ ระบบโครงสร้างพื้นฐานหลักที่เชื่อมโยงระหว่างภาค ส่งเสริมระบบขนส่งสาธารณะในเมืองให้เชื่อมโยงระหว่าง เมืองและระบบขนส่งอื่น ๆ และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ ประการที่ห้าคือพัฒนาเมืองภูเก็ตและเมืองหาดใหญ่ให้เป็นเมืองน่าอยู่และเอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนให้มี การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย รวมทั้งการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนมีระบบบริหารจัดการขยะที่เหมาะสม และประการสุดท้ายคือพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งระบบรางในเมืองที่มีศักยภาพที่สำคัญ อาทิ เมืองอยุธยา เมืองนครสวรรค์ เมือง

ขอนแก่น และเมืองทุ่งสง และบริเวณเมืองชายแดนที่มีศักยภาพ รวมทั้งบริเวณใกล้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน อาทิเมืองเบตง เมืองสะเดา เมืองพุน้ำร้อน เมืองอรัญประเทศ เมืองนครพนม เมืองหนองคาย เมืองเชียงของ

นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการเมืองโดยรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองให้มีขนาดที่เหมาะสม เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อให้บริหารจัดการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ในการวางแผน การพัฒนาเมือง การจัดทำผังเมืองและการบังคับใช้ อีกทั้งเพิ่มบทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง ในการสนับสนุนการพัฒนาเมืองทั้งด้านเทคนิคและการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาในรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) และนำข้อมูลสารสนเทศมาใช้ในการวางแผนพัฒนาเมือง

2.1.3.2 นโยบายของรัฐบาลและการกลายเป็นเมือง

นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนการขยายตัวของความเป็นเมือง เช่น

1) **นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ** การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนอกจากจะเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 และ 12 แล้วยังเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล (รัฐบาลประยุทธ์ จันโอชา) ซึ่งนโยบายนี้รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคโดยการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของไทยภายใต้การเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนและแก้ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 10 จังหวัด 12 พื้นที่ โดยมีพื้นที่ในระยะที่ 1 ดังนี้คือ 1) แม่สอด จังหวัดตาก 2) จังหวัดมุกดาหาร 3) อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว 4) จังหวัดตราด 5) สะเดา จังหวัดสงขลา รวม 36 ตำบลในพื้นที่ 10 อำเภอ สำหรับในระยะที่ 2 มีพื้นที่คือ 1)จังหวัดหนองคาย 2) แม่สาย จังหวัดเชียงราย 3) เชียงแสน จังหวัดเชียงราย 4) เชียงของ จังหวัดเชียงราย 5) จังหวัดนครพนม 6)จังหวัดกาญจนบุรี 7) จังหวัดนราธิวาส ในระยะที่ 2 ครอบคลุม 54 ตำบล ใน 13 อำเภอ

2) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลโดยการพัฒนารถไฟรางคู่ รถไฟความเร็วสูง มอเตอร์เวย์ สนามบิน และท่าเรือ การพัฒนาเมืองศูนย์กลางการขนส่ง การพัฒนาเมืองใหม่เพื่อรองรับเศรษฐกิจและการเติบโตของเมืองในอนาคต ปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้มีผลต่อการพัฒนาเมือง การขยายตัวของเศรษฐกิจ แหล่งที่ตั้งของเศรษฐกิจใหม่ที่กระจายไปยังเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งเมืองชายแดน ซึ่งทำให้การขยายตัวของเมืองมีมากขึ้น

2.1.3.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกลายเป็นเมือง

พื้นที่เมืองของไทยถูกจัดอยู่ในรูปของเทศบาลตามการแบ่งเขตการปกครองของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กระทรวงมหาดไทย เทศบาลได้แบ่งย่อยออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตามเกณฑ์ประชากร ความหนาแน่นประชากรและรายได้ โดยเทศบาลนครเป็นเทศบาลที่มีความเป็นเมืองสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ทั้งนี้เทศบาลนครเป็นเขตท้องถิ่นที่มีประชากรมากกว่า 50,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรและมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ตารางที่2)

ตารางที่ 2: หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

เทศบาล	จำนวนประชากร	ความหนาแน่นของประชากร	รายได้
เทศบาลนคร	50,000 คนขึ้นไป	ไม่ต่ำกว่า3,000คน/1ตารางกิโลเมตร	รายได้เพียงพอปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนด
เทศบาลเมือง	10,000คนขึ้นไป	3,000คน/1ตารางกิโลเมตร	รายได้เพียงพอปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนด
เทศบาลตำบล	7,000 คนขึ้นไป	1,500คน/1ตารางกิโลเมตร	5,000,000 ขึ้นไป

ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนของเมืองที่อยู่ในรูปแบบของเทศบาลทั้งหมด 2,441 แห่ง(ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2560, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2560) โดยแบ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่หรือเรียกว่าเทศบาลนครจำนวน 30 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 178 แห่งและเทศบาลตำบลจำนวน 2,233 แห่ง (ตารางที่3)

ตารางที่ 3: จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2560

ชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.)	76
2. เทศบาล	2,441
เทศบาลนคร	30
เทศบาลเมือง	178
เทศบาลตำบล	2,233
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,334
รวม	7,851

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560)

จำนวนประชากรในเขตเทศบาลของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกปี จากการเก็บรวบรวมของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งเก็บข้อมูลรายสิบปีได้รายงานจำนวนประชากรในเขตเทศบาลโดยในปี 2543 มีประชากรในเขตเทศบาลร้อยละ 31ของประชากรทั้งหมด(ตารางที่4) ต่อมาในปี2553ประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มเป็นร้อยละ 44 โดยมีประชากรในเขตเทศบาลจำนวน 28,862,532 คนจากประชากรทั้งหมด 65,981,700 คน

ตารางที่ 4 : จำนวนร้อยละของประชากรอาศัยในเขตเทศบาลในปี 2533 2543 และ2553

ภาค*	ปี		
	2533	2543	2553
ทั่วประเทศ	29.4	31.1	44.2
ภาคกลาง	31.3	34.5	45.5
ภาคเหนือ	20.7	20.6	34.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	14.6	16.8	29.2
ภาคใต้	20.2	23	33.5

ที่มา:สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553) *แบ่งภาคตามสำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากนี้พบว่าในปี 2553 มีจังหวัดที่ประชากรอาศัยในเขตเทศบาลมากกว่านอกเขตเทศบาลรวมทั้งหมด 17 จังหวัดคือ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี ชัยนาท ชลบุรี ระยอง จันทบุรี สมุทรสาคร เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง พะเยา กาฬสินธุ์ มุกดาหาร ภูเก็ต สงขลา และพัทลุง (ตารางที่5)

ตารางที่ 5: จังหวัดที่ประชากรอาศัยในเขตเทศบาลมากกว่านอกเขตเทศบาลในปี 2553

ภาค*	จำนวน (คน)	จังหวัด	จำนวน(คน)		จำนวน(คน)
ภาคกลาง	18,183,308	สมุทรปราการ	1,828,694	ในเขตเทศบาล	1,082,994
ในเขตเทศบาล	8,280,992			นอกเขตเทศบาล	745,701
นอกเขตเทศบาล	9,902,316	นนทบุรี	1,334,083	ในเขตเทศบาล	797,739
				นอกเขตเทศบาล	536,344
		ปทุมธานี	1,327,147	ในเขตเทศบาล	757,174
				นอกเขตเทศบาล	569,972
		ชัยนาท	305,587	ในเขตเทศบาล	205,456
				นอกเขตเทศบาล	100,130
		ชลบุรี	1,555,358	ในเขตเทศบาล	1,158,989
				นอกเขตเทศบาล	396,369
		ระยอง	821,072	ในเขตเทศบาล	445,939
				นอกเขตเทศบาล	375,133
		จันทบุรี	485,611	ในเขตเทศบาล	243,126
				นอกเขตเทศบาล	242,486
		สมุทรสาคร	887,191	ในเขตเทศบาล	479,186
				นอกเขตเทศบาล	408,005
ภาคเหนือ	11,656,040	เชียงใหม่	1,737,041	ในเขตเทศบาล	967,020
ในเขตเทศบาล	4,038,091			นอกเขตเทศบาล	770,021
นอกเขตเทศบาล	7,617,950	ลำพูน	412,741	ในเขตเทศบาล	262,833
				นอกเขตเทศบาล	149,908
		ลำปาง	743,143	ในเขตเทศบาล	372,463
				นอกเขตเทศบาล	370,680
		พะเยา	417,380	ในเขตเทศบาล	221,062
				นอกเขตเทศบาล	196,317
ภาค					
ตะวันออกเฉียงเหนือ	18,966,090	กาฬสินธุ์	824,538	ในเขตเทศบาล	428,939
ในเขตเทศบาล	5,539,352			นอกเขตเทศบาล	395,599
นอกเขตเทศบาล	13,426,738	มุกดาหาร	357,339	ในเขตเทศบาล	180,600
				นอกเขตเทศบาล	176,739
ภาคใต้	8,871,002	ภูเก็ต	525,709	ในเขตเทศบาล	358,160

ภาค*	จำนวน (คน)	จังหวัด	จำนวน(คน)		จำนวน(คน)
ในเขตเทศบาล	2,970,176			นอกเขตเทศบาล	167,549
นอกเขตเทศบาล	5,900,826	สงขลา	1,481,021	ในเขตเทศบาล	800,970
				นอกเขตเทศบาล	680,051
		พัทลุง	480,976	ในเขตเทศบาล	244,784
				นอกเขตเทศบาล	236,192

ที่มา:สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553) *แบ่งภาคตามสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ทั้งนี้จากจำนวนเทศบาลนคร 30 แห่ง หากวัดความเป็นเมืองโดยมิติหรือตัวชี้วัดเป็นจำนวนประชากร พบว่ามีเทศบาลนคร 9 แห่งที่มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลมากกว่า 100,000 คน (ตารางที่6) ซึ่งหากจัดระดับเมืองตามทฤษฎี Urban Hierarchy ใช้ดัชนีทางด้านประชากรในจัดระดับขั้นของเมือง เมืองดังกล่าวจะเป็นเมืองใหญ่(Urban) คือ เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครปากเกร็ด และเทศบาลนครนครศรีธรรมราช (ตารางที่ 7) ทั้งนี้ในช่วงปี 2552-2556 เทศบาลนครจำนวน 9 แห่งมีจำนวนประชากรสูงขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ1 ต่อปี (อรุณ สถิตพงษ์สถาพร 2558)

ตารางที่ 6 จำนวนเทศบาลนคร เทศบาลเมือง แบ่งตามจำนวนประชากรและความหนาแน่น ปี 2560

ประชากรและความหนาแน่น	เทศบาลนคร(แห่ง)	เทศบาลเมือง(แห่ง)
จำนวนประชากร (คน)		
100,000 คน-ขึ้นไป	9	
50,001-100,000	21	11
10,001-50,000		161
5,000-10,000		5
ต่ำกว่า 5,000		2
ความหนาแน่นประชากร (คน/ตร.กม.)		
มากกว่า 15,000		3
10,001-15,000		
5,001-10,000	7	13
1,001-5,000	19	120
ตำกว่า 1,000	4	42

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560)

ตารางที่ 7 เทศบาลนครเรียงลำดับตามจำนวนประชากรในปี 2560

ลำดับที่	รายชื่อเทศบาล	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน)	หนาแน่น	ขนาด
1	เทศบาลนครนนทบุรี	นนทบุรี	38.9	257,745	6,626	ใหญ่
2	เทศบาลนครหาดใหญ่	สงขลา	21	149,169	7,103	ใหญ่
3	เทศบาลนครนครราชสีมา	นครราชสีมา	37.5	138,303	3,688	ใหญ่
4	เทศบาลนครอุดรธานี	อุดรธานี	47.7	133,429	2,797	ใหญ่
5	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	สุราษฎร์ธานี	67.13	126,131	1,879	ใหญ่
6	เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	ชลบุรี	276.98	119,965	433	กลาง
7	เทศบาลนครขอนแก่น	ขอนแก่น	46	110,686	2,406	ใหญ่
8	เทศบาลนครปากเกร็ด	นนทบุรี	36.04	108,799	3,019	ใหญ่
9	เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	นครศรีธรรมราช	22.56	108,368	4,804	ใหญ่
10	เทศบาลนครเชียงใหม่	เชียงใหม่	40	95,758	2,394	ใหญ่
11	เทศบาลนครนครสวรรค์	นครสวรรค์	16	95,237	5,952	ใหญ่
12	เทศบาลนครอุบลราชธานี	อุบลราชธานี	29.04	82,718	2,848	ใหญ่
13	เทศบาลนครนครปฐม	นครปฐม	19.85	79,052	3,982	ใหญ่
14	เทศบาลนครรังสิต	ปทุมธานี	20.8	78,961	3,796	ใหญ่
15	เทศบาลนครแหลมฉบัง	ชลบุรี	106.95	78,129	731	ใหญ่
16	เทศบาลนครภูเก็ต	ภูเก็ต	12	75,556	6,296	ใหญ่
17	เทศบาลนครพิษณุโลก	พิษณุโลก	18.26	72,600	3,976	ใหญ่
18	เทศบาลนครเชียงราย	เชียงราย	60.85	69,888	1,149	ใหญ่
19	เทศบาลนครสงขลา	สงขลา	9.27	68,725	7,414	ใหญ่
20	เทศบาลนครเกาะสมุย	สุราษฎร์ธานี	252	62,293	247	กลาง
21	เทศบาลนครยะลา	ยะลา	19	61,478	3,236	ใหญ่
22	เทศบาลนครตรัง	ตรัง	14.77	60,607	4,103	ใหญ่
23	เทศบาลนครระยอง	ระยอง	16.95	60,607	3,576	ใหญ่
24	เทศบาลนครลำปาง	ลำปาง	22.17	55,875	2,520	ใหญ่
25	เทศบาลนครสมุทรสาคร	สมุทรสาคร	10.3	54,636	5,304	ใหญ่
26	เทศบาลนครสกลนคร	สกลนคร	54.54	53,971	990	กลาง

ลำดับที่	รายชื่อเทศบาล	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน)	หนาแน่น	ขนาด
27	เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	พระนครศรีอยุธยา	14	53,315	3,808	ใหญ่
28	เทศบาลนครแม่สอด	ตาก	27.2	52,350	1,925	กลาง
29	เทศบาลนครอ้อมน้อย	สมุทรสาคร	30.4	52,116	1,714	กลาง
30	เทศบาลนครสมุทรปราการ	สมุทรปราการ	7.33	51,295	6,998	ใหญ่

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560)

เทศบาลเมืองมีทั้งหมด 178 แห่งทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้มีเทศบาลเมืองที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 50,000 คน 11 แห่ง คือ เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย(สำโรงใต้) เทศบาลเมืองลัดหลวง เทศบาลเมืองท่าโขลง เทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลเมืองบ้านสวน เทศบาลเมืองเขลางค์นคร เทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลเมืองมาบตาพุด เทศบาลเมืองลำสามแก้ว เทศบาลเมืองหนองปรือ และเทศบาลเมืองคลองหลวง (ตารางที่6 และตารางที่ 8)

ตารางที่ 8: เทศบาลเมืองที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 50,000 คน ในปี 2560

ลำดับที่	รายชื่อเทศบาลเมือง	จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร (คน)	หนาแน่น	ขนาด
1	เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย (สำโรงใต้)*	สมุทรปราการ	25.50	76,807	3012	กลาง
2	เทศบาลเมืองลัดหลวง	สมุทรปราการ	15.50	74,012	4,775	กลาง
3	เทศบาลเมืองท่าโขลง	ปทุมธานี	63.00	70,790	1,124	กลาง
4	เทศบาลเมืองสระบุรี	สระบุรี	20.13	67,858	3,371	กลาง
5	เทศบาลเมืองบ้านสวน	ชลบุรี	7.87	62,843	7,985	กลาง
6	เทศบาลเมืองเขลางค์นคร	ลำปาง	17.50	60,627	3,464	กลาง
7	เทศบาลเมืองหัวหิน	ประจวบคีรีขันธ์	14.36	58,275	4,058	ใหญ่
8	เทศบาลเมืองมาบตาพุด	ระยอง	148.96	56,277	378	ใหญ่
9	เทศบาลเมืองลำสามแก้ว *	ปทุมธานี	12.50	54,646	4,372	กลาง
10	เทศบาลเมืองหนองปรือ	ชลบุรี	45.54	54,070	1,187	กลาง
11	เทศบาลเมืองคลองหลวง	ปทุมธานี	42.93	53,449	1,245	กลาง

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560) *มีการเปลี่ยนชื่อ

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปัจจัยของการเพิ่มขึ้นของจำนวนเทศบาล นโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นปัจจัยที่สนับสนุนการขยายตัวของการ

กลายเป็นเมืองให้เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามหากรัฐไม่มีมาตรการรองรับการขยายตัวของการกลายเป็นเมืองที่ดีพออาจนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ตามมา

2.1.4 ปัญหาจากการขยายตัวความเป็นเมือง:กรณีศึกษา

2.1.4.1 ขอนแก่น

สักรินทร์ แซ่ภู่ (2557) ได้ศึกษาเรื่อง “Urbanization ของนครขอนแก่นในปัจจุบันและอนาคต” พบว่าเมืองขอนแก่นเป็นเมืองที่เจริญเติบโตจากนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะในรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีนโยบายจัดตั้งศูนย์ราชการและมหาวิทยาลัย ในปี2557เมืองขอนแก่นมีสลัม 1800 ครัวเรือน สำหรับปัญหาการใช้ที่ดินพบว่ามีการสะสมที่ดินของเอกชนด้วยเศรษฐีของเมืองขอนแก่น ราคาที่ดินของเมืองขอนแก่นเพิ่มขึ้นจนอยู่ในลำดับต้น ๆ ของประเทศทำให้นักลงทุนไม่สามารถครอบครองที่ดินได้มากนัก ที่อยู่อาศัยมีลักษณะที่เปลี่ยนไปเป็นลักษณะของคอนโดและมีการเติบโตสูง การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในระบบผู้ประกอบการรายย่อย และอุตสาหกรรมการก่อสร้างโดยเฉพาะแรงงานเวียต ลาวและพม่า นอกจากนี้การจราจรในเมืองขอนแก่นมีการจราจรที่ติดขัดอย่างมาก ขอนแก่นเป็นเมืองที่มีปัญหามลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน(PM 2.5) (Green Peace Thailand 2560) ซึ่งฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) สามารถแพร่กระจายเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจถุงลมในปอดและกระแสเลือดโดยตรง ส่งผลอันตรายต่อกระบวนการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกาย นอกจากนี้ในปี2557 เมืองขอนแก่นเผชิญกับผังเมืองรวมของขอนแก่นหมดอายุ ทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินอยู่ในภาวะสุญญากาศ

2.1.4.2 นนทบุรี

ณัฐวุฒิ อัศวโกวิทวงศ์ (2557) ศึกษาเรื่อง “Urbanization ของนครนนทบุรีและปริมณฑลในปัจจุบัน และอนาคต” พบว่า 1.นนทบุรีมีแนวโน้มเติบโตความเป็นเมืองสูง โดยมีฐานมาจากเศรษฐกิจในภาคบริการในสัดส่วนที่สูง 2.ด้านประชากรมีลักษณะพึ่งพิงกับกรุงเทพมหานครในฐานะแหล่งงาน มีการเพิ่มขึ้นของประชากรแฝง จำนวนประชากรของจังหวัดมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งมาจากปัจจัยการย้ายถิ่นของคนในวัยทำงาน 3.ราคาที่ดินในจังหวัดนนทบุรีมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมากในรอบทศวรรษที่ผ่านมาเนื่องจากการขยายตัวของเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ดินตามแนวระบบถนนสายหลักและการขนส่งมวลชนสาธารณะระบบราง การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะระบบรางที่เชื่อมต่อจากกรุงเทพมหานครสู่จังหวัดนนทบุรี ทั้งโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง และสายสีชมพู เป็นหนึ่งในปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของเมืองและเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความหนาแน่นโดยรอบสถานี 4. ที่ดินเอกชนถึงร้อยละ 95 เปลี่ยนแปลงราคาที่ดินอย่างรวดเร็วส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยมากขึ้น เช่น การอยู่อาศัยในระบบนิติบุคคล อาคารชุด คอนโดมีเนียม และ หอพัก ผู้มีรายได้น้อยเข้าไม่สามารถเข้าถึงแหล่งที่อยู่อาศัย

2.1.4.3 เชียงใหม่

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตน์ เจริญเมือง(2536) ได้ศึกษาเรื่อง การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ พบว่า เมืองเชียงใหม่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในภาคเหนือตอนบนจากนโยบายการส่งเสริมเมืองหลักในภูมิภาคของรัฐบาล รัฐได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งทางด้านสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการต่าง ๆ เพื่อทำให้เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวและบริการ ศูนย์กลางการค้าปลีกค้าส่ง ศูนย์กลางอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับนิคมอุตสาหกรรมลำพูน ศูนย์กลางทางการศึกษา อสังหาริมทรัพย์ สาธารณสุขและอื่น ๆ ด้วยศักยภาพของเมืองและนโยบายของรัฐบาลทำให้เมือง

เชียงใหม่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และเป็นการเติบโตแบบไร้ทิศทาง เมืองเชียงใหม่ขยายตัวออกไปทุกทิศทุกทาง และมีการขยายตัวทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง ซึ่งก่อให้เกิดกาหลั่งไหลของประชาชนมากขึ้น การขาดแคลนการใช้บริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น น้ำประปาไม่เพียงพอ น้ำท่วมขัง การจราจรติดขัด มลภาวะทางอากาศ สภาวะแวดล้อมเสื่อมถอย ปัญหาขยะล้นเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสม มีการตัดถนนระหว่างจังหวัดและระหว่างอำเภอที่สำคัญ ๆ แต่มิได้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสองข้างทาง นอกจากนี้เชียงใหม่เป็นเมืองที่มีปัญหามลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน(PM 2.5) (Green Peace Thailand 2560)

จากทั้ง 3 กรณีสามารถสะท้อนให้เห็นปัญหาของการขยายตัวเมืองที่ขาดการวางแผนการบริหารจัดการเมืองที่ดี จึงนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งระบบสาธารณูปการ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องสร้างมาตรการหรือกลไกเพื่อนำไปสู่การเติบโตของเมืองอย่างยั่งยืน

2.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขยายตัวความเป็นเมือง

เนื่องจากเมืองมีการขยายตัวและเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง จำนวนประชากรเมืองมีเพิ่มขึ้น ความต้องการของประชาชนมีหลากหลายมากขึ้น รวมทั้งมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากเมืองมากมาย เช่น ที่อยู่อาศัย การจราจร มลพิษ ขยะ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้นการผังเมืองจึงเป็นเครื่องมือหรือมาตรการที่สำคัญซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่าเป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพให้มีความเหมาะสมและยั่งยืน อย่างไรก็ตามนอกจากการวางผังเมืองเป็นทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการพื้นที่ การบริหารจัดการความเป็นอยู่หรือชีวิตของคนในท้องถิ่นแล้ว อีกนัยยะหนึ่งนั้นการวางผังเมืองคือพื้นที่ทางอำนาจในการต่อรองของคนในพื้นที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วย

2.2.1 การผังเมือง

การผังเมืองของไทยมีการดำเนินการมานาน ทั้งนี้กฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่ได้บัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายคือพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบทพ.ศ. 2495 โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบคือ หน่วยงานกองงานผังเมือง กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมืองดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีกรมการผังเมืองภายใต้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้พระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกสามครั้งคือฉบับที่2 พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมามีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านการผังเมือง

จากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ให้**ความหมาย**ของการผังเมืองไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ “**การผังเมือง** หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีหรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ” ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการจัดทำผังเมือง

คือการจัดระบบกายภาพของเมืองใน 3 องค์ประกอบคือ การใช้ประโยชน์ที่ดิน(Land Uses) เพื่อให้ประชาชนอาศัย ดำรงชีพ ในสิ่งแวดล้อมที่ดี2) ระบบสาธารณูปโภค(Infrastructures) โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น 3) ระบบสาธารณูปการ(Public Utilities) ด้านสุขภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง

การวางผังเมืองของประเทศไทยมี 3 ระดับคือ ผังนโยบาย ผังบังคับใช้ และผังเสนอแนะ (ตารางที่9) มีรายละเอียดดังนี้คือ

1) **ผังเมืองในระดับนโยบาย** ผังเมืองในระดับนี้คือผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค ซึ่งเป็นผังกรอบการพัฒนาและผังแม่บทในการจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ แนวนโยบายของรัฐที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่น การพัฒนาเมืองหลัก เมืองรอง เมืองชายแดน เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น จะถ่ายทอดเป็นผังภาค อนุภาค หรือจังหวัด ซึ่งผังดังกล่าวจะกำหนดรายละเอียดเมืองและชนบท พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ผังเมืองในระดับนโยบายนี้จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนพัฒนาในระดับชาติและเป็นแผนชี้นำการพัฒนาให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการยึดเป็นแนวทางในการดำเนินการด้านผังเมืองเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามแผนผังในระดับนโยบายนี้ไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือการบังคับใช้ให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการตาม

ตารางที่ 9: ประเภทของการผังเมือง

ระดับการวางผังเมือง	แผนพัฒนา	ประเภทผังเมือง
ผังนโยบาย	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	ผังประเทศ ผังภาค
ผังบังคับใช้	แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น(อปท.) แผนพัฒนาพื้นที่	ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน ผังเมืองเฉพาะ
ผังเสนอแนะ	แผนจัดการพื้นที่	ผังเฉพาะกิจ/ผังอบต./ผังหมู่บ้าน

2) **ผังบังคับใช้** ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ได้กำหนดผังบังคับใช้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ผังเมืองรวมเป็นแผนผัง นโยบาย โครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมทั่วไป อันเป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำโดยการออกกฎกระทรวง สำหรับผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นผังเมืองที่นำไปใช้บังคับในท้องที่ที่กำหนด โดยจะเป็นการวางแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติออกใช้บังคับ ทั้งนี้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดรับกับผังภาค อนุภาค หรือผังจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

3) **ผังเสนอแนะ** เป็นผังกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบโครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้น เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนที่ยังไม่มีผังเมืองรวม เช่น ผังอบต. ผังหมู่บ้านเป็นต้น

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การผังเมืองมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเกิดจากกฎหมาย 3 ฉบับคือ 1) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** ในมาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น จากข้อบัญญัติดังกล่าวนำไปสู่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองใน “มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (25) การผังเมือง” 2)**กฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง** พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ระบุถึงความเกี่ยวพันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผังเมืองไว้ในสองมาตราคือใน “มาตรา 18 เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน....” และในมาตราที่ 19 บัญญัติไว้ว่า “ เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองด้วย...” นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2525 (ฉบับที่ 2) และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนเอง 3)**กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชนิด** กล่าวคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการวางผังเมืองใน “มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้ (13) การผังเมือง” นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลในการวางผังเมืองใน “มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง”

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจการผังเมืองด้วยตนเองกรมโยธาธิการและผังเมืองภายใต้กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ 1) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังในเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และกทม. ใดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และ กทม. นั้นดำเนินการ 2) ผังเมืองที่มีขอบเขตครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด (เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)มากกว่าหนึ่งแห่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)ในเขตผังดำเนินการร่วมกัน หรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งดำเนินการ 3) ผังเมืองรวมจังหวัด ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด 4) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังครอบคลุมตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้านวิชาการ การกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผังเมืองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ 5) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำแผนการจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและจำเป็นและดำเนินการปรับปรุงให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองด้วย ทั้งนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีแผนการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกในช่วงระหว่างปี 2545-2547 เป็นการเตรียมความพร้อม การพัฒนาศักยภาพในการวางผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะที่สองในช่วง

ระหว่างปี 22548-2553 เป็นขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจการผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านผังเมืองด้วยตนเอง

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวข้องกับผังเมืองในระดับผังบังคับใช้และผังเสนอแนะ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ 1) ผังเมืองรวม หมายถึงแผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง 2) ผังเมืองเฉพาะ เป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง 3) ผังเมืองชุมชน (เทศบาล) เป็นผังกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบโครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้น เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนที่ยังไม่มีผังเมืองรวม 4) ผังชุมชน(อบต.) เป็นผังเสนอแนะแนวทางโครงการพัฒนาชุมชน(อบต.) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนที่ยังไม่มีผังเมืองรวม ทั้งนี้ในภาคปฏิบัตินั้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในผังเมืองรวม สำหรับผังเมืองเฉพาะยังไม่เคยมีการวางและจัดทำในประเทศไทยแต่อย่างใด (คณะกรรมการปฏิรูปด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 2559)

2.2.3 กระบวนการในการจัดทำผังเมือง

ขั้นตอนการดำเนินการตามกระบวนการวางแผนในการวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดกระบวนการไว้ 18 ขั้นตอน 45 ภารกิจ ทั้งนี้ใน 18 ขั้นตอนสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่ม คือ1)ขั้นตอนการวางและจัดทำผังร่างผังเมือง 2)ขั้นตอนการจัดทำร่างผังเมืองรวมให้เป็นกฎหมาย (ตารางที่10)

ตารางที่10 ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนในการจัดทำผังเมือง	**กิจกรรม**
1) ขั้นตอนการวางและจัดทำผังร่างผังเมือง	
ขั้นตอนที่ 1	สำรวจ กำหนดเขตผัง
ขั้นตอนที่ 2	ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำผังร่าง
ขั้นตอนที่ 3	กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาเห็นชอบผัง
ขั้นตอนที่ 4	ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
ขั้นตอนที่ 5	ประชุมคณะกรรมการผังเมือง (พิจารณาร่างผังเมืองรวม)
ขั้นตอนที่ 6	ปิดประกาศพร้อมข้อกำหนด 90 วัน
ขั้นตอนที่ 7	รวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาคำร้องต่อผู้ร้อง
2) ขั้นตอนการจัดทำร่างผังเมืองรวมให้เป็นกฎหมาย	
ขั้นตอนที่ 8	จัดทำเอกสารเสนอกระทรวงมหาดไทย
ขั้นตอนที่ 9	เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย
ขั้นตอนที่ 10	เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ
ขั้นตอนที่ 11	คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และส่งให้สำนักงาน

ขั้นตอนในการจัดทำผังเมือง	กิจกรรม
	คณะกรรมการกฤษฎีกา
ขั้นตอนที่ 12	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
ขั้นตอนที่ 13	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ขั้นตอนที่ 14	กรมฯ จัดทำร่างกฎกระทรวงที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแล้ว
ขั้นตอนที่ 15	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งให้กระทรวงมหาดไทย
ขั้นตอนที่ 16	เสนอกระทรวงฯ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม
ขั้นตอนที่ 17	กรมฯ จัดพิมพ์แผนที่และแผนผัง
ขั้นตอนที่ 18	ส่งกฎกระทรวงไปประกาศราชกิจจานุเบกษา

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2560

ทั้งนี้ ขั้นตอนในการร่างและจัดทำผังเมืองนั้นปัจจุบันพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการใน 2 ลักษณะคือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำผังเมือง ทั้งนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีบทบาทหลักในการร่างและจัดทำ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุน รวมทั้งจัดสรรงบประมาณสมทบกับกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อการร่างและจัดทำผังเมือง 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยการจัดจ้างบริษัทเอกชนให้ดำเนินการร่างและจัดทำผังเมือง เช่น กรณีการจัดทำผังเมืองรวมจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเป็นหลักในการดำเนินงานร่วมกับอีก 9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตผัง ทำการจัดจ้างบริษัทพิสุทธิ์ เทคโนโลยี จำกัด ดำเนินการร่างผังเมือง เป็นต้น

2.2.4 ปัญหาการผังเมือง

2.2.4.1 ปัญหาการผังเมืองในระดับนโยบาย

การผังเมืองขาดแนวนโยบายและแผนพัฒนาในภาพรวมเนื่องจากการไม่มีหน่วยงานหลักด้านนโยบายระดับชาติทางด้านผังเมือง ถึงแม้จะมีคณะกรรมการผังเมืองแต่คณะกรรมการดังกล่าวทำงานในลักษณะงานประจำ ไม่ได้เป็นคณะกรรมการในระดับนโยบาย(คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558) นอกจากนี้นโยบายด้านผังเมืองที่ผ่านมายังไม่ถูกบรรจุเป็นนโยบายของรัฐบาล การกำหนดนโยบายของรัฐบาลขาดการนำความคิดเห็นของคณะกรรมการผังเมืองไปพิจารณา(คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558) จึงทำให้การผังเมืองขาดการสนับสนุนอย่างแท้จริงจากรัฐบาล ขาดการนำผังเมืองมาใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง จึงทำให้มีการพัฒนาตามนโยบายต่าง ๆ เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง (คณะกรรมการปฏิรูปด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 2559)

ปัญหาประการต่อมาคือปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ระบบผังเมืองของไทยในระดับนโยบาย เช่น ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาคนั้นเป็นแผนในระดับนโยบาย

จัดทำเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามแผนผังเมืองในระดับนโยบายดังกล่าวไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือการบังคับใช้ให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการตามแผนแต่อย่างใด ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้นำแผนผังเมืองระดับนโยบายมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถบังคับใช้เป็นแผนหรือยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติ (จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์ 2558) นอกจากนี้การขาดบูรณาการและขาดความเชื่อมโยงของผังเมืองทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับชุมชนให้สอดคล้องกัน (คณะกรรมการปฏิรูปด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 2559, ภภัฏ ไชยาคำ 2560)

2.2.4.2 ปัญหาด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง

1) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบผังเมืองไม่สามารถนำผังเมืองไปปฏิบัติอย่างบูรณาการได้ ไม่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถบังคับใช้ได้เฉพาะการควบคุมการใช้ที่ดิน แต่ในด้านการพัฒนาโครงสร้างต่าง ๆ เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบด้วยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมทางหลวงชนบท กรมทางหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปา ฯลฯ ซึ่งในบางพื้นที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางที่ผังเมืองได้กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลให้ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ ไม่ถูกพัฒนา หรือกลายเป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์จากที่ดิน(คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558)

2) ปัญหาหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองรวมผู้ที่สามารถวางและจัดทำผังเมืองได้คือกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันกรมโยธาธิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (ตารางที่11) ในขณะที่กรมโยธาธิการและการผังเมืองมีข้าราชการด้านผังเมืองไม่เพียงพอต่อการวางและจัดทำผังเมืองทั่วทั้งประเทศ โดยในปี2559 กรมโยธาธิการและผังเมืองมีบุคลลากรด้านการผังเมือง585 คน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลต่อการดำเนินการวางผังเมืองใหม่ การปรับปรุงแก้ไขผังเมืองทั่วทั้งประเทศให้เสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (ภภัฏ ไชยาคำ 2560)

ตารางที่ 11: จำนวนผังเมืองรวมในปี 2557 และปี 2559

	2557	2559
ผังเมืองรวม	**จำนวน(ผัง)**	**จำนวน (ผัง)**
1. ผังเมืองรวมที่ประกาศกฎกระทรวง	190	227
1.1 ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	117	154
1.2 ประกาศราชกิจจานุเบกษา	61	67
1.3 อยู่ระหว่างการปรับปรุงโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง	12	6
2. ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	208	206
2.1 ผังเมืองรวมที่ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง	12	9

ผังเมืองรวม	2557 จำนวน(ผัง)	2559 จำนวน (ผัง)
(วางผังครั้งแรก)		
2.2 ผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการร่วมกับท้องถิ่น	196	197
3. ผังเมืองชุมชนเทศบาลตำบล	130*	72**

ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง(2557), กรมโยธาธิการและผังเมือง (2559)

*ประจำปีงบประมาณ 2557 **ประจำปีงบประมาณ 2560

2.2.4.3 ปัญหาด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดในมาตรา 26 ให้" การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง" ซึ่งจะมีระยะเวลาในการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี นอกจากนี้กระบวนการจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้อนุมัติผังเมืองรวม ซึ่งคณะกรรมการฯชุดนี้ต้องทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติผังเมืองทั่วประเทศ ดังนั้นถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจในด้านการจัดทำผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่อำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ผังเมืองรวมยังคงเป็นอำนาจของส่วนกลาง (อนุวงศ์ ซาบุตร 2553)

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอันเกิดจากการประสานการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ฯลฯ การเกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ระหว่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมกับการออกประกาศเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือกฎกระทรวงควบคุมอาคารห้ามก่อสร้างอาคารบางชนิดบางประเภทเป็นต้น(คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558)

2.2.4.4 ปัญหากระบวนการจัดทำและการประกาศบังคับใช้ผังเมือง

กระบวนการจัดทำและการประกาศบังคับใช้ผังเมืองมีขั้นตอนมากและใช้ระยะเวลายาวนาน กล่าวคือ

1) กรณีผังเมืองรวม ขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองมีทั้งหมด 18 ขั้นตอน 45 ภารกิจ และต้องผ่านคณะกรรมการพิจารณาผังหลายชุด ทั้งนี้ถึงแม้จะมีกรอบระยะเวลาสำหรับแต่ละขั้นตอนรวม 672 วัน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการวางและจัดทำผังเมืองจนกระทั่งการออกประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังต้องใช้เวลานานกว่า 3 ปี (สุดารัตน์ อุทธารัตน์ 2557) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันกับพื้นที่ที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็วหรือไม่สามารถประกาศใช้ได้ทันกับผังที่หมดอายุหรือเมื่อมีการประกาศใช้อาจพบว่าผังเมืองนั้นล้าสมัยเนื่องจากสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

2) กรณีผังเมืองเฉพาะ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518ได้กำหนดในมาตรา 41 ให้กระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองในมาตรา 29 การที่พื้นที่ใดจะวางและจัดทำผัง

เมืองเฉพาะได้พื้นที่นั้นต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นแล้วด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เลยโดยไม่ต้องมีประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมก่อน ซึ่งขั้นตอนที่กำหนดไม่สอดคล้องกับการขยายตัวและการเติบโตของเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และไม่สอดคล้องกับพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2.2.4.5 ปัญหาการมีส่วนรวมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ฉบับแก้ไขพ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการวางและจัดทำแผนผังเมือง กล่าวคือ **ขั้นตอนที่ 2 ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำผังร่าง** ให้ประชาชนสามารถแสดงข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และความต้องการ **ขั้นตอนที่ 4 ประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน** โดยจะมีการปิดประกาศแผนผัง ข้อกำหนด รายการประกอบ และบัญชีท้ายกฎกระทรวงตามสถานที่ราชการ หรือสถานที่ต่าง ๆ ในพื้นที่วางผัง เพื่อให้ประชาชนได้รู้ พร้อมจัดให้มีการจัดประชุมประชาชน **ขั้นตอนที่ 6** ปิดประกาศ 90 วัน เป็นการนำร่างผังเมืองรวมที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว มาปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนได้รู้เป็นเวลา 90 วัน ประชาชนสามารถยื่นคำร้องขอแก้ไขร่างผังเมืองรวมไปยังหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ประชาชนการมีส่วนร่วมเพียงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ภายในบังคับใช้ของผังเมืองให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองด้วยการร่วมประชุมซึ่งวิธีการมีส่วนดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนเพราะ1)การรวบรวมข้อมูลสำหรับการสร้างฐานข้อมูลผังเมืองรวมยังเป็นการรวบรวมข้อมูลฝ่ายเดียวของนักผังเมือง ในขณะที่ชุมชนมีส่วนร่วมน้อยมากในการสร้างฐานข้อมูล ทำให้การจัดทำผังเมืองขาดความครบถ้วนของข้อมูล ทั้งนี้ข้อมูลที่ใช้อ้างอิงในฐานข้อมูลผังเมืองรวมเป็นข้อมูลที่เน้นด้านทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของชาติ ขาดการเน้นข้อมูลทางด้านความต้องการของชุมชนและคุณภาพชีวิตโดยรวม การจัดทำผังเมืองจึงเป็นอำนาจของผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งการรวบรวมข้อมูลโดยผู้เชี่ยวชาญฝ่ายเดียวก็ไม่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลของสภาพชุมชนของแต่ละพื้นที่ได้อย่างครบถ้วน (นิชา รักพานิชมณี 2554) 2) ประชาชนไม่มีส่วนในการตัดสินใจเพราะการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ช่องทางการให้ประชาชนใช้สิทธิมีไม่มาก เช่นการขอแก้ไขผังเมืองเป็นต้น 3) ปัจจุบันพบว่ากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำและวางผังเมืองนั้นเป็นเพียงกระบวนการทางพิธีกรรมที่ทำให้ครบองค์ประกอบของกฎหมายผังเมืองเท่านั้น 4) การวางผังเมืองขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนจากทุกภาคส่วน (คณะกรรมการปฏิรูปด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 2559) 5)ปัญหาการมีส่วนร่วมในบางพื้นที่เกิดจากตัวประชาชนเองกล่าวคือประชาชนขาดความเข้าใจและตระหนักในความสำคัญของการจัดทำผังเมือง เนื่องจากที่ผ่านมาขาดกระบวนการที่ทำให้ประชาชนเรียนรู้

ดังนั้นปัญหาดังกล่าวทั้งหมดส่งผลต่อมาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความไม่สอดคล้องวิถีชีวิตและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ผังเมืองไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ และนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชน

2.2.4.6 ปัญหาการสิ้นสุดการบังคับใช้ผังเมืองรวมในกฎหมายฉบับเก่า และการแก้ไขให้ผังเมืองไม่มีวันหมดอายุในกฎหมายฉบับใหม่

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้การบังคับใช้ผังเมืองรวมมีระยะเวลา 5 ปีและในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองได้ตามกำหนดสามารถขยายการบังคับใช้ได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้พบว่าในปี 2557 ผังเมืองรวมที่ประกาศกฎกระทรวง 190 ผัง มีจำนวนผังที่หมดอายุถึง 92 ผังหรือร้อยละ 48 (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11: จำนวนผังเมืองรวมที่ประกาศกฎกระทรวงหมดอายุ ปี 2557 และปี 2559

	2557			2559		
ผังเมืองรวม	จำนวน(ผัง)	บังคับใช้	หมดอายุ	จำนวน(ผัง)	บังคับใช้	หมดอายุ
- ผังเมืองรวมที่ประกาศกฎกระทรวง	190	98	92	227	221	6
- ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	117	37	80	154	154	0
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา	61	61	0	67	67	0
- อยู่ระหว่างการปรับปรุงโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง	12	0	12	6	0	6

ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง (2557), กรมโยธาธิการและผังเมือง (2559)

หากผังเมืองหมดอายุและไม่สามารถประกาศใช้ได้ทัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินแทนผังเมือง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 ไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้ที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง ดังนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในการควบคุมและกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวเป็นการควบคุมเฉพาะตัวอาคารแต่ไมครอบคลุมการควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมการพัฒนาพื้นที่ได้ (สุดารัตน์ อุทธารัตน์ 2557)

นอกจากนี้หากผังเมืองนั้นมีพื้นที่ครอบคลุมหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติมีความแตกต่างกันออกไป และไม่ครอบคลุมทั้งหมดตามข้อบังคับของผังเมือง หรือบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเนื่องจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการ วิธีการออกข้อบัญญัติและรายละเอียดของข้อบัญญัติอย่างแท้จริงและเพียงพอ ทำให้ไม่กล้าดำเนินการใด ๆ ทำให้พื้นที่นั้นไม่มีกฎหมายผังเมืองควบคุมการใช้ที่ดิน

ทั้งนี้การหมดอายุบังคับใช้ผังเมืองรวมทำให้ท้องถิ่นไม่มีเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่และควบคุมทิศทางการพัฒนา ซึ่งผลกระทบจากการขาดอายุของผังเมืองรวมทำให้มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงคือพื้นที่ที่เป็นส่วนขยายของเมืองหรือเรียกว่าพื้นที่ชานเมือง รองลงมาคือพื้นที่ใจกลางเมืองและพื้นที่ชนบทตามลำดับ

อย่างไรก็ตามปัญหาผังเมืองรวมหมดอายุได้รับการแก้ไขเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้ผังเมืองรวมไม่มีอายุบังคับใช้ โดยให้มีการประเมินตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดแต่ไม่เกิน 5 ปี หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสม อย่างไรก็ตามสิ่งที่สะท้อนจากผังเมืองหมดอายุคือการไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงแก้ไขผังรวมได้ตามกำหนดซึ่งความล่าช้าดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบุคลากรด้านผังเมืองไม่เพียงพอ ขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายหลายขั้นตอน เช่น การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ต้องอาศัยความละเอียดก่อนการรับรอง การมีคณะกรรมการกลั่นกรองผังหลายชุด เป็นต้น(ภภัฏ ไชยาคำ 2560) ดังนั้นหากปัจจัยเหล่านี้ยังดำรงอยู่ถึงแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายให้ผังเมืองไม่อายุการบังคับใช้ แต่กระบวนการแก้ไขปรับปรุงอาจยังล่าช้าทำให้ไม่สามารถบังคับใช้ผังเมืองรวมได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทัน

ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาผังเมืองรวมหมดอายุด้วยการกำหนดให้ผังเมืองรวมไม่มีอายุบังคับใช้และให้ปรับปรุงให้เหมาะสมซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการวางผังเมืองแบบระยะสั้นหรือเป็นการเอาผังเมืองเก่ามาปรับเปลี่ยนใหม่หรือเป็นการปรับเปลี่ยนสี (ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีน้ำตาล) พื้นที่พาณิชยกรรม (สีแดง) พื้นที่อุตสาหกรรม (สีม่วง) และคลังสินค้า (สีเม็ดมะปราง)เป็นต้น) ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวไม่นำไปสู่การวางผังเมืองสำหรับในอนาคตเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว เช่น ในระยะ 20 ปีเป็นต้น

2.2.4.7 ปัญหาการใช้กฎเกณฑ์ผังเมืองเดียวครอบคลุมทั้งประเทศ

กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมกำหนดประเภทของข้อมูลในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้อย่างตายตัว รวมทั้งข้อมูลที่ใช้อ้างอิงในฐานข้อมูลผังเมืองรวมเป็นข้อมูลที่เน้นด้านทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของชาติ จึงทำให้การผังเมืองละเลยโครงสร้างหลักด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปโดยขาดการรองรับจากระบบสาธารณูปโภค(คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558) ทั้งนี้เมืองแต่ละเมืองมีข้อจำกัดและมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงไม่ควรใช้หลักเกณฑ์การบังคับเดียวกัน

2.2.4.8 ปัญหาด้านงบประมาณ

เมื่อรัฐประกาศใช้นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางได้โอนภาระและความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่ตามมาคือปัญหาแหล่งงบประมาณในการดำเนินการและข้อจำกัดในทางรายได้ของคลังท้องถิ่น ในขณะที่การวางและจัดทำผังเมืองนั้นต้องอาศัยงบประมาณในการจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งต้องยกภารกิจไปยังหน่วยงานในระดับที่สูงกว่าจัดทำ

2.2.4.9 ปัญหาข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำผังเมือง

1) ปัญหาด้านองค์ความรู้ด้านผังเมือง การจัดทำผังเมืองต้องอาศัยเทคนิคทางวิชาการหลากหลายสาขาทั้งด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ แต่ความรู้ของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจโครงสร้างพื้นฐานการผังเมือง ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้

ดำเนินการถ่ายโอนแต่ภารกิจ แต่ไม่ได้มีการถ่ายโอนบุคลากร รวมทั้งการขาดการพัฒนาความรู้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาหลักสูตร การสำรวจความต้องการ การประสานกับสถาบันการศึกษา นอกจากนี้ปัจจุบันการดูแลด้านผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้หน่วยงานหลักคือกองช่าง ซึ่งจะมีการมอบหมายงานให้กับบุคลากรของกองช่างคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบด้านการผังเมือง ซึ่งบุคลากรดังกล่าวมักขาดความรู้ด้านผังเมืองเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นนายช่างซึ่งมีความรู้ทางด้านวิศวะมากกว่าการผังเมือง

2) ปัญหาด้านผู้บริหาร การขาดความรู้ความเข้าใจด้านการวางและจัดทำผังเมืองของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการขาดการตระหนักถึงความสำคัญกับเรื่องการวางและจัดทำผังเมืองเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งมองว่าเป็นเรื่องไกลตัวเพราะพื้นที่มีความเป็นเมืองต่ำจึงมองไม่เห็นความจำเป็นของผังเมือง

3) ปัญหาด้านโครงสร้าง หน่วยงานที่ดูแลด้านผังเมืองอยู่ภายใต้กองช่าง ไม่มีฝ่ายที่ดูแลงานด้านผังเมืองโดยตรง ทำให้มีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ และความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ ข้อจำกัดทรัพยากรและงบประมาณ

ทั้งนี้ความไม่พร้อมด้านบุคลากร องค์ความรู้ และความเชี่ยวชาญ ทางด้านการผังเมืองจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งต้องมอบภารกิจด้านการวางและจัดทำผังเมืองให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการ

2.2.5 สถานการณ์ด้านการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง ณ ปัจจุบัน

เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 ไม่มีมาตรการที่เพียงพอในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ดังนั้นจึงมีความพยายามจากหลายฝ่ายเพื่อทำการปฏิรูประบบการผังเมืองโดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมือง ซึ่งปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง 2 ร่างกล่าวคือ 1) ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 2) ร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับกรมโยธาธิการและผังเมืองกระทรวงมหาดไทย

ร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับกระทรวงมหาดไทย มีการกำหนดรายละเอียดคือ 1) ประเภทผังเมือง ผังเมืองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองระดับนโยบายและผังเมืองระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ผังเมืองในระดับนโยบายคือผังประเทศ ผังภาค และผังจังหวัด โดยมีกรมโยธาธิการเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำ สำหรับผังเมืองในระดับปฏิบัติคือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำได้สามารถขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำได้ 2) คณะกรรมการ มีการแบ่งคณะกรรมการผังเมืองเป็น 3 ระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติ คณะกรรมการผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด คณะกรรมการผังเมืองแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งให้ความเห็นชอบผังประเทศและผังภาค สำหรับคณะกรรมการผังเมืองระดับประเทศมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานของผังเมือง ให้ความเห็นชอบผังเมืองจังหวัด และผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำ ให้ความเห็นชอบผังเมืองเฉพาะ ชี้ขาดปัญหาในการวางผังเมือง เป็นต้น คณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ 3) การประกาศใช้ การประกาศใช้ผังประเทศและผังภาคออกโดยประกาศสำนัก

นายกรัฐมนตรี ผังเมืองระดับจังหวัดออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ผังเมืองรวมจัดทำเป็นกฎกระทรวง หรือเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น และผังเมืองเฉพาะจัดทำเป็นพระราชกำหนด 4) ระยะเวลาในการใช้ผังเมือง กฎหมายฉบับใหม่ไม่กำหนดอายุของผังเมือง แต่ให้ทบทวนผังเมืองในทุก 5 ปี เพื่อให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้น (ฐานเศรษฐกิจ 2559, สรุปมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 กันยายน 2559) 5) หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองเป็นหน่วยงานเดิมคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง

ร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูประเทศ มีเนื้อหาคือ 1)เสนอให้มีการตั้งกรมการผังเมืองแยกออกจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองของประเทศในทุกระดับ และเพิ่มหมวดว่าด้วยผังพื้นที่พิเศษ และหมวดการพัฒนาเมือง 2)แบ่งผังออกเป็น 6 ประเภท คือ ผังประเทศ ผังภาค ผังจังหวัด ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ และผังพื้นที่พิเศษ 3)คณะกรรมการมี 3 ระดับ คือ 1.คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบผังประเทศ ผังภาค และผังพื้นที่พิเศษ 2.คณะกรรมการผังเมือง มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบผังจังหวัด ผังเมืองรวมที่กรมการผังเมืองเป็นผู้จัดทำ ผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวมที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ผังเมืองรวมในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 3. คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมในเขตจังหวัดที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการผังเมือง 4) การกำหนด การพัฒนาตามผังเมือง ผู้ตรวจการผังเมือง บทกำหนดลงโทษ การปรับปรุงกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.6 ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุง

1) หากมองผังเมืองเป็นเพียงเรื่องการกำหนดทิศทางการพัฒนา การควบคุมการพัฒนาการกำหนดการใช้ที่ดินให้มีประโยชน์สูงสุดแล้วผังเมืองอาจเป็นเอกสารทางเทคนิคของผู้เชี่ยวชาญหรือกฎระเบียบเท่านั้น แต่หากคิดบนพื้นฐานว่าผังเมืองเป็นอำนาจการต่อรองของคนในท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาเป็นการสะท้อนถึงสัมพันธภาพทางอำนาจ โดยสามารถกล่าวได้ว่าผังเมืองของท้องถิ่นคือรัฐธรรมนูญของท้องถิ่นซึ่งใช้เป็นแนวทางในการกำหนดความเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น การบริหารจัดการของชีวิตของคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีแล้วนั้น(พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ 2559) ท้องถิ่นต้องเป็นเจ้าภาพหลักในการกำหนดผังเมือง การวางและจัดทำผังเมืองจึงเป็นหน้าที่ของพลเมืองในการร่วมกันตัดสินใจในแบบที่คนในท้องถิ่นนั้นต้องการ ดังนั้นการกระบวนการจัดทำควรเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมอาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการผังเมืองรวมของชุมชน โดยคณะกรรมการเป็นตัวแทนของชุมชนในพื้นที่ ทั้งนี้ในการมีส่วนร่วมอาจดำเนินการในรูปแบบแบ่งคณะกรรมการผังเมืองออกเป็นหลายระดับ เช่น คณะกรรมการผังเมืองชุมชน คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด คณะกรรมการผังเมืองภาค และคณะกรรมการผังเมืองประเทศ เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนา การออกแบบ และการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยใช้ข้อมูล ความคิดเห็น ความต้องการของคนในพื้นที่มากำหนดยุทธศาสตร์ผังเมือง ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นการคำนึงถึงสิทธิชุมชนและการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นนั้น ทำให้คนในชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นเจ้าของในผังเมือง และนำไปสู่ความร่วมมือและการปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้หากการวางและจัดทำผังเมืองเป็นของรัฐบาลส่วนกลางในลักษณะกฎหมายหรือคำสั่ง หรือบริษัทรับจ้าง หรือคนนอกพื้นที่มาจัดการ ผังเมืองนั้นมักจะขาดจิตวิญญาณและพลังเพราะคนในท้องถิ่นไม่มีความผูกพันและหวงแหน นอกจากนี้การวางผังเมืองโดยคนภายนอกท้องถิ่นมักนำไปสู่การปรับเปลี่ยนจากคนในท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่นกรณีผังเมืองรวมจังหวัดระยองซึ่งพบว่ากลุ่มเกษตรกรเรียกร้องให้ยกเลิกผังเมืองสีม่วงออกจากพื้นที่ชุมชน เพื่อให้ผังเมืองในชุมชนเป็นเขตสุขภาพ และให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมจัดแนวพื้นที่กันชน เป็นต้น

ดังนั้นในการวางและจัดทำผังเมืองต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมด้านกระบวนการการมีส่วนร่วมที่มีวิธีการที่หลากหลายและมีความเข้มข้นในด้านเนื้อหามากกว่าที่กำหนดให้จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและการปิดประกาศ ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่รับผิดชอบและการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์(จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์ 2558) นอกจากนี้กฎหมายควรกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนใดอย่างไรในกระบวนการวางผงเมือง เพื่อไม่ให้การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเป็นเพียงการดำเนินการที่ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ให้เป็นช่องทางการมีส่วนร่วมที่ระดมความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผังเมือง

2) บทบาทของรัฐ รัฐควรมีบทบาทเพียงกำหนดกรอบการใช้อำนาจและการตัดสินใจและส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำผังเมืองได้ด้วยตนเอง เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสที่กระจายอำนาจทางด้านผังเมืองให้ท้องถิ่น รัฐเป็นผู้พิจารณาโดยภาพรวมและอำนาจในการตัดสินใจเป็นของท้องถิ่น โดยรัฐทำหน้าที่กำหนดแนวทางมาตรฐานกลางตามหลักวิชาการให้ท้องถิ่นปฏิบัติ หากการจัดทำผังเมืองใดไม่เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว รัฐมนตรีสามารถระงับการบังคับใช้ผังเมืองดังกล่าว (คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558) ดังนั้นสำหรับประเทศไทยรัฐส่วนกลางควรมีบทบาทดังนี้

(1) รัฐส่วนกลางควรจัดตั้งหน่วยงานกำหนดนโยบาย การกำหนดให้การผังเมืองเป็นนโยบายระดับชาติ การจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายผังเมืองระดับชาติเพื่อกำหนดนโยบายด้านการผังเมืองของประเทศให้มีความชัดเจน กำกับการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อการตัดสินใจทางนโยบาย ทั้งนี้ในเบื้องต้นกรมโยธาธิการและผังเมือง ในฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลางซึ่งในปัจจุบันเป็นองค์กรเดียวที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานด้านการผังเมือง มีฐานข้อมูลด้านการผังเมืองและแผนที่เพื่อการวางผังเมืองครอบคลุมพื้นที่เมืองทั่วทั้งประเทศ กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านผังเมือง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ สามารถวางผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เมื่อมีการถ่ายโอนการภารกิจด้านผังเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นทำหน้าที่ด้านการวางผังในระดับนโยบาย ทั้งผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาเมือง

(2) ด้านงบประมาณ รายได้เป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารและพัฒนาเมือง รายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบันมาจาก 2 ส่วนคือจากรัฐส่วนกลางและรายได้จากการจัดเก็บเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอในการจัดทำผังเมืองรวมที่ตรงกับความต้องการและผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่น รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เช่น การออกกฎหมายจัดเก็บภาษีเพื่อการพัฒนาเมือง เป็นต้น

(3) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 เพื่อให้มีการจัดทำผังในระดับนโยบายทั้งผังประเทศและผังภาค และการมีบทบัญญัติการบังคับใช้ผัง เพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับผังประเทศและผังภาค สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะควรมีการแก้ไขเพิ่มทางด้านหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมในท้องที่นั้นก่อน นอกจากนี้ควรปรับปรุงขั้นตอนการ

วางและทำผังเมืองรวมให้กระชับมากขึ้น เนื่องจากขั้นตอนมีความซับซ้อนยุ่งยาก และใช้เวลาในการดำเนินการนาน ทำให้ภารกิจด้านผังเมืองไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ(กุลธิดา บุญสิริชูโต 2555) ทั้งนี้ นอกจากปรับปรุงกฎหมายผังเมืองแล้วยังต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน

3) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การประสานงาน

การวางและจัดทำผังเมืองต้องใช้ความรู้ทางวิชาการหลายด้าน รวมทั้งต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ นอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่ประสานให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทำงานร่วมกัน กล่าวคือ 1) ภาคประชาชน เนื่องจากการวางผังเมืองเป็นการกำหนดทิศทางของเมือง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการในประชาชน ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองทั้งในรูปแบบในการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม 2) ภาคเอกชนเช่น เจ้าของธุรกิจด้านอุตสาหกรรม พานิชยกรรม เกษตรกรรม, ผู้พัฒนาที่ดิน, เจ้าของที่ดิน, ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน เป็นต้น 3)หน่วยงานของภาครัฐเช่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมที่ดิน กรมการปกครอง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติละสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง การประปานครหลวง การประปาภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม การสื่อสารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม เป็นต้น 4) สถาบันการศึกษา ซึ่งมีองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ สนับสนุนการวางและจัดทำผังเมือง

(2) การสร้างเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายการวางและจัดทำผังเมืองซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบของการมีส่วนร่วม การทำงานร่วมกัน สร้างความรู้ความเข้าใจ และการการรับผิดชอบร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างเครือข่าย1)สถาบันการศึกษา ซึ่งมีองค์ความรู้ทั้งที่เกิดจากการวิจัยและข้อมูลต่าง ๆ 2) เครือข่ายเมืองต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ เพื่อสร้างการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การวางผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ การแลกเปลี่ยนเทคนิคต่าง ๆ 3) องค์กรในระดับที่เหนือกว่าท้องถิ่นเช่น องค์กรในระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับรัฐส่วนกลาง การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่เหนือกว่าเพื่อที่จะสามารถทำงานร่วมกันหรือการได้รับการสนับสนุน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรในระดับที่เหนือกว่ายังมีบทบาทในการทำให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างเมืองหรือท้องถิ่นต่าง ๆ

(3) บทบาทด้านข้อมูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญทางด้านข้อมูลที่สะท้อนถึงความต้องการและสภาพการณ์ของชุมชนได้ดีกว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำฐานข้อมูล และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย รวมถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อความรวดเร็ว ความทันต่อสถานการณ์ของข้อมูล ซึ่งช่วยให้การวางและจัดทำผังเมือง การกำกับดูแล การสื่อสารข้อมูลให้ประชาชนรับรู้เพื่อสร้างการเข้าและปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้ตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาเมืองคือ เทศบาลนครยะลา กล่าวคือเมืองยะลาเป็นเป็นเมืองที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นเมืองที่มีผังเมืองที่ดี ถึงแม้ว่าการจัดวางผังเมืองที่ดีนั้นมีต้นทุนเดิมจากการวางผังเมืองในยุคสมัยของพระรัฐกิจวิจารณ์ แต่องค์กรปกครองส่วนถิ่นคือเทศบาลนครยะลาที่รับผิดชอบดูแลอยู่ในปัจจุบันก็ยังคงพัฒนาอย่างต่อเนื่องกล่าวคือ เมืองยะลาเป็นเมืองที่มีความเฉพาะ มีเอกลักษณ์ เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และเรื่องราวในพื้นที่ที่แตกต่างจากที่อื่นเช่น ปัญหาความไม่สงบในชายแดนใต้ที่มีความรุนแรง ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความแตกต่างทางบริบทของสังคม ดังนั้นการจัดการเมืองของเทศบาลนครยะลาจะไม่เป็นเมืองการจัดการเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการสร้างสังคมไม่ให้แตกแยก ให้คนในท้องถิ่นสามารถอยู่ร่วมกันได้ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นแบบมีทิศทาง เทศบาลจึงใช้วิธีการหรือบทบาทใน 4 ด้านหลัก(พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ 2558) คือ 1) สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนในเมือง คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเพื่อให้การบริหารเมืองยั่งยืน การพัฒนาเมืองต้องมาจากคนยะลา ซึ่งมีความเข้าใจท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความรัก เทศบาลสร้างการมีส่วนร่วมทุกระดับทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชนผ่าน เวทีสภาประชาชน เวทีสภากาแฟเพื่อประชาชน เทศบาลสัญจร การประชุมประธานชุมชนเป็นต้น 2) การทำงานแบบการกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการเมืองไปยังชุมชน โดยชุมชนต้องคิดโครงการ และบริหารจัดการเอง ซึ่งทำให้ชุมชนที่มีความแตกต่างกัน เช่น ค่านิยม แนวคิด ความพร้อมทางเศรษฐกิจ สามารถบริหารชุมชนในรูปแบบของตนเองที่ชุมชนต้องการ เช่น ด้านการจัดการความปลอดภัย ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการด้านการศึกษา การจัดการงบประมาณ 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ เทศบาลนครยะลาใช้แนวคิดการสร้างเครือข่ายในการพัฒนาเมืองโดยการดึงหน่วยงานต่าง ๆ โดยสร้างเป็นพันธมิตรเครือข่ายให้มากที่สุดทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ซึ่งการทำงานแบบสร้างเครือข่ายให้หน่วยงานเชื่อมโยงประสานกันจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเครือข่ายที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเมืองยะลา 4) การวางแผนอนาคตเมืองร่วมกัน การวางเป้าหมายการพัฒนาเมืองสู่ความยั่งยืน เช่น เมืองสุขภาวะ เมืองแห่งการเรียนรู้ เมืองแห่งสวน

การวางบทบาททั้ง 4 ด้านของเทศบาลนครยะลาในการพัฒนาเมืองดังกล่าวทำให้การพัฒนาเมืองภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการพัฒนาเมืองได้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันเมืองก็ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.3 บทสรุป

การผังเมืองมีความสำคัญในการพัฒนาเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะผังเมืองไม่ได้เป็นเพียงการจัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินเท่านั้น แต่ผังเมืองคือการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีความสุข ดังนั้นการจัดทำผังเมืองจึงต้องสอดคล้องกับบทบาทศักยภาพ ปัญหา และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ ตลอดจนความต้องการของประชาชน ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและมีภารกิจโดยตรงในการวางและจัดทำผังเมืองตามรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 จึงต้องมีบทบาทหลักในการวางและจัดทำผังเมือง โดยการประสานงาน การสร้างการมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย และการสร้างฐานข้อมูลของท้องถิ่น เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

บทที่ 3
แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม เพื่อรองรับสังคมผู้สูงวัย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้ศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งส่งผลต่อการจัดการด้านสุขภาพ จากนั้นจะได้วิเคราะห์ผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อพื้นที่ อันได้แก่บทบาทของภาคราชการในการจัดการด้านสุขภาพที่ต้องปรับเปลี่ยนตามไปด้วย อันนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพอำเภอ และการสร้างระบบสุขภาพชุมชน ท้ายที่สุดจะได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ตลอดจนแนวทางการดูแลผู้สูงอายุในสังคมผู้สูงวัยเป็นลำดับต่อไป

3.1 สภาพความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลต่อการจัดการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม

ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) โดยจากข้อมูลของ United Nations World Population Ageing พบว่า หลังจากปี พ.ศ. 2552 ประชากรที่อยู่ในวัยพึ่งพิงซึ่งได้แก่ เด็กและผู้สูงอายุ จะมีจำนวนมากกว่าประชากรในวัยแรงงาน และในปี พ.ศ. 2560 จะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ประชากรวัยเด็กน้อยกว่าผู้สูงอายุ สถานการณ์นี้เป็นผลมาจากการลดภาวะเจริญพันธุ์อย่างรวดเร็ว และการลดลงอย่างต่อเนื่องของระดับการตายของประชากร ทำให้จำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในหัวข้อนี้จึงจะได้ศึกษาถึง การสูงวัยของประชากรและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สถานการณ์นี้เป็นผลมาจากการลดภาวะเจริญพันธ์อย่างรวดเร็ว และการลดลงอย่างต่อเนื่องของระดับการตายของประชากร ทำให้จำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุของไทย เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

3.1.1 การสูงวัยของประชากร: การเพิ่มขึ้นของประชากรไทยช้าลงแต่ผู้สูงอายุกลับเพิ่มขึ้น

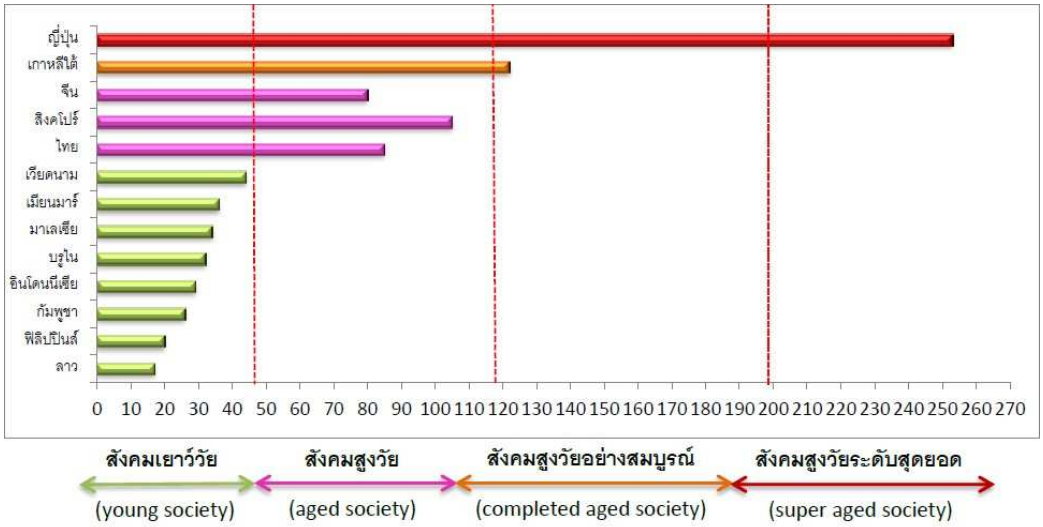
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 3 - 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ประเทศเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงวัยตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2543 - 2544 คือ มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปี คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ10 ของประชากรทั้งหมด นอกจากสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีอีกตัวบ่งชี้หนึ่งที่แสดงถึงการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยแล้วนั่น คือ “ดัชนีการสูงวัย” (Aging index) ซึ่งแสดงถึงการเปรียบเทียบโครงสร้างการทดแทนกันของประชากรกลุ่มผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปี ขึ้น ไป) กับกลุ่มประชากรวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) โดยดัชนีการสูงวัยมีค่าต่ำกว่า 100 แสดงว่าจำนวนประชากรสูงอายุมีน้อยกว่าจำนวนเด็ก แต่ในทางตรงข้าม ถ้าดัชนีมีค่าเกินกว่า 100 แสดงว่าจำนวนประชากรสูงอายุมีมากกว่าจำนวนประชากรเด็ก

ปัจจุบันประชากรโลกมีอายุสูงขึ้น จึงมีการใช้ดัชนีการสูงวัยจำแนกสังคม (ปราโมท, 2556) ดังนี้

- สังคมเยาว์วัย (young society) หมายถึง ค่าดัชนีต่ำกว่า 50
- สังคมสูงวัย (aged society) หมายถึง ค่าดัชนีระหว่าง 50 - 119.9
- สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (completed aged society) หมายถึง ค่าดัชนีระหว่าง 120 - 199.9
- สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (super aged society) หมายถึง ค่าดัชนีตั้ง แต่ 200 ขึ้น ไป

ประชากรโลกได้เปลี่ยนผ่านสู่ประชากรสูงวัย กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสมาชิกในยุโรป อเมริกาเหนือ ได้เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์แล้ว (Population Reference Bureau, 2012) ในขณะ

ที่บางประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ได้เข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดแล้วเช่นกัน ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มสังคมสูงวัยของกลุ่มประเทศอาเซียนเป็นอันดับที่ 2 รองจากประเทศสิงคโปร์ (แผนภาพที่ 1)



ที่มา : ปราโมทย์ ปราสาทกุล “สถานการณ์ผู้สูงอายุ แนวโน้มและผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, 2556

สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 7 ขึ้นไป ในขณะที่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 14 ขึ้นไป (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2558)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” (Older person) หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปและได้แบ่งระดับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ7 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

2. ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

3. ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged society) หมายถึงสังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่า ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงว่าประเทศนั้นเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่

ทั้งนี้องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่า ในช่วงปี 2001-2100 เป็นศตวรรษแห่งผู้สูงอายุ โลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละประเทศจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านการแพทย์ การโภชนาอาหาร

จากข้อมูลประชากรของประเทศไทยปี พ.ศ. 2556 ประชากรไทยมีจำนวน 64.6 ล้านคน เป็นผู้สูงอายุมากถึง 9.6 ล้านคน คาดว่าในปี พ.ศ. 2573 จะมีจำนวนผู้สูงอายุ 17.6 ล้านคน (ร้อยละ 26.3) และปี พ.ศ. 2583 จะมีจำนวนถึง 20.5 ล้านคน (ร้อยละ 32.1) ซึ่งหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน ได้ร่วมกันดำเนินงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ

สำหรับประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ สรุปว่าไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 โดยมีประชากรผู้สูงอายุ ร้อยละ 10.4 ของประชากรทั้งประเทศและคาดว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ในช่วงปี ค.ศ. 2024-2025 (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557)

3.1.2 การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงสาเหตุของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ตลอดจนผลที่ตามมาคือรูปแบบการพึ่งพิงเปลี่ยนไปทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

3.1.2.1 สาเหตุ

สาเหตุของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุประกอบด้วยหลายสาเหตุ ได้แก่

1) การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเจริญก้าวหน้าทำให้สามารถเพิ่มสวัสดิการแก่ประชาชนได้มากขึ้น มีการพัฒนาทางด้านสาธารณสุข อนามัยโรงพยาบาลและการคมนาคมขนส่งได้อย่างทั่วถึง ขณะที่ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีการบริโภคที่ถูกหลักโภชนาการ มีการศึกษารู้จักดูแลรักษาสุขภาพอนามัย ทำให้ประชาชนมีอายุยืนมากขึ้น

2) ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการแพทย์ ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีความก้าวทางทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้มีการพัฒนาทางด้านการแพทย์และมีนวัตกรรมใหม่ที่รักษาโรคและควบคุมโรคระบาด การบำรุงร่างกายให้มีสุขภาพแข็งแรง ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาว

3) นโยบายการวางแผนครอบครัวหรือการควบคุมการมีบุตร จากนโยบายวางแผนครอบครัวให้มีบุตรน้อยลงเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนไป การมีบุตรมากอาจก่อให้เกิดภาระเพิ่มขึ้นและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศทำให้บางประเทศที่มีนโยบายวางแผนครอบครัว มีผลทำให้อัตราการเกิดลดลงอย่างรวดเร็ว หรือตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอย่างกรณีประเทศจีนที่มีนโยบายควบคุมการมีบุตร ซึ่งเห็นผลได้อย่างรวดเร็วทำให้อัตราการเกิดลดลงและผลที่ตามมาทำให้จีนเป็นประเทศหนึ่งที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ค่านิยมและทัศนคติภายใต้ในยุคที่มีการแข่งขัน ค่านิยมและทัศนคติของสังคมเปลี่ยนไปทำให้ผู้หญิงมีการแต่งงานลดลง หรือมีการหย่าร้างเพิ่มขึ้น มีบุตรน้อยลงทำให้อัตราการเกิดลดลงโครงสร้างสังคมเปลี่ยนไปมีวัยเด็กน้อยลงขณะที่มีวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557

3.1.2.2 ผลที่ตามมา : รูปแบบการพึ่งพิงเปลี่ยนไป

แนวโน้มสังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั่วโลกโดยเริ่มจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีและตามมาด้วยประเทศกำลังพัฒนา เมื่อมีผู้สูงอายุมากขึ้นทำให้ปัจจัยการผลิตทางด้านแรงงานลดลงการออมลดลง รัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการและการ

รักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นเพื่อดูแลและปฐมพยาบาลผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้การลงทุนลดลงรายได้ประชาชาติลดลง ทั้งนี้ การที่แรงงานลดลงอาจแก้ไขโดยการนำเทคโนโลยีเครื่องจักรมาใช้ทดแทนแรงงานคนหรือใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น หากไม่มีการเตรียมความพร้อมการจัดสรรทรัพยากรแรงงานที่จะลดลงจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทำให้รายได้ประชาชาติลดลงได้ ดังนั้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โครงสร้างของประชากรเปลี่ยนแปลงไปมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้นย่อมทำให้เกิดผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

1) ด้านเศรษฐกิจ

(1) ทางด้านการผลิต เมื่อโครงสร้างของประชากรเปลี่ยนไปมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้นขณะที่มีวัยทำงานเท่าเดิมหรือลดลงจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการผลิต ทำให้การผลิตและกำลังแรงงานน้อยลงผลิตภาพการผลิตลดน้อยลงหรืออุปทานแรงงานลดลงซึ่งอาจจะส่งผลทำให้ค่าแรงสูงขึ้นได้หรือเกิดการขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้ อาจแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานโดยการใช้เครื่องมือเครื่องจักรหรือนำเทคโนโลยีเข้ามาทดแทนแรงงานคน หรือการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะส่งผลทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวมากขึ้น

(2) ทางด้านการลงทุนและการออม เมื่อมีวัยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการลงทุนน้อยลง วัยสูงอายุหรือวัยเกษียณขาดรายได้หรือมีรายได้น้อยลงทำให้มีการออมลดลง ในขณะที่วัยทำงานต้องรับภาระมากขึ้นทำให้มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจึงส่งผลให้มีเงินออมน้อยลงและ เงินลงทุนลดลง สำหรับภาครัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการมากขึ้นเพื่อบริการสังคม ทางด้านสุขภาพแก่ผู้สูงอายุ ทำให้การลงทุนและการออมของประเทศลดลง

(3) ทางด้านผลผลิตหรือรายได้ประชาชาติ สัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) หรือรายได้ประชาติชาติน้อยลง และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลลดลง ผลิตภาพการผลิตลดลง

(4) ทางด้านการคลัง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น ภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข การแพทย์ บริการสังคมแก่ผู้สูงอายุมากขึ้นและต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากไร้ถูกทอดทิ้งมากขึ้น ขณะที่งบประมาณรายได้ลดลง เก็บภาษีรายได้น้อยลงเนื่องจากมีวัยผู้สูงอายุซึ่งไม่มีรายได้มีสัดส่วนที่มากขึ้น

2) ด้านสังคม

(1) ปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง การที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานจะต้องทำงานมากขึ้นและต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น บางครั้งอาจทำให้ผู้สูงอายุขาดความอบอุ่นหรืออาจถูกทอดทิ้งได้

(2) ปัญหาทางด้านสภาพจิตใจ เมื่อถึงวัยเกษียณอายุ ไม่ได้ทำงานทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกเหงา ไม่ภาคภูมิใจเหมือนเป็นภาระกับลูกหลาน อาจรู้สึกน้อยใจ ซึมเศร้า จึงจำเป็นต้องมีคนดูแลเอาใจใส่

(3) ปัญหาสุขภาพร่างกาย ตามปกติผู้สูงอายุจะมีสุขภาพร่างกายเสื่อมโทรม ไม่แข็งแรง จึงจำเป็นต้องมีผู้ดูแลเอาใจใส่และจะต้องใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทำให้มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นขณะที่ไม่มีรายได้ จึงทำให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ลำบาก หากไม่มีการวางแผนสะสมเงินออมเพื่อเก็บไว้ใช้จ่ายในวัยชราจึงจำเป็นที่จะเตรียมพร้อมรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จะต้องมีการวางแผนการออม การลงทุนและการบริโภคเพื่อที่จะเตรียมพร้อมเมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ เนื่องจากเมื่อสูงอายุแล้วจะต้องหยุดทำงานและขาดรายได้ จึงจำเป็นต้องเตรียมสะสมเงินออมหรือวางแผนการลงทุนเพื่อจะได้มีรายได้หรือเงินสะสมไว้ใช้ในช่วงที่สูงอายุหรือสามารถนำเงินออมที่สะสมไว้มาใช้ในช่วงบั้นปลายชีวิต (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557) กล่าวโดยสรุปโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย กล่าวคือ มีจำนวนประชากรสูงอายุมากกว่าจำนวนประชากรเด็ก

นั้นมีสาเหตุมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและทางการแพทย์ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ปรากฏการณ์สังคมผู้สูงวัยนี้ย่อมส่งผลต่อรูปแบบการพึ่งพิงของประชากร กล่าวคือเมื่อมีผู้สูงอายุมากขึ้นแต่ประชากรวัยเด็กลดลง ประชากรวัยแรงงานลดลง ทำให้กำลังการผลิตลดลง อัตราการออมลดลง รัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลง แต่อัตราความต้องการสวัสดิการสังคมจากรัฐสูงขึ้น รัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.2 บทวิเคราะห์ : การปรับบทบาทของภาคราชการในการจัดการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม

ในหัวข้อนี้จะได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในหัวข้อก่อนหน้านี้ซึ่งส่งผลต่อพื้นที่ จนต้องมีการปรับบทบาทของภาคราชการในการจัดการด้านสุขภาพ นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (District Health Board : DHB) เป็นองค์กรกลางในการบูรณาการด้านการบริหารจัดการสุขภาพในพื้นที่ โดยมีหน่วยบริการปฐมภูมิ (Primary Care Cluster : PCC) เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบสุขภาพชุมชน ตลอดจนข้อสังเกตต่อการดำเนินการข้างต้นเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป

3.2.1 สภาพปัญหาและผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อพื้นที่

จากการศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยประกอบกับสภาพความเปลี่ยนแปลงด้านสุขภาพอนามัยและโครงสร้างประชากรดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลกระทบถึงการบริหารงานภาครัฐในประเด็นการบริการจัดการด้านสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุหลายประการซึ่งจะได้ศึกษาโดยลำดับ ดังนี้

ระบบสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมและเป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงของทุกประเทศองค์การอนามัยโลกได้เสนอว่าระบบสุขภาพเป็นระบบความสัมพันธ์ทั้งมวลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ โดยไม่จำกัดเพียงระบบบริการสาธารณสุขเท่านั้น ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ระบุว่าระบบสุขภาพจะต้องส่งเสริมคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในสังคมโดยการพัฒนาระบบสุขภาพต้องคำนึงถึงปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Determinants of Health) ที่มีความหลากหลายทั้งจากภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และอื่น ๆ โดยจะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาวะที่ยั่งยืนและการพึ่งตนเองได้ของประชาชนบนพื้นฐานของหลักคุณธรรม จริยธรรม มนุษยธรรม ธรรมาภิบาล ความรู้และปัญญา ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยคนจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสุขภาพรวมทั้งต้องมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

ปัญหาเรื้อรังในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ส่งผลต่อปัญหาการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข มีสาเหตุหลายประการ

ประการแรก การแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ออกตามขอบเขตอำนาจของแต่ละหน่วยงาน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลเกิดปัญหาการขาดความเชื่อมโยงและขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านสุขภาพ เช่น กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ล้วนได้รับข้อมูลที่สอดคล้องตรงกันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพังนั้นไม่มีศักยภาพที่จะดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดแคลนทั้งความรู้ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์และการสาธารณสุข งบประมาณ อาคารสถานที่ ขาดแคลนแพทย์และบุคลากรทางสาธารณสุข ตลอดจนอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่

ทันสมัย การดำเนินการที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่สามารถดูแลประชาชนได้ดีเท่าที่ควร ด้วยการบริหารจัดการภายในระบบบริการสุขภาพเป็นไปในลักษณะ “แยกส่วน” จึงเกิดช่องว่างทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรและการให้บริการต่อประชาชน รวมทั้งทีมผู้ให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนยังมีลักษณะเฉพาะกลุ่ม ขาดความหลากหลาย ขาดกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและการบูรณาการในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาสุขภาพของประชากรในระดับพื้นที่และท้องถิ่น อีกทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบบางประการยังไม่เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพและการมีสุขภาพที่ดีในระดับชุมชน ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างไม่ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดบทบาทใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัจจัยเสี่ยงและภาวะคุกคามสุขภาพโดยชุมชนเองโดยมีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมดำเนินการด้วย ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ผู้ประกอบการด้านสาธารณสุขภาคเอกชนในพื้นที่ รวมถึงภาคประชาสังคม เช่น ปราชญ์ชาวบ้านซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอรูปแบบและวิธีการดูแลสุขภาพของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีอัตลักษณ์เฉพาะได้ อันเป็นหลักการที่สำคัญเพื่อสร้างความต่อเนื่องและยั่งยืนของการพัฒนา

ประการที่สอง ในปัจจุบันระบบสุขภาพของทุกประเทศทั่วโลกกำลังประสบปัญหาท้าทายที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวการณ์ที่มีความหลากหลายทั้งโครงสร้างของประชากรที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ตลอดจนการเกิดปัจจัยภัยคุกคามสุขภาพของประชาชนจากภาวะโรคที่มีแนวโน้มเป็นโรคไม่ติดต่อหรือโรคเรื้อรัง เช่น รูปแบบการใช้ชีวิตประจำวันที่ผู้คนต้องเร่งรีบกับการทำงานและเสียเวลาไปจากการจราจรติดขัดบนท้องถนน ทำให้พฤติกรรมการบริโภคอาหารไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ ขาดการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ นำไปสู่โรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง ไขมันในหลอดเลือดสูงเพิ่มมากขึ้น การเกิดโรคอุบัติใหม่ในพืชและสัตว์ โรคติดต่อจากสัตว์สู่คนมีแนวโน้มซับซ้อน รุนแรง และควบคุมยากขึ้น ขณะเดียวกันโรคมะเร็งและอุบัติเหตุยังถือเป็นสาเหตุการเสียชีวิต 2 อันดับแรกของคนไทย รวมถึงการเคลื่อนย้ายของประชากร การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติซึ่งอาจนำพาโรคติดต่อเข้ามา ทั้งการเกิดภัยธรรมชาติที่จะมีความรุนแรงและมีความถี่มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยีทางการแพทย์ของคนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ การให้บริการทางการแพทย์ที่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการในพื้นที่ ผู้รับบริการแออัดกระจุกตัวอยู่ที่โรงพยาบาลขนาดใหญ่ ปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มส่งผลต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก และทำให้การจัดบริการด้านสุขภาพในรูปแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างครอบคลุม ทั่วถึง และเท่าเทียม

ประการที่สาม กลไกทางการเงิน มีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนและขาดกลไกที่ช่วยเพิ่มศักยภาพทางการเงินของระบบบริการสุขภาพ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเข้ามาแทรกแซงการใช้จ่ายเงินเพื่อการดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งซึ่งจัดทำโครงการดูแลสุขภาพประชาชนในพื้นที่โดยการตรวจคัดกรองประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการป่วยเป็นโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง เช่น เบาหวาน ความดันโลหิตสูง ไขมันในเส้นเลือด ฯลฯ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่าการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในการเข้าไปตรวจคัดกรองดังกล่าว และมีคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นคืนเงินที่ได้จ่ายไปทั้งหมด

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับฐานข้อมูลด้านสุขภาพและสวัสดิการของประชาชนในพื้นที่ กลไกการบันทึกและใช้ข้อมูลในภาพรวม ทั้งภาครัฐและเอกชน ยังคงมีความอ่อนแอ ขาดระบบข้อมูลเพื่อการเฝ้าระวังด้านการป้องกันโรคและภัยคุกคามสุขภาพซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพบริการสุขภาพในพื้นที่

ยิ่งไปกว่านั้น ในปัจจุบันระบบการสาธารณสุขของทุกประเทศทั่วโลกประสบปัญหาท้าทายที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกับประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวการณ์ที่มีความหลากหลาย ทั้งโครงสร้างของประชากรที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ตลอดจนการเกิดปัจจัยภัยคุกคามสุขภาพของประชาชนจากภาวะโรคที่มีแนวโน้มเป็นโรคไม่ติดต่อหรือโรคเรื้อรัง เช่น รูปแบบการใช้ชีวิตประจำวันที่ผู้คนต้องเร่งรีบกับการทำงานและเสียเวลาไปจากการจราจรติดขัดบนท้องถนน ทำให้พฤติกรรมการบริโภคอาหารไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ ขาดการออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ นำไปสู่โรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง ไขมันในหลอดเลือดสูงเพิ่มมากขึ้น การเกิดโรคอุบัติใหม่ในพืชและสัตว์ โรคติดต่อจากสัตว์สู่คนมีแนวโน้มซับซ้อน รุนแรง และควบคุมยากขึ้น รวมถึงการเคลื่อนย้ายของประชากร การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติซึ่งอาจนำพาโรคติดต่อเข้ามา ทั้งการเกิดภัยธรรมชาติที่จะมีความรุนแรงและมีความถี่มากขึ้น ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยีทางการแพทย์ของคนกลุ่มต่าง ๆ ขณะเดียวกันโรคมะเร็งและอุบัติเหตุยังถือเป็นสาเหตุการเสียชีวิต 2 อันดับแรกของคนไทย ซึ่งปัญหาสุขภาพเหล่านี้มีแนวโน้มที่เกิดจากพฤติกรรมและวิถีการใช้ชีวิตของประชาชนซึ่งส่งผลต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

ดังนั้น ในการพัฒนาระบบสุขภาพสวัสดิการสังคมของประเทศไทยจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูประบบสุขภาพทั้งในด้านของระบบบริการสุขภาพที่ต้องมุ่งเน้นการให้บริการในระดับปฐมภูมิที่จะสามารถเชื่อมระหว่างชุมชนและการบริการในโรงพยาบาลได้อย่างไร้รอยต่อ รวมถึงการมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคที่เข้มแข็ง โดย**บูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วน** ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ได้แก่ ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีจุดแข็งในแง่ของงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีจุดแข็งในแง่ของความยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งภาคเอกชนซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ และภาคประชาสังคมเพื่อเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ร่วมกันเฝ้าระวังปัญหาสุขภาพ ให้สามารถจัดบริการสุขภาพในระดับพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นด้านสุขภาพของประชาชนในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2564) ที่เสนอให้มีการมุ่งเน้นด้านการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค โดยเน้นการป้องกันและควบคุมปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Determinants of Health) รวมถึงการส่งเสริมการให้ความสำคัญของมิติสุขภาพในทุกนโยบายสาธารณะ (Health in All Policies) เพื่อให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่ส่งผลต่อสุขภาพของประชาชน (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2559)

3.2.2 การดำเนินการปรับบทบาทของภาคราชการในการจัดการสุขภาพในปัจจุบัน

จากผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงด้านสุขภาพอนามัยและโครงสร้างประชากรที่ส่งผลต่อบทบาทของภาคราชการในการจัดการเชิงพื้นที่ ได้นำมาสู่ข้อเสนอกรอบการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ และปัจจุบันได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำกรอบแนวคิดของสภาปฏิรูปมาขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ **คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ**และ**หน่วยบริการปฐมภูมิ**

3.2.2.1 คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (District Health Board : DHB)

ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าในปัจจุบันการบริหารจัดการระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในระบบบริการสุขภาพเป็นไปในลักษณะแยกส่วนเกิด “ช่องว่าง” ทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรและการให้บริการต่อประชาชน รวมทั้งทีมผู้ให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนยังเป็นเฉพาะกลุ่ม ขาดความหลากหลาย ประชาชนจึง

เข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างไม่ทั่วถึง ประกอบกับ สถานการณ์ที่มีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย ปัจจัยคุกคามสุขภาพและภาวะโรคของประชาชนที่มีแนวโน้มเป็นโรคไม่ติดต่อ โรคเรื้อรังเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การจัดบริการด้านสุขภาพไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างครอบคลุม ทั่วถึง และเท่าเทียม นอกจากนั้นกลไกทางการเงินมีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนและขาดกลไกที่ช่วยเพิ่มศักยภาพทางการเงินของระบบบริการสุขภาพ อีกทั้งกลไกการบันทึกและใช้ข้อมูลในภาพรวม ทั้งภาครัฐและเอกชน ยังคงมีความอ่อนแอ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพบริการสุขภาพ

1) ความเป็นมาและพัฒนาการ

ปัจจุบันแม้ประเทศไทยจะมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการและผู้ใช้บริการได้มากขึ้น หากแต่การจัดบริการสุขภาพปฐมภูมิและระบบสุขภาพชุมชนให้เข้มแข็งครอบคลุมมากยิ่งขึ้นนั้นก็เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ซึ่งการบริหารจัดการโรงพยาบาลของรัฐยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน ยังมีปัญหาด้านการบริหารจัดการในการประสานส่งต่อผู้ป่วย สถานบริการในชนบทยังคงประสบปัญหาเรื้อรังจากการขาดแคลนแพทย์และบุคลากรทางด้านสาธารณสุขในขณะที่บุคลากรทางการแพทย์ของไทยส่วนใหญ่เป็นแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนฉะนั้นทิศทางของระบบสุขภาพจึงจำเป็นต้องเพิ่มความหลากหลาย เน้นให้ประชาชนทุกกลุ่มวัยตระหนักในสุขภาพของตนเอง ลดปัจจัยพฤติกรรมเสี่ยง ให้ความสำคัญกับสุขภาพในมิติที่กว้างกว่าบริการทางการแพทย์ สร้างเสริมระบบบริการสุขภาพปฐมภูมิที่เอื้อต่อการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นโดยเฉพาะการมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ การบูรณาการการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ ในระบบสุขภาพเพื่อให้เกิดเอกภาพ พัฒนาศักยภาพของบุคลากรและหน่วยบริการในการรองรับสภาพปัญหาสุขภาพที่เปลี่ยนไป และสร้างความเป็นธรรมด้านสุขภาพแก่ประชาชน ลดการรวมศูนย์การอภิบาลระบบสุขภาพโดยรัฐ (Governance by State) กระจายอำนาจ ทุน และทรัพยากร ให้ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่อภิบาลระบบสุขภาพด้วยตนเอง

พัฒนาการของระบบบริการสุขภาพของไทย มีประสบการณ์ของการอภิบาลระบบบริการด้วยการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งการบริหารจัดการผ่านกลไกในระบบราชการ และการบริหารจัดการผ่านกลไกทางการเงินภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการและประกันสุขภาพภาครัฐ บนปรากฏการณ์ของการให้บริการที่มีผู้รับบริการแออัดสถานบริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงพยาบาลขนาดใหญ่ โดยมีความเชี่ยวชาญในการให้การวินิจฉัยและให้การดูแลองค์ประกอบในความเป็น “โรค” ของผู้รับบริการ บนข้อจำกัดของการทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นโรคกับความจำเพาะของแต่ละบุคคล ครอบครัวและชุมชน ทำให้ระบบบริการสุขภาพของประเทศในปัจจุบัน นอกจากมีคุณลักษณะของการรวมศูนย์ด้านการบริหารจัดการแล้ว การให้บริการในระบบบริการยังมีคุณลักษณะของการมี **“โรงพยาบาลเป็นฐานและโรคเป็นศูนย์กลาง”** (World Health Organization, 2008) ท่ามกลางปัญหาสุขภาพและปัญหาของระบบบริการสุขภาพในปัจจุบันและในอนาคต เช่น สังคมสูงวัย ปัจจัยภัยคุกคามทางสุขภาพที่เพิ่มขึ้น การขาดแคลนบุคลากรในชนบท ความไม่เท่าเทียมของการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ การขาดแคลนการบริหารจัดการทรัพยากรทางสุขภาพในเขตเมือง ความต้องการการใช้บริการด้านสุขภาพที่เพิ่มมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนด้านสุขภาพ เป็นต้น ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข บนพื้นฐานของการมีระบบบริการสุขภาพที่มีคุณลักษณะของ **“การมีพื้นที่เป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลาง”** (World Health Organization, 2015)

ระบบบริการสุขภาพที่มีคุณลักษณะของการมีพื้นที่เป็นฐานและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีหลักฐานยืนยันว่า (World Health Organization, 2015) ช่วยเพิ่ม สุขภาวะ เพิ่มความเป็นธรรม ส่งเสริมการ

มีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมตัดสินใจ พร้อมไปกับการเพิ่มสมรรถนะทางสุขภาพ ทั้งระดับรายบุคคล ครอบครัว ชุมชน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ บนพื้นฐานของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นระบบกับองค์ประกอบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบที่มีความใกล้ชิดประชาชน ในบริบทของระบบสุขภาพพื้นที่/อำเภอทั้งภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนเช่น ผู้ให้บริการ ทีมผู้ให้บริการ สถานบริการทางสุขภาพต่าง ๆ โรงพยาบาลสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสุขภาพ รัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่/อำเภอเป็นต้น บนเงื่อนไขของการมี “ทีมบริหารจัดการ” ทำหน้าที่อภิบาล **ระบบสุขภาพพื้นที่/อำเภอ (District/Local Health System Governance)** เพื่อการบริหารจัดการโดยมีพื้นที่เป็นฐานและ “ทีมผู้ให้บริการ” ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนให้บริการมีคุณลักษณะของการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ดังนั้น การปฏิรูประบบบริการสุขภาพจึงเป็นการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนฐานของระบบบริการ จากโรงพยาบาลเป็นฐาน สู่การมีพื้นที่เป็นฐาน และจากบริการภายในระบบที่มีโรคเป็นศูนย์กลาง สู่บริการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อทำให้ระบบบริการสุขภาพมีคุณลักษณะของการมีพื้นที่เป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยได้กำหนดหลักการ (Conceptual design) กรอบการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ และได้นำเสนอในขั้นรับหลักการในสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2558

แนวทางนี้เป็นการนำเสนอภาพการจัดการสุขภาพในระดับอำเภอ/พื้นที่ (District/Local Health) ทำให้ในระดับพื้นที่มีความเข้มแข็ง บนพื้นฐานของการมีระบบที่สามารถตอบสนองตามความจำเป็นทางสุขภาพส่งผลให้เกิด “สุขภาวะ (Well-being)” ทั้งในระดับรายบุคคล-ครอบครัว-ชุมชน และทำให้ภาพรวมของทั้งอำเภอ/พื้นที่ มีคุณลักษณะของการเป็น “อำเภอ/เมืองสุขภาพดี (Healthy District/City)” เป็นการดำเนินการโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบบริการสุขภาพปฐมภูมิ เชื่อมต่อกับระบบสุขภาพชุมชน ควบคู่กับ**การปฏิรูประบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการดูแลตนเองของประชาชน** (Health Information for Self Care) ซึ่งจะเป็นจุดเปลี่ยนทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเพื่อการดูแลตนเองที่ถูกต้องเชื่อถือได้ และสามารถนำไปปฏิบัติเพื่อปรับเปลี่ยนสู่พฤติกรรมสุขภาพดี รวมถึงปฏิรูปให้มีการใช้**การแพทย์แผนไทย ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพ** ตามแนวคิด “**การแพทย์หลักของชาติ**” ในการพึ่งตนเองดูแลตนเองและบูรณาการอยู่ในการให้บริการสุขภาพทุกระดับ เพื่อตอบสนองตามความจำเป็นทางสุขภาพของประชาชน รวมทั้งมี**ระบบการสื่อสาร ระบบการแพทย์ฉุกเฉินระดับพื้นที่** เพื่อรองรับระบบการส่งต่ออย่างเป็นระบบเชื่อมโยง รวดเร็ว โดยมีองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินการเพื่อทำให้เกิดการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) ซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

แผนภาพที่ 2 การปฏิรูประบบบริการสุขภาพที่มีพื้นที่เป็นฐาน ประชาชนเป็นศูนย์กลาง



ที่มา : สภาปฏิรูปแห่งชาติ, **วาระปฏิรูปที่ 22 : การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ**

การปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนฐานของระบบบริการจาก “โรงพยาบาลเป็นฐาน” เป็น “พื้นที่เป็นฐาน” อยู่บนพื้นฐานของการไม่ลดความสำคัญของโรงพยาบาล โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการด้านการบริหารจัดการของระบบสุขภาพในระดับพื้นที่/อำเภอเพื่อทำให้มีการอภิบาลระบบสุขภาพพื้นที่/อำเภอ (District/LocalHealth System Governance) ผ่านการมี “**คณะกรรมการสุขภาพพื้นที่/อำเภอ (District/Local Health Board)**” โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการกล่าวได้ว่า การมีคณะกรรมการสุขภาพพื้นที่/อำเภอคือยุทธศาสตร์สำคัญ ที่เปรียบได้กับคานงัด (Main lever) ของการทำให้เกิดการเปลี่ยนฐานของระบบบริการ ประเด็นการมี **คณะกรรมการสุขภาพพื้นที่/อำเภอ (District/Local Health Board)** จึงได้รับการพิจารณาให้เป็นวาระการปฏิรูป **วาระแรกของการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ** การปฏิรูปเพื่อเปลี่ยน “ศูนย์กลาง” ของการให้บริการในระบบบริการจาก “โรค” เป็น”ประชาชน” เป็นศูนย์กลาง อยู่บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญกับการบูรณาการด้านการให้บริการโดยสร้าง พัฒนา และส่งเสริมให้ทีมผู้ให้บริการนอกจากมีคุณลักษณะของการให้บริการร่วมกันเป็นทีมในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่อยู่ในสถานบริการเดียวกันแล้ว ซึ่งในที่นี้เรียกคุณลักษณะของทีมในลักษณะนี้ว่า “ทีมแนวราบ (Horizontal Team)” ยังสามารถให้บริการร่วมกันเป็นทีมในลักษณะเชื่อมและยึดโยงอย่างเป็นระบบกับประชาชนทั้งในระดับรายบุคคล ครอบครัว และชุมชนซึ่งในที่นี้เรียกคุณลักษณะของทีมในลักษณะนี้ว่า “ทีมแนวดิ่ง (Vertical Team)” โดยเรียกทีมที่มีคุณลักษณะของการเป็นทั้งทีมแนวราบและทีมแนวดิ่งนี้ว่า “**ทีมแนวราบ/แนวดิ่ง (Matrix Team)**” กล่าวได้ว่า ทีมแนวราบ/แนวดิ่งคือ เป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อน (Key Driver) ในการทำให้การให้บริการในระบบบริการสุขภาพมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2559)

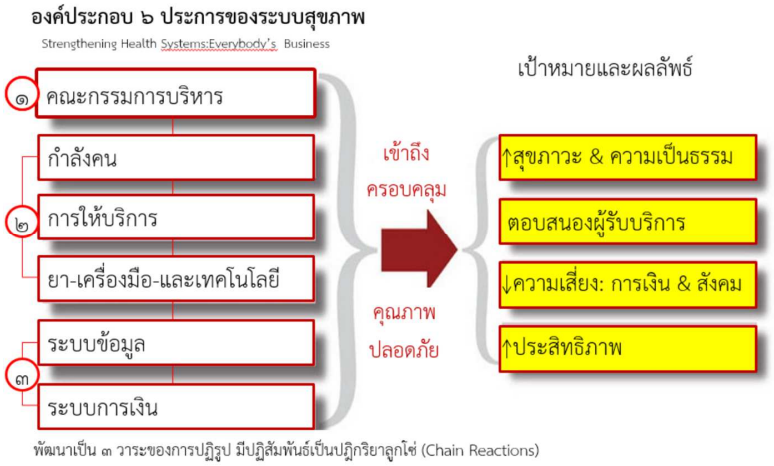
ผลการพิจารณาผ่านองค์ประกอบทั้ง 6 ประการ (Six Building Blocks) ของระบบบริการสุขภาพตามกรอบแนวคิดขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) โดยเน้นระบบบริการปฐมภูมิที่มีพื้นที่เป็นฐานและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง นำมาพิจารณาจัดกลุ่มเป็นวาระการปฏิรูประบบบริการสุขภาพได้ 3 วาระ ตามแผนภาพที่ 3 ประกอบด้วย

วาระที่หนึ่ง คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (District Health Board) เป็นจุดคานงัดสำคัญ (Main Lever) เปลี่ยน “ฐาน” ของ “ระบบ” และ “บริการ” โดยมีองค์ประกอบสำคัญของระบบบริการสุขภาพ คือ ภาวะการนำ และธรรมาภิบาล

วาระที่สอง ทีมผู้ให้บริการแนวดิ่ง/แนวราบ (Matrix Team) เป็นการขับเคลื่อนหลัก (Key Driver) เปลี่ยน “ศูนย์กลาง” ของ “ระบบ” และ “การให้บริการ”โดยมีองค์ประกอบสำคัญของระบบบริการสุขภาพประกอบด้วย กำลังคน การให้บริการ ยา-เครื่องมือ-และเทคโนโลยี

วาระที่สาม ระบบข้อมูล/กลไกการเงิน เป็นมาตรการ (เครื่องมือ) สำคัญที่ช่วยในการ “เปลี่ยน” และ “ขับเคลื่อน” และเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาควบคู่กัน จากการที่ข้อมูล นอกจากเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเพิ่มคุณภาพบริการแล้ว ยังเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการทำให้กลไกการเงินถูกนำไปใช้เป็น “เครื่องมือ” เพื่อเพิ่มผลิตภาพให้กับระบบได้อย่างมีพลัง (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2559)

แผนภาพที่ 3 องค์ประกอบสำคัญ 6 ประการของระบบบริการสุขภาพกับการจัดกลุ่มเป็น 3 วาระของการปฏิรูป



ที่มา : สภาปฏิรูปแห่งชาติ, **วาระปฏิรูปที่ 22 : การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ**

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิรูปประกอบด้วย การเพิ่มการเข้าถึง เพิ่มความครอบคลุม เพิ่มคุณภาพ และเพิ่มความปลอดภัย ให้กับระบบบริการ ส่งผลต่อการเพิ่มสุขภาวะ เพิ่มความเป็นธรรม ตอบสนองต่อความจำเป็นทางสุขภาพของประชาชน ลดความเสี่ยงทางการเงินและทางสังคม ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบบริการโดยรวม

ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ **กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ** จะต้องทำการศึกษาทดลองหารูปแบบการบริหารจัดการระดับพื้นที่โดยใช้แนวคิด **“พื้นที่เป็นฐาน ประชาชนเป็นศูนย์กลาง”** เพื่อสร้างเสริมความเข้มแข็งแก่ระบบสุขภาพอำเภอ โดยจะขับเคลื่อนให้ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องมาร่วมดำเนินการเพื่อให้ผลการศึกษาสอดคล้องกับความเป็นจริง สามารถปฏิบัติได้ และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของประเทศ กรอบความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต และสุขภาพของประชาชน ด้วยระบบสุขภาพอำเภอตามหลักการ “พื้นที่เป็นฐาน ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” ซึ่งต้องการให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และระบบสุขภาพ มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีการดูแลสุขภาพของตนเองอย่างจริงจัง ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชนให้เข้มแข็ง โดยการสร้างกลไกของเครือข่ายที่ประสานการทำงานร่วมกันเป็นการดำเนินงานที่ต้องการให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการระบบสุขภาพของตนเอง ซึ่งนับเป็นแนวทางใหม่ที่จุดมุ่งหมายอยู่ที่ประชาชน ไม่ใช่โรคภัย การทำงานจึงเคลื่อนย้ายไปที่ฐานล่าง เพิ่มพลังจากพื้นที่สู่การบริหารระดับบน เพื่อตอบโจทย์บริบทของพื้นที่ที่มีความจำเพาะ ซับซ้อนหลากหลาย ของแต่ละพื้นที่ การขับเคลื่อนในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องใช้การดำเนินงาน (ทดสอบ) ผ่านพื้นที่นำร่อง (Pilot implementation) เพื่อเพิ่มความชัดเจนและพิจารณาความสัมพันธ์กับโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ในระบบ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และบูรณาการร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน
2. เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (District Health Board)
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการระบบสุขภาพอำเภอ ที่เหมาะสมกับพื้นที่
4. เพื่อให้มีการจัดการทรัพยากร ด้านบุคลากร เทคโนโลยี สารสนเทศ องค์ความรู้และงบประมาณร่วมกัน

แนวทางดังกล่าวจะดำเนินการนำร่องผ่านพื้นที่เป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลางในปีงบประมาณ 2559 จำนวน 73 อำเภอ ด้วยความร่วมมือของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โดยมีเงื่อนไขในเบื้องต้นของการดำเนินการคือ จากความสมัครใจของพื้นที่เครือข่ายสุขภาพอำเภอที่เข้มแข็ง มีความหลากหลายของพื้นที่ ความหลากหลายของจำนวนประชากรทั้งในเขตเมือง เขตชนบท พื้นที่ลักษณะพิเศษ เช่น พื้นที่ชายแดน พื้นที่เกาะ พื้นที่ที่มีฐานทุนด้านสังคมและจะเป็นกรณีศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดกับการพัฒนาครอบคลุมให้ทั่วประเทศในระยะต่อไป

สิ่งที่คาดหวังจากการดำเนินการในครั้งนี้ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชนให้มีความความมั่นคงและยั่งยืน ส่งเสริมคุณค่าและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับระบบบริการที่ประชาชนเข้าถึงง่ายในลักษณะ “ใกล้บ้านใกล้ใจ” การสร้างเสริมสุขภาพอันนาไปสู่สุขภาวะที่ยั่งยืน และการพึ่งตนเองได้ของประชาชน เพื่อสร้าง “พลเมือง” ให้มีทักษะ (Hand) มีปัญญา (Head) มีสุขภาวะ (Health) และมีคุณธรรมจริยธรรม (Heart) บนพื้นฐานการมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั่นเอง

ต่อมาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2559 ณ โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการและคอนเวนชั่นเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ได้ทำพิธีลงนาม**บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระดับนโยบายร่วมกัน** และพิธีลงนาม**บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระดับพื้นที่** ระหว่างผู้อำนวยการ

โรงพยาบาล สาธารณสุขอำเภอ และนายอำเภอของพื้นที่ดำเนินการทั้ง 73 อำเภอ เพื่อร่วมกันจัดตั้ง **คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอ (District Health Board : DHB)** ขึ้นเพื่อขับเคลื่อนระบบสุขภาพอำเภอ (District Health System) (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2559)

2) โครงสร้างของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอซึ่งควรมีที่มาจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ไม่ควรมีจำนวนมากเกินไปเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการร่วมกันในรูปของคณะกรรมการฯ และมีจำนวนมากพอ เพื่อครอบคลุมความเป็นตัวแทนขององค์ประกอบต่าง ๆ ได้ครบถ้วน สำหรับประเทศที่มีหลักการและพัฒนาการของคณะกรรมการฯ ใกล้เคียงกับคณะกรรมการฯ ของประเทศไทยและมีจำนวนของคณะกรรมการที่เหมาะสม เช่น คณะกรรมการสุขภาพและสุขภาวะ (Health and Wellbeing Board) ของประเทศอังกฤษ ส่วนใหญ่มีกรรมการจำนวน 13-20 คน (The King Fund, 2013) คณะกรรมการบูรณาการร่วม (Integration Joint Board) ส่วนใหญ่มีจำนวน 20 คน (The Scottish Government, 2014) และคณะกรรมการสุขภาพอำเภอ (District Health Board) มีคณะกรรมการ 11 คน (The Ministry of Health of New-Zealand, 2017)

ในขณะที่คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสาธารณสุขอำเภอของไทยในปัจจุบัน (กรกฎาคม 2560) ที่ได้จัดตั้งไปแล้ว 73 แห่งนั้นมีจำนวนกรรมการอยู่ระหว่าง 14-41 คน อำเภอที่มีจำนวนกรรมการมากที่สุดคือ 41 คน ได้แก่ อำเภอเมืองกำแพงเพชร โดยในจำนวนนี้มีองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น 19 คน ส่วนอำเภอซึ่งมีจำนวนกรรมการน้อยที่สุด คือ 14 คน ได้แก่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา สำหรับองค์ประกอบ 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ในส่วนของภาครัฐ ได้แก่

(1) ตัวแทนของภาครัฐ จากส่วนกลางในภาคส่วนด้านมหาดไทย สุขภาพ พัฒนาสังคม การศึกษาและการเกษตรที่อยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอนั้น ๆ ซึ่ง องค์ประกอบในส่วนของตัวแทนภาครัฐถือเป็น “บุคลากรหลัก” ได้แก่ นายอำเภอเป็นประธาน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลอำเภอเป็นรองประธานและสาธารณสุขอำเภอเป็นเลขานุการ ยกเว้น อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน อำเภอวชิรบารมี จังหวัดพิจิตร และอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี มีหัวหน้ากลุ่มงานเวชกรรมสังคมของโรงพยาบาลเป็นเลขานุการ นอกจากนี้ยังมีตัวแทนของภาครัฐจากส่วนท้องถิ่นโดยให้ความสำคัญกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่หรืออำเภอนั้น **ในขณะนี้อยู่ระหว่างการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ** เพื่อกำหนดรายละเอียดของโครงสร้าง ที่มาของคณะกรรมการตลอดจนอำนาจหน้าที่และกลไกการทำงาน ซึ่งคาดว่ากรรมการในส่วนนี้จะมาจากการคัดเลือกกันเองและมีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของตำแหน่งทางการเมือง

(2) ตัวแทนของภาคเอกชน ซึ่งให้ความสำคัญกับนักธุรกิจทั่วไปที่อยู่ในเขตพื้นที่หรืออำเภอนั้น ๆ นอกจากนี้ ได้แก่ ตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพทางสุขภาพในภาคเอกชนโดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเจ้าของกิจการหรือผู้ให้บริการของโรงพยาบาลเอกชน คลินิกเอกชน ร้านขายยา หรือสถานบริการที่ให้บริการด้านสุขภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่หรืออำเภอ ซึ่งคาดว่าจะเป็นกรรมการผ่านการสรรหามีกำหนดวาระ 4 ปี

(3) ตัวแทนภาคประชาชน ให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่หรืออำเภอในความหมายของการเป็น “ผู้นำโดยธรรมชาติ” ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่

ได้รับการเคารพนับถือและได้รับการยอมรับว่าเป็น “ปราชญ์ชาวบ้าน” ทั้งนี้รวมถึง “ผู้นำทางศาสนา” ที่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอ นอกจากนี้ยังต้องประกอบด้วยตัวแทนสมาชิกของกลุ่ม ชมรมหรือองค์กรภาคประชาสังคม โดยให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม ชมรมหรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่หรืออำเภอ แนวโน้มน่าจะเป็นกรรมการผ่านการสรรหา มีวาระในตำแหน่ง 4 ปี

การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพอำเภอที่ผ่านมาซึ่งดำเนินการภายใต้ MOU ใน 73 พื้นที่และการขยายผลเป็น 200 พื้นที่ ยังคงเป็นช่วงเริ่มต้นของการให้การสนับสนุนเชิงนโยบายอย่างเป็นทางการต้องอาศัยความเป็นผู้นำของนายอำเภอ ร่วมกับผู้อำนวยการโรงพยาบาลและสาธารณสุขอำเภอ ผ่านการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ ภายในพื้นที่ เพื่อร่วมกันสรรหาคณะกรรมการฯ ให้มีองค์ประกอบจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ในจำนวนที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละอำเภอ จากนั้นจึงเสนอรายชื่อผู้ผ่านการสรรหาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแต่งตั้ง ส่วนกรณีกรุงเทพมหานคร การดำเนินการก็ควรอยู่บนหลักการเดียวกับการดำเนินการในจังหวัดต่าง ๆ โดยใช้ “เขต” ของกรุงเทพมหานครเป็น “พื้นที่” ในการดำเนินการ เนื่องจากมีขนาด (scale) ใกล้เคียงกับอำเภอ

เมื่อเดือนกรกฎาคม 2560 ได้มีการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ พ.ศ. .... ซึ่งได้กำหนดให้มี **“คณะกรรมการนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ”** ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับนโยบายที่ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ผู้จัดการ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นกรรมการ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่รับผิดชอบกลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาการสาธารณสุขเป็นเลขานุการ กรรมการชุดนี้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอนั้นมีการกำหนดไว้ในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้แต่ละอำเภอมี **“คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.)”** มีกรรมการไม่เกิน 21 คน ประกอบด้วย

(1) นายอำเภอเป็นประธาน

(2) ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกำนันหรือผู้แทนผู้ใหญ่บ้านในอำเภอ ที่นายอำเภอแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการโดยผู้แทนส่วนราชการหรือผู้แทนหน่วยของรัฐให้แต่งตั้งจากปลัดอำเภอ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล พัฒนาการอำเภอ ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ผู้แทนภาคเอกชนในอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 6 คน โดยคัดเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์และสาธารณสุข ผู้ประกอบวิชาชีพอื่น ผู้แทนสถานพยาบาลเอกชน ผู้แทนร้านขายยาที่ได้รับใบอนุญาตขายยาตามกฎหมายว่าด้วยยา ผู้แทนสถานประกอบกิจการด้านสุขภาพ ผู้แทนสถานศึกษาเอกชน หรือผู้แทนสถานประกอบกิจการอื่น เป็นกรรมการ

(4) ผู้แทนภาคประชาชนในอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 7 คน โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือศาสนา ผู้นำทางศาสนา เครือข่ายหรือองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุข เครือข่ายหรือองค์กรเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือเครือข่ายหรือองค์กรอื่นเป็นกรรมการ

ให้สาธารณสุขอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการอื่นเป็นเลขานุการได้ตามความเหมาะสม

3) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

จากกรอบแนวคิดของกระทรวงสาธารณสุข ได้ออกแบบให้คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งหรือคัดเลือก จากทั้งภาคสาธารณสุข ภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่น และชุมชน ในอำเภอนั้น ๆ มีวาระในการปฏิบัติงานตามที่กำหนด และมีหน้าที่ในการสนับสนุนและติดตามประเมินผลการดำเนินการให้บริการสุขภาพระดับอำเภอที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเป็นธรรม รวมถึงประสานงานกับทุกภาคส่วนในการพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับอำเภอ

คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นสุขภาพหลัก ๆ และประเด็นด้านการจัดการระบบและองค์กรต่าง ๆ ภายในอำเภอเป็นอย่างดี สนับสนุนให้เกิดการพัฒนานโยบายสุขภาพที่เหมาะสมและนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายของประเทศ คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอจะทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านวิชาชีพและการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการออกแบบกรอบบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอ ดังนี้

1. พิจารณาเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของอำเภอ แผนการปฏิบัติงานพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตประจำปี รวมถึงงบประมาณ

2. พิจารณาเห็นชอบรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตทุกไตรมาส รับทราบและเห็นชอบการจัดหาและนาทรัพยากรต่าง ๆ จากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ภายในอำเภอมาใช้ร่วมกันรวมถึงการดำเนินนวัตกรรมในการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อการพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนภายในอำเภอ

3. ติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของแนวทางปฏิบัติและกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในอำเภอ

4. สนับสนุนให้มีกลไกการประกันคุณภาพ โดยมีการติดตามทั้งภายในและภายนอกเกี่ยวกับสินทรัพย์ สถานที่ เครื่องมืออุปกรณ์ ทรัพยากรทั้งการเงินและบุคลากรในระดับอำเภอ

5. รับฟัง ข้อร้องเรียน คำอุทธรณ์ คำร้องทุกข์จากประชาชน ชุมชน สาธารณะ และจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริการสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในอำเภอ

6. สนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในอำเภอโดยรวมถึงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนท้องถิ่น และชุมชน

7. สนับสนุนและส่งเสริมกลไกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในอำเภออย่างยั่งยืน ตั้งแต่กระบวนการในการวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การติดตามและการประเมินผล

8. สนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการให้บริการสุขภาพในพื้นที่ของชุมชน ที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ประชาชนและชุมชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นธรรมและมีหลักประกันสุขภาพอย่างถ้วนหน้า โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

9. แต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยสมาชิกจากภาคสาธารณสุข และอาจรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่นและชุมชน ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการระบบสุขภาพอำเภอและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในอำเภอให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการประจำปี

10. แต่งตั้งคณะทำงานต่าง ๆ ของอำเภอ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานการพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในอำเภอที่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2559)

นอกจากนี้ ยังกำหนดประเด็นที่พื้นที่ส่วนใหญ่เลือกมาเป็นประเด็นที่ใช้ในการขับเคลื่อนระบบสุขภาพอำเภอ (District Health System : DHS) เรียงจากมากไปหาน้อย ได้แก่ การดูแลผู้สูงอายุผู้ด้อยโอกาส การแก้ปัญหาเรื่องโรคเรื้อรัง (Non-Communicable Disease : NCD) อย่างครบวงจร การแก้ปัญหาขยะและสิ่งแวดล้อม อาหารปลอดภัย อุบัติเหตุ พัฒนาการเด็ก คุ้มครองผู้บริโภค เกษตรปลอดภัย ยาเสพติด การออกกำลังกายและไข้เลือดออก เป็นต้น จากรายงานของการดำเนินการภายใน 73 พื้นที่ ในภาพรวมแต่ละพื้นที่มีประเด็นเพื่อการขับเคลื่อนโดยเฉลี่ยพื้นที่ละ 3 ประเด็น

ดังนั้น การขยายผลการดำเนินการภายใต้ MOU จาก 73 เป็น 200 พื้นที่ ควรมีคำสั่งลงนามโดยผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอในลักษณะเดียวกับที่มีการดำเนินการใน 73 พื้นที่ พร้อมกับมีการทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ มีการขับเคลื่อนและดำเนินการตามแผน พร้อมทั้งมีการเลือกประเด็นเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนระบบสุขภาพอำเภอด้วยในลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ พ.ศ. .... ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) ไว้ดังนี้

1. กำหนดแผนงาน เป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอำเภอ

2. ดำเนินการให้เกิดการขับเคลื่อนตามแผนงาน เป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ข้างต้นโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนภายในและภายนอกเขตอำเภอ

3. บูรณาการและระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในอำเภอ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนตามแผนงาน เป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอำเภอ

4. สนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. เสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดาเนินงานในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6. ประสานงานกับ พชอ. ในอำเภออื่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

7. ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอำเภอ

8. เรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชนในอำเภอ จัดส่งข้อมูล เอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ หรือการดำเนินงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอำเภอ

9. ปฏิบัติการอื่นใดที่จำเป็นและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามระเบียบนี้ หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ พชอ. หรือตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

การดำเนินการตามข้อ 1 ให้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอำเภอ และภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประเมินสถานการณ์และสภาพปัญหาต่าง ๆ ในอำเภอด้วย

3.2.2.2 การสร้างระบบสุขภาพชุมชน

นอกเหนือจากการปรับบทบาทการจัดการเชิงพื้นที่และกำหนดบทบาทของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการดำเนินการ “เชิงโครงสร้าง” เพื่อสร้างแนวทางในการปฏิรูประบบบริหารจัดการด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งส่งผลให้สังคมไทยและสังคมโลกกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องสร้างระบบสุขภาพชุมชนเพื่อวาง “กลไก” การบริหารจัดการสุขภาพให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยมุ่งเน้นการดูแลสุขภาพประชาชนแบบเชิงรุกหรือ “สร้างก่อนซ่อม” การดำเนินการของกระทรวงสาธารณสุขในปัจจุบันคือการจัดตั้ง “หน่วยบริการปฐมภูมิ”

1) หลักการและแนวคิดของหน่วยบริการปฐมภูมิ (Primary Care Cluster : PCC)

การจัดกลุ่มหน่วยบริการปฐมภูมิ (Primary Care Cluster : PCC) เป็นแนวทางที่กระทรวงสาธารณสุขกำลังดำเนินการเพื่อสร้างระบบสุขภาพชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลโดย**แพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว (Family physician)** ซึ่งเป็นแพทย์เฉพาะทางสาขาหนึ่งที่ใช้ปรัชญาการดูแลรักษาภาวะเจ็บป่วยของบุคคลโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลเกี่ยวข้องกับสุขภาพและการเจ็บป่วยอย่างรอบด้าน หลักการของเวชศาสตร์ครอบครัวเป็นการดูแลสุขภาพที่ครบวงจร ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดสำคัญ 5 ประการ

(1) การดูแลแต่แรก (Primary medical care หรือ Care on first contact basis) กล่าวคือ การทำให้ผู้ป่วยได้มีโอกาสเข้าสู่ระบบการดูแลสุขภาพ โดยทำการรักษาในขั้นต้น เน้นการดูแลสุขภาพของตนเอง ให้การดูแลรักษาที่ไม่ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีขั้นสูง ตั้งอยู่ในชุมชน อยู่ใกล้บ้านผู้ป่วย สามารถเข้าถึงบริการที่ได้มาตรฐาน สะดวกสบาย เป็นการดูแลสุขภาพทุกเรื่องตั้งแต่แรก สามารถให้บริการอย่างสม่ำเสมอตามความจำเป็นที่ประชาชนต้องการ

(2) บริการทางการแพทย์แบบองค์รวม (Holistic care) คือ การดูแล “คน” ไม่ใช่ดูแล “โรค” โดยแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวจะไม่มองผู้ป่วยเพียงหนึ่งมุมมองเฉพาะด้านชีววิทยา (โรค) ของผู้ป่วยแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะมองผู้ป่วยทุกมิติ ทุกด้านที่มีผลกระทบต่อการเจ็บป่วยทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม บุคคล ครอบครัว และชุมชน (Bio psycho social spiritual) เพื่อความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ มุ่งเน้นให้ระบบบริการมีความละเอียดอ่อนต่อมิติความเป็นมนุษย์ (Humanistic sensibility) โดยปรับทัศนะที่มองแบบแยกส่วนมาเป็นการมองชีวิตแบบองค์รวม ให้ความสำคัญกับทุกอย่างที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน แม้กระทั่ง “สถาปัตยกรรมโรงพยาบาลและสิ่งแวดล้อมเพื่อการเยียวยา” ซึ่งการออกแบบระบบงาน อาคารสถานที่ บรรยากาศ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพและสังคม ที่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัย ความสะดวกรวดเร็วทันสมัย ความสบายผ่อนคลาย ลดความเครียด ความวิตกกังวล และสร้างแรงสนับสนุนทางสังคมด้วยมีส่วนร่วมของผู้ป่วย ญาติ ครอบครัว และชุมชน

(3) การดูแลผู้ป่วยอย่างต่อเนื่อง (Continuing care) คือ การดูแลทุกระยะตั้งแต่พฤติกรรมการดำเนินชีวิตขณะที่ยังไม่มีสภาวะการเจ็บป่วย การค้นพบความเสี่ยง ภาวะเจ็บป่วย ระยะสุดท้ายของการป่วยจนถึงการเสียชีวิต เป็นการดูแลตลอดชีวิตของคนคนนั้น รวมถึงครอบครัวและชุมชน โดยทีมสุขภาพที่มีความเข้าใจ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ ความศรัทธา และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างแพทย์กับผู้ป่วย (doctor-patient relationship)

(4) การดูแลแบบครอบคลุมผสมผสาน (Comprehensive care) คือ การดูแลสุขภาพครบถ้วนทุกด้าน ตั้งแต่การรักษาพยาบาลผู้ป่วย (treatment) ให้หายจากโรค การป้องกันโรค (prevention) ไม่ให้เกิดการเจ็บป่วย การส่งเสริมสุขภาพ (promotion) ให้มีสุขภาพแข็งแรง และการฟื้นฟูสภาพ (rehabilitation) ไม่ให้เสื่อมถอยหรือพิการ การให้คำแนะนำวิธีการดูแลสุขภาพ การปฏิบัติตัว การพึ่งตนเองด้านสุขภาพให้เหมาะสม เพื่อประชาชนมีสุขภาพแข็งแรง ลดความเสี่ยงต่อการเกิดโรค

(5) มีระบบให้การปรึกษาและการส่งต่อ (Consultation and referral system) เป็นผู้ให้คำปรึกษาเรื่องต่าง ๆ ทุกกลุ่มอายุ ทุกกลุ่มโรคที่เกี่ยวข้องกับการเจ็บป่วย สามารถช่วยให้คำแนะนำก่อนตัดสินใจเข้ารับการบริการทางการแพทย์จากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางอื่น ๆ รวมถึง ทำหน้าที่ช่วยเชื่อมประสานและส่งต่อแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม พร้อมทั้งติดตามดูแลผลการรักษาตลอดการเจ็บป่วยร่วมกับแพทย์เฉพาะทาง เพื่อประสิทธิภาพและผลประโยชน์สูงสุดต่อผู้ป่วย

ดังนั้น แพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว หรือ หมอครอบครัวจึงแตกต่างจากแพทย์เฉพาะทางสาขาอื่นที่ไม่เน้นรักษาเฉพาะตัวโรคเพียงอย่างเดียว แต่ดูแลไปถึงความเจ็บป่วย (Illness) ความรู้สึกนึกคิดของผู้ป่วยและการเชื่อมโยงกับภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ด้วย (คณะทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบบริการ, 2559)

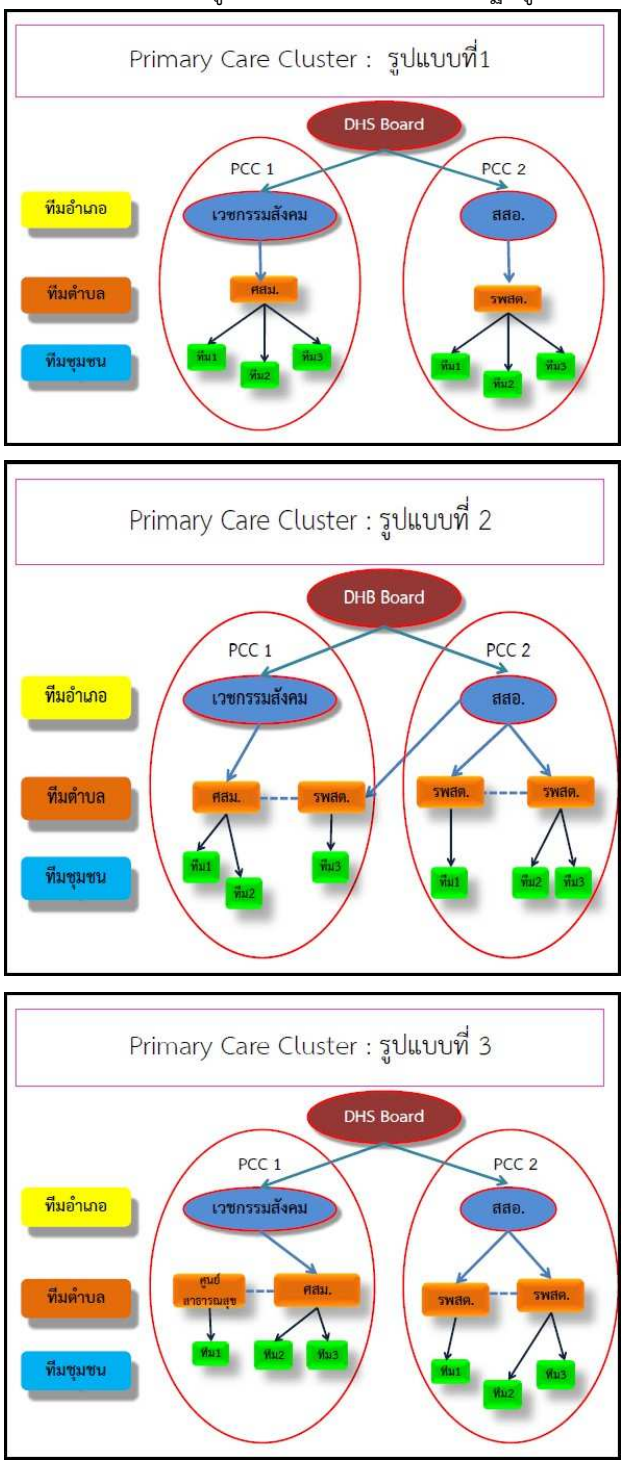
กล่าวโดยสรุป การจัดกลุ่มหน่วยบริการปฐมภูมิ (Primary Care Cluster : PCC) หมายถึง การรวมกลุ่มหน่วยบริการปฐมภูมิให้เป็นเครือข่ายการดูแลประชาชนที่อยู่ในเขตรับผิดชอบร่วมกัน เป็นการประจำต่อเนื่องด้วยทีมสหวิชาชีพ เพื่อเพิ่มคุณภาพให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันและให้มีการบริหารจัดการ ใช้ทรัพยากรร่วมกันในกลุ่มปฐมภูมินั้น ๆ ทั้งนี้ อาจเป็นการรวมกลุ่มหน่วยบริการเดิม หรือจัดตั้งหน่วยบริการใหม่เสริมเพื่อให้ได้ตามมาตรฐาน

2) การวางรูปแบบโครงสร้างหน่วยบริการปฐมภูมิ

การพัฒนา Primary care cluster เป็นก้าวที่ต่อเนื่องจากนโยบาย “หมอประจำครอบครัว” ซึ่งได้จัดทีมหมอครอบครัว 1 ทีม ให้การดูแลประชากรประมาณ 10,000 คน จึงกำหนดให้ Primary care cluster 1 Cluster ประกอบด้วยทีมแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว 3 ทีม ให้การดูแลรับผิดชอบประชากรประมาณ 30,000 คน เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายการดูแลร่วมกันในกลุ่มสหวิชาชีพ สามารถบริหารจัดการให้เกิดการหมุนเวียนของทรัพยากรภายในกลุ่มเครือข่ายให้ดำเนินการดูแลประชากรที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการจัดหน่วยบริการให้ยึดจำนวนประชากรเป็นหลัก โดย 1 Cluster สามารถประกอบด้วย 1-3 ศูนย์ ขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่ โดยยึดเป้าหมายการเข้าถึงบริการเป็นสำคัญ ในกรณีที่เขตที่ตั้งของโรงพยาบาลศูนย์หรือโรงพยาบาลทั่วไป สามารถจัดบริการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคลินิกเอกชนได้ หรือในพื้นที่ประชากรเบาบางอาจมีการจัดบริการร่วมระหว่างศูนย์สุขภาพชุมชนของโรงพยาบาลแม่ข่ายกับพื้นที่ดูแลของสาธารณสุขอำเภอ คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพสต.) ในเครือข่ายก็ได้ ในการจัดกลุ่มของหน่วยบริการในระดับปฐมภูมิเป็นเครือข่ายนั้นสามารถจัดได้หลากหลายรูปแบบ สิ่งสำคัญขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์บริบทของพื้นที่เพื่อให้การจัดบริการเป็นไปตามความเหมาะสมและบรรลุเป้าหมายของบริการปฐมภูมิที่สำคัญ คือ เพิ่มการเข้าถึงบริการ, การดูแลประชาชนได้อย่างครอบคลุมทั้งพื้นที่ และครบถ้วนทั้งการส่งเสริมป้องกันโรค รวมถึงการดูแลอย่างต่อเนื่อง จึงได้รวบรวมรูปแบบของการจัดทีมเพื่อสร้างเครือข่ายการให้บริการร่วมกันไว้พอสังเขป ดังนี้ (คณะทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบบริการ, 2559)

แผนภาพที่ 4 รูปแบบการจัดหน่วยบริการปฐมภูมิ



ที่มา : คณะทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบบริการ, แนวทางการดำเนินงาน Primary Care Cluster สำหรับหน่วยบริการ

จากรูปแบบที่ได้นำเสนอนี้จะเห็นได้ว่า สามารถจัดทีมผู้ให้บริการเป็นเครือข่ายได้หลากหลายรูปแบบ และภายในเครือข่ายควรจัดให้มีคณะทำงานร่วม เพื่อให้เกิดการประสานงานภายในให้เกิดความเรียบร้อยในการจัดบริการ ทั้งนี้อาจมีการรวมเอาหน่วยบริการนอกสังกัดกระทรวงสาธารณสุขหรือภาคเอกชนเข้าร่วมจัดบริการเพื่อให้เกิดทีมสุขภาพที่สามารถให้การดูแลประชาชนได้อย่างเพียงพอครบถ้วนตรงตามเป้าหมายของนโยบายการจัดเครือข่ายบริการปฐมภูมิแบบ Primary care cluster นี้

3) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยบริการปฐมภูมิ

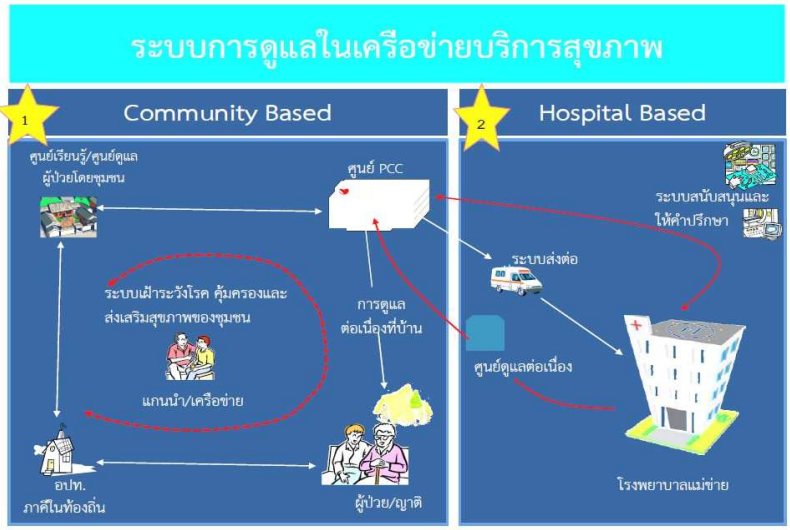
กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็น “เจ้าภาพหลัก” ของการจัดกลุ่มหน่วยบริการปฐมภูมิได้วางแนวทางไว้ว่า หน่วยบริการปฐมภูมิจะเป็นหมอครอบครัวที่ให้การดูแลประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยยึดหลักการ **“บริการทุกคน ทุกที่ ทุกอย่างด้วยเทคโนโลยี”** จากแผนภาพข้างต้นจะพบว่าเป็นทีมที่ดูแลรับผิดชอบสุขภาพร่วมกัน ทั้งด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันควบคุมโรค ฟื้นฟูสุขภาพและคุ้มครองผู้บริโภค ที่ดูแล “คน” เป็นองค์รวม ไม่ใช่ทำเป็นกิจกรรมหรืองาน มีการใช้หลักการเวชศาสตร์ครอบครัว (Family medicine) ดูแลความเจ็บป่วย (Illness) มากกว่าดูแลเฉพาะโรค (Disease) การประชาสัมพันธ์ แนะนำและสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการ การจัดระบบข้อมูล ช่องทางการสื่อสาร และออกแบบการจัดบริการร่วมกัน ทีมสหวิชาชีพ ควรได้มีการประชุม วางแผน ให้บริการและติดตามประเมินผล สถานการณ์ของงานและสุขภาพของประชาชนร่วมกัน มีการทำงานร่วมกับชุมชน โดยใช้ทรัพยากรและศักยภาพของชุมชนในการดูแลสุขภาพประชาชนในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินการของกลุ่มหน่วยปฐมภูมิ (Cluster) ให้ดำเนินการจัดบริการเป็นภาพรวม ยึดหลักการดูแลตามหลักเวชศาสตร์ครอบครัว สร้างการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นและสร้างความเข้าใจให้ประชาชนและชุมชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของนโยบายนี้

การดูแลประชาชนให้มีสุขภาพดีจำเป็นต้องอาศัยหน่วยบริการปฐมภูมิที่ใช้แนวคิดเวชศาสตร์ครอบครัวเนื่องจากหน่วยบริการปฐมภูมิที่ตั้งอยู่ในชุมชนมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด **อาศัยแนวคิดเวชศาสตร์ครอบครัว (Family medicine)** ได้แก่ การดูแลผู้ป่วยแบบดูแลการเจ็บป่วย (Illness) ร่วมด้วยไม่ใช่ดูแลโรค (Disease) อย่างเดียว การสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้ป่วย (Doctor-Patient relationship) การดูแลด้วยบุคลากรที่มีทักษะทางวิชาชีพที่แม่นยา (Skillful Physician) การคำนึงถึงสถานการณ์และ ปัญหาสุขภาพของชุมชนที่ดูแล (Community-based practice) ให้การดูแลสุขภาพอย่างรอบด้าน (Resource person to a defined population) เป็นต้น เน้นการจัดบริการแบบ “สร้างนำซ่อม” ที่ผสานทั้ง 5 บทบาทการดูสุขภาพประชาชน ได้แก่ การรักษา การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค การฟื้นฟูสภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้องจัดการดูแลให้เกิดความต่อเนื่องตั้งแต่ระดับปฐมภูมิจนถึงระดับตติยภูมิให้เป็นบริการที่ไร้รอยต่อ (Seamless health service) การเชื่อมโยงการดูแลจากโรงพยาบาลซึ่งส่วนใหญ่ใช้กระบวนการรักษาพยาบาลทางการแพทย์เป็นหลัก เมื่อเข้าสู่ชุมชนต้องใช้การดูแลหลากมิติเพื่อให้ผู้ป่วยสามารถดูแลรักษาตนเองที่บ้านได้จนมีสุขภาพดี ไม่เกิดภาวะแทรกซ้อน ป้องกันไม่ให้มีการเจ็บป่วยซ้ำ หรือดูแลผู้ที่ไม่ป่วยให้คงสุขภาพที่ดีไว้ให้ได้ ไม่ให้เกิดการแพร่กระจายการเจ็บป่วยในชุมชนได้

การดูแลลักษณะนี้ต้องอาศัยผู้ให้การดูแลที่มีความพร้อมทั้งความรู้และทักษะในการสร้างเสริมสุขภาพ และควบคุมป้องกันโรค การสร้างสุขอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งบุคลากรหรือทรัพยากรทางด้านสาธารณสุขที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้เพียงลำพังจำเป็นต้อง “บูรณาการ” โดยการสร้างเครือข่ายให้ผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างระบบที่

ทำให้ประชาชนมีสุขภาวะ (Well-being) และเป็นระบบบริการที่เชื่อมโยงระหว่างโรงพยาบาลกับชุมชนแบบไร้รอยต่อ ดังแผนภาพต่อไปนี้ (คณะทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบบริการ, 2559)

แผนภาพที่ 5 ระบบการดูแลในเครือข่ายบริการสุขภาพ



ที่มา : คณะทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบบริการ, แนวทางการดำเนินงาน Primary Care Cluster สำหรับหน่วยบริการ

จากแผนภาพดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การจัดบริการในชุมชนเป็นการดูแลแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แกนนำชุมชน เครือข่ายต่าง ๆ เพื่อมุ่งสู่การจัดการให้เกิด**ระบบสุขภาพชุมชน**เพื่อดูแลประชาชนโดยมีหน่วยบริการสุขภาพปฐมภูมิ (ซึ่งได้แก่ ศูนย์สุขภาพชุมชนเมือง (ศสม.) และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของชุมชน และสามารถจัดรูปแบบการบริการในระดับปฐมภูมิได้เป็น 4 บริการที่สำคัญ ได้แก่ การบริการเชิงรับในหน่วยบริการ การดูแลต่อเนื่อง การบริการเชิงรุกในชุมชน และการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมกับชุมชน สำหรับการเชื่อมโยงกับโรงพยาบาลแม่ข่าย อาศัยระบบส่งต่อผู้ป่วยทั้งไปและกลับ การดูแลต่อเนื่อง และจำเป็นต้องมีระบบสนับสนุนและการให้คำปรึกษาแก่หน่วยปฐมภูมิดำเนินการได้อย่างราบรื่น

3.2.3 ข้อสังเกตต่อการดำเนินการในปัจจุบัน

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อการดำเนินการดังที่กล่าวถึงข้างต้นว่า ทั้งการจัดตั้ง “**คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ**” (District Health Board : DHB) และ “**หน่วยบริการปฐมภูมิ**” (Primaty Care Cluster : PCC) ซึ่งเป็นการปรับบทบาทการจัดการเชิงพื้นที่และกำหนดบทบาทของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชนเพื่อสร้าง**ระบบสุขภาพชุมชน**ที่เป็น**การดูแลสุขภาพอย่างยั่งยืน**นั้นเป็นความพยายามในการปฏิรูประบบสุขภาพเพื่อแก้ไขปัญหาเรื้อรังในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยซึ่งมีสาเหตุมาจากการแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ออกตามขอบเขตอำนาจของแต่ละหน่วยงาน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลเกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านสุขภาพ เช่น กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ล้วนได้รับข้อมูลที่สอดคล้องตรงกันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย

ลำพังนั้นไม่มีศักยภาพที่จะดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดแคลนทั้งองค์ความรู้ งบประมาณ บุคลากร อาคารสถานที่ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่ทันสมัย การดำเนินการที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่สามารถดูแลประชาชนได้ดีเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่งมีการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในปี พ.ศ. 2543-2544 แต่แล้วก็มีการยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขไปในปี พ.ศ. 2544-2545 (วีระศักดิ์, 2557) กระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) การถ่ายโอนดังกล่าวก็ยังไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนกรสร้างเสริมสุขภาพจึงได้ร่วมกันผลักดันให้เกิดคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอขึ้นเพื่อเป็น “ทางออก” ของปัญหาดังกล่าว โดยมีหลักคิดว่า การจัดตั้งคณะกรรมการที่บูรณาการการทำงานของหลายภาคส่วน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยให้ภารกิจด้านสาธารณสุขบรรลุผลมากกว่าการแบ่งแยกหรือถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการกันเองโดยลำพังโดยขาดการสนับสนุนด้านองค์ความรู้ บุคลากรและงบประมาณ นอกจากนี้ฐานระดับอำเภอก็มีขนาด (scale) ที่เหมาะสมในการเป็น “เจ้าภาพ” หรือศูนย์กลางในการบริหารจัดการด้านสุขภาพ เนื่องจากเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนพอสมควร อีกทั้งการเข้าไปมีบทบาทของอำนาจรัฐส่วนกลางก็เบาบางกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับฐานระดับจังหวัดซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบมากเกินไปจึงมิได้ใกล้ชิดกับประชาชนเท่าที่ควร ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดรวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดที่เป็นผู้รับคำสั่งจากส่วนกลางโดยตรง ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของจังหวัดมีความยึดโยงกับส่วนกลางค่อนข้างมากและมีบทบาทของการเป็นตัวแทนของชุมชนและพื้นที่ค่อนข้างน้อย ในขณะที่อำเภอนั้นจะมีบรรยากาศของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนได้มากกว่าและสะท้อนภาพความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนและพื้นที่ของประชาชนได้มากกว่า ส่วนตำบลหรือหมู่บ้านก็มีขนาดเล็กเกินไป ไม่มีศักยภาพที่จะจัดทำบริการสาธารณะซึ่งต้องการองค์ความรู้และเทคนิคชั้นสูงอย่างการสาธารณสุขได้โดยตัวเอง

จากโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ พบว่ามีการกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่ออาศัยเครือข่ายของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยความสะดวกในฐานะของเจ้าของพื้นที่ ซึ่งสามารถสั่งการโดยตรงไปยังกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ ส่วนผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนซึ่งเป็นรองประธานกรรมการนั้น ก็จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้สนับสนุนในด้านวิชาการองค์ความรู้ทางการแพทย์และการสาธารณสุขซึ่งเป็นส่วนที่ยังขาดหายไปจากการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาในอดีต ส่วนสาธารณสุขอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งเลขานุการนั้นก็จะมีบทบาทในการประสานความร่วมมือของหน่วยบริการทางการแพทย์และคลินิกหมอครอบครัวซึ่งจะเป็นหน่วยปฏิบัติการเชิงรุกที่จะเข้าไปดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยพบว่าบทบาทสำคัญของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพอำเภออยู่ที่ “ราชการส่วนภูมิภาค” ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทางเทคนิคทางการแพทย์และสาธารณสุขและมีความเข้าใจปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพการณ์ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการปฏิรูปประเทศทุก ๆ ด้าน แต่ผู้วิจัยพบว่า แทบไม่ปรากฏบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการปฏิรูปประเทศด้านใด ๆ เลย ตั้งแต่เริ่มต้นในการกำหนดโครงสร้างทางนโยบาย ไม่มีโอกาส

รับทราบและเชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายโดยส่วนกลาง ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นขณะนี้คือ บรรดาคณะกรรมการระดับนโยบายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกลไกการปฏิรูปประเทศล้วนไม่มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กลับมีเพียงตัวแทนของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกของราชการส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ ซึ่งไม่มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมเลย มีเพียงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังประสบปัญหาขาด “ภาวะการนำ” แม้จะมีสมาคมของผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 3 สมาคม ได้แก่ สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยและสันนิบาตเทศบาลก็มีลักษณะเป็นตัวแทนรายบุคคลมากกว่าและยังไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร

จากการพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอซึ่งมีบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคอย่างเด่นชัด ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุน ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารจัดการด้านสุขภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้เทคนิคทางวิชาการแพทย์และการสาธารณสุขซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ จึงวิเคราะห์เจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอได้ว่า รัฐไม่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารับภาระในการสร้างความเชี่ยวชาญด้านการดูแลและรักษาผู้ป่วย แต่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะที่เป็น “เจ้าของพื้นที่” กล่าวคือ เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในพื้นที่ ย่อมใกล้ชิดกับประชาชน มีความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะแนวราบและทราบความต้องการของประชาชนมากกว่าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะแนวดิ่งหรือ “ผู้ปกครอง” จุดแข็งอีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการเป็นฝ่ายประสานงานดึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วน บูรณาการตามความถนัดและศักยภาพของแต่ละหน่วยงานโดยมี “ชุมชน” หรือ “พื้นที่” เป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลาง

กล่าวโดยสรุป แนวทางซึ่งกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนกรสร้างเสริมสุขภาพ ได้ร่วมมือกันผลักดันให้มีการจัดตั้ง “**คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ**” (District Health Board : DHB) ตลอดจนการเริ่มดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยมุ่งเน้นการดูแลสุขภาพประชาชนแบบเชิงรุกหรือ “สร้างก่อนซ่อม” ผ่าน “**หน่วยบริการปฐมภูมิ**” (Primary Care Cluster : PCC) เป็นสิ่งที่ “ตอบโจทย์” การปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศไทยได้ในระดับที่น่าพอใจแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นความท้าทายที่น่าจับตามองว่า การดำเนินการในระยะต่อไปซึ่งจำเป็นต้องมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อรองรับให้คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนท้ายที่สุดแล้วจะแก้ไขปัญหาและสร้างระบบการดูแลสุขภาพอย่างยั่งยืนได้มากน้อยเพียงใด

3.3 ข้อเสนอแนะ

จากการดำเนินการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไปข้างต้นนั้นยังพบช่องว่างซึ่งควรจะได้มีการกำหนดให้ชัดเจนถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคมของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการดูแลผู้สูงอายุซึ่งจะเป็นคนส่วนใหญ่สำหรับสังคมไทยซึ่งกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยอยู่ในขณะนี้

3.3.1 การกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

จากสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ศึกษามาในส่วนที่ 1 เฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการด้านสุขภาพในพื้นที่ ได้แก่ ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังประสบปัญหาการไม่สามารถปรับตัวให้รับกับความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรและการสาธารณสุขได้

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต กล่าวคือ บทบาทสำคัญของท้องถิ่นย่อมไม่ใช่การสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางเทคนิคต่าง ๆ เช่น การสาธารณสุข แล้วจัดบริการด้านสาธารณสุขเองโดยลำพัง ซึ่งที่ผ่านมาได้พิสูจน์เชิงประจักษ์แล้วว่าไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรทำหน้าที่เป็น “หน่วยประสานงาน” หรือ “หน่วยสนับสนุน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านข้อมูลให้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) และหน่วยบริการปฐมภูมิหรือทีมหมอครอบครัว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมทราบถึงความต้องการของประชาชนและเข้าถึงข้อมูลพื้นฐานด้านสุขภาพของประชากรในท้องถิ่นได้ดีกว่าราชการส่วนภูมิภาค

3.3.2 แนวทางการดูแลผู้สูงอายุในสังคมผู้สูงวัย

ในส่วนของการดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะนั้น ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรย่อมส่งผลโดยตรงต่อการจัดสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐ กล่าวคือ โครงสร้างประชากรที่มีอัตราส่วนของวัยพึ่งพิงสูงขึ้น ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากอัตราการเกิดลดลงอย่างมากซึ่งมีผลกระทบต่อระบบการออมและการบริหารจัดการกองทุนด้านสวัสดิการสังคมที่จะมีเงินได้ลดลงจากจำนวนประชากรวัยแรงงานที่ลดลงแต่กลับมีรายจ่ายสูงขึ้นเนื่องจากมีภาระต้องดูแลประชากรผู้สูงอายุซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุจากเชิงรับมาเป็นเชิงรุก และเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมาเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง สนับสนุนกลุ่มกิจกรรมของผู้สูงอายุแบบอื่น ๆ นอกจากการรวมกลุ่มของชมรมผู้สูงอายุตามปกติ โดยอาจสนับสนุนกลุ่มกิจกรรมของผู้สูงอายุในวัดและโรงเรียนตามแนวทางที่ได้รับพระราชทาน คือ มีความสัมพันธ์ระหว่าง บ้าน วัด โรงเรียน หรือ “*บวร*” เป็นต้น นอกจากนี้ควรสร้างความเข้าใจของบุตรหลานภายในครอบครัวของผู้สูงอายุ ซึ่งไม่ใช่แง่ของจิตใจเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเข้าใจถึงความต้องการทางด้านกายภาพของผู้สูงอายุด้วย ควรพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (long term) ที่ช่วยเหลือตัวเองได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่แบบบูรณาการให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยศึกษา พัฒนา และสร้างต้นแบบระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวให้เกิดระบบของการมีส่วนร่วมทั้งของครอบครัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทีมหมอครอบครัวและคนในชุมชน เน้นการส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตของผู้สูงอายุ และขยายต้นแบบในระบบการดูแลระยะยาวให้กระจายไปทุกชุมชน ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุระยะยาวอย่างครบวงจร โดยการจัดตั้งหน่วยงาน/ภาค/แผนกผู้สูงอายุในโรงพยาบาลให้มีแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะทางผู้สูงอายุเพื่อทำการตรวจ ประเมินผู้สูงอายุอย่างครบวงจรทั้งด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ประเมินความสามารถในการช่วยเหลือตนเอง การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ตลอดจนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพ

ผู้สูงอายุให้มีสุขภาพที่พึงประสงค์โดยผสมผสานมาตรฐานการดูแลสุขภาพแบบองค์รวมทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต มีการจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จะเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการวางแผนกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพต่อไป โดยควรจำแนกข้อมูลดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ กลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ

ดังนั้น บทบาทอีกด้านของท้องถิ่นควรเป็นเจ้าภาพหลักผู้ดำเนินการในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ โดยการจัดสวัสดิการสังคมดูแลผู้สูงอายุซึ่งไม่ใช่งานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางเทคนิคแต่อาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งฝ่ายปกครอง พัฒนาสังคม การศึกษา แรงงาน ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยวและกีฬา เช่น การจัดสร้างศูนย์ดูแลผู้สูงวัย การให้การศึกษาตามอัธยาศัย อบรมการประกอบอาชีพเสริม การสร้างงานในพื้นที่ การสร้างลานกีฬาและศูนย์นันทนาการ การเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุถึงบ้าน เป็นต้น

บทที่ 4
ความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลกระทบต่อ บทบาท อำนาจ และหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า

โลกเป็นระบบนิเวศใหญ่ที่ทุกสรรพชีวิตมีชะตากรรมร่วมกันภายใต้สภาพการณ์การดำรงอยู่และเป็นไปของระบบนิเวศใหญ่เดียวกันนี้ สภาพการณ์พลวัตดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกหมุนเคลื่อนไปด้วยปัจจัยหลัก 2 ประการคือ จากความเปลี่ยนแปลงของเหตุปัจจัยตามธรรมชาติเอง และจากการกระทำของมนุษย์ในสังคมซึ่งมุ่งแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่มีที่สิ้นสุดบนฐานของการมีพลังอำนาจในการช่วงชิงที่ไม่สมดุลกันอันทำให้ความหลายหลายทางวัฒนธรรม (Cultural Diversity) บนฐานของวัฒนธรรมที่แตกต่างซึ่งเกิดขึ้นจากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่และต่างมีอำนาจเชิงวัฒนธรรม (Cultural Power) ที่จะใช้ หวงกันและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแบบของตัวเอง ตลอดจน โครงสร้าง สถาบันและกลไกทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองต่าง ๆ ที่ถูกจัดวางด้วยวัตถุประสงค์ทั่วไปและวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อรับมือกับปัญหาไม่อาจเป็นสิ่งที่ทัดทานกระแสการช่วงชิงที่รุนแรงที่นำไปสู่การสูญเสียและเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับวิกฤติทางสิ่งแวดล้อมและนิเวศดังที่เป็นอยู่ แน่นอนว่าการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ต้องอาศัยการตื่นรู้และมีจิตสำนึกทางสิ่งแวดล้อมจนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในระดับปัจเจกเป็นรากฐานจนนำไปสู่การมีจิตสำนึกร่วมในระดับสังคมทุกระดับของแต่ละประเทศ พร้อมไปกับการปรับเปลี่ยนหรือจัดวางโครงสร้างและระบบของอำนาจ บทบาทและหน้าที่ของสถาบันและกลไกทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองการปกครองในพื้นที่ปัญหา รวมทั้งในพื้นที่อื่น ๆ และระดับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของ “พื้นที่” ดังกล่าวสำหรับประเทศไทยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมถือเป็นสถาบันทางการปกครองที่มีภาระหน้าที่และบทบาทที่จะรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยลำดับจนถึงระดับวิกฤติในหลายมิติในพื้นที่ของตนเองและในพื้นที่ร่วมของภาค ประเทศ ภูมิภาคและโลก ในขณะเดียวกันภาระ หน้าที่และบทบาทเหล่านี้ก็ตกเป็นของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นของรัฐ หน่วยทางสังคม เครือข่าย หรือองค์กรในภาคประชาสังคมในพื้นที่และระหว่างพื้นที่ด้วย เพียงแต่อาจเป็นไม่ใช่ภาระ หน้าที่หรือบทบาทที่กำหนดโดยกฎหมายหากแต่กำหนดโดยสำนึกทางจริยธรรม

เฉพาะในระดับพื้นที่นั้น การพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของการถูกแวดล้อมด้วยหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ หน่วยทางสังคมและเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมดังกล่าวควรจะต้องปรับตัวอย่างไรในอนาคตเพื่อรับมือกับภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาความเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลักษณะและกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ท้าทายพื้นที่ในปัจจุบัน สภาพโครงสร้างการจัดการด้านเดียวกันนี้ในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในพื้นที่เสียก่อน ๆ ที่จะพิจารณาถึงแนวทางการป้องกันและแก้ไขในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงไปสู่การพิจารณากำหนดเฉพาะอำนาจ หน้าที่และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตต่อไป

4.1 ลักษณะและสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม

โลกเป็นระบบที่ประกอบกันเป็นปฏิสัมพันธ์อันซับซ้อน (Complex Interaction) และเชื่อมโยงถึงกันและกันหมดระหว่างชุดของภูมิ (Sphere) ต่าง ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกื้อกูลสรรพชีวิตในโลกอันประกอบด้วยภูมิแห่งอากาศ (Atmosphere) ภูมิแห่งน้ำ (Hydrosphere) ภูมิแห่งดินและหิน (Lithosphere) และภูมิแห่งสิ่งมีชีวิต (Biosphere) ซึ่งรวมถึงภูมิแห่งวัฒนธรรมมนุษย์ (Human Culture Sphere) (มีองค์ประกอบสำคัญประกอบด้วย ประชากรมนุษย์ ศาสนา ค่านิยม ความเชื่อ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ (Miller, 2003,p.14) ลักษณะความเป็นระบบที่เชื่อมโยงที่กล่าวมานี้ในทัศนะของเจมส์ เลิฟล็อค (James Lovelock) ถึงกับเสนอสมมติฐานไกอา (Gaia Hypothesis) ว่า โลกนั้นเป็นอินทรีย์ (Organism) หรือสิ่งมีชีวิตขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยระบบต่าง ๆ ที่ทำงานสอดประสานกันอย่างเป็นองค์รวม มีกลไกที่สามารถจัดและปรับสมดุลได้ด้วยตัวเองให้โลกมีอุณหภูมิที่พอเหมาะ มีออกซิเจนที่เพียงพอ มีความเค็มในน้ำทะเล ฯลฯ ซึ่งเอื้อต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตซึ่งเป็นเสมือนเซลล์ของโลก (ฮาร์ดิ้ง, 2556) ด้วยความเป็นระบบซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงถึงกันอย่างซับซ้อนและมีมนุษย์เป็นชนิดพันธุ์ (Species) ที่ชาญฉลาดและมีอำนาจที่สุดเหนือชนิดพันธุ์อื่น ๆ ทำให้เราสามารถเห็นได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเป็นสิ่งที่เกิดจากเหตุอันเป็นเรื่องของธรรมชาติเหตุโดยแท้คือการปรับตัวเข้าหาสมดุลของระบบธรรมชาติเองเพื่อให้ระบบของโลกธรรมชาติดำรงอยู่ได้ (เช่น การเกิดแผ่นดินไหวหรือคลื่นสึนามิ (Tsunami) จากการเคลื่อน-ปรับตัวของเปลือกโลก เป็นต้น) และเหตุที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์หรือสังคมมนุษย์ แต่ไม่ว่าจะสาเหตุอย่างแรกหรืออย่างหลัง ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งหลายล้วนกระทบหรือเกี่ยวข้องกับสังคมมนุษย์ไม่ว่าในฐานะผู้รับผลจากปัญหา (ธรรมชาติปรับสมดุลตนเองและเกิดผลกระทบเป็นภัยพิบัติหรือปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ แก่มนุษย์) หรือผู้ก่อให้เกิดปัญหาจำนำไปสู่ผลร้ายต่อตนเองและ/หรือธรรมชาติ เพราะเหตุนี้ เราสามารถกล่าวได้ว่า “ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสังคมเสมอ”

อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับรากเหง้าโดยจำกัดขอบเขตเฉพาะที่เกิดจากมนุษย์โดยตรงแล้ว เราพอจะจำแนกสาเหตุหลักของปัญหานี้ได้ดังต่อไปนี้

4.1.1 การเพิ่มขึ้นมากเกินไปของประชากรมนุษย์ (Overpopulation)

เมื่อต้นศตวรรษที่ 19 ประชากรโลกมีจำนวนเพียง 1,000 ล้านคน ต่อมาได้เพิ่มจำนวนเป็น 2,000 ล้านคน 3,000 ล้านคน 4,000 ล้านคน 5,000 ล้านคนและ 6,100 ล้านคนในช่วง ค.ศ. 1925-1935, 1960, 1975, 1990 และ 2001 ตามลำดับโดยในปี ค.ศ. 2003 อัตราความเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 1.33 ต่อปีซึ่งทำให้เกิดการคาดการณ์ว่าจำนวนประชากรโลกจะเพิ่มจำนวนเป็น 2 เท่าของปี 2001 นั้นภายใน 53 ปี (Wolf, 2001, Miller, 2003) การเพิ่มจำนวนในอัตราก้าวกระโดดที่ยาวขึ้นเรื่อย ๆ เช่นนี้คือแรงกดดันมหาศาลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพราะหมายถึงการเพิ่มการขูดรีด (Exploitation) ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อตอบสนองความต้องการที่ไม่สิ้นสุดของมนุษย์และการถ่ายเทของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม (Collin, 1995,p.71, as cited in Liab,2011,p.20) แรงกดดันจากการเพิ่มมากขึ้นของประชากรโลกทำงานของมันให้เกิดผลในวงกว้างในแง่การผลักดันให้เกิดอารยธรรมที่ก้าวหน้าขึ้นโดยลำดับจากการปฏิวัติเกษตรกรรม (Agricultural Revolution) มาสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเข้มข้นในการผลิตและการผลักภาระด้านมลพิษออกสู่พื้นที่สาธารณะเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติข้อมูลข่าวสารและโลกาภิวัฒน์ (Information and Globalization Revolution) ในคริสต์ศตวรรษที่แล้วต่อเนื่องถึงปัจจุบันนี้ กระบวนการบีบอัดความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งทางด้านมิติของพื้นที่และเวลา (Space and Time) ทำให้เกิดสำนึกและรูปแบบพฤติกรรมของ

มนุษย์ในสังคมแบบหนึ่งเดียว มีพฤติกรรมไปในทางเดียว และกลายเป็นวัฒนธรรมหลักแบบเดียวกันในการสื่อสาร การบริโภค การใช้ชีวิตในแง่มุมอื่น ๆ ฯลฯ โดยเป็นวัฒนธรรมแบบที่ยิ่งเจริญยิ่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติและก่อมลภาวะมาก ยิ่งขึ้น ๆ (สเตเจอร์, 2553) กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้แรงผลักดันของลัทธิทุนนิยมเสรี (Liberal Capitalism) (ที่มุ่งให้ทุนทำงานหาประโยชน์อย่างเสรีเพื่อเพิ่มมูลค่าทุนได้อย่างไม่จำกัด) ลัทธิวัตถุนิยม (Materialism) และลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่ได้รับแรงสนับสนุนจากกติการะหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศในด้านการค้า การพัฒนาหรือแม้แต่ด้านสิ่งแวดล้อมเอง ซึ่งส่งผลให้อัตราการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งวัฒนธรรมท้องถิ่นที่หลากหลายที่เป็นภูมิคุ้มกันสิ่งเหล่านี้และประโยชน์ของคนท้องถิ่นในพื้นที่ทั่วโลกไม่อาจทัดทานวัฒนธรรมกระแสหลักของโลกได้ (ฮอว์แกน, 2554, อ้างใน ศักดิ์ ณรงค์, 2557)

4.1.2 กระบวนทัศน์ที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Homocentrism)

กระบวนทัศน์ (Paradigm) หรือทัศนะแม่บทเป็นกรอบและทิศทางความคิดใหญ่ที่กำหนดทัศนะของมนุษย์และมนุษย์ใช้มอง วิเคราะห์และตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหารวมทั้งสิ่งต่าง ๆ กระบวนทัศน์มนุษย์เป็นศูนย์กลางคือ กระบวนทัศน์ที่ถือเอามนุษย์เป็นใหญ่เหนือชนิดพันธุ์ใด ๆ บนโลก เป็นผู้ครอบครองและมีความชอบธรรมที่จะใช้ประโยชน์หรือจัดการธรรมชาติด้วยอำนาจของวิทยาศาสตร์ที่แสดงออกด้วยเทคโนโลยีในการขูดรีดธรรมชาติเพื่อนำมาตอบสนองความต้องการของมนุษย์ มนุษย์ที่มีกระบวนทัศน์เช่นนี้จึงถือว่าตนเองไม่เพียงไม่ใช่สมาชิกธรรมดา ๆ ชนิดพันธุ์หนึ่งในชุมชนสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศทั้งหลายบนโลกซึ่งล้วนมีคุณค่า ศักดิ์ศรี และเป้าหมายที่จะดำรงชีวิตอยู่เพื่อตนเอง (มิใช่ต่างดำรงอยู่เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์) หากแต่อยู่เหนือกว่าสัตว์หรือพืชชนิดพันธุ์ใด ๆ ไปจนถึงพร้อมจะเอาชนะเหนือธรรมชาติปวง[15] กระบวนทัศน์ดังกล่าวนี้จึงขัดแย้งอย่างตรงกันข้ามกับ “กระบวนทัศน์แบบธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง” (Ecocentrism/Biocentrism) ซึ่งถือว่าสรรพชีวิตในธรรมชาติล้วนมีคุณค่าในตนเอง (Intrinsic Value) มีวิถีชีวิตของตนเองและพึงได้รับความเคารพจากมนุษย์ พืชและสัตว์ต่างเป็น “ประธาน” (Subject) ในตนเอง มิใช่เป็นได้เพียง”กรรม”(Object) ที่มนุษย์ถือว่ามีเพียงคุณค่าระดับเป็นเครื่องมือ (Instrument Value) ที่ใช้บำรุงเลี้ยงความต้องการของมนุษย์เท่านั้น กระบวนทัศน์ที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางเป็นเสมือนแกนกลางของความคิด ความเชื่อและทัศนคติที่มนุษย์มีต่อธรรมชาติและเป็นสิ่งเกาะกุมและขับดันอารยธรรมและวัฒนธรรมกระแสหลักทั้งหลายที่มุ่งสนองความอยู่ดี-กินดี-สุขสบายของมนุษย์บนฐานการขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติและการถ่ายเทมลพิษออกสู่ธรรมชาติอย่างขาดความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เป็นที่เชื่อกันว่า คำสอนทางศาสนาบางศาสนาโดยเฉพาะคริสต์ศาสนา[16]ที่มีอิทธิพลมายาวนานในสังคมตะวันตก

---

[15] ลีโอโพลด์นักปรัชญาสิ่งแวดล้อมผู้เสนอแนวคิดจริยศาสตร์แห่งผืนดิน (Land Ethic) ซึ่งเป็นต้นธารทางความคิดสิ่งแวดล้อมนิยมฝ่ายธรรมชาตินิยมในสหรัฐอเมริกาเคยเสนอว่า แม้ธรรมชาติที่มิใช่มนุษย์อาจมีความสามารถในการใช้เหตุผลที่จำกัดหรือไม่มีเลย แต่ล้วนมีเจตจำนงที่จะดำรงอยู่(Will to Live) เพื่อตนเอง หรือมีเป้าหมายสุดท้าย (End) ของตนเองเช่นเดียวกับมนุษย์ สิ่งที่มนุษย์มีและใช้เพื่อเป็นเกณฑ์ในการยอมรับคุณค่าในตัวเองจึงเป็นสิ่งที่มีในมนุษย์ด้วย เพราะเช่นนั้น มนุษย์ พืชและสัตว์จึงกลับมีฐานะเป็นเพื่อสมาชิกร่วมชุมชนเดียวกันในระบบนิเวศแทนที่จะเป็นผู้พิชิตในระบบนิเวศ (Leopold, 1994, pp.84391)

[16] มักมีการอ้างถึงคัมภีร์ปฐมกาล (Genesis) ที่มีคำสอนว่า พระเจ้าเป็นพระผู้สร้างที่สร้างมนุษย์ขึ้นมาในฐานะฉายา (Image) ของพระเจ้าและได้สร้างปลา นก ปศุสัตว์ และทุกสิ่งทุกอย่างในโลกขึ้นมาโดยให้อยู่ภายใต้อำนาจมนุษย์ (Lieb, 2011, p.12)

ที่เป็นต้นกำเนิดของวิทยาการสมัยใหม่ด้านต่าง ๆ มีส่วนในการสร้างกระบวนทัศน์ลักษณะนี้ให้แก่มนุษย์และสังคมมนุษย์ (ในขณะที่มีหลายศาสนา เช่น พุทธ อิสลาม ฮินดู ฯลฯ หรือหลายลัทธิ เช่น เต๋า ขงจื๊อฯลฯ มีความสอนให้มนุษย์เคารพต่อธรรมชาติและถือตนว่าเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ) นอกจากนี้ อิทธิพลของการเติบโตทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแบบ “ทวินิยมต่อความเป็นจริงในธรรมชาติ” (Dualistic View of Nature) ที่เริ่มต้นโดยเรเน่ เดคาร์ต (Rene’ Decartes, 1596-1650) ซึ่งแบ่งแยกธรรมชาติเป็นสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต และแบ่งแยกมนุษย์ให้ต่างจากสัตว์ด้วยระดับความสามารถทางจิต (การคิดใช้เหตุผล การสามารถรู้สึกฯลฯ) รวมทั้ง อิทธิพลของ “จักรวาลทัศน์แบบนิวตัน” (Sir Isaac Newton, 1642-1727) ที่เห็นว่าจักรวาลเป็นเพียงสิ่งไม่มีชีวิตที่ทำงานแบบกลไก สิ่งมีชีวิตในจักรวาลก็เป็นเพียงผลลัพธ์ของความซับซ้อนทางวัตถุ เช่นเดียวกันจิตของมนุษย์ก็เป็นเพียงผลการทำงานของสมองมนุษย์ที่เป็นเรื่องกายภาพเท่านั้น และมนุษย์ต่างตกอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติที่มุ่งแข่งขันกันเพื่อความอยู่รอด แนวคิดหรือทฤษฎีทำนองนี้ล้วนนำไปสู่การแบ่งแยกจัดชั้นมนุษย์กับธรรมชาติกลายเป็นกระบวนทัศน์ดังกล่าวนี้ (Pepper, 1992, คอร์เทน, 2545 อ้างในศักดิ์ณรงค์, 2557)

4.1.3 โครงสร้างอำนาจที่ขาดความสมดุล

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกเป็นผลมาจากปัญหาความไม่สมดุลของอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและการผลักภาระทางสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐต่าง ๆ แต่หากพิจารณาเฉพาะระดับภายในประเทศแล้วก็จะเห็นสาเหตุระดับรากเหง้าทำนองเดียวกันนี้ โดยจะเห็นว่า การได้รับ “ผลประโยชน์หรือภาระหรือความเสี่ยงจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม” (Environmental Benefits and Burdens) ของบุคคล ชุมชนหรือสังคมระดับใด ๆ [17] เกิดขึ้นบนกระบวนการแบ่งสันปันส่วนหรือจัดสรรซึ่งเป็นการต่อรองกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียแต่ฐานะเดียว (บุคคล ชุมชนและทุน) หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียควบคู่ไปกับผู้ควบคุมกติกา (Rules) ไปในขณะเดียวกัน (รัฐ)[18]บนกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยกติกาสังคมรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายของรัฐ การต่อรองบนกระบวนการแบ่งสันปันส่วนเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่มีอำนาจต่อรองแตกต่างกันหรือมีโครงสร้างอำนาจที่ไม่สมดุลไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ความรู้ ข้อมูลหรือกฎหมายซึ่งนำไปสู่ผลการแบ่งสันปันส่วนที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีอำนาจต่อรองน้อย

---

[17] อันที่จริง ควรกล่าวด้วยว่า ธรรมชาติก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียเช่นเดียวกับมนุษย์ในกลุ่มหรือชนชั้นต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากทัศนะของฝ่ายนิเวศน์เชิงลึก (Deep Ecology) และกระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ซึ่งนับว่ามีเหตุผลอย่างมากทั้งในเชิงนามธรรมของความยุติธรรมและยุทธศาสตร์ของการจัดการทรัพยากรฯ และสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยเราสามารถพิจารณาได้ว่า การดำรงอยู่จากการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมของมนุษย์ต่อธรรมชาติที่มิใช่มนุษย์ (Non-human Nature) บนฐานความเชื่อและหลักการที่ว่าธรรมชาติมีคุณค่าในตนเอง (Intrinsic Value) นั้น ย่อมหมายถึงความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งย่อมส่งผลถึงโอกาสที่จะได้รับประโยชน์และจัดสรรภาระทางสิ่งแวดล้อมระหว่างกันที่มากขึ้นและยั่งยืนสำหรับและระหว่างมนุษย์นั่นเอง

[18] ซึ่งเป็นทั้งเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ ผู้ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย พิจารณาและตัดสินใจแบ่งสันปันส่วนประโยชน์หรือภาระทางสิ่งแวดล้อม (อนุญาต อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ ฯลฯ กับโครงการ) บนฐานของอำนาจตามกฎหมายซึ่งกำหนดกระบวนการแสดงความประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ/หรือปล่อยของเสียออกจากกระบวนการผลิตที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (เสนอโครงการให้รัฐพิจารณา) และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ แสดงความเห็นชอบ คัดค้าน เสนอทางเลือกฯลฯ บนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจะมีอำนาจต่อรองมากหรือน้อยของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายใด ๆ ยังขึ้นอยู่ปัจจัยสำคัญบางประการ โดยเฉพาะ **(ก) การมีอำนาจอยู่ในความเป็นจริงบนพื้นที่และกระบวนการต่อรองนั้น ๆ** (เช่น การได้รับการรับรองหรือยอมรับและบังคับให้ตามนั้นโดยรัฐ (ผ่านการตราและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง) ในความมีอยู่จริงของสิทธิชุมชนในการจัดการ ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง วัฒนธรรมของชุมชนฯลฯ การได้รับการยอมรับในคุณค่าและศักดิ์ศรีของวิถีชีวิตชุมชนจากฝ่ายต่าง ๆ การมีความสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลหรือมีกำลังทางเศรษฐกิจที่จะเข้าแสดงหรือต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองในกระบวนการต่อรองของบุคคลหรือชุมชน เป็นต้น) **(ข) การมีประสิทธิภาพของกระบวนการและขั้นตอนการต่อรองที่เปิดพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วม** (ในกฎหมายและภาคปฏิบัติมักแก่กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาโครงการโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง) ซึ่งจะทำให้เกิดพื้นที่ที่ข้อมูลและความเห็นที่แตกต่างหลากหลายระหว่างผู้มีส่วนได้เสียสามารถมาปะทะสังสรรค์ระหว่างกันได้เพียงพอและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจแบ่งสันปันส่วน **(ค) การมีความเที่ยงธรรม (Fairness) และความสามารถในการใช้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ** ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การตัดสินใจแบ่งสันปันส่วนเป็นไปอย่างยุติธรรมและสมเหตุสมผล (Rational) ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายและอยู่บนแนวทางของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน (ศักดิ์ณรงค์, 2557)

ที่ผ่านมานั้น เหตุปัจจัยที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมข้างต้นล้วนมีปัญหาซึ่งสะท้อนความไม่สมดุลของอำนาจในโครงสร้างอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในความเป็นจริง เช่น กฎหมายหลักเกี่ยวกับป่าไม้ทุกฉบับไม่มีได้รับรองสิทธิและเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ตามหลักการที่อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Biodiversity 1992) กำหนดไว้แต่อย่างใดแม้จะมีการรับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา (กฤษฎา, 2558) ขณะเดียวกัน กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ (ทุกฉบับตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ[19] ก็ยังมีลักษณะอันเป็นลักษณะร่วมกันของกฎหมายมหาชนทั่วไปของประเทศไทยคือ เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจและมุ่งให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่ระบบราชการมากกว่าควบคุมอำนาจ[20] อันเป็นเจตนารมณ์ที่แสดงออกผ่านบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นและภาคปฏิบัติของใช้และตีความกฎหมายหน่วยงาน องค์กรของรัฐหรือแม้แต่ศาล[21] ก็ยังเป็นไปในทางที่จำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการถือว่าอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพียง “อำนาจที่ได้รับมอบอย่างทั่วไป” มิใช่ “อำนาจเฉพาะ”ดังอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดให้ไว้แก่กระทรวง ทบวง กรมในราชการส่วนกลาง (กอบกุลและคณะ, 2555, ศักดิ์ณรงค์, 2557) ผลของตกอยู่ในสภาพการณ์เช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วน

---

[19] พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2545

[20] ลักษณะร่วมของกฎหมายมหาชนไทยที่กล่าวถึงนี้เป็นทัศนะของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (บวรศักดิ์, 2537)

[21] โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 145/12552 ระหว่างบริษัท แป้งมันแสงเพชร จำกัด ผู้ฟ้องคดีกับองค์การบริหารส่วนตำบลส้มป่อยที่ 1 และผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 98/2546 ระหว่างนางชนิดา อิ่มสุขศรี ผู้ฟ้องคดีกับเทศบาลตำบลแม่ลาว ผู้ถูกฟ้องคดี

ท้องถิ่นไม่อาจมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรืออำนาจในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนในเรื่องนี้ได้อย่างที่ควรแท้จะเป็นองค์กรทางปกครองที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประชาชนในพื้นที่มากที่สุดก็ตาม

ส่วนการมีประสิทธิภาพของกระบวนการและขั้นตอนการต่อรองก็มักมีปัญหาเรื่องการละเลยกระบวนการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญทำให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าไม่ถึงข้อมูล ไม่ถูกนับรวมเข้าสู่กระบวนการรับฟังความเห็นหรือให้ข้อมูล ความเห็นหรือข้อมูลที่ให้ไม่ได้รับการให้ความสำคัญในกระบวนการพิจารณา ฯลฯ ในขณะที่การดำรงความเป็นกลางปราศจากอคติและความสามารถในการวินิจฉัยตัดสินปัญหาที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคหรือความหลายหลายของสิทธิหรือผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันให้เกิดความยุติธรรมของการแบ่งสันปันส่วนโดยเจ้าหน้าที่ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องก็มักมีปัญหาดังที่ทราบกันอยู่ปรากฏอยู่ทั่วไป ซึ่งทั้งหมดในบรรดาปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนมีฐานมาจากสาเหตุความไม่สมดุลของอำนาจในเรื่องนี้ทั้งสิ้น

4.2 การเคลื่อนตัวและทิศทางการจัดการทางสิ่งแวดล้อม

4.2.1 พัฒนาการของกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมของโลก

จากการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมของโลกของดอร์เซต้า เทย์เลอร์ (Dorceta Taylor, 1964-ปัจจุบัน) เธอพบว่า การมองปัญหา การจัดการและขับเคลื่อนจัดการสิ่งแวดของโลกเป็นไปภายใต้กระแสของกระบวนทัศน์หลัก ๔ ประการ (Taylor, 2008) ซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นโดยลำดับมาในประวัติศาสตร์จากความเคลื่อนไหวทางสังคมประกอบกับการพัฒนาทางวิชาการ แต่ก็มิได้หมายความว่า กระบวนทัศน์ที่เกิดก่อนจะสูญหายไปเสียทีเดียวเมื่อเกิดกระบวนทัศน์ใหม่ขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องที่ฐานอยู่ที่ความคิดและความเชื่อส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงโดยง่ายแล้ว กระบวนทัศน์ใหม่ที่เกิดขึ้นยังอาจเพียงแต่เข้าไปเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานเดิมที่สำคัญ หรือพัฒนาเพิ่มเติมจากรากฐานของกระบวนทัศน์เดิมนั้นหลังจากที่กระบวนทัศน์เดิมก่อให้เกิดปัญหา ไม่อาจตอบหรือแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมโลกเผชิญอยู่ได้ ซึ่งส่งผลให้กระบวนทัศน์ใหม่ที่เกิดขึ้นมีเค้าเงื่อนและหลักการพื้นฐานของกระบวนทัศน์เดิมอยู่ระดับหนึ่งเสมอ (คุนห์, 2544, Taylor, 2008) กระบวนทัศน์เดิมก่อนนั้นจึงอาจยังคงอยู่และมีอิทธิพลในทางความคิดของบุคคล หน่วยงานหรือองค์กรในภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับโลกต่อมา เพียงแต่อาจลดกำลังของอิทธิพลลง กระบวนทัศน์ทั้งสี่นั้นได้แก่

(1) กระบวนทัศน์ทุนนิยมขูดรีด (Exploitative Capitalist Paradigm, ECP) กระบวนทัศน์นี้มีอิทธิพลมากในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 (1820-1913) เป็นกระบวนทัศน์ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยไม่เห็นว่าธรรมชาติที่ไม่ใช่มนุษย์นั้นมีคุณค่าในตนเองแต่อย่างใด หากแต่เป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องแสวงหาประโยชน์ให้มากที่สุดโดยใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อทำให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่มีข้อจำกัด (No Limit To Growth) เป็นกระบวนทัศน์ที่มนุษย์ห่วงใยที่จะรักษาสถานภาพปัจจุบัน (Status Quo) ของตนให้ดีโดยไม่กังวลถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นหรือในอนาคต และด้วยทิศทางเช่นนี้ทำให้กระบวนทัศน์นี้ไม่สนับสนุนให้รัฐบาลต้องใส่ใจกับการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมหรือให้ประชาชนทั่วไปหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามา

มีส่วนร่วมกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่รัฐจะให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

(2) กระบวนทัศน์โรเมนติคทางสิ่งแวดล้อม (Romantic Environmental Paradigm, REP) กระบวนทัศน์นี้มีอิทธิพลอย่างสูงในสหรัฐอเมริกาและขยายออกมาทั่วโลกในช่วงระหว่าง ค.ศ.1914-1979 โดยมีแรงผลักดันย้อนกลับจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากใช้ประโยชน์และผลักภาระอย่างไร้การควบคุม วางแผนหรือป้องกันประกอบกับการได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักคิดสายบรรพกาลนิยม (Primitivism) จากยุโรป (โดยเฉพาะจากจัง ฌาค รุสโซ) ซึ่งเชื่อว่าความอยู่ดีมีสุข (Well-being) ของมนุษย์จะลดลงโดยแปรผกผันกับอารยะธรรมของมนุษย์ที่ก้าวหน้าไป มนุษย์จึงควรดำรงชีวิตอย่างเรียบง่ายและสอดคล้องกับธรรมชาติ นักคิดและปฏิบัติการทางสังคมและสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นจำนวนมากในสหรัฐอเมริกาซึ่งทำให้เกิดสายธารทางความคิดสิ่งแวดล้อมนิยมหรือธรรมชาตินิยม (Environmentalism) ขึ้นในโลกทั้งในฝ่ายสงวนรักษา (Preservationist) ซึ่งเน้นการอนุรักษ์แบบให้คงสภาพมากที่สุดและถูกรบกวนจากมนุษย์ให้น้อยที่สุด และฝ่ายอนุรักษ์ทรัพยากร (Conservationist) ที่เน้นการใช้ทรัพยากรฯ แบบชาญฉลาด (Wise Use) ซึ่งยอมรับการใช้ทรัพยากรฯ เชิงพาณิชย์หรือใช้ไปอนุรักษ์ไป เนื้อหากระบวนทัศน์โดยรวมของฝ่ายนี้จึงเป็นการเน้นความดำรงอยู่ของธรรมชาติอย่างสอดคล้องกลมกลืนกับวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์ การเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีของธรรมชาติที่ไม่ใช่มนุษย์ การเห็นคุณค่าทางความงามของธรรมชาติซึ่งมนุษย์ควรได้ประโยชน์โดยไม่ลดทอนคุณค่าหรือทำลายที่มาของความงามนั้น การเห็นความจำเป็นของการวางแผนการจัดการทรัพยากรฯ และสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองต่อการจัดการดังกล่าว เป็นต้น

(3) กระบวนทัศน์สิ่งแวดล้อมใหม่ (New Environmental Paradigm, NCP) กระบวนทัศน์นี้มีความโดดเด่นมากในช่วงค.ศ.1960-1979 แต่ก็ยังคงถือว่ามีอิทธิพลต่อเนื่องมาในฐานะกระบวนทัศน์กระแสหลักทางสิ่งแวดล้อมแม้จะมีกระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมาเบียดแข่งด้วยก็ตาม กระบวนทัศน์นี้เกิดขึ้นจากการการเห็นว่ากระบวนทัศน์ เป็นอันตรายเกินไปต่อชะตากรรมของโลกธรรมชาติและมนุษย์ในขณะที่ ECP ก็อ่อนแอเกินไป ในแง่เนื้อหานั้น กระบวนทัศน์นี้มีฐานทางความคิดของ REP อยู่มากพอสมควรแต่ได้ปิดจุดอ่อน REP และเสริมจุดแข็งให้มากขึ้นเพราะเป็นกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากความตื่นตัวสนใจปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางไปในแวดวงของผู้คนในวงการต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา (แม้จะไม่มีประสบการณ์การได้รับผลกระทบหรือเคยเคลื่อนไหวทางสังคมมาก่อน)ก่อนจะขยายไปทั่วโลกหลังการนำเสนอหนังสือ “Silent Spring”ของราเชล คาร์สัน (Rachel Carson)เมื่อปี ค.ศ. 1962 ที่ชี้ให้เห็นถึงภัยของยาฆ่าแมลงจากอุตสาหกรรมการเกษตรสามารถส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่อย่างซับซ้อนและกว้างขวางต่อมนุษย์และธรรมชาติที่ไม่ใช่แค่แมลง ความตื่นตัวที่ว่านี้นำไปสู่การจัดการเชิงสถาบันและในระดับโลกมากขึ้น มีการริเริ่มจัดวันสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Day) และมีการจัดทำกำหนดนโยบายและความตกลงระหว่างประเทศบนฐานแนวคิดนี้ขึ้นจำนวนมากโดยลำดับ ซึ่งรวมถึง การเป็นกระบวนทัศน์หลักที่อยู่เบื้องหลัง”แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน”(Sustainable Development) ของคณะกรรมการแห่งโลกว่าด้วยการค้าการพัฒนา (The world Commission on Environment and Development, WCED) ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติและได้กลายเป็นแนวคิดหลักในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on Environment and Development)

เนื้อหาของ NEP มีความก้าวหน้าขึ้นกว่า REP มากเพราะนอกจากจะมีการยอมรับคุณค่าในตนเองของธรรมชาติจนถึงกับยอมรับสิทธิของสัตว์ชนิดพันธุ์อื่น ๆ การสนับสนุนการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม

และการเห็นว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ต้องมีขอบเขตจำกัด (Limit To Growth) แล้ว ยังการปฏิเสธเทคโลยีขนาดใหญ่ที่อาจก่อผลกระทบรุนแรง (เช่น นิวเคลียร์ฯลฯ) สนับสนุนการเมืองแบบปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วม การมองประโยชน์ของคนรุ่นหน้า (Next generation) หรือประเด็นการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นหน้า (Intergeneration) อันเป็นแนวคิดสำคัญส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย อย่างไรก็ดี กระบวนทัศน์นี้ก็ยังมีปัญหาเรื่องการให้ความสำคัญน้อยกับปัญหาความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ในเรื่องดังกล่าวระหว่างคนรุ่นเดียวกัน (Intragеneration)

(4) กระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Paradigm, EJP) ในทางวิชาการถือว่ากระบวนทัศน์นี้เริ่มก่อตัวขึ้นในปี ค.ศ. 1980 และยังคงมีอิทธิพลอยู่จนกระทั่งถึงปัจจุบัน และเป็นกระบวนทัศน์ที่มีจุดกำเนิดในลักษณะจากล่างขึ้นบน (Bottom-UP) ซึ่งต่างจากทั้งสามกระบวนทัศน์ก่อนหน้านี้ที่เกิดในลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) คือเกิดจากความเคลื่อนไหวทางสังคมและวิชาการของคนชั้นสูงผิวขาวในสังคมตะวันตก และเป็นกระบวนทัศน์ที่นำเอาหลักการของปรัชญาความยุติธรรมซึ่งสอดคล้องกับมโนธรรมของมนุษย์จำนวนมากที่สุดในโลกมาเป็นฐานแนวคิดและหลักการของตนเองซึ่งทำให้ EJP สามารถเรียกร้องความสนใจ การยอมรับและตรงกับความคาดหวังของผู้คนได้ง่าย EJP มีสาเหตุเกิดจากความพยายามของรัฐ (สหรัฐอเมริกา) ที่พยายามผลักภาระผลกระทบจากขยะและของเสียอุตสาหกรรมให้แก่ชุมชนผิวสีจำนวนมากที่ไร้อำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และการเมือง[22]จนเกิดการประท้วงและต่อสู้ทางกฎหมายและการเมืองอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Movement) ที่มีการเข้าร่วมจากหลายฝ่ายแล้วยกระดับเป็นขบวนการเคลื่อนไหวในระดับชาติและระดับนานาชาติแล้วขยายของเขตทั้งด้านเนื้อหาของหลักการและแนวคิดให้ครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างขวางมากกว่าเรื่องการผลักภาระผลกระทบและความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมไปสู่ประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ สังคม-วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองซึ่งสามารถมีผลต่อประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้ และด้านพื้นที่ที่เกิดการขยายแนวร่วมไปยังองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาล องค์การพัฒนาเอกชนภายในและระหว่างประเทศ สถาบันวิชาการฯลฯ ทั้งนี้ ได้ปรากฏว่า แนวคิดและหลักการของกระบวนทัศน์นี้ได้รับการยอมรับในระดับนโยบายและกฎหมายของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา และของหลายประเทศ รวมทั้ง เป็นสิ่งที่ถูกนำเสนอสู่การพิจารณาในที่ประชุมเพื่อจัดทำปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ด้วย

ในด้านเนื้อหาซึ่งมีการผสานแนวคิดและหลักการของ REP และ NEP อันเป็นจุดแข็งและได้รับการยอมรับสูงในบางแง่มุม (ซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น) และเสริมจุดอ่อนที่ไม่มีหรือยังมีจุดอ่อนอยู่ในกระบวนทัศน์ทั้งสองนั้น พบว่า EJP มีความโดดเด่นมากในเรื่องการเป็นกระบวนทัศน์ที่ให้ความสำคัญกับความยุติธรรมของการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมโดยนำเอาแนวคิดและหลักการเรื่องการยอมรับในความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ สีผิว ชนชั้น ศาสนา เพศ ฯลฯ ของคนกลุ่มต่าง ๆ การให้ความสำคัญกับความอิสระในการกำหนดตนเอง (Right to Self-determination) ของบุคคลและชุมชน สิทธิของชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมือง (Justice of Recognition) ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ

[22] รัฐโดยทั่วไปมีบทบาทเชิงสิ่งแวดล้อมใน 2 ลักษณะคือ บทบาทเชิงรุกด้วยการตรากฎหมาย กำหนดนโยบายเลือกสถานที่กำหนดการจัดวางสาธารณูปโภค ฯลฯ ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนทุนอุตสาหกรรมและเกิดการผลักภาระแก่ชุมชนที่มีอำนาจต่อรองต่ำ และบทบาทเชิงรับผ่านการอนุมัติ อนุญาต เห็นชอบฯลฯ ต่อกิจกรรมหรือโครงการที่ตนริเริ่มหรือของเอกชน (Cole, Luke and Foster, 2001, as cited in Finger & Zori, 2013)

(Procedural Justice) หรือความยุติธรรมเชิงการมีส่วนร่วม (Participatory Justice) มากำกับการแบ่งสันปันส่วน นอกจากนี้ ยังมีหลักการสำคัญที่จะขยายขอบเขตการพิจารณาความยุติธรรมในการแบ่งสันปันส่วนออกไป**ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ(ที่ไม่ใช่มนุษย์) (Ecological Justice) บนฐานการถือว่าธรรมชาติเป็นศูนย์กลางซึ่งรวมไปถึงการพิจารณาว่าธรรมชาติเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้ด้วยไม่ใช่เฉพาะมนุษย์) นอกเหนือจากระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ด้วยกันเอง(Social Justice)** ซึ่งได้เพิ่มหลักการความยุติธรรมในส่วนนี้ระหว่างคนรุ่นเดียวกัน ไม่เฉพาะระหว่างคนต่างรุ่นดังกระบวนทัศน์ NEP (ศักดิ์ณรงค์, 2557)

4.2.2 การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development, SD)

อันที่จริง “การพัฒนาที่ยั่งยืน”ซึ่งได้รับการให้ความหมายอย่างเป็นทางการว่า “หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นต่อ ๆ ไปที่จะตอบสนองความต้องการของพวกเขา” (Sustainable is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs) (Agyeman, 2005,p.44) นี้ อาจมีผู้ถือว่ามีฐานะเป็นกระบวนทัศน์ใหญ่ทางด้านการค้า การพัฒนาและสิ่งแวดล้อม (ไม่ใช่เฉพาะกระบวนทัศน์ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเนื้อหาส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากกระบวนทัศน์ NEP เป็นส่วนใหญ่และมีเนื้อหาของกระบวนทัศน์ EJP ในปริมาณที่จำกัด) ที่ทรงพลังมากมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาหลังจากที่มีการร่วมตกลงทำปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 โดยมีสมาชิกเริ่มแรกถึง 178 ประเทศ เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนถูกอ้างอิงและกล่าวถึงในกระบวนการกำหนดนโยบายไปจนการตรากฎหมายของรัฐ ขององค์การระหว่างประเทศหรือแม้แต่ขององค์กรภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมโดยทั่วไปอยู่เสมอ การพัฒนาที่ยั่งยืนที่กำหนดนิยามไว้เช่นนั้นดูเหมือนจะมีเจตนารมณ์ที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีปริมาณและคุณภาพไม่ด้อยไปกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบันสำหรับคนรุ่นหน้าต่อ ๆ ไป (ซึ่งหมายถึงความยั่งยืนเช่นว่า) ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการที่ให้ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่คนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ของโลกย่อมมีสิทธิใช้และรักษาไปตามวิถีของวัฒนธรรมของตนเอง (ซึ่งหมายถึงการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม)

การยอมรับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนท้องถิ่นแล้วคล้ายดังจะทำให้เข้าใจว่าหลักการและกลไกภายใต้ปฏิญญาดังกล่าวจะนำไปสู่ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพได้ในความเป็นจริง แต่ความเข้าใจเช่นนี้ได้ถูกสั่นคลอนจากคำวิพากษ์ว่า ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนได้วางหลักการเรื่องการค้าเสรี การบังคับให้รัฐภาคีต้องเปิดช่องทางให้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นและเปิดตลาดในประเทศต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกภายใต้หลักการค้าเสรี การให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่อย่างไม่ลดละลงจากเดิม (อิทธิพลของกระบวนทัศน์ ECP-ทุนนิยมขูดรีด) และละเลยประเด็นเรื่องความยุติธรรมทางสังคมระหว่างคนรุ่นเดียวกัน รวมทั้งประเด็นความยุติธรรมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติซึ่งต่างเป็นหลักประกันสำหรับความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งจะเป็นนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง (Court, 1990, ฮาร์ดิ้ง, 2556)

ด้วยปัญหาข้อวิพากษ์ว่ามีการบิดเบือนในระดับหนึ่งต่อความมุ่งหมายที่แท้จริงของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนดังกล่าวทำให้มีนักคิดและนักเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งพยายามนำหลักการของกระบวนทัศน์ EJP มาผสานเข้ากับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน(ซึ่งยืนอยู่บนหลักการของ

กระบวนทัศน์ NEP ดังกล่าวมา) ด้วยการยืนยันการเน้นหลักความยุติธรรมระหว่างระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ (Ecological justice) และระหว่างมนุษย์รุ่นเดียวกัน (Social Justice) มาประกอบเข้ากับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่นที่ปรากฏว่า จูเลี่ยน อกายแมน (Julian Agyeman) ได้นำเสนอหลักการเรื่อง "การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เป็นธรรม"(Just Sustainability) ซึ่งเขานิยามว่า *"ความจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าสำหรับทุกคนทั้งในปัจจุบันและในอนาคตในลักษณะที่เป็นธรรมและเท่าเทียมในขณะที่ต้องดำรงชีวิตอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระบบนิเวศ"* (Agyeman,2005) อย่างไรก็ดี ทัศนะของอกายแมนก็ยังเป็นเพียงทัศนะส่วนบุคคลซึ่งแม้อาจสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มคนจำนวนไม่น้อยและมีความชอบด้วยหลักการและชอบธรรมอยู่ไม่น้อย แต่ก็ยังไม่อาจจะถือว่าเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่จะมีอิทธิพลในวงกว้างและนำไปสู่การปฏิบัติแต่อย่างใด

4.3 สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมเชิงกายภาพ

การกล่าวถึงทิศทางและการเคลื่อนตัวของการจัดการทางสิ่งแวดล้อมในหัวข้อก่อนนั้นเป็นการกล่าวถึงกระแส "ความเปลี่ยนแปลงทางความคิดหรือนามธรรม" ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมด้านกายภาพซึ่งมีผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อมนุษย์ แต่หากจะกล่าวถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลาโดยเกิดผลกระทบครอบคลุมทั่วโลกหรือระบบนิเวศบางพื้นที่-บางชั่วเวลาอันเป็น "การเปลี่ยนแปลงทางภายภาพ"แล้วจะเป็นวัตถุประสงค์ของเนื้อหาในส่วนนี้

4.3.1 สภาพการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ

ตามรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๙ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560) ซึ่งรายงานสถานการณ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในช่วง พ.ศ. 2558-2559 ครอบคลุมทั้งแง่มุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมิติต่าง ๆ อย่างละเอียดนั้น พอจะสรุปสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค(อาเซียน) และระดับประเทศซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงและมีผลถึงกันได้ดังต่อไปนี้

4.3.1.1 สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก

รายงานฯ ได้นำเสนอสภาพการณ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกที่สำคัญเพียง ๕ ปัญหาโดยปรากฏว่า

(1) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามการศึกษาของคณะการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) เคยเสนอผลการศึกษาว่า อุณหภูมิโลกในช่วง ค.ศ. 1850-2012 นั้นเพิ่มขึ้น 0.85 องศาเซลเซียส ส่วนระดับน้ำทะเลในช่วง ค.ศ. 1901-2010 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.19 ส่วนปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) พบว่า มีการปล่อยก๊าซนี้รวมกันทั่วโลก 35.70 พันล้านต้นเทียบเท่าคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.50 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ ประเทศที่ปล่อยก๊าซนี้มากที่สุด 4 อันดับแรกได้แก่ จีน (ร้อยละ 30) สหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 15) สหภาพยุโรป (ร้อยละ 10) และอินเดีย (ร้อยละ 6.5) อย่างไรก็ตาม อัตราการเติบโตของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั่วโลกได้ลดลงจากระดับเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่องโดยในปี พ.ศ.2555 เติบโตลดลงร้อยละ 4 และลดลงเป็นร้อยละ 1 และ 0.55 ในปีพ.ศ. 2556 และ 2557 โดยลำดับ

(2) ปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติ พบว่ามีความรุนแรงและถี่มากขึ้นในช่อง 10 ปีที่ผ่านมาโดยคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า 1.30 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั่นเอง

(3) ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ เมื่อสิ้นปี ค.ศ. 2010 ป่าไม้ของโลกมีทั้งหมด 3,999 ล้านเฮคตาร์ เป็นป่าไม้ธรรมชาติ 3,695 ล้านเฮคตาร์ และป่าไม้ปลูก 291 เฮคตาร์ อัตราการลดลงของป่าไม้มีอัตราร้อยละ 0.13 ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในแอฟริกาและอเมริกาใต้ ส่วนป่าไม้ในยุโรปมีพื้นที่เพิ่มขึ้น (โดยภาพรวม) อย่างไรก็ดี สถานการณ์ป่าไม้อยู่ในภาวะวิกฤติจากการลดลงของพื้นที่ป่าและความอุดมสมบูรณ์ของป่า ซึ่งจากสาเหตุสำคัญคือ ไฟป่า การรุกล้ำทำการเกษตร การตัดไม้จำหน่าย ฯลฯ

(4) ปัญหาทรัพยากรน้ำ จัดว่ามีความรุนแรงมากเพราะการใช้น้ำในการเกษตร อุตสาหกรรม และอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร ประชากรโลก 1,100 ล้านคนเข้าไม่ถึงแหล่งน้ำสะอาด 2,700 ล้านคนต้องเผชิญกับภาวะภัยแล้งต่อเนื่อง มีการคาดการณ์ว่าปัญหาความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศจะทำให้น้ำจืดบนดินและใต้ดินลดลงมากในเขตกึ่งร้อนชื้นซึ่งจะทำให้การแย่งชิงน้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและอุปโภคบริโภครุนแรงขึ้น และ

(5) ปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพและความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ถือว่าอยู่ในขั้นวิกฤติจากสาเหตุการเปลี่ยนแปลงในภูมิอากาศเป็นสำคัญ ระบบนิเวศทางทะเลร้อยละ 60 อยู่ในขั้นวิกฤติจากอุณหภูมิในน้ำทะเลที่สูงขึ้น การปล่อยของเสียลงทะเล การจับสัตว์น้ำที่มากเกิน การสูญเสียความหลากหลายฯ ทำให้ชนิดพันธุ์ของสัตว์ถูกคุกคามอย่างหนัก เกิดภาวะปะการังฟอกขาว และพบเม็ดไมโครพลาสติกจำนวนมากในทะเลและมหาสมุทร ฯลฯ

4.3.1.2 ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียน

ปัญหาร่วมกันที่สำคัญของอาเซียนได้แก่ปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งรวมไปถึงปัญหาการสูญเสียชนิดพันธุ์พืชจากการบุกรุกและตัดทำลายไม้โดยมีป่าที่เคยเป็นแหล่งความหลากหลายทางธรรมชาติถูกคุกคามอย่างหนักถึง 34 แห่ง (โดยเฉพาะในอินโดนีเซีย) ธรรมชาติเป็นที่คาดการณ์ว่าอาเซียนจะสูญเสียพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ไปถึงร้อยละ 42 ภายในปี พ.ศ.2643 นอกจากนี้ ปัญหาหมอกควันยังเป็นปัญหาที่โดดเด่นมากของภูมิภาคซึ่งทำให้เกิดข้อตกลงว่าด้วยกาควบคุมปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนแห่งอาเซียน ค.ศ.2003 เพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน

4.3.1.3 ปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

มีปัญหาหลายประการนับตั้งแต่

(1) ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและดินเสื่อมโทรม มีการทำลายพื้นที่ป่าเพื่อเกษตรกรรมเป็นจำนวนมากทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างมาก แต่พื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง พื้นที่ดินเสื่อมโทรมมากขึ้นทั้งมีการชะล้างพังทลาย การเสียสภาพกลายเป็นดินเค็ม ดินเปรี้ยวหรืออย่างอื่นจากการใช้สารเคมีในการเกษตรที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก การถือครอบที่ดินมีการกระจุกตัวอย่างรุนแรงในกลุ่มคนจำนวนน้อย ทำให้เกิดการไร้ที่ทำกิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดจากแรงกดดันเรื่องจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ความเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองเป็นสำคัญ

(2) ปัญหาทรัพยากรแร่ มูลค่าการผลิตแร่ในประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้นร้อยละ 2.21 ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2558 โดยในปี พ.ศ.2558 มีมูลค่าการผลิต 63,463 ล้านบาท จำนวนประทานบัตรทั้งหมด ณ

เดือนมิถุนายน 2558 มีจำนวน 1,150 แห่ง แต่เปิดดำเนินการเพียง 934 แห่ง ปัญหาที่เกิดจากกิจกรรมทำเหมืองแร่มีทั้งที่เกิดจาก “ตัวแร่” โดยตรงที่มักปะปนลงดิน แหล่งน้ำ จนส่งผลกระทบต่อคน พืช และสัตว์ ประการหนึ่งและจาก “กระบวนการทำเหมืองแร่”ที่มีการเปิดหน้าดิน เกิดการชะล้างพังทลาย และกระทบต่อทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ป่าไม้ น้ำ อากาศ ฯลฯ

(3) ปัญหาทรัพยากรพลังงาน การใช้พลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิลและพลังงานเชิงพาณิชย์ในรูปแบบเดิมซึ่งไม่มีการแปรรูปก่อนมาถึงผู้ใช้เป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของการสะสมของก๊าซเรือนกระจกซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ กรณีประเทศไทยนั้นมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ย 242.07 ล้านตันต่อปีโดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.21 ต่อปี ทั้งนี้ *การผลิตไฟฟ้าเป็นกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซนี้มากที่สุด (ร้อยละ 38.40) รองลงมาคือการขนส่ง (ร้อยละ 27.17) และอุตสาหกรรม (ร้อยละ 26.80)* ในขณะที่สาขาอื่นก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลำดับเช่นกัน ปัญหานี้ยังก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศในสัดส่วนที่สูงมาก ความจำเป็นที่ต้องใช้พลังงานทดแทนจึงมีสูงอย่างมาก

(4) ปัญหาทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ในระยะ 50 ปีที่ผ่านมาปริมาณป่าไม้ของประเทศลดลงโดยลำดับทั้งจากสาเหตุทางธรรมชาติ (เช่น ไฟป่าฯลฯ) และการกระทำของมนุษย์โดยเฉพาะบุกรุกปลูกพืชป้อนอุตสาหกรรม เช่น ข้าวโพด อ้อย ปาล์มน้ำมันฯลฯ ทำให้เหลือพื้นที่ป่าของประเทศในปี พ.ศ.2558 เพียงจำนวน 102.12 ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 31.57 ของพื้นที่รวมของประเทศซึ่งลดลงจากปี พ.ศ. 2557 ร้อยละ 0.17[23] การลดลงของพื้นที่ป่าและความสมบูรณ์ของป่าทำให้สูญเสียกลไกการดูดซับ

---

[23] ตัวเลขดังกล่าวใกล้เคียงกับตัวเลขที่นำเสนอโดย**กองทุนสัตว์ป่าโลกสากล** (World Wide Fund For Nature) สาขาประเทศไทยซึ่งระบุว่า ปัจจุบันพื้นที่ป่าคงเหลือทั้งหมดของประเทศอยู่ที่ร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมดซึ่งเท่ากับ 152,000 ตารางกิโลเมตร **อย่างไรก็ดี ตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นการคำนวณ “โดยคิดจากพื้นที่ป่าทั้งหมดรวมถึงป่าเสื่อมโทรมและป่าฟื้นฟู”** (http://www.wwf.or.th/what_we_do/forestsofthailand/) .ในขณะที่**มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร**ได้เสนอรายงานว่า “มาจนถึง พ.ศ.2558 เรามีตัวเลขพื้นที่ป่าล่าสุดอยู่ทั้งหมด 102,240,981.88 ไร่ หรือ ร้อยละ 31.60 ซึ่งพื้นที่ป่าลดลงจาก พ.ศ. 2557 อยู่ 44,418.74 ไร่ หรือลดลงร้อยละ 0.02

การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้รายจังหวัด พ.ศ. 2558-2559 ตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ของไทยที่สามารถเปรียบเทียบกันได้จริงจึงถูกแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ช่วงที่ 1. 2516-2541 พื้นที่ป่าลดลงจาก 138,566,875 ไร่ เหลือ 81,076,250.00 ไร่ อัตราลดลงเท่ากับ 2,053,236.61 ไร่ ต่อปี ช่วงที่ 2. 2543-2557 พื้นที่ป่าลดลงจาก 106,319,237.50 ไร่ เหลือ 102,120,417.98 ไร่ อัตราลดลงเท่ากับ 299,915.68 ไร่ ต่อปี

สถานการณ์พื้นที่ป่าไม้รายภาคในปัจจุบัน ภาคเหนือมีพื้นที่ป่าไม้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 64.48 ของพื้นที่ภาค รองลงมาคือ ภาคตะวันตก ร้อยละ 59.09 ภาคใต้ ร้อยละ 23.99 ภาคตะวันออก ร้อยละ 21.77 ภาคกลาง ร้อยละ 21.06 และภาคที่มีพื้นที่ป่าที่น้อยที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 14.94 ของพื้นที่ภาค

จากข้อมูลล่าสุดปี 2558 ภาคตะวันออกเองก็ยังคงมีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นจากปี 2557 ร้อยละ 0.05 ภาคกลาง และภาคใต้มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น ร้อยละ 0.15 และ 0.02 ส่วนอีก 3 ภาคกลับมีตัวเลขพื้นที่ป่าที่ลดลงจากปี 2557 คือ ภาคเหนือ ลดลงร้อยละ 0.09 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลดลงร้อยละ 0.08 และภาคตะวันตกลดลงร้อยละ 0.03

จังหวัดที่มีพื้นที่ป่ามากที่สุด 5 อันดับ (1) แม่ฮ่องสอน 86.99 (2) ตาก 72 (3)ลำปาง 70.64 (4) เชียงใหม่ 69.96 (5) แพร่ 64.17

และถ้าหากนำข้อมูลพื้นที่ป่าปีปัจจุบันเปรียบเทียบกับปี 2557 พบว่า จังหวัดที่มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น 5 อันดับแรก ได้แก่ (1) สระบุรี 1.16 (2) สุรินทร์ 1.12 (3) ประจวบคีรีขันธ์ 0.48 (4) ลพบุรี 0.47 (5) สุพรรณบุรี 0.46

และจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าลดลง 5 อันดับแรก ได้แก่ (1) นครพนม 2.38 (2) อุดรธานี 0.72 (3) ยะลา 0.60 (4) เลย 0.49 (5) สมุทรสงคราม 0.47

คาร์บอนไดออกไซด์ พื้นที่แหล่งอาหาร ปริมาณสัตว์ป่า แหล่งต้นน้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ จึงนับว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง

(5) ทรัพยากรน้ำ ความต้องการใช้น้ำในประเทศมาจาก 4 ส่วนหลักคือ การอุปโภค-บริโภค การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม และการใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ แต่ปริมาณน้ำจากหรือในทุกแหล่งมีปริมาณลดลงตั้งแต่ปริมาณฝน น้ำท่า (น้ำในแม่น้ำ-ลำคลอง) น้ำในแหล่งกักเก็บ และน้ำใต้ดิน ทั้งนี้ ในปี 2558 ปริมาณน้ำที่มีสำหรับใช้มีทั้งสิ้น 102,140 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ยังขาดแคลน 49,610 ล้านลูกบาศก์เมตร และมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2570 น้ำจะขาดแคลน 54,700 ล้านลูกบาศก์เมตร

(6) ปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีระบบนิเวศที่หลากหลายและเป็นแหล่งรวมของความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีบทบาทในการรักษาความสมดุลทางสิ่งแวดล้อมเพราะทำหน้าที่ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นแหล่งอาหาร แหล่งหลบภัย แหล่งวางไข่และอนุบาลตัวอ่อนสัตว์น้ำ เป็นต้น สภาพการณ์การประมงมียังมีการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ มีการจับสัตว์น้ำขนาดเล็ก จับในฤดูวางไข่และทำประมงที่พื้นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมและลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว (แม้การเพาะเลี้ยงชายฝั่งจะมากขึ้นก็ตาม) ป่าชายเลนมีปริมาณมากขึ้นโดยลำดับจากการรณรงค์ปลูกและรักษา แหล่งหญ้าทะเลเสื่อมโทรมหนักจากกิจกรรมชายฝั่งของมนุษย์เช่นเดียวกับแนวปะการังชายฝั่งซึ่งเป็นผลมาจากการฟอกขาวและกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ เช่น การท่องเที่ยว การพัฒนาชายฝั่ง น้ำเสียฯลฯ การกัดเซาะชายฝั่งมีปัญหาในทุกพื้นที่แต่อยู่ในระดับวิกฤติในระดับ 10-20 เมตรต่อปีโดยเฉพาะพื้นที่อ่าวไทยตอนบน ส่วนสัตว์ทะเลหายากหรือใกล้สูญพันธุ์เช่น เต่าทะเล วาฬ พะยูนฯลฯ ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วทั้งสองฝั่งทะเลจากกิจกรรมการท่องเที่ยว การประมงและอื่น ๆ

(7) ปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพ ด้วยตำแหน่งที่ตั้งในพื้นที่ที่มีเทือกเขาและป่าไม้อยู่ระหว่างภูมิภาคอินโดจีนและภูมิภาคซุนดา มีพื้นที่ลุ่มน้ำและสันปันน้ำจำนวนมากอยู่ระหว่างแม่น้ำโขง อ่าวไทยและทะเลอันดามันทำให้ในอดีตประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพค่อนข้างสูง แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ความหลากหลายทางชีวภาพถูกคุกคามอย่างต่อเนื่อง เกิดการสูญเสียมากขึ้นทั้งพันธุกรรม ชนิดพันธุ์และระบบนิเวศจากการใช้ประโยชน์ มากเกินไป การทำลายแหล่งอยู่อาศัยและการนำพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามา *การใช้พันธุ์พืชดัดแปลงพันธุกรรม (GMO)* การพัฒนาและขยายตัวของเมือง การทำลายป่า การลักลอบค้าสัตว์ป่า ความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ ฯลฯ ปัญหาซึ่งเป็นสาเหตุต่อไปให้กับเรื่องนี้คือ การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีอยู่ร้อยละ 7.5 ของพื้นที่ประเทศลงเรื่อย ๆ

(8) ปัญหามลพิษ สถานการณ์มลพิษทางอากาศโดยทั่วไปมีแนวโน้มดีขึ้นจากปี 2557 มีมีค่าเกินมาตรฐานเป็นส่วนใหญ่ ส่วนที่เคยเกินค่ามาตรฐานก็มีแนวโน้มลดลงยกเว้นบางพื้นที่ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรม มลพิษทางเสียงโดยทั่วไปมีแหล่งกำเนิดจากการจราจรซึ่งมีค่าไม่เกินมาตรฐาน ยกเว้นในกรุงเทพฯ และปริมณฑล คุณภาพน้ำผิวดินทั่วประเทศอยู่ในเกณฑ์ดีร้อยละ 34 (แควใหญ่ แควน้อย เพชรบุรีตอนบน ยม น่าน มูน ชี สงครามฯลฯ) พอใช้ร้อยละ 41 (เจ้าพระยาตอนบน แม่กลอง เพชรบุรี

ส่วนจังหวัดที่ไม่ถูกระบุว่ามีพื้นที่ป่าจากการแปลภาพถ่ายดาวเทียมมีอยู่ทั้งหมด 4 จังหวัด ได้แก่ (1) อยุธยา (2) นนทบุรี (3) ปทุมธานี (4) อ่างทอง ในปีนี้จังหวัดที่หลาย ๆ คนยังคงเป็นห่วงเนื่องจากมีกรณีเขาหัวโล้นที่ปรากฏเป็นข่าวอย่าง จังหวัดน่าน นั้น ยังคงมีพื้นที่ป่าอยู่ถึงร้อยละ 61.40 ของพื้นที่จังหวัด

ส่วนคนกรุงเทพฯอย่างเรา ๆ เมื่อก่อนถูกระบุว่าไม่มีพื้นที่ป่า แต่ตอนนี้กรุงเทพมีพื้นที่ป่าอยู่ร้อยละ 0.03 หรือประมาณ 3,253 ไร่ พื้นที่ที่ถูกตีความว่าเป็นป่า พบอยู่ที่เขตบางขุนเทียน" (http://www.seub.or.th)

ตอนล่าง บางปะกง ฯลฯ) เสื่อมโทรมร้อยละ 25 (เจ้าพระยาตอนกลาง-ล่าง ท่าจีนตอนบน-กลาง-ล่าง พอง ลำตะคอง ระยอง ป่าสัก ลพบุรี บึงบอระเพ็ดฯลฯ) คุณภาพน้ำทะเลอยู่ในเกณฑ์พอใช้ร้อยละ 72 ดีร้อยละ 16 และเสื่อมโทรมร้อยละ 9 ขยะมูลฝอยชุมชนทั้งหมดในปี 2558 มีประมาณ 26.84 ล้านตันหรือ 73,560 ตันต่อวันแต่การจัดการดีขึ้นโดยมีขยะตกค้างลดลงร้อยละ 66 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 59 มีบริการจัดเก็บและนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง 8.34 ล้านตัน หรือ 19,600 ตันต่อวันคิดเป็นร้อยละ 46 ของปริมาณที่เก็บขนได้ ส่วนที่เหลือมีการเก็บหรือทิ้งอย่างไม่ถูกต้อง

(9) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ จากการวิเคราะห์ข้อมูล 64 ปี (พ.ศ.2494-2558) *พบว่าในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อุณหภูมิเฉลี่ยเฉลี่ยของประเทศไทยสูงขึ้น 0.2 องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยสูงขึ้น 0.3 องศาเซลเซียส อุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ยสูงขึ้นประมาณ 0.5 องศาเซลเซียส โดยระยะยาวมีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน* ปริมาณน้ำฝนในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาสูงกว่าค่าปกติในฤดูร้อน ส่วนช่วงฤดูหนาวและฤดูฝนผันแปรไปในแต่ละปี แต่ปริมาณฝนทั้งปีสูงกว่าค่าปกติติดต่อกัน ด้านระดับน้ำทะเลนั้น ระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยในช่วง พ.ศ.2550-2558 มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2559 มีค่าเฉลี่ยระดับน้ำทะเลปานกลาง 2.71 เมตร ซึ่งสูงเพิ่มขึ้นจากพ.ศ. 2550 จำนวน 0.18 เมตร ผลจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศทำให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องไปไม่สิ้นสุดทั้งการกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ การลดลดทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ ฯลฯ รวมทั้ง การเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติ และ

(10) ภัยพิบัติจากธรรมชาติ เฉพาะในช่วง 5 ปีระหว่างพ.ศ. 2554-2558 ได้เกิดเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยทั้งสิ้น 836 ครั้ง จำแนกเป็นแผ่นดินไหว 575 ครั้ง(รวม After Shock) แผ่นดินไหล 133 ครั้ง ดินถล่ม 41 ครั้ง รอยแยก 25 ครั้ง ดินทรุด 16 ครั้ง ตลิ่งทรุด 15 ครั้ง หินร่วง-ถล่ม 7 ครั้ง

4.3.2 ลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม

รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ของสำนักงานนโยบายและแผนข้างต้นไม่ได้ปรากฏการจัดลำดับความรุนแรงหรือความสำคัญของปัญหาซึ่งโดยปกติจะมีผลต่อการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติงานและการกำหนดงบประมาณสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสำหรับหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ดี หากพิจารณาตามผลการศึกษาของ Adis Israngkura, Acharee Steinmueller and Rawadee Jarungrattanapong แห่งสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพื่อจัดลำดับความสำคัญ[24]ของปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยใช้ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม (Prioritizing Environmental Problems With Environmental Costs) นั้น มีความเหมาะสม ซึ่งคณะผู้ศึกษาจำกัดการใช้ตัวเลขต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเฉพาะต้นทุนที่กิจการผลักภาระออกสู่ภายนอก (Externality) โดยไม่รวมคำนวณเข้าเป็นไว้ในต้นทุนการผลิต (Cost of Production) ของกิจการ หรือรัฐหรือสังคมไม่สามารถทำให้กิจการรวมเข้าไปเป็นต้นทุนการผลิตของกิจการผ่านกลไกของรัฐหรือทางสังคม เครื่องมือทางเศรษฐกิจ กลไกการวางแผนสาธารณะฯลฯ ได้ เช่น ต้นทุนการบำบัดมลพิษที่รัฐต้องรับภาระ ต้นทุนเกี่ยวกับการทำลายป่าอย่างผิดกฎหมาย การจับสัตว์น้ำเกินปริมาณ การเสื่อมของดิน-น้ำท่วม-ฝนแล้งที่ควบคุมไม่ได้ ต้นทุนเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชนที่สูญเสียไปจากมลพิษ เป็นต้นนั้น ปรากฏผลการจัดลำดับความสำคัญเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมเชิงกายภาพจำนวน 12 ปัญหาปรากฏลำดับความสำคัญจากสูงไปหาต่ำตามต่างที่ 1 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 ลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมตามการคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม

[24] ลำดับความสำคัญ

ลำดับความสำคัญ	ปัญหาทางสิ่งแวดล้อม	ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม (ล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี)
1	ทรัพยากรป่าไม้	2,127
2	ทรัพยากรดินและการใช้ดิน	197
3	ทรัพยากรน้ำ	185
4	ทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง	166
5	มลพิษทางอากาศ	154
6	ขยะอันตราย (Hazardous Waste)	146
7	ขยะที่เป็นของแข็ง (Solid Waste)	126
8	มลพิษทางน้ำ	40
9	สารหรือวัตถุมีพิษ (Toxic Substance)	10
10	ทรัพยากรแร่	2
11	มลพิษทางเสียง	0
12	พลังงาน	0

อย่างไรก็ดี ข้อพึงสังเกตมีว่า การจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวนี้เป็นผลการศึกษาวิเคราะห์ที่เผยแพร่เมื่อปี พ.ศ. 2549 (2006) ซึ่งสภาพการณ์ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างพอสมควรจากปัจจุบัน

4.4 โครงการและกลไกการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

ต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางด้านความคิดตามหัวข้อ 3 และความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในด้านกายภาพตามข้อ 4 หากจะพิจารณาว่าองค์การปกครองท้องถิ่นควรจะมีบทบาทในทางการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอย่างไรต่อไปนั้น สิ่งที่ควรต้องพิจารณาต่อไปคือโครงสร้าง(โดยเฉพาะโครงสร้างอำนาจ) และกลไกการจัดการปัญหาทั้งในเชิงกฎหมาย และในเชิงสังคม-การเมืองที่มีอยู่ใน “พื้นที่” การปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีอยู่อย่างไร ซึ่งในการพิจารณาประเด็นนี้ ผู้วิจัยขอแบ่งการพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งจะเป็นฐานการพิจารณาออกเป็น 2 กลุ่มคือ (1) กรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ Natural Resource) และที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่ครอบคลุมปัญหามลพิษ (Pollution) แง่มุมต่าง ๆ กับ (2) กรณีปัญหาภัยพิบัติหรือสาธารณภัย (Disaster) โดยเฉพาะ

4.4.1 โครงสร้างและกลไกการจัดการกรณีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.4.1.1 โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย

หากพิจารณากระบวนการแบ่งสันปันส่วน (Division of Environmental Benefit and Burdens) ผ่านการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร การพิจารณากำหนดนโยบายหรือแผนหรือการอนุมัติ อนุญาต ให้ความเห็นชอบหรืออื่นใด ๆ ฝ่ายบริหาร ในฐานะเป็นกระบวนการที่รัฐและสังคมใช้ในการตัดสินใจที่มีผลให้เกิดการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์ที่จะได้รับหรือภาระหรือความเสี่ยงที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะต้องรับเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งย่อมส่งผลในทางบวกหรือทางลบแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ต่อไปแล้ว เราสามารถแยกการพิจารณาโครงสร้างและกลไกเชิง

กฎหมายในกรณีนี้ออกเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหรือสิทธิการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กำหนดกติกาการต่อรอง การพิจารณาตัดสินใจ และการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือบทบาทอปท.โดยเฉพาะดังต่อไปนี้

(ก) กฎหมายที่ให้อำนาจหรือสิทธิการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการแบ่งสันปันส่วน

*หากพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียภายใต้กรอบที่ประกอบด้วยรัฐ ทุน ชุมชนและบุคคล*แล้ว จะเห็นได้ว่า

(ก.1) กรณีของรัฐ กฎหมายอาจกำหนดให้รัฐ หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐมีสิทธิในฐานะ “ผู้ทรงกรรมสิทธิ์” หรือในฐานะเป็น “ผู้ครอบครอง”ซึ่งมีอำนาจปกครอง จัดการ ดูแล หรือบำรุงรักษาตามกรอบอำนาจในกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ของรัฐ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้ที่ดินใดที่ไม่มีบุคคลใดได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ต้องเป็นของรัฐ[25] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ[26] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการและมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รวมทั้งตรากฎกระทรวงออกใช้บังคับ (ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้ที่ดินใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย)[27] ให้อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติแก่บุคคลใด ๆ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ[28] ขณะเดียวกัน ก็มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551 ให้กรมป่าไม้มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู ดูแลรักษาฯลฯ ป่าสงสนและป่าอื่น ๆ ตามกฎหมายเฉพาะบางฉบับด้วย ฯลฯ

สำหรับอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดบทบาทของอปท.นั้นมีความแตกต่างจากส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเหล่านี้ ซึ่งมีผลต่อการมีบทบาทในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนในเรื่องนี้แตกต่างออกไปด้วยดังจะได้กล่าวถึงในข้อ (ง) ต่อไป

(ก.2) กรณีทุนผู้ประกอบการ ผู้มีส่วนได้เสียประเภทนี้มีฐานสิทธิการเป็น “บุคคลธรรมดา” หรือ “นิติบุคคล” ผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองทางแพ่งในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่บนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของตนเป็นพื้นฐาน อย่างไรก็ดี หากกิจกรรมที่ทุนผู้ประกอบการนั้นอยู่ในข่ายที่ต้องได้รับ*คำสั่งทางปกครองด้วยการการอนุญาต อนุมัติ*

---

[25] มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

[26] มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[27] มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

[28] มาตรา 16 อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

*เห็นชอบโดยหน่วยงานรัฐ หรือเข้าทำสัญญาทางปกครองกับรัฐด้วยการได้รับสัมปทาน*กับหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ โดยต้องผ่านการปฏิบัติตาม “เงื่อนไข” และ “ขั้นตอน” ที่มีอยู่เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม *(ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการพิจารณาแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระหรือความเสี่ยงจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)* เช่น จะต้องได้รับความเห็นชอบในผลการศึกษาวิเคราะห์ตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA) *ซึ่งเป็นกระบวนการกลั่นกรอง หลีกเลี่ยง หรือลดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* ก็ต้องปฏิบัติตามและผ่านการได้รับความเห็นชอบในเงื่อนไขเช่นนั้น

(ก.3) ชุมชน แม้ “ชุมชน”จะเป็นผู้ทรงสิทธิชนิดที่ยังอยู่ระหว่างการถกเถียงทางวิชาการว่ามีฐานะเป็น “บุคคล” หรือไม่ แต่การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับนับแต่ฉบับพ.ศ. 2540 เป็นต้นมารวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนอันเป็นสิทธิตามจารีตประเพณีไว้[29]ย่อมมีผลทำให้ชุมชนเป็นผู้ทรงสิทธิและย่อมมีฐานะเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย”ในการต่อรองบนกระบวนพิจารณาอนุมัติ อนุญาต เห็นชอบ หรือให้สัมปทานของหน่วยงานรัฐผ่านช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ชุมชนยังอาจใช้สิทธิชุมชนเข้าดำเนินกิจกรรมที่เป็นการเข้าจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือโดยอ้างฐานสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือตามจารีตประเพณี (เช่น กรณีการใช้สิทธิหน้าหมู่ในภาคเหนือหรือทำนองเดียวกันในภูมิภาคอื่น ๆ ฯลฯ) ในกรณีที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเช่นนั้นหรือกฎหมายเช่นนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ[30] การใช้สิทธิของชุมชนในกรณีการใช้สิทธิหน้าหมู่ในภาคเหนือหรือทำนองเดียวกันในภูมิภาคอื่น ๆ การจัดการที่ดินของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยและทำอาชีพเกษตรกรรมของชุมชนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ภายใต้การอนุญาตของอธิบดีกรมป่าไม้ให้

---

[29] มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(*2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ*

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

[30] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคสอง

ฯลฯ ฯลฯ

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ ฯลฯ

ใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507[31] (กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2560) การใช้สิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของรัฐโดยมีโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ล้วนเป็นแนวทางการใช้สิทธิชุมชน *ที่ได้รับการแบ่งสันปันส่วนโดยกฎหมายโดยตรง*ตามกรณีนี้

(ก.4) บุคคลทั่วไป เมื่อพิจารณาในแง่มุมของการที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลมิใช่ทุนผู้ประกอบการที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติในฐานะปัจจัยการผลิตหรือใช้สิ่งแวดล้อมเป็นพื้นที่ปล่อยของเสียจากกระบวนการผลิต ผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนี้ย่อมมีฐานสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีตามข้อ (ก.2) ข้างต้นที่จะใช้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในฐานะหรือฐานนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ เข้าปกป้องประโยชน์ปัดเป่าภาระหรือส่วนได้เสียของตนผ่านการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

จากที่กล่าวมา สิ่งที่น่าสังเกตอย่างยิ่งเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของ อปท.ว่า ผู้วิจัยมิได้จัดให้ อปท.เป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในฐานะรัฐตามข้อ (ก.1) เหตุผลคำอธิบายในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ ง. ต่อไป

(ข) กฎหมายซึ่งกำหนดกติกาการต่อรอง กติกาการต่อรองในที่นี้ หมายถึงกติกาที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองของหน่วยงานรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระบวนการที่สร้างพื้นที่ต่อรองและจะมีผลเป็นการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กติกาเหล่านี้ได้แก่กฎหมายระดับต่าง ๆ ที่กำหนดหลักการพิจารณา การใช้อำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณาของผู้มีส่วนได้เสีย การเข้าถึงข้อมูล กระบวนการและขั้นตอนในเรื่องอื่น ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ กติกาในส่วนที่สำคัญมีดังนี้

(ข.1) หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐ หลักการดังกล่าวนี้อาจปรากฏอยู่ในกฎหมายประเภทต่าง ๆ ทั้งกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไปและคำพิพากษาของศาล เฉพาะที่เป็นลายลักษณ์อักษรและควรให้ความสนใจในฐานะเป็นกลไกที่สำคัญในเรื่องนี้นั้นประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3 ที่บัญญัติให้หน่วยงานและองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ “หลักนิติธรรม” มาตรา 4 ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล มาตรา 5 ที่บัญญัติรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ๆ จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายมิได้

(ข.2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมหรือดำเนินการอื่น ๆ กติกาที่สำคัญในส่วนนี้ประกอบด้วยเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่**รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร**ตามมาตรา 41[32] หรือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 **บทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาและดำเนินการของรัฐ**ตาม

[31] โปรดดูเชิงอรรถที่ 28

[32] มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญมาตรา 25[33] ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้ง ตามระเบียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

สิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างมากในประเด็นนี้ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ถือเป็นกติกาในรูปแบบใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้เป็น “หน้าที่”ของรัฐเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากการกำหนดให้เป็นหลักกฎหมายหรือสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียหรือการกำหนดกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ บทบัญญัติเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผูกพันให้รัฐหรือหน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติและอาจนำไปสู่ความรับผิดต่อผู้มีส่วนได้มีที่เคร่งครัดจริงจังยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา บทบัญญัติเหล่านี้ได้แก่มาตรา 53 ที่กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด [34] มาตรา 57 อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ[35] และมาตรา 58 เรื่องการทำ EHIA[36]

(ข.3) กฎหมายซึ่งกำหนดวิธีพิจารณาของหน่วยงานรัฐ กติกาในเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญยิ่งในฐานะที่กำหนดกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาหรือกระบวนการต่อรองระหว่างทุกฝ่ายโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ควบคุมและบริหารกระบวนการ กำหนดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย หลักปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในเรื่องการรับฟังข้อเท็จจริง การทำคำสั่งทางปกครองที่เป็นการตัดสินการแบ่งสันปันส่วนฯ วิธีการทบทวนด้วยการอุทธรณ์หรือพิจารณาใหม่ฯลฯ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวนี้อาจเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ โดยตรง (เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 สำหรับการพิจารณาคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ ฯลฯ) กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณารายงาน EIA หรือ EHIA

---

[33] มาตรา 25 *สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ* ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ฯลฯ

[34] มาตรา 53 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

[35] มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

[36] **มาตรา 58** การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

(พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535) หรือเป็นกฎหมายกลางสำหรับการพิจารณาโดยทั่วไปซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(ค) กฎหมาย กติกาและสิ่งอื่นที่กำหนดหรือมีผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ หน่วยงานรัฐซึ่งมีอำนาจตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองอย่างใด ๆ ซึ่งมีผลเป็นการจัดสรรหรือแบ่งสันปันส่วนประโยชน์หรือภาระในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมต้องผูกพันที่จะต้องผูกพันตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อย่างไรก็ดี การตัดสินใจดังกล่าวยังอาจอยู่ภายใต้การชี้นำหรือบังคับของสิ่งอื่น ๆ เช่น นโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยงานบังคับบัญชาของตน แผนพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนทัศน์หรือทัศนะทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ตนเองมี เป็นต้น

(ง) กฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่หรือบทบาทของอปท. ประเด็นนี้เป็นปัญหาที่สำคัญและควรเป็นประเด็นที่ต้องมีการแก้ไขในอนาคตเพราะจะทำให้ อปท.ในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารอันเป็นองคาพยพของรัฐแต่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและพื้นที่มากกว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีบทบาทในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน *ปัญหาดังกล่าวนี้ได้แก่ การที่โดยผลของการตีความและการใช้กฎหมายแล้ว อปท. ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเสมือนตัวแทนที่มีเพียง “หน้าที่” ต้องปฏิบัติในสิ่งที่มอบหมาย แต่ไม่มี “อำนาจ” ของหน่วยงานในราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิที่จะครอบครองดูแล จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ* ทั้งที่ในทางลายลักษณ์อักษรแล้ว อปท. มีทั้งอำนาจและหน้าที่เช่นนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กร[37] หรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542[38] (กอบกุล รายะนครและคณะ ,2555, น.9-11)

---

[37] เช่น (ก) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ข) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2497

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

(5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(ค) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

[38] เช่น มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

4.4.1.2 โครงสร้างอำนาจและกลไกทางสังคม

ภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยบุคคล องค์กร เครือข่ายทางสังคม เครือข่ายทางธุรกิจฯลฯ ย่อมอยู่ในโครงสร้างอำนาจทางสังคมและการเมืองภาคประชาชนโดยตรงแม้หากพิจารณาในแง่มุมทางกฎหมายที่จะใช้สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณาทางปกครองหรือกระบวนการยุติธรรมที่มีผลเป็นการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมแล้วภาคประชาสังคมดังกล่าวแล้ว อาจจะต้องอาศัยการใช้สิทธิในฐานะของบุคคลรายคนหรือชุมชนในการเข้าใช้สิทธิมีส่วนร่วมดังกล่าวแทนการใช้สิทธิในฐานะภาคประชาสังคมก็ตาม ในความเป็นจริงภาคปฏิบัติสำหรับพื้นที่ของอปท.ที่มีความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมแล้ว ภาคประชาสังคมจะมีบทบาทอย่างมากในฐานะที่เป็นเสาหลักในโครงสร้างอำนาจทางสังคมที่คอยถ่วงดุลกับอำนาจของรัฐและทุนในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อม และในบางกรณีภาคประชาสังคมก็อาจเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมแบกรับภาระทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลเป็นการแบ่งสันปันส่วนในเรื่องนี้ด้วยการทำงานของเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการทุนผู้ประกอบการภายในท้องถิ่น สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชน ฯลฯ ร่วมกับ หน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น*โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อปท. ที่มีฐานะเป็นองคาพยพของรัฐซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในท้องถิ่นและพื้นที่อย่างมากทั้งในแง่ความเป็นสถาบันจากฐานความเป็นองค์กร อำนาจหน้าที่และการมีตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมายและในแง่จิตใจที่ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกว่าเป็นองค์กรของตนเองซึ่งมีภาระหน้าที่ที่จะต้องทำหน้าที่เพื่อรักษาประโยชน์ของตนเอง*

กรณีตัวอย่างหนึ่งของการมีบทบาทร่วมมืออย่างเป็นกำลังหลักในจัดการทรัพยากรธรรมชาติและป่าไม้ของภาคประชาสังคมได้แก่ กรณีการจัดการปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าและการเกิดหมอกควันจากการเผาป่าของเกษตรกรซึ่งบูรณาการกับการจัดการปัญหาหนี้สินของเกษตรกรที่**ตำบลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่** ซึ่งมีกลุ่มนักธุรกิจที่ห่วงใยสังคมริเริ่มทำโครงการต้นแบบเพื่อแก้ไขแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบขึ้น การดำเนินโครงการนี้เกิดขึ้นเนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารและการเกิดปัญหาหมอกควันซึ่งเกิดเป็นประจำทุกปีจากการเผาไร่พืชผลหลังเก็บเกี่ยวซึ่งปลูกแบบเชิงเดี่ยวตามการสนับสนุนของบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่และหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะไร่ข้าวโพดพืชเชิงเดี่ยว ปัญหาดังกล่าวนี้นอกจากจะอยู่ในความกังวลและเป็นเป้าหมายในการพยายามจัดการของกรมป่าไม้ที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในการแก้ไขแต่ไม่ประสบความสำเร็จมาตลอดแล้ว ยังอยู่ในความกังวลของประชาชนทั่วไปอย่างมากที่ได้รับกระทบด้านสุขภาพและเศรษฐกิจ(โดยเฉพาะการสูญเสียรายได้การท่องเที่ยว) กลุ่มนักธุรกิจในหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีแกนกลุ่มที่เป็นนักธุรกิจกึ่งนักพัฒนาเอกชนจึงริเริ่มการแก้ไขปัญหานี้โดยการจัดตั้ง**บริษัท เชียงใหม่วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัด** ในลักษณะเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) ซึ่งมีนักธุรกิจ-

---

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

องค์กรธุรกิจในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 15 รายและประชาชนทั่วไปจำนวน 70 รายร่วมเป็นผู้ถือหุ้น (ไม่ใช่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามโครงการประชารัฐของรัฐบาล) ขึ้นเป็นแกนสำหรับการดำเนินโครงการนำร่องเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในเชิงบูรณาการทั้งในแง่เป้าหมายและวิธีการที่ใช้ความร่วมมือจากพันธมิตรในวงกว้างจากที่เห็นด้วยกับโครงการ แกนนำของกลุ่มธุรกิจนี้ได้เริ่มเข้าศึกษาพื้นที่ในตำบลแม่แจ่มฯ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นพื้นที่ทำการเกษตรและอยู่อาศัยเป็นเนื้อที่เฉลี่ยประมาณครอบครัวละ 30-40 ไร่ แล้วเข้าหารือกับอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งตกลงร่วมทำโครงการต้นแบบใน “แนวทางที่เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการจัดการรักษาป่าสงวนแห่งชาติ”จากเดิมที่ใช้มาตรการตามกฎหมายดำเนินการกับผู้บุกรุกป่าสงวนฯ เป็นหลักมาเป็นการทดลองแก้ไขปัญหาแนวใหม่ตามข้อเสนอด้วยการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 19[39] อนุญาตให้เกษตรกรใน 3 หมู่บ้านของตำบลแม่แจ่มฯ ซึ่งที่ใช้พื้นที่ป่าสงวนฯ มีสิทธิใช้พื้นที่ที่ทำประโยชน์อยู่ต่อไปโดยต้องตกลงที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขต่าง ๆ ภายใต้โครงการต้นแบบที่กรมป่าไม้ร่วมกับบริษัท เชียงใหม่วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัดและภาคีเครือข่ายอื่น ๆ (ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลแม่แจ่มฯ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรธุรกิจในจังหวัด โรงเรียน วัด กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ธนาคาร ฯลฯ)[40] และเกษตรกรในหมู่บ้านซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมกำหนดขึ้น

ในบรรดาข้อตกลงและเงื่อนไขที่สำคัญเหล่านั้นประกอบด้วยการที่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ (รวมประมาณ 350 ครอบครัวใน 3 หมู่บ้าน) ต้องยุติการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อป้อนให้กับบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่ดังเดิม และมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นส่วน ๆ สำหรับปลูกพืชอาหารอินทรีย์ที่หลากหลายและต้องกันพื้นที่ไว้สำหรับฟื้นฟูสภาพป่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (เพื่อให้สามารถคืนพื้นที่ป่าในระยะสั้นที่กำหนดให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2) ต้องมีการปรับสภาพและพัฒนาดินโดยอาศัยองค์ความรู้และการสนับสนุนจากเครือข่ายพันธมิตรและที่พัฒนาขึ้นจากการเรียนรู้ร่วมกัน เกษตรกรต้องยุติการใช้สารเคมี และใช้กระบวนการผลิต รูปแบบการผลิตและการแปรรูปที่พัฒนาขึ้นเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของการใช้ปัจจัยการผลิต การแปรรูปและการจำหน่ายสินค้าที่หมุนเวียนภายในท้องถิ่น

ในการดำเนินโครงการนี้ ภาคีเครือข่ายได้ร่วมมือกันให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยกรมป่าไม้ก็ได้สนับสนุนเครื่องมือ บุคลากร องค์ความรู้และอื่น ๆ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลแม่แจ่ม กำนันผู้ใหญ่บ้าน นักพัฒนาเอกชน นักธุรกิจฯลฯ ทำให้ปรากฏผลว่า เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการสามารถพึ่งพาตนเองได้ในทางเศรษฐกิจจากการปลูกพืชอาหารสำหรับเลี้ยงครอบครัวและจำหน่วยภายใต้ห่วงโซ่ทางการจำหน่ายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่(ตามตลาดสดและห้างสรรพสินค้าในเครือข่าย) หนี้สินลดลงจนเริ่มสามารถพึ่งพาตนเองได้ ประชาชนในพื้นที่มีทางเลือกในการซื้ออาหารที่ปลอดภัยและมีคุณภาพ เกษตรกรยุติการเป็นต้นเหตุก่อปัญหาหมอกควันจากการเผา และทำให้ป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ไม่ถูกบุกรุกเพิ่มแต่สามารถคืนสภาพป่าเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 78 ทั้งนี้ ยังมีเกษตรกรในหมู่บ้านต้นแบบเข้าร่วมเพิ่มขึ้น และโครงการยังมีเป้าหมายที่จะขยายการเข้าร่วมของหมู่บ้านอีก 17 หมู่บ้านในปี ๆ ต่อไป (รัฐภัทร์ ศรีจันทร์กลัด , สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2560)

---

[39] มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

[40] อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า จังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้เข้ามามีบทบาทในโครงการนี้เลย ซึ่งมีสาเหตุมาจากกลุ่มแกนนำเห็นว่าการบริหารราชการของจังหวัดในฐานะหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคไม่อาจตอบสนองการริเริ่มและดำเนินโครงการลักษณะนี้

กรณีศึกษาที่กล่าวถึงนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าได้สะท้อนแนวทางและวิธีการจัดการปัญหาได้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการมีบทบาทเข้าร่วมในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนผลประโยชน์และภาระรวมทั้ง การป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทร่วมกับหน่วยงานรัฐและทุนผู้ประกอบการบางกลุ่ม *นอกจากนี้ ทำให้เห็นได้ว่า ข้อจำกัดของบทบาทซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมาย กระบวนทัศน์ ทัศนะ แนวทางหรือวิถีการปฏิบัติต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐหรือแม้แต่เครือข่ายภาคีที่เคยมีมาแท้จริงแล้วสามารถเปลี่ยนแปลงได้จากกระบวนการทำความเข้าใจต่อปัญหา การก่อเจตจำนงร่วมและการแสวงหาแนวทางความร่วมมือบนพื้นฐานของการเห็นประโยชน์ส่วนร่วม การพึ่งพาอาศัยและความไว้วางใจต่อกันได้*

4.4.2 โครงสร้างและกลไกการจัดการปัญหาภัยสาธารณภัย

4.4.2.1 ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับสาธารณภัย

คำว่า “สาธารณภัย” ได้รับการใช้ในความหมายทับซ้อนกับคำว่า “ภัยพิบัติ”(Disaster)[41] คำว่า “สาธารณภัย” ได้รับการให้นิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 [42]ไปในทางที่ครอบคลุมถึงภัยที่เกิดทั้งจากธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์โดยตรงแต่มีลักษณะที่ต้องกระทบต่อ”สาธารณชน” ซึ่งย่อมมีลักษณะเป็นผลกระทบในวงกว้างไม่ใช่เฉพาะที่เกิดแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในวงแคบ นัยความแตกต่างระหว่างคำว่า “สาธารณภัย” กับคำว่า “ภัยพิบัติ” นั้นมีผู้แยกแยะไว้ว่าอยู่ที่ “ภัยพิบัติ”มีมิติความรุนแรงและขอบเขตของผลกระทบที่มักจะรุนแรงสูง (Carter, 1992 อ้างในสุนทรชัย ชอบยศ, 2557, น.7) โดยมีผู้อธิบายลักษณะของภัยพิบัติไว้ว่ามีลักษณะที่ (ก) เป็นภัยหลักที่อาจก่อให้เกิดภัยอื่น ๆ ตามมา เช่น หลังเกิดสินามิมีภัยเกี่ยวกับโรงระบาด อาชญากรรมฯลฯ ตามมา (ข) หากชุมชนมีความอ่อนไหวสูง ระดับอันตรายของสาธารณภัยอาจสูงขึ้น (ค) อาจขยายพื้นที่ของภัยในวงกว้างในลักษณะข้ามเขตการปกครองได้เสมอ (ง) ไม่มีความแน่นอนในเรื่องรูปแบบ ความรุนแรง ความถี่และผลกระทบที่เกิด (จ) มักก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos) ขึ้นในชุมชนหรือสังคม (ทวิดา กมลเวชช, 2555, น. 78-80)

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ภัยพิบัติทุกกรณีย่อมมีลักษณะเป็นสาธารณภัยอยู่ในตัว และเพื่อให้สอดคล้องกับกลไกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ประเทศไทยมีและใช้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า “สาธารณภัย” ในรายงานการศึกษานี้

อนึ่ง สิ่งที่พึงสังเกตเป็นเบื้องต้นก็คือ แม้ว่าสาธารณภัยจะเกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยตรงด้วย เช่น การแพร่ของโรคระบาด การก่อวินาศกรรม อุบัติเหตุ ฯลฯ แต่โดยส่วนใหญ่สาธารณภัยเป็นผลของเหตุเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งที่เกิดจากธรรมชาติโดยตรงและจากการกระทำหรือกิจกรรมของมนุษย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ การป้องกันภัยสาธารณภัยพิบัติที่ได้ผลที่สุดจึงได้แก่การรักษาความสมดุลของระบบนิเวศในทุกระดับด้วยการแก้ไขปัญหาที่ต้นตอของปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งสามกรณี (โปรดดูข้อ 2) ส่วน

---

[41] จากความหมายร่วมทางภาษาของคำและอย่างน้อยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกระทรวงมหาดไทยได้ใช้ชื่อองค์กรว่า “Department of Disaster Prevention and Mitigation”

[42] มาตรา 4 “สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

การป้องกันภัยสาธารณภัยตามโครงสร้างและกลไกที่จะกล่าวถึงต่อไปและเป็นการป้องกันตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงเป็นเรื่องการป้องกันในระยะที่ใกล้เกิดสาธารณภัยด้วยโครงสร้างและกลไกรับมือปัญหาที่อาจเกิดได้เฉพาะหน้าตลอดเวลาเท่านั้น

4.4.2.2 หลักการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

โดยหลักการแล้ว กระบวนการจัดการสาธารณภัยต้องครอบคลุม 3 ขั้นตอนต่อไปนี้คือ **(ก) ขั้นตอนก่อนเกิดภัยหรือขั้นตอนการลดความเสี่ยง (Disaster Risk Deduction)** ซึ่งต้องมีการให้ความรู้ การฝึกอบรม การวิเคราะห์ความเสี่ยง การทำแบบจำลอง การทำแผนที่เกี่ยวข้อง การทำแผนอพยพ การสร้างระบบเตือนภัย การระบุและทำพื้นที่ปลอดภัย และการหลบภัย **(ข) ขั้นตอนระหว่างเกิดภัยหรือขั้นการจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)** เป็นการดำเนินการเผชิญเหตุต่าง ๆ ซึ่งต้องการระดมทรัพยากรเข้าช่วยเหลือ การอพยพ การสื่อสาร การเคลื่อนย้าย การจัดการจราจร การสั่งการ การจัดพื้นที่หลบภัย ฯลฯ และ **(ค) ขั้นตอนหลังภัยผ่านพ้นไปแล้วหรือขั้นตอนการฟื้นฟู (Recovery Build Back)** ซึ่งประกอบด้วยการฟื้นฟูทางกายภาพและจิตใจ การประเมินความเสียหาย การจัดการเรื่องความช่วยเหลือที่เข้ามาในพื้นที่ การประเมินความเสี่ยงต่อเนื่อง ฯลฯ (ทวิดา, 2555, น. 80-81, คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ,2558, น.23) กระบวนการทั้งสามนั้น อาจกล่าวในอีกทางหนึ่งว่าประกอบด้วย

4.4.2.3 โครงสร้างและกลไกทางการเพื่อการจัดการสาธารณภัย

โครงสร้างและกลไกหลักในเรื่องนี้ได้รับการกำหนดโดยหรืออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กร อปท. และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเกี่ยวข้องในแง่ของการจัดอำนาจอำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่เกี่ยวข้อง เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบัญชาและอื่น ๆ จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎหมายอื่น ๆ อย่างไรก็ดี เฉพาะส่วนที่เป็นโครงสร้างและกลไกในส่วนกลางและในระดับพื้นที่มีดังนี้

1) **ในระดับชาติ**

(ก) ในแง่องค์กร พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีองค์กรนโยบายเฉพาะเรื่องคือ **คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.)** ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการ อำนาจหน้าที่[43] มีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้

[43] มาตรา ๗ ให้ กปภ.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๑ (๑) ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

(3) บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

(4) ให้คำแนะนำ ปรึกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

บัญชาการมีอำนาจควบคุมกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ และให้มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักรสั่งการได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการ(มาตรา 13) และมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**เป็นเป็นผู้อำนวยการกลางมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัคร ได้ทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 14)**

(ข) ในแง่แผนงาน ให้มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดที่สำคัญตามมาตรา 12 [44]

2) ในระดับพื้นที่

ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดขึ้นทำนองเดียวกับกรณีระดับชาติ โดยในแง่องค์กรนั้น ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น “ผู้อำนวยการจังหวัด” มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ “แผนป้องก้นและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด”กำกับดูแลการฝึกอบรมและการปฏิบัติงาน การตระเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ของ อปท. และช่วยเหลือสนับสนุน อปท.รวมทั้ง มีอำนาจกำกับ ควบคุม สั่งการ บังคับบัญชาอปท.หน่วยงานรัฐและ

---

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ในวรรคหนึ่ง กปภ.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนหรือตามที่มอบหมายก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง กปภ.ช. อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมหรือชี้แจงหรือให้ข้อมูลก็ได้

[44] มาตรา 12 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตามมาตรา ๑๑ (๑) อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) แนวทาง มาตรการ และงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(2) แนวทางและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและระยะยาวเมื่อเกิดสาธารณภัย รวมถึงการอพยพประชาชน หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การดูแลเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารและการสาธารณูปโภค

(3) หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการดำเนินการตาม (๑) และ (๒) และวิธีการให้ได้มาซึ่งงบประมาณเพื่อการดำเนินการดังกล่าว

(4) แนวทางในการเตรียมพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้และจัดระบบการปฏิบัติการในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากรและประชาชน

(5) แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ ฟื้นฟู และให้ความช่วยเหลือประชาชนภายหลังที่สาธารณภัยสิ้นสุด

การกำหนดเรื่องตามวรรคหนึ่ง จะต้องกำหนดให้สอดคล้องและครอบคลุมถึงสาธารณภัยต่าง ๆ โดยอาจกำหนดตามความจำเป็นแห่งความรุนแรงและความเสี่ยงในสาธารณภัยด้านนั้น และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้ระบุไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติด้วย

อาสาสมัครด้วย (มาตรา 15) นอกจากนี้ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น “รองผู้อำนวยการจังหวัด” ด้วย (มาตรา 18) และให้นายอำเภอเป็น “ผู้อำนวยการอำเภอ” มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอของตนโดยให้มีอำนาจสั่งการหน่วยงานรัฐและอปท. รวมทั้ง เจ้าหน้าที่และอาสาสมัครด้วย (มาตรา 19)

สำหรับอปท.โดยเฉพาะนั้น กฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน*โดยให้ผู้บริหารอปท.มีฐานะเป็น “ผู้อำนวยการท้องถิ่น” มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอ และให้มีอำนาจสั่งการ ควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัคร และให้ปลัดอปท.เป็น”รองผู้อำนวยการท้องถิ่น”*

สำหรับกรณีกรุงเทพกรุงเทพมหานครนั้น กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ เป็น “ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร”และผู้อำนวยการเขตต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นมีลักษณะทำนองเดียวกับกรณีผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อน่าสังเกตสำหรับโครงสร้างและกลไกในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ **ได้ให้น้ำหนักกับบทบาทของอปท.**ในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างมากซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการนี้ที่ต้องอาศัยหน่วยงานอปท.และภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ซึ่งเข้าใจพื้นที่ สถานการณ์ มีเครื่องมือ บุคลากรและสามารถเตรียมการต่าง ๆ เพื่อเผชิญเหตุและแก้เยียวยาได้ดีเป็นแกนสำคัญในเรื่องนี้ (เพิ่งอ้าง,น.80)

(ข) นอกจากการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ที่กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอปท.โดยตรงแล้ว ความสามารถในการจัดการสาธารณภัยดังกล่าวนี้ยังมีผลอย่างมากต่อความนิยมของประชาชนต่อผู้บริหารอปท.ซึ่งขึ้นอยู่บนพื้นฐานความสามารถในการจัดการและรับมือสาธารณภัยของนักการเมืองท้องถิ่นในตำแหน่งนี้ (สุนทรชัย ชอบยศ, 2557)

(ค) กฎหมายฉบับนี้**มิได้กำหนดให้มีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับอำเภอหรือตำบล** แต่หากพิจารณาตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดขึ้นในลักษณะเติมเต็มฉบับ พ.ศ.2553-2557) (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2558) แล้ว แผนฯ นี้ได้ให้น้ำหนักกับชุมชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงการเกิดหรือที่เกิดสาธารณภัยอย่างมาก การที่อปท.และชุมชนจะร่วมกันจัดทำแผนเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่ของตนเองจึงเป็นสิ่งที่ควรทำ

(ง) แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้อปท.ปฏิบัติเกี่ยวกับการ**จัดสรรงบประมาณ**รายจ่ายประจำปีเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตของตนไว้เพื่อใช้ดำเนินการในระยะก่อนเกิด ระหว่างเกิดและหลังเกิดสาธารณภัย และต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดที่ต้องใช้เพื่อดำเนินการในพื้นที่ตนเองด้วย นอกจากนี้ ได้กำหนดให้อปท.ต้องตั้งงบกลางประเภทเงินสำรองจ่ายให้เพียงพอเพื่อเผชิญเหตุ สาธารณภัย โดยให้ใช้งบฯ นี้เมื่อเกิดเหตุ และหากไม่เพียงพอให้นำงบฯ สำหรับโครงการหรือแผนงานอื่นที่เหลือจ่ายหรือยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาใช้ไปก่อน

(จ) มีการตั้งข้อสังเกตว่า การจัดการสาธารณภัยของอปท.ในประเทศไทยมักให้ความสำคัญกับอัคคีภัยเป็นส่วนใหญ่ แต่การป้องกันและจัดการกับอุทกภัยได้รับความสนใจมากขึ้นโดยลำดับ อย่างไรก็ดี แม้

บทบาทของอปท.ในการจัดการสาธารณภัยจะมีสูง แต่ก็ยังขึ้นอยู่กับราชการส่วนภูมิภาคค่อนข้างมากและยังได้รับงบประมาณอย่างจำกัด (เพิ่งอ้าง, น.38-41)

4.4.2.4 กรณีศึกษาการจัดการสาธารณภัย

การจัดการปัญหาไฟป่าซึ่งเกิดจากการเผาหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยวในแปลงปลูกพืชเชิงเดี่ยวในกรณีตำบลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อ 5.1.2 ถือได้ว่าเป็นกรณีศึกษาปัญหาการจัดการสาธารณภัยได้กรณีหนึ่ง ผู้วิจัยจึงขอถือว่ากรณีศึกษาการจัดการปัญหาแผ่นดินไหว (ที่จังหวัดเชียงราย) และการจัดการอุกภัยที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นข้อเท็จจริงด้านการจัดการสาธารณภัยที่กระทบต่อชุมชนสูงและสะท้อนบทบาทของอปท.ได้ดีเพิ่มเติมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการถอดบทเรียนในเรื่องนี้ต่อไป

1) กรณีแผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงแผ่นดินไหวอยู่ไม่น้อยเพราะมีรอยเลื่อนใหญ่ ๆ อยู่หลายแนว เช่น รอยเลื่อนแม่จัน รอยเลื่อนด่านเจดีย์สามองค์ ฯลฯ ซึ่งศ.ดร.ปณิธาน ลักคุณะประสิทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมแผ่นดินไหวและการสั่นสะเทือน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ชี้ไว้ว่าอาจทำให้เกิดแผ่นดินไหวในระดับ 7 ริคเตอร์ขึ้นได้ในแต่ละรอบ 1,000 ปี และแม้แต่ขนาดการไหว 6 ริคเตอร์ขึ้นไปก็สามารถก่อความเสียหายที่รุนแรงขึ้นได้ (คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555)

เฉพาะปัญหากรณีศึกษานี้ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น. ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาด 6.3 ริกเตอร์ ที่ระดับความลึก 7 กิโลเมตรโดยมีศูนย์กลางอยู่บริเวณตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงรายแต่ผลกระทบได้กระจายออกไปถึงพื้นที่ต่าง ๆ รวม 16 ตำบลในอำเภอคือ อำเภอแม่สรวย อำเภอแม่ลาว อำเภอพาน และอำเภอเมืองเชียงราย แผ่นดินไหวครั้งนี้มีการไหวต่อเนื่องตามหลังมา (After Shock) กว่า 1,200 ครั้ง

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีรายละเอียด**ภาพเหตุการณ์และการดำเนินการ**ต่าง ๆ ในพื้นที่ดังต่อไปนี้

(ก) ก่อนเกิดเหตุ ประชาชนโดยทั่วไปในพื้นที่ไม่เคยมีความรู้เกี่ยวกับแผ่นไหวหรือมีก็ไม่ถึงระดับที่จะรับมือได้ดีพอ ในพื้นที่ไม่มีการเตรียมการ ไม่มีแผนการเผชิญเหตุแผ่นดินไหว แผนการฟื้นฟูเยียวยามาก่อน รวมทั้งก่อนเกิดเหตุก็ไม่มีใครทราบข่าวสารหรือรับรู้สัญญาณการเกิดเหตุก่อนแต่อย่างใด

(ข) ระยะเกิดเหตุ ทุกคนจึงเกิดความตื่นตระหนก ปฏิบัติตัวไม่ถูก ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้ากันเอาเอง (เช่น วิ่งออกจากบ้านหรืออาคารออกมาอยู่ในที่โล่ง ช่วยพยาบาลคนเจ็บ เด็ก คนชราก่อน ฯลฯ) การสื่อสารทางโทรศัพท์ถูกตัดขาดโดยไม่ทราบสาเหตุต้องใช้อุปกรณ์ “กะหลก” (เป็นเครื่องมือที่ผู้ใหญ่บ้านใช้ตีเรียกประชุมหรือแจ้งเหตุด่วน-เหตุร้ายมาแต่อดีต) ซึ่งกลายเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ใช้ได้ดีที่สุดในชุมชนขณะนั้น หลังเกิดเหตุซึ่งปรากฏการสูญเสีย แตกร้าว หัก พังของบ้าน อาคารและสิ่งปลูกสร้างซึ่งต้องซ่อมแซมเยียวยา (ซึ่งเป็นความเสียหายที่มากที่สุดในขณะที่การเสียชีวิตหรือเจ็บป่วยมีน้อยมาก) ในช่วงที่เกิด Aftero Shock ต่อเนื่องกันมาและหลังจากนั้น สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลในพื้นที่ได้เป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายจัดการภัยพิบัติ (มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา มูลนิธิพัฒนาชุมชนบนพื้นที่สูง เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงราย กลุ่มสร้างฝันวันใหม่ ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและสมาคมชาวข่า สมาคมศิษย์เก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จังหวัดเชียงราย ศูนย์เพื่อน้องหญิง กลุ่มรักษ์เชียงของ กลุ่มคนเฒ่าคนแก่ บ้าน School Eapat Addra เครือข่ายผู้ติดเชื้อ จังหวัด

เชียงราย เครือข่ายลุ่มน้ำภาคเหนือ) เพื่อระดมทุนเข้าช่วยเหลือประชาชน โดยได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน (พอช.)จำนวน 7,000,000 บาทสำหรับการเยียวยาผลกระทบในทุกตำบลที่ได้รับผลกระทบ นอกจากเครือข่ายฯ ในช่วงนี้ ได้สถานีโทรทัศน์ TPBS ได้เข้ามาเสนอข่าวออกไปในวงกว้างทำให้ได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนทั่วไปซึ่งเข้ามาช่วยเหลือในรูปสิ่งของแล้วกลับออกไป ส่วนความช่วยเหลือจากจังหวัดนั้นก็มีในรูปถุงยังชีพและเงินช่วยเหลือการซ่อมแซมจำนวนหนึ่ง

(ค) หลังการเกิดเหตุ มีการสำรวจความเสียหายโดยหน่วยงานด้านธรณีวิทยาและหน่วยงานของจังหวัด มีการช่วยเหลือเพื่อการซ่อมแซมเยียวยาจากรัฐผ่านมาทางจังหวัด ซึ่งการรับการช่วยเหลือนี้มักมีปัญหาเรื่องความเหมาะสมหรือเป็นธรรมของการช่วยเหลือที่จำนวนเงินได้รับความช่วยเหลือไม่สอดคล้องกับความเสียหายและการประเมินความเสียหายที่แตกต่างกันระหว่างสองหน่วยงาน การซ่อมแซมได้รับความช่วยเหลืออย่างมากจาก “สล่าอาสา”ของชุมชนซึ่งเกิดขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์

ภายหลังการเกิดเหตุ ได้มีการถอดบทเรียนการจัดการสาธารณภัยขึ้นหลายประการ มีการจัดตั้ง**ศูนย์การจัดการภัยพิบัติตำบลแม่สรวย** โดยความร่วมมือของสภาองค์กรชุมชนและเครือข่ายฯ อปท. ในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทหาร ตำรวจ วัด โรงเรียนและทุกฝ่ายในพื้นที่ซึ่งมีการขยายรูปแบบการจัดตั้งเช่นนี้ไปยังตำบลอื่น ๆ ด้วย มี**การจัดทำแผนรับมือแผ่นดินไหวและสาธารณภัยอื่น ๆ** มี**การซ้อมหลบภัย** ประจำปี มีการตั้ง**กองทุนภัยพิบัติ** ซึ่งมีแหล่งทุนจากเงินช่วยเหลือหรือบริจาคในงานศพและอื่น ๆ มีการใช้ระบบการสื่อสารโดยใช้ “แอฟปลิเคชั่นปลาวาฬ”สำหรับติดตามข่าวสารเกี่ยวกับแผ่นดินไหวตลอด 24 ชั่วโมง

ผู้ปฏิบัติงานในเครือข่ายซึ่งให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนบทเรียนที่ได้ว่า สิ่งที่ชุมชนต้องการอย่างมากเกี่ยวกับการเผชิญปัญหาภัยพิบัติหรือสาธารณภัยเช่นนี้คือ ต้องการความรู้ความเข้าใจที่พร้อมจะเผชิญเหตุและต้องการระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพทั้งก่อน ขณะเกิด และหลังเกิดเหตุ (วิไล นาไพวรรณ์, สัมภาษณ์, 17 เมษายน 2560, คณะทำงานการจัดการภัยพิบัติภาคเหนือตอนบน, คณะทำงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงราย และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2558)

2) กรณีการจัดการปัญหามหาอุทกภัยปี 2554

ปัญหาในเรื่องนี้ก่อผลกระทบอย่างมหาศาลในพื้นที่ตั้งแต่ภาคเหนือลงมาถึงภาคกลางและก่อความเสียหายเป็นมูลค่าสูงถึง 1.44 ล้านบาท (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556, อ้างถึงในศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2559) ในคราวที่เกิดปัญหาดังกล่าวนี้ อปท.ในพื้นที่ผลกระทบได้มีบทบาทในการเผชิญปัญหาโดยทั่วไป โดยมีหลายอปท.ได้รับการศึกษาและผลมาเสนอต่อสาธารณชนซึ่งขอกล่าวถึงต่อไปนี้

(ก) การจัดการมหาอุทกภัยของเทศบาลนนทบุรี จากการศึกษาของไททัศน์ มาลา, สุนทรชัย ชอบยศ และพิศาล พรหมพิทักษ์กุล (2555) อ้างในสุนทรชัย ชอบยศ (2557) ปรากฏว่า เทศบาลนนทบุรีซึ่งมีแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่านและมีคูคลองจำนวนมากในพื้นที่ได้ใช้แนวทางการจัดการสาธารณภัย 3 ประการ คือ **(1) แนวทางป้องกันและลดผลกระทบ** ด้วยการทำแผนประชาคมเมือง บูรณาการแผนร่วมกับหน่วยงานอื่น การประเมินความเสี่ยง การเสริมสร้างความรู้ด้านอุทกภัยกับประชาชน การสร้างแนวป้องกันน้ำ **(2) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการฉุกเฉิน** ซึ่งได้แก่การจัดเตรียมบุคลากรและเครื่องมือ การขุดลอกคุคลองและกำจัดวัชพืช การประเมินสถานการณ์ การสำรวจพื้นที่เสี่ยงภัยและสร้างคันกั้นน้ำ การมอบหมายภารกิจ

(3) การจัดแบ่งงานภายใน การประกาศข่าวสาร การเตือนภัย การจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็ว การรักษาความปลอดภัย การให้ความช่วยเหลือ การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การสนับสนุนหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ การสร้างความร่วมมือและประสานงานกับชุมชน (4) การเร่งเยียวยาและฟื้นฟูจิตใจ การแพทย์และสาธารณสุข การปรับปรุงท่อน้ำและทางระบายน้ำ การจัดงานเลี้ยงขอบคุณจิตอาสา การบูรณะซ่อมแซมสาธารณสมบัติ การทำประชาคมเมือง การวางแผนบริหารจัดการน้ำและฝึกซ้อมตามแผน

กรณีศึกษานี้ได้ให้สิ่งที่น่าเรียนรู้สำหรับอปท.ทั่วไปหลายประการ เช่น (1) ในสภาวะเผชิญกับสาธารณภัยขนาดใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ดีกว่าผู้บริหารในส่วนราชการ ในบางกรณีผู้บริหารท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีระเบียบอนุญาตให้ทำได้หรือห้ามดำเนินการ แต่มีการดำเนินการด้วยเหตุผลความจำเป็น ซึ่งหลายกรณีได้รับการอนุญาตหรืออนุโลมย้อนหลังในเวลาต่อมา (2) ผลการทำงานของผู้บริหารและนักการเมืองท้องถิ่นอื่น ๆ ในกรณีทำนองนี้จะมีผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งค่อนข้างมาก (3) การสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันของอปท.กับชุมชน ส่วนราชการ อาสาสมัคร ฯลฯ รวมทั้ง อปท.มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก (4) การเผชิญปัญหาร่วมกันในระดับนี้ของคนในพื้นที่ได้ก่อให้เกิดจิตสำนึกและการขยายตัวของแนวคิดท้องถิ่นนิยม (Localism) อย่างชัดเจน

(ข) **การจัดการมหาอุทกภัยของเทศบาลนครปากเกร็ด** จากการบรรยายในการประชุมสัมมนาระดับชาติ เรือง การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมและการรับรู้แผ่นดินไหวในภาคกลางของประเทศไทย เมื่อวันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ 2555 ที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยของเพชรดาว เวชศรี ตัวแทนเทศบาลนครปากเกร็ด สรุปความได้ว่า เทศบาลนครปากเกร็ดซึ่งมีขนาดพื้นที่ 36.04 ตารางกิโลเมตรครอบคลุม 5 ตำบล 63 ชุมชนเคยมีประสบการณ์การจัดการสาธารณภัยน้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2538 จึงได้มีการสำรวจระดับพื้นที่ ก่อสร้างถนนทุกสายเป็นแบบคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) พร้อมท่อระบายน้ำ มีการปรับปรุงระบบระบายน้ำริมคลองเพื่อเก็บและควบคุมน้ำเพื่อรับน้ำฝนและป้องกันน้ำหลาก สร้างสถานีสูบน้ำ 17 แห่ง บ่อสูบ 23 บ่อ ยกระดับเป็นแนวคันชั้น 3 ที่ถนนสุขาประสาสรรค์ 1 ถนนประชาสรรค์ 2 (ซอยวัดกู้) สร้างเขื่อนริมน้ำ (โครงการกรมโยธาธิการ) จากคลองบ้านใหม่ถึงท่าน้ำปากเกร็ดสูง 1-1.5 เมตร

เมื่อประเมินได้ว่าปริมาณน้ำในปี พ.ศ. 2554 จะมากผิดปกติตั้งแต่เดือนกรกฎาคมจากฝนตกหนักและน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงขึ้นต่อเนื่อง เทศบาลปากเกร็ดได้ดำเนินการดังนี้ (1) ตั้งศูนย์อำนวยการโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน (2) จัดทำแผนฉุกเฉินตั้งแต่เดือนกรกฎาคม (3) ตั้งชุดเฉพาะกิจตามภารกิจของเทศบาล นอกจากนี้ เทศบาลฯ ได้กำหนดและดำเนินการ 8 ภารกิจได้แก่ (ก) ภารกิจหน่วยเฝ้าระวังตลอด 24 ชั่วโมง (ข) ภารกิจหน่วยประชาสัมพันธ์ (ค) ภารกิจหน่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ (ง) ภารกิจหน่วยบรรเทาทุกข์ (จ) ภารกิจศูนย์ฟื้นฟูผู้ประสบภัย (ฉ) ภารกิจหน่วยเบาเทาภัยฉุกเฉิน (ช) ภารกิจหน่วยการมีส่วนร่วมชุมชน วัด จิตอาสา และ (ซ) ภารกิจหน่วยติดตามและประเมินสถานการณ์

ผลการดำเนินการตลอดระยะเวลาการเกิดภัยตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม 2554- 16 มกราคม 2555 (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2559) ปรากฏว่า มีพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาประสบภัยเพียงร้อยละ 3 ของพื้นที่ทั้งหมด มีผู้ประสบภัยประมาณ 2,000 ครัวเรือนจากทั้งหมดประมาณ 8,000 ครัวเรือน การเผชิญภัยและแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ทำให้เกิดความรักความสามัคคีขึ้นในชุมชน เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างวัด-ชุมชน-กลุ่มจิตอาสาและเทศบาลที่เข้มแข็ง งบประมาณที่ใช้ทั้งหมดมีจำนวนประมาณ 150 ล้านบาท สำหรับการดำเนินการเชิงป้องกันที่จะดำเนินการต่อไปนั้น เทศบาลฯ มีแผนที่จะก่อสร้างเขื่อนริมน้ำตลอดแนวแม่น้ำเจ้าพระยาโดยใช้ข้อมูลน้ำของปี พ.ศ. 2554

ปรับปรุงคลอง ระบบรายน้ำ-สถานีสูบน้ำให้เพียงพอ ทั้งนี้ *บทเรียนที่สำคัญจากการจัดการปัญหาครั้งนี้คือ เทศบาลต้องเป็นหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชนและทำหน้าที่บูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ให้เกิดการทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ การใช้ข้อมูล การเตรียมพร้อมรับน้ำ การสร้างระบบความร่วมมือกับชุมชนและเครือข่ายป้องกันภัย การมีข้อมูลชุมชน-พื้นที่ที่ถูกต้อง การทำแผนการรับมือน้ำบนพื้นฐานการไม่กีดขวางทางน้ำ การมีวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ในการจัดการปัญหาฯลฯ ล้วนแต่เป็นบทเรียนที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ส่วนสิ่งที่เทศบาลฯ ต้องการอย่างมากจากภายนอกได้แก่ ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการป้องกันอุทกภัย ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับปริมาณ-ความเร็ว-ระดับน้ำ รวมทั้งการเยียวยาแก่ประชาชนในพื้นที่ที่รวดเร็วและเป็นธรรม*

4.5 บทวิเคราะห์

หากพิจารณาสาเหตุระดับรากเหง้าของปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยแยกสาเหตุที่เกิดจากการปรับตัวเข้าสู่สมดุลของธรรมชาติเองแล้ว สาเหตุที่เกี่ยวเนื่องกับมนุษย์นั้นประกอบด้วย (1) ความกดดันจากการเพิ่มจำนวนประชากรมนุษย์อย่างรวดเร็วจนนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมมีการขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติและปล่อยมลพิษของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมจนเกินขอบเขตความสามารถในการรองรับของ (Carrying Capacity) -ของโลกธรรมชาติ และนำไปสู่การเสียความสมดุลของระบบนิเวศในทุกระดับ (2) การมีกระบวนทัศน์ที่เป็นนำไปสู่การเห็นคุณค่าของธรรมชาติต่ำและยกฐานะมนุษย์เป็นศูนย์กลางของโลกซึ่งอยู่เหนือธรรมชาติที่ไม่ใช่มนุษย์ รวมทั้ง กระบวนทัศน์แบบแยกสองขั้วกายภาพกับจิต มนุษย์กับสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ มนุษย์ต้องอาศัยเทคโนโลยีและศักยภาพความเป็นมนุษย์เพื่อเอาชนะธรรมชาติและเอาธรรมชาติมาตอบสนองความต้องการของมนุษย์ให้มากที่สุดซึ่งเหล่านี้ล้วนไปสนับสนุนลัทธิเสรีนิยมเศรษฐกิจ ลัทธิวัตถุนิยมและลัทธิปัจเจกชนนิยมที่หนุนให้ทุนเติบโตบนความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (3) การมีโครงสร้างอำนาจที่ขาดความสมดุลอย่างรุนแรงระหว่างรัฐ ทุน ชุมชนและบุคคลซึ่งเอื้อให้ทุนสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและใช้สิ่งแวดล้อมเป็นพื้นที่ผลักภาระทางมลพิษได้อย่างสะดวก ขาดการทัดทานและทำให้การแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมขาดความยุติธรรม (Unfair Distribution) ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ รัฐ/ทุน/ชุมชน/บุคคล/สาธารณชนในกรณีการพิจารณาระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์ทั้งหลายกับธรรมชาติที่ไม่ใช่มนุษย์ (ในการพิจารณาแบบถือว่าธรรมชาติเป็นผู้มีส่วนได้เสีย)

หากจะเราจะตั้งสมมติฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนมีเจตจำนงที่จะมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว อปท.ย่อมสามารถมีบทบาทแก้ไขได้ในทั้งสามสาเหตุซึ่งจะสามารถให้ผลก้าวหน้าของการดำเนินการได้เร็ว-ช้าและเห็นผลเป็นที่ประจักษ์ได้แตกต่างกัน

สาเหตุเรื่องที่ 1 (ประชากร) นั้น อปท.อาจดำเนินการได้ลำบากและเห็นผลช้าในระดับวงกว้าง (เว้นแต่จะจำกัดขอบเขตพื้นที่ปัญหาเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองซึ่งก็ไม่ง่ายที่จะมีความชอบธรรมในการดำเนินการ) แต่สาเหตุที่ 2 (กระบวนทัศน์) เป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดยเร็วแต่ไม่ง่ายและต้องใช้เวลารวมทั้งความอดทน เทคนิคชั้นเชิง องค์ความรู้และบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินการที่สูง การให้ผลอาจช้าและประเมินวัดยาก แต่สามารถให้ผลที่ยั่งยืนในฐานะที่เป็นการลงทุนทางมนุษย์ที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าทั้งต่อธรรมชาติและมนุษย์เราเอาในระยะเวลายาวนานที่สุด *ส่วนสาเหตุที่ 3 (โครงสร้างอำนาจ) นั้น อยู่ในขอบเขตที่อปท.สามารถดำเนินการได้เลยในทันที แต่ด้วยวิธีการอย่างไรนั้น จะได้วิเคราะห์ต่อไปในข้อ 6.5*

สิ่งที่ไม่อาจลืมได้ก็คือ การแก้ไขปัญหาทั้งสามสาเหตุให้ได้ผลนั้นจำเป็นต้องมีความครบถ้วนและความเชื่อมโยงกันอย่างดีระหว่างองค์ความรู้ การพิจารณาปัญหาและการลงมือบนพื้นฐานของการบูรณาการ

ศาสตร์ทางนิเวศ (Integral Ecology)[45] ที่ต้องมีการใช้องค์ความรู้ การพิจารณาปัญหา และการลงมือในพื้นที่ของ (ก) ภาคกายภาพของปัจเจกบุคคล (ข) จิตใจ-ความคิด-กระบวนทัศน์ของปัจเจกบุคคล (3) ภาคจิตใจ-ความคิดของสังคมโดยเฉพาะเรื่องวัฒนธรรม และ (4) ภาคของโครงสร้าง-สถาบัน-กลไกของสังคม เช่น กฎหมาย นโยบาย มาตรการฯลฯ

ในแง่ความเคลื่อนไหวในระดับความคิดที่เป็นกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมนั้น โลกกำลังอยู่ภายใต้กระแสของกระบวนทัศน์สิ่งแวดล้อมใหม่ (NEP) ก้ำกึ่งหรือคาบเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (EJP) โดยสถาบันระดับกติกาการค้า การพัฒนาและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในอนุสัญญา สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศประเภทอื่น ๆ นั้นถูกหน่วงไว้ให้อยู่ภายใต้อิทธิพลของ NEP ซึ่งแม้จะเห็นความสำคัญและมีมาตรการที่ปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้นแต่ก็ยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องรักษาความเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยเครื่องมือการค้าเสรีที่เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ง่าย ท้องถิ่นทั่วโลกสามารถใช้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมทัดทานต่อรองได้ลำบาก ในขณะที่ EJP ซึ่งถือว่ามีความก้าวหน้าการเห็นคุณค่าธรรมชาติและมีหลักการและเป้าหมายเรื่องความยุติธรรมมากกว่าด้วยการส่งเสริมอำนาจต่อรองของท้องถิ่น เจ้าของวัฒนธรรมรองที่อ่อนแอ องค์กรกระจายอำนาจ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมฯลฯ ยังถูกยันไว้ให้อยู่ในวงของผู้ที่มีทัศนะสีเขียวเป็นพิเศษในวงการต่าง ๆ ต่อประเด็นนี้ มีความชัดเจนว่า อปท.ที่มีเจตจำนงแรงกล้าต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมพึงวางจุดยืนของตนไว้ที่กระบวนทัศน์แบบ EJP มากกว่าแบบ NEP

เมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ได้มีช่องว่างทางกระบวนทัศน์สิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐไทยกับภาคประชาสังคมอย่างมาก กล่าวคือ รัฐไทยยังมีกระบวนทัศน์ในแบบทุนนิยมขูดรีด (ECP) ซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลาง รวมทั้ง การใช้ทรัพยากรฯ อย่างเข้มข้นเพื่อผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาคชุมชนและประชาสังคมอื่น ๆ มีกระบวนทัศน์แบบสิ่งแวดล้อมใหม่ (NEP) คาบเกี่ยว (แบบค่อนมาทาง) กระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (EJP) ซึ่งให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายของวัฒนธรรม การมีส่วนร่วมในการจัดการและอำนาจต่อรองของหลากหลายภาคส่วนกับรัฐและทุนเป็นลักษณะที่สำคัญ ช่องว่างเหล่านี้ทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับ “พื้นที่” ทำได้ยากลำบากโดยเฉพาะ อปท.สามารถแสดงบทบาทในเรื่องนี้ได้อย่างจำกัดอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาความร้ายแรงและความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่านับว่ามีความร้ายแรง สำคัญและส่งผลกระทบมากที่สุดโดยส่งผลกระทบไปก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาการสูญเสียน้ำบนดินและใต้ดิน และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ และปัญหาสังคมที่เกี่ยวเนื่องจำนวนมาก หากแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ได้จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ปัญหาโลกร้อนยังเป็นปัญหาที่คุกคามโลกและมนุษย์ที่รุนแรงและครอบคลุมกว้างขวางที่สุด อย่างไรก็ดี แทบทุกปัญหา อปท.พึงต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องตามโดยเฉพาะตามบริบทของท้องถิ่นและพื้นที่ของตนเอง

[45] เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นโดยเคน วิลเบอร์ (Ken Wilber) ท่านที่สนใจโปรดดู Esbjorn-Hargen, S. and Zimmerman Michael, E. (2009).

เครื่องมือและกลไกการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีหลากหลายดังที่มีการใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดการเฉพาะจากแง่มุมสาเหตุจากปัญหาด้านโครงสร้างอำนาจแล้ว จะเห็นว่า อปท.ยังไม่ได้อยู่ในโครงสร้างอำนาจในฐานะ "ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย" บนกระบวนการต่อรองเพื่อการแบ่งสันปันส่วนผลประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อม (หมายถึงกรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปซึ่งอปท.ตกอยู่ในฐานะดังกล่าวนี้ ส่วนการจัดการภัยพิบัตินั้น อปท.ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและมีบทบาทหลักดังได้กล่าวมาแล้ว) โดยเฉพาะบนกระบวนการใช้สิทธิในการพิจารณาทางปกครอง ในกระบวนการยุติธรรมเพราะหรือแม้แต่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเมื่อพิจารณาในแง่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดแล้ว อปท.ยังเป็นเพียงเสมือนตัวแทนผู้มีหน้าที่หรือภารกิจในการดำเนินการดูแลจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทนหน่วยงานรัฐในราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ แม้จะมีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ หรือภาระไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ก็ตาม (หรือในอีกนัยหนึ่งอปท.ตกอยู่ในฐานะองคาพยพชั้นรองในเรื่องนี้) เพราะฉะนั้น อปท.จึงไม่อยู่ในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนดังกล่าวอย่างที่ควรเป็น

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรัฐหรือสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมมีกลไกและเครื่องมือหลายประการ เช่น การใช้กฎหมายกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมการให้สิทธิแก่บุคคล-ชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการในรูปแบบต่าง ๆ หรือการใช้สิทธิโต้แย้ง-คัดค้าน-สนับสนุนโครงการ การรับรองสิทธิเชิงวัฒนธรรมของคนแต่ละกลุ่ม เครื่องมือนโยบาย เครื่องมือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผังเมือง การทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ฯลฯ อย่างไรก็ดี สิ่งที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งก็คือ *บรรดากลไกหรือเครื่องมือเหล่านี้แม้จะมีวัตถุประสงค์เฉพาะและวิธีการใช้ที่แตกต่างกันไปและหลายเรื่องมีลักษณะเชิงเทคนิคสูงและจำกัดผู้ใช้หรือเกี่ยวข้องในวงที่กว้าง-แคบแตกต่างกัน แต่แทบทุกกลไกหรือเครื่องมือเหล่านี้ทำหน้าที่กลั่นกรอง แยกแยะ และจัดลำดับความสำคัญของ"คุณค่า"(Value) ด้านสิ่งแวดล้อมกับด้านเศรษฐกิจ สังคมหรืออื่น ๆ ที่รัฐ สังคม หรือกลุ่มคนปรารถนาที่อาจสอดคล้องกันหรืออาจขัดแย้งกัน ซึ่งกระบวนการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมที่รัฐและสังคมใช้ต้องใช้มีกระบวนการของการใช้ "เหตุผล"ในการตัดสินใจ (Rational Decision) ที่มีประสิทธิภาพในการกลั่นกรอง แยกแยะและจัดลำดับความสำคัญเหล่านี้ และด้วยเนื้อหาความจำเป็นนี้ กระบวนการซึ่งสามารถดึงเอาผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก (รัฐ ทุน-บุคคล-ชุมชน) ซึ่งมีส่วนได้เสียที่เป็นคุณค่าที่แตกต่างกันหรือสอดคล้องกันเข้ามาสู่กระบวนการแบ่งสันปันส่วนบนพื้นฐานของการใช้เหตุผลอย่างดีมากที่สุดในการต่อรอง ดุลและคานกันจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งเพราะจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการช่วยกันดู ช่วยกันทำช่วยกันต่อรองจนนำไปสู่การบรรลุคุณค่าร่วมที่คาดหวังร่วมกันโดยยังสามารถรักษาหรือไม่ทำลายความคาดหมายเฉพาะของแต่ละฝ่ายไว้ได้*

สิ่งที่สามารถเรียนรู้ได้จากกระบวนการริเริ่มโครงการและทำงานในการแก้ไขปัญหาหมอกควันจากการเผาพืชเชิงเดี่ยวหลังการเก็บเกี่ยวและการบุกรุกป่าที่ตำบลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่และข้อมูลจากการแลกเปลี่ยนในเวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยภาคประชาสังคมร่วมกับหน่วยงานรัฐต่าง ๆ พบว่า ปัญหาการไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ไม่ได้เป็นสิ่งปิดกั้นบทบาทในการมีส่วนร่วมในการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมอย่างไม่มีทางออก **เพราะอปท.ไม่สามารถเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลัก แต่ก็สามารถแสดงบทบาทรอง** (เมื่อจะกล่าวถึงในแง่บทบาททางการหรือตามกฎหมาย) นี้ผ่านการสนับสนุนให้บุคคลและชุมชน ซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรง หรือกลุ่มธุรกิจในท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายภาคประชาสังคมต่าง ๆ (ซึ่งอาจเป็นผู้

มีส่วนได้เสียโดยอ้อม) ในพื้นที่ริเริ่มโครงการการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของอปท.เองหรือพื้นที่คาบเกี่ยวกับอปท.อื่น ๆ ได้ (บทบาทในฐานะผู้สนับสนุนดังกล่าวนี้หมายถึงบทบาทที่เป็นทางการหรือตามกฎหมาย แต่ในแง่ที่ไม่เป็นทางการอปท.อาจมีบทบาทหลักก็ได้)

การเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันให้กับฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวอันเป็นแนวทางแก้ไขสภาวะการแบ่งแยกขึงตึง ปิดกั้นระหว่างกันจนทำให้ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ การผลักภาระทางมลพิษให้แก่สาธารณะ และการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพไม่ได้รับการเหลียวแลแก้ไขอย่างที่ควร อย่างไรก็ดี การเปิดพื้นที่ทำงานร่วมกันซึ่งมีลักษณะการยึด **“พื้นที่เป็นฐาน”** (Area Base) และแม้ดูจะเป็นแนวทาง (Approach) ที่ไม่แปลกใหม่แต่เกิดขึ้นได้ยากพอสมควรในสังคมไทยยังต้องการเครื่องมือหรือกลไกพื้นฐานสำหรับการทำงานร่วมกันบางประการโดยเฉพาะเฉพาะ**เครื่องมือหรือกลไกเชิงสถาบัน** (Institutional Platform) โดยเฉพาะกฎหมาย หรืออย่างน้อยความตกลงร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่เข้าร่วม สำหรับการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วม คุณค่าร่วม สถานะ ภารกิจ ความรับผิดชอบ บทบาท ลักษณะความสัมพันธ์ วิถีทางการทำงานร่วมกันและสนับสนุน ฯลฯ นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่า กระบวนความร่วมมือบนฐานพื้นที่เช่นนี้ อาจ**กำหนดวัตถุประสงค์ได้หลายประการ (Multi-purposes) เพื่อตอบสนองความต้องการหรือเป้าหมายเฉพาะที่อาจแตกต่างกันของภาคีที่เข้าร่วมโดยที่แต่ละวัตถุประสงค์ต้องเชื่อมโยงอย่างสมเหตุสมผล** (Rational) ระหว่างกันและมุ่งสู่เป้าหมายร่วมของกิจกรรมหลักดังเช่นกรณีกระบวนความร่วมมือกรณีตำบลแม่แจ่มฯ ดังกล่าวจะเห็นว่า โครงการมีเป้าหมายและสามารถตอบสนองเป้าหมายการลดพื้นที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวซึ่งทำลายความหลากหลายของพืชพันธุ์ในพื้นที่และฐานความหลากหลายทางเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองได้ของเกษตรกรแต่ละครอบครัวผู้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ขณะเดียวกัน การเพิ่มพื้นที่ปลูกพืชอินทรีย์เพื่อลดการใช้ปัจจัยการผลิตจากบริษัทสินค้าเกษตร (สารเคมี เมล็ดพันธุ์ อุปกรณ์การผลิตฯลฯ) และลดการเป็นหนี้ในระบบหรือนอกระบบเพื่อนำมาเป็นทุนการผลิต ในขณะที่บนสายความสัมพันธ์ของกระบวนการความร่วมมือก็ยังมีการสร้างสายพานการนำพาผลผลิตในแปลงพืชอาหารอินทรีย์ของเกษตรกรในพื้นที่โครงการไปสู่แหล่งบริโภคอาหาร ตลาดชุมชน ห้างร้าน ซุปเปอร์มาร์เก็ตในพื้นที่เชียงใหม่ด้วย นอกจากนี้ กระบวนความร่วมมือตามโครงการนี้ยังสามารถกันช่วยให้กลุ่มทุนธุรกิจในพื้นที่สามารถป้องกันรุกเข้าสู่พื้นที่ของกลุ่มทุนขนาดใหญ่จะส่วนกลางในขณะที่เป้าหมายร่วมที่กำหนดไว้แต่ต้นที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและเพิ่มพื้นที่ป่า รวมทั้ง แก้ไขปัญหาหมอกควันจากการเผาซังและตอพืชหลังเก็บเกี่ยวซึ่งเป็นการเป้าหมายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็สามารถบรรลุผลได้

ข้อที่สามารถสังเกตเห็นได้เพิ่มเติมมีว่า กลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่ดังกล่าวอาจมองได้ว่าเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนแต่มิใช่ความร่วมมือในลักษณะ “ประชารัฐ”แบบที่รัฐบาลในปัจจุบันกำลังผลักดันให้มีการดำเนินการในจังหวัดต่าง ๆ **แต่เป็นประชารัฐในแบบที่ภาครัฐและภาคประชาสังคมในพื้นที่ออกแบบกันเอง**ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการหรือความจำเป็น ศักยภาพ วิถีวัฒนธรรมท้องถิ่น ฯลฯ ของพื้นที่ตนเอง นอกจากนี้ ยังเป็นความร่วมมือบนฐาน **“การดึงความร่วมมือจากกลุ่มหรือภาคีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันดำเนินการ”** (Inclusive Collaboration) มากกว่าที่จะเป็นการแบ่งแยกหน้าที่หรือวางภาระหน้าที่ให้เป็นของบุคคลหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะแล้วกันผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นออกไป (Exclusion)) *ยิ่งไปกว่านั้น ยังเห็นได้ว่า กระบวนความร่วมมือดังกล่าวนี้เป็นแนวทางของการดึงพลังของทุกภาคส่วนในพื้นที่ออกมาสู่การทำงานในพื้นที่สาธารณะซึ่งจะทำให้เกิดการสะสมพลังความเข้มแข็งของภาคประชาชนในพื้นที่ซึ่งจะเป็นฐานความพร้อมและเข้มแข็งยิ่งขึ้นให้กับทั้งอปท.ในการทำบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นการเพิ่มอำนาจประชาชนในที่สุด*

จากกรณีศึกษาปัญหาการจัดการสาธารณภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ 16 ตำบลของจังหวัดเชียงราย และการจัดการปัญหามหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการปรับความสมดุลตนเองของธรรมชาติซึ่งไม่ได้เกิดจากสาเหตุ 3 ประการที่กล่าวถึงและเป็นภัยสาธารณะที่เกิดแบบฉับพลันและส่งผลกระทบในวงกว้างพอสมควรนั้น เห็นได้ว่า

1. กรณีแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย

(ก) การรับมือสาธารณภัยแผ่นดินไหวถือได้ว่าเรื่องที่ใหม่มากสำหรับสังคมไทยเพราะแม้เราจะรู้จักแผ่นดินไหวอยู่บ้างแต่การเผชิญกับเหตุการณ์จริงและการรับมือกับสภาวะเช่นนั้นเป็นสิ่งที่ใหม่มากสำหรับประชาชนไทยโดยทั่วไป

(ข) ด้วยความใหม่ของการเผชิญภัยลักษณะนี้ สิ่งที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการอย่างยิ่งจึงได้แก่ “ความรู้ที่ถูกต้องและเพียงพอ”ในระดับที่สามารถประยุกต์ใช้ได้จริงเมื่อเผชิญสถานการณ์ภัยดังกล่าว ซึ่งระดับความสามารถที่จะประยุกต์ใช้ได้จริงเช่นนั้นจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการซ้อมปฏิบัติในสถานการณ์จำลองและมีการทบทวนความรู้อย่างเพียงพอด้วย

(ค) นอกจากนั้น ยังพบว่าเมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหวขึ้น ระบบการสื่อสารปกติ ที่พัฒนาขึ้นด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น โทรศัพท์(เคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน) อินเตอร์เน็ต โทรทัศน์ฯลฯ ไม่สามารถใช้ได้ในพื้นที่แผ่นดินไหว วิธีการสื่อสารระหว่างประชาชนในชุมชนจึงต้องเป็นวิธีธรรมชาติหรือวิธีการพื้นฐานที่สุดซึ่งเป็นที่คุ้นเคยอยู่เดิมในวิถีชีวิตประจำวัน เช่น การร้องบอกกันระหว่างบุคคล การใช้กระหลก (สำหรับเรียกประชุมของผู้ใหญ่บ้าน) กลอง-ระฆังของวัดหรือโรงเรียน นกหวีด การชักธงขึ้นยอดเสา การใช้สีที่สะท้อนแสงหรือให้ได้ชัด ฯลฯ การนำวิธีการและเครื่องมือลักษณะนี้เข้ามาสู่กระบวนการรับมือภัยพิบัติทำนองนี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้

(ง) ความเสียหายจากแผ่นดินไหวในพื้นที่ชนบทในกรณีนี้เกือบทั้งหมดเป็นความเสียหายทางทรัพย์สิน ความเสียหายต่อชีวิตหรือร่างกายไม่มีหรือมีน้อยอย่างยิ่ง ความต้องการการบรรเทาทุกข์หรือเยียวยาความเสียหายจึงเน้นหนักไปที่การมีที่พักอาศัยชั่วคราว (กรณีเสียหายมากจนไม่อาจพักอาศัยได้ รวมทั้งกรณีที่ประชาชนไม่แน่ใจในความแข็งแรงของบ้านหรือที่พักอาศัยหรือยังประเมินการเกิดแผ่นไหวต่อเนื่อง (Aftershock) ไม่ชัดเจน) และการซ่อมแซมบ้านหรือที่พักอาศัย

(จ) การประเมินระดับความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนอาจเกิดความแตกต่างกันระหว่างผลกาประเมินของหน่วยงานด้านธรณีวิทยากับหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัดอันนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งหรือไม่พึงพอใจ รวมทั้ง ความล่าช้าของการเยียวยาความเสียหาย (ฉ) การเกิดขึ้นของ “สล่าอาสา”หรือช่างอาสาสมัครซึ่งเป็นเป็นคนในชุมชนเองอาจเกิดขึ้นได้ในเงื่อนไขบางประการ เช่น การมีวัฒนธรรมช่วยเหลือพึงพากันในชุมชน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเกิด “สล่าอาสา” ขึ้นนับว่าเป็นกลไกทางสังคมที่ช่วยเบาเทาปัญหาความไม่เพียงพอหรือไม่ทันการณ์ของการช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐหรือจากองค์กรทางสังคมต่าง ๆ พอสมควร (ช) ความช่วยเหลือจากกลุ่มหรือองค์กรอาสาสมัครนอกพื้นที่ซึ่งได้รับข่าวสารจากสื่อหลัก (โดยเฉพาะโทรทัศน์) จะเข้าถึงพื้นที่หลังเกิดเหตุการณ์ระยะหนึ่งและมักจะเป็นความช่วยเหลือระดับบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เช่น ด้านอาหาร เสื้อผ้าฯลฯ ส่วนเงินบริจาคจากองค์กรต่าง ๆ ที่มาทีหลังนั้นจะมีจำนวนไม่มากนัก

(ฉ) เมื่อเกิดแผ่นดินไหวขึ้นในกรณีนี้ ชุมชนซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงและใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่สุดเป็นฐานการรับมือสาธารณภัยที่จำเป็นที่สุด การให้ข้อมูลข่าวสาร การริเริ่มรับมือสาธารณภัย และการช่วยเหลือกันเองเป็นสิ่งที่ชุมชนต้องทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชุมชนตามธรรมชาติที่เป็นอยู่จึงเป็นฐานการรับมือเผชิญเหตุที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนองค์กรชุมชนทางการซึ่งได้แก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและเครือข่าย

องค์กรชุมชนในพื้นที่ซึ่งมีบุคคลสมาชิกอยู่ในชุมชนทั้งหลายก็มีบทบาทในการจัดการแก้ไขปัญหาและเยียวยาเฉพาะหน้า รวมทั้งเป็นแกนในการประสานการทำงานกับองค์กรสภาชุมชนระดับจังหวัดและระดับชาติ ประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ และหน่วยงานหรือองค์กรเอกชนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านงบประมาณ ข้อมูล ฯลฯ สำหรับเตรียมการจัดทำแผนรับมือสาธารณภัย การซ้อมรับมือสาธารณภัย ไปจนถึงการจัดตั้งศูนย์สาธารณภัย (ในชื่อ “ศูนย์ภัยพิบัติ”) ซึ่งขยายบทบาทไปถึงการแก้ไขรับมือสาธารณภัยในเรื่องอื่น ๆ ด้วย

(ช) การเข้าจัดการสาธารณภัยที่กล่าวมาข้างต้นของชุมชนและสภาองค์กรชุมชน(ในฐานะที่เป็นองค์กรตัวแทนของชุมชน)ในกรณีศึกษาที่กล่าวมานี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการเข้าจัดการตามสิทธิชุมชนที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66[46] เพราะเป็นการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนนั่นเองซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ก็ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญฯ ฉบับหลัง ๆ จากนั้นมาโดยลำดับ สำหรับเฉพาะสภาองค์กรชุมชนซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 นั้น แม้กฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้กำหนดหรือรับรองให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยหรือจัดการสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน แต่สามารถถือได้ว่า สภาองค์กรชุมชนในฐานะองค์กรตัวแทนชุมชน[47]ย่อมมีสิทธิที่จะร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมา และยังถือว่ามีภารกิจที่จะดำเนินการในส่วนเตรียมการรับมือกับสาธารณภัยในระยะสั้นและระยะยาวอยู่พอสมควร ซึ่งได้แก่ (1) การเผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมทั้งการร่วมมือกันคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (2) การเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่ออปท.เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาอปท. (3) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ (4) การจัดเวทีปรึกษาหารือของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของอปท.หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551[48]

---

[46] มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

[47] “องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งเป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเองหรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

[48] มาตรา 21 ให้สภาองค์กรชุมชนตำบลมีภารกิจ ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

(3) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(4) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ช) อปท.มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการกำหนดทั้งโดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในระยะก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุทั้งในแง่บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ ฯลฯ ในขณะที่ผู้บริหารอปท.ก็ได้รับการกำหนดให้เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วยดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5.2 ข้างต้น ความแตกต่างสำคัญระหว่างบทบาทของชุมชน(รวมทั้งสภาองค์กรชุมชน) และอปท.คือ อปท.เป็นองค์กรของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ระบบและกลไกการทำงานโดยตรงและมีศักยภาพในการทำหน้าที่ที่สูงกว่าชุมชน แต่ก็มีความจำเป็นต้องประสานงานกับชุมชนซึ่งในกรณีศึกษานี้ก็ได้ปรากฏการมีบทบาทสูงเช่นเดียวกัน

(ฌ) ศ.ดร.ปณิธาน ลักคุณะประสิทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมแผ่นดินไหวและการสั่นสะเทือน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ชี้แนวทางการจัดการป้องกันภัยแผ่นดินไหวไว้ว่า มีการดำเนินการด้านโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้างบางประการสิ่งที่ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน เช่น การตรวจสอบสภาพความแข็งแรงของอาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยเน้นไปที่อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างสาธารณะโดยเฉพาะที่จะต้องใช้เป็นที่หลบภัย อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีความอ่อนไหว การควบคุมตรวจสอบให้มีการออกแบบโครงสร้างที่ป้องกันภัยแผ่นดินไหวได้เพียงพอ การมีกฎหมายให้ประชาชนผู้บริโภคสามารถตรวจสอบการออกแบบโครงสร้างอาคารบ้านเรือนว่ามีการออกแบบไว้เพียงพอหรือไม่ การปรับแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเป็นต้น (คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555)

2. กรณีการจัดการมหาอุทกภัย

(ก) มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ถือได้ว่าเป็นสาธารณภัยระดับที่รุนแรงมากซึ่งก่อให้เกิดความไม่พร้อมและขาดการเตรียมตัวสำหรับการแก้ไขปัญหาอย่างมากแม้ปัญหาน้ำท่วมระดับที่สูงเช่นนี้จะเป็นสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประเทศไทยและสังคมไทยเองก็คุ้นชินกับอุทกภัยอยู่เสมอก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมของโลกและของประเทศ และโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางไหลของน้ำตามธรรมชาติที่เคยมีมาแต่อดีตที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ระดับความรุนแรงสูงยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหายากยิ่งขึ้นกว่าปกติ

---

(5) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

(8) ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

(9) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(10) วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(11) จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

(12) เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลจำนวนสองคน

(ข) ปัญหาการจัดการรับมือมหาอุทกภัยครั้งนี้ นอกจากจะเห็นได้จากระดับของภัยเองและผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นจากรายงานการสรุปบทเรียน3 ด้านของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งมีว่า (1) มีปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรและกลไกแก้ไขปัญหาซึ่งทำให้เกิดการขาดความเป็นเอกภาพในบังคับบัญชา การประสานงานและสนธิกำลัง (2) ด้านการวางแผนและสนับสนุน ซึ่งทำให้การระดมทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ขาดแนวทางที่เป็นมาตรฐานและขาดการวางแผนในภาพรวม ทำให้แต่ละหน่วยงานหรือองค์กรต่างปฏิบัติไปตามแนวทางของตนเอง และ (3) ด้านองค์ความรู้เพราะยังขาดการศึกษาวิจัยด้านสาธารณภัยที่เพียงพอ ชัดเจนและเหมาะสมกับบริบทของประเทศ (สถาบันศึกษายุทธศาสตร์สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2559) ขณะเดียวกัน ปัญหาเหล่านี้ยังปรากฏในระดับอปท.ต่าง ๆ ในพื้นที่ปัญหาซึ่งทำให้อปท.ต้องตัดสินใจเผชิญปัญหาบนพื้นฐานข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งด้านกฎหมายที่ให้อำนาจ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ แผนงาน บุคลากรฯลฯ

(ค) อปท.ในทุกระดับและทุกประเภทได้รับมอบหมายจากกฎหมายให้จัดทำบริการสาธารณะในการจัดการภัยพิบัติชนิดนี้โดยตรงเช่นเดียวกับสาธารณภัยอื่น ๆ และอปท.ต่าง ๆ มักจะมีความคุ้นเคยและมีแผนงานเพื่อรับมือกับภัยชนิดนี้มากขึ้นจากเดิมที่จะมีต่ออัคคีภัยเป็นพื้นฐาน

(ง) อปท.เป็นองค์กรหลักในการจัดการรับมือกับภัยพิบัติประเภทนี้ซึ่งสามารถให้ความเชื่อมั่นแก่ชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้ แต่อปท.จำเป็นต้องทำงานเชิงบูรณาการกับอปท.อื่น ๆ โรงเรียน และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ภาคประชาสังคมในพื้นที่ เช่น ชุมชน วัด สถานศึกษา กลุ่มจิตอาสา ฯลฯ

(จ) การร่วมป้องกัน แก้ไขและเยียวยาผลกระทบจากปัญหานี้มีส่วนสร้างความใกล้ชิดระหว่างหน่วยทางสังคมต่าง ๆ ด้วยกันและหน่วยทางสังคมเหล่านี้กับอปท.และหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดจิตสำนึกและแนวทางความร่วมมือในลักษณะท้องถิ่นนิยมเกิดขึ้นได้ด้วย

(ฉ) สภาพความร่วมมือและจิตสำนึกที่เกิดตาม (จ) นั้น อปท.สามารถแปรเป็นพลังในการเผชิญสาธารณภัยครั้งใหม่ (ภัยชนิดเดิมและชนิดใหม่อื่น ๆ)ได้ในลักษณะการเป็นภาคีความร่วมมือกับอปท. เพื่อการจัดการในเชิงป้องกัน (เช่น การทำแผน การฝึกซ้อมฯลฯ) การเผชิญภัยและการเยียวยาผลกระทบได้ต่อไป

(ช) การสรุปบทเรียนเพื่อนำมาสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาในอนาคตทั้งในเชิงกายภาพ (เช่น การสร้างสิ่งปลูกสร้าง การจัดทำผังเมืองฯลฯ) และทางสังคมหรือจิตใจเป็นสิ่งจำเป็น การมีประสบการณ์ประสบอุทกภัยขนาดใหญ่และนำบทเรียนมาสู่การปฏิบัติจนได้ผลดีระดับหนึ่งดังกรณีของเทศบาลปากเกร็ดเป็นสิ่งสะท้อนแง่มุมเหล่านี้

จากการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งกรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปและการจัดการสาธารณภัยซึ่งเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติเฉพาะนั้นจะเห็นลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ ประสิทธิภาพของการจัดการจะขึ้นอยู่กับการใช้พลังและศักยภาพของพื้นที่เป็นฐานสำคัญ และการประสานความร่วมมือระหว่างอปท.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและภาคประชาสังคมต่าง ๆ ประกอบกับเทคนิควิธีการในรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่ระดับหนึ่งดังได้กล่าวมาแล้ว

4.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลถึงบทบาท อำนาจหรือหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งความเปลี่ยนแปลทางนามธรรมและทางกายภาพที่ก่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีสาเหตุรากเหง้าจากการเพิ่มขึ้นของประชากรที่รวดเร็ว การมีกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมที่ไม่

เหมาะสม และการขาดความสมดุลในโครงสร้างอำนาจการต่อรองในการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อม ในแง่การเปลี่ยนแปลงทางนามธรรมซึ่งศึกษาที่การเปลี่ยนแปลงของกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อมนั้นถือได้ว่า มีการเคลื่อนตัวมาอยู่ในตำแหน่งที่ก้ำกึ่งระหว่างกระบวนทัศน์สิ่งแวดล้อมใหม่และกระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่ปรากฏเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านความสูญเสียหรือเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ นั้นโดยรวมถือว่ามีความรุนแรงมากขึ้นในทุกประเภทปัญหาโดยมีปัญหาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (โลกร้อน) เป็นปัญหาสำคัญและกระทบในวงกว้างทั่วโลก ในการศึกษาโครงสร้างอำนาจพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเชิงอำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้รับโอนหรือกระจายมาอย่างแท้จริงจากหน่วยงานรัฐในราชการส่วนกลางทำให้ไม่อยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียหรือมีอำนาจจัดการในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือกระบวนการยุติธรรมหรือแม้แต่ในการกำหนดนโยบายรัฐ อย่างไรก็ดี อปท. ในภาคปฏิบัติแล้ว อปท.ยังสามารถมีบทบาทรองในแง่ทางการ (แต่อาจเป็นแกนหลักในแง่ที่ไม่เป็นทางการ)ที่สำคัญในการดึงศักยภาพและพลังของชุมชน องค์กรธุรกิจในท้องถิ่นและภาคประชาสังคมอื่น ๆ เข้ามาร่วมดำเนินกับตนเองและหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่พยายามลดข้อจำกัดการไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ความแข็งตัวของการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐฯลฯ และงดหรือลดการผลักหรือการแบ่งแยกไม่ให้หน่วยงานหรือองค์กรฝ่ายใดมีบทบาทออกไป แนวทางการจัดการดังกล่าวนี้อาจจำเป็นต้องยอมรับการมีผลประโยชน์ที่หลากหลายซึ่งทำให้มีหลายวัตถุประสงค์ตามส่วนได้เสียที่แตกต่างของภาคีเครือข่ายที่เข้าร่วม แต่ ๆ ละวัตถุประสงค์ควรสอดรับและไม่ขัดแย้งกันโดยเฉพาะไม่ขัดแย้งกับเป้าหมายหลักร่วมกันด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางที่ยึดพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งมักจะทำให้ลักษณะความร่วมมือระหว่างอปท.และหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐกับภาคประชาสังคมดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นประชารัฐในแบบของตนเองซึ่งสอดคล้องกับบริบทด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ ทั้งนี้ การมีกฎหมายเฉพาะเรื่องและกลไกข้อตกลงระหว่างภาคีต่าง ๆ สำหรับเป็นฐานความร่วมมือและดำเนินงานในเรื่องนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบรรลุผล สำหรับการจัดการสาธารณภัยหรือภัยพิบัตินั้นพบว่าอปท.มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในขณะที่ชุมชน-สภาองค์กรชุมชนก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพก็จำเป็นต้องอาศัยกลไกและศักยภาพของชุมชนและเครือข่ายประชาสังคมในและนอกพื้นที่เข้าร่วมมือกันเช่นเดียวกัน

บทที่ 5
แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลดิจิทัล และธรรมาภิบาลดิจิทัล กับการก้าวสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการสื่อสารส่งผลให้สังคมในศตวรรษที่ 21 เข้าสู่ยุค "สังคมสารสนเทศ" (Information society) กล่าวคือ เป็นสังคมที่มีการใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลดิจิทัล (Digitalization) เป็นหลักเพื่อการได้มา จัดเก็บ ประมวลผล สืบค้น และเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และทันเวลา การก้าวสู่ยุคสังคมสารสนเทศดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาและการบริหารงานภาครัฐ โดยรัฐจำเป็นต้องปรับกระบวนทัศน์ทางความคิดในทุกภาคส่วนเพื่อการพัฒนา และนำเทคโนโลยีดิจิทัลและระบบบริหารสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้อย่างเต็มที่เพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ โดยจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการและระบบการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งด้านการให้บริการแก่ประชาชนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน[49]

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวและสามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อก้าวสู่เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล (Digital Economy หรือ DE)[50] จึงเกิดการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ และนำไปสู่การพัฒนาแนวคิด "รัฐบาลดิจิทัล" (Digital government) การสร้างสังคมประชาธิปไตยดิจิทัล (digital democracy society) ธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ข้อมูลดิจิทัล ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเหล่านี้ จัดได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากเดิมจากโครงสร้างการบริหารแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (Bureaucracy-centered) สู่การบริการโดยมีลูกค้าหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Customer-centric service orientation) โดยปรับใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสารเป็นเครื่องมือ โดยรัฐบาลไทยได้วางนโยบายก้าวสู่การเป็น *"รัฐบาลดิจิทัล"* เพื่อมุ่งให้ประเทศสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงในเวทีโลก โดยกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลไว้ว่า *"ใน 3 ปีข้างหน้า ภาครัฐไทยจะยกระดับสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน มีการดำเนินงานแบบอัจฉริยะ ให้บริการโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง"*[51] พร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์การ

---

[49] โปรดดู สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ภาครัฐไทยกับการก้าวเข้าสู่รัฐบาลดิจิทัล**, เอกสารวิชาการ, http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/mar2559-7.pdf

[50] เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล หมายถึง เศรษฐกิจและสังคมที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการผลิต การดำเนินธุรกิจ การค้า การบริการ การศึกษา การสาธารณสุข การบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคมและการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น โปรดดู กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, **แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม**, เอกสารเผยแพร่ พฤษภาคม 2559,

(http://www.mict.go.th/assets/portals/1/files/590613_4Digital_Economy_Plan-Book.pdf)

[51] โปรดดู ชรินทร์ ธีรฐิตยางกูร, **แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559-2561)**, (https://www.ega.or.th/th/content/890/10417/)

พัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมไว้ 6 ยุทธศาสตร์ ตามแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559-2561) คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ
ยุทธศาสตร์ที่ 2 ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล
ยุทธศาสตร์ที่ 3 สร้างสังคมดุลยภาพที่ทั่วถึงเท่าเทียมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล
ยุทธศาสตร์ที่ 4 ปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล
ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนากำลังคนให้พร้อมเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล และ
ยุทธศาสตร์ที่ 6 สร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล[52]

โดยจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลดิจิทัลที่จะส่งผลนำไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัลโดยตรง คือ ส่วนงานในยุทธศาสตร์ที่ 4

ทั้งนี้ การทำความเข้าใจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าว่าจะต้องปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงอย่างไรสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล โดยพิจารณาเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลไทยและทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่จำเป็นต้องเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเรื่องความหมายรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัลเสียก่อน เพื่อเป็นฐานนำไปสู่การปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือยกระดับการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาทักษะดิจิทัลให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อไป ดังจะกล่าวในรายละเอียด ดังนี้

5.1 สารัตถะว่าด้วยแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงสารัตถะแนวคิดว่าด้วยการเกิดขึ้นและความหมายของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ประเภทหรือรูปแบบการปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะภายใต้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจัยสู่ความสำเร็จของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์กับการพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อเป็นฐานทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สู่รัฐบาลดิจิทัลและแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัลในส่วนถัดไป

5.1.1 ความหมายและหลักการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic government หรือ E-government)

แนวคิดว่าด้วย “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” หรือ E-government หรือชื่อเรียกอย่างอื่นในลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น รัฐบาลออนไลน์ รัฐบาลอินเทอร์เน็ต รัฐบาลดิจิทัล คือ แนวคิดว่าด้วยวิธีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเครือข่ายการสื่อสารมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานบริการสาธารณะของภาครัฐ (Electronic public service, e-Public Service) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานภาครัฐ ปรับปรุงการบริการแก่ประชาชน และการบริการด้านข้อมูลและ

[52] โปรดดู กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, เอกสารเผยแพร่ พฤษภาคม 2559. และโปรดดูประกอบ ทิศทางและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี ในส่วนว่าด้วยยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

สารสนเทศให้สอดรับนโยบายสาธารณะและแปลงนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ[53] โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบปัจจุบัน คือ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ชื่อเดิม “กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร”) ได้จัดทำแผนงานพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (ดูประกอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นจัดตั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และกำหนดกรอบนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ 2010 (ช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2553))

การจัดตั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์มีวัตถุประสงค์หลายประการ โดยวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ มุ่งเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างเครือข่ายหน่วยงานรัฐและส่วนราชการต่าง ๆ ก่อให้เกิดการพัฒนาฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขยายขีดความสามารถของรัฐในการให้บริการประชาชน และให้ภาคธุรกิจได้รับบริการที่รวดเร็ว ลดขั้นตอนการทำงานและงบประมาณที่ซ้ำซ้อน และตอบสนองการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ โดยรัฐบาลมุ่งหวังว่า การพัฒนาดังกล่าวจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นรูปธรรม รวดเร็ว ปลอดภัย ถูกต้อง แม่นยำ ทันสมัย และโปร่งใส ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสารสนเทศและการให้บริการภาครัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เกิดความพึงพอใจและเกิดทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานของรัฐ และเกิดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะส่งผลต่อการยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดินที่ประชาชนมีต่อภาครัฐ ตลอดจนเพิ่มศักยภาพหน่วยงานของรัฐให้สามารถปรับตัวเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีพลวัตร ทันสมัย มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เป็นฐานในการพัฒนาระบบราชการให้บรรลุเป้าหมายต่อไป[54] โดยทางกระทรวงได้จัดทำแผนทิศทางการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 4 ประเด็น ได้แก่

1) การจัดตั้งหน่วยงาน e-Government Agency
2) การพัฒนาการให้บริการภาครัฐผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์
3) การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และ
4) การพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับในกระบวนการให้บริการของภาครัฐ

ทั้งนี้ แนวคิด”รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” สื่ออิเล็กทรอนิกส์จะเป็นตัวแปรสำคัญที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนเข้าด้วยกันในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความใกล้ชิดกับภาครัฐมากขึ้นสามารถเข้าถึงบริการของรัฐอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อการสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงานและการทำงานของระบบราชการอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลและการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบให้กับประชาชนซึ่งจะนำไปสู่การลดการคอร์รัปชันได้ โดยตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ กรณี www.gprocurement.go.th ซึ่งเป็นแหล่งรวมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ[55] กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการทำงานของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ รูปแบบของการนำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของภาครัฐมาทำการออนไลน์ผ่านระบบเว็บไซต์บนอินเทอร์เน็ตนั่นเอง[56]

โดยสรุป รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่โดย

---

[53] โปรดดู สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **การบริการจัดการภาครัฐ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)**, เอกสารเผยแพร่ เมษายน 2558, หน้า 1-2. ที่ http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/apr2558-2.pdf

[54] สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เพิ่งอ้าง, หน้า 1.

[55] โปรดดู นิยามของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, เพิ่งอ้าง, หน้า 2.

[56] เพิ่งอ้าง.

ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายกับการให้บริการสาธารณะ โดยทำหน้าที่เป็นช่องทางเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และก่อให้เกิดความทันสมัยในการเข้าถึงบริการของหน่วยงานของรัฐและการบริหารงานของภาครัฐนั่นเอง

ทั้งนี้ หลักการการดำเนินงานของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้บรรลุเป้าหมายอยู่บนฐานโดยยึดประชาชนที่เข้ารับบริการภาครัฐเป็นหลัก โดยประกอบด้วยหลักการ 6 ข้อ คือ *ที่เดียว ทันใด ทั่วไทย ทุกเวลา ทั่วถึงและเท่าเทียม และโปร่งใสและเป็นธรรมาภิบาล* โดยแต่ละข้อมีรายละเอียด ดังนี้[57]

1. *ที่เดียว* หมายถึง ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่จุดเดียว โดยได้รับบริการแบบเบ็ดเสร็จจากหน้าเว็บไซต์ โดยรวบรวมข้อมูลที่กระจัดกระจายและบูรณาการบริการต่าง ๆ ให้มารวมอยู่ที่จุดเดียว

2. *ทันใด* หมายถึง หน่วยงานของรัฐสามารถให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์แก่ประชาชนโดยมีการตอบรับแบบทันทีทันใด ไม่เสียเวลารอการตอบกลับทางเอกสาร ส่งผลให้ประชาชนสามารถทราบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้อย่าง ทันท่วงที

3. *ทั่วไทย* หมายถึง ประชาชนสามารถใช้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกที่ เพราะรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สามารถเชื่อมโยงประชาชนคนไทยทุกฐในโลกให้สามารถเข้าใช้บริการของภาครัฐได้โดยผ่านการใช้เครือข่าย อินเทอร์เน็ตที่หน่วยงานของรัฐจัดบริการได้

4. *ทุกเวลา* หมายถึง ประชาชนสามารถใช้บริการออนไลน์ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกเวลา เนื่องจากคอมพิวเตอร์แม่ข่ายและระบบอินเทอร์เน็ตเปิดทุกวัน ตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนสามารถรับบริการนอกเวลาราชการได้

5. *ทั่วถึงและเท่าเทียม* หมายถึง การให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมในโอกาสในการเข้ารับบริการสาธารณะจากภาครัฐ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมาติดต่อรับบริการที่หน่วยงานของรัฐ และ

6. *โปร่งใสและเป็นธรรมาภิบาล* หมายถึง การให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะต้องมีความโปร่งใส เปิดเผย และประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

5.1.2 รูปแบบการปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะภายใต้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

หากแบ่งประเภทของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยพิจารณาตามประเภทของผู้รับบริการ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะประกอบด้วยข่ายงานทั้งหมด 4 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ

1) *การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาล สู่ หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐบาลของรัฐอื่น (Government to Governments: G2G)*

เป็นรูปแบบการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือภายในหน่วยงานของรัฐ โดยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานใหม่จากเดิมด้วยวิธีการสื่อสารด้วยกระดาษและลายเซ็นสู่การการปรับใช้ระบบสารสนเทศของภาครัฐร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็ว โดย

---

[57] ประสบโชค ประมงกิจ. (2549). **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี: รูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นติ้ง) อ้างถึงใน สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **การบริการจัดการภาครัฐ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)**, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 53, หน้า 3.

สามารถเชื่อมโยงข้อมูลภาครัฐทำให้เกิดการทำงานร่วมกัน และลดระยะเวลาในการส่งเอกสารและข้อมูลระหว่างกัน ส่งผลให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการการให้บริการระหว่างหน่วยงานภาครัฐโดยการใช้การเชื่อมต่อโครงข่ายสารสนเทศเพื่อเอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกัน (Collaboration) และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน (Government Data Exchange) โดยรวมไปถึงการเชื่อมโยงกับรัฐบาลของต่างชาติ และองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วย ตัวอย่างของประเภท G2G ได้แก่ ระบบงาน back office ต่าง ๆ เช่น ระบบงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ ระบบบัญชีและการงาน ระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น[58]

2) *การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาล สู่ ประชาชน (Government to Citizens: G2C)*

เป็นการให้บริการจากภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐไปสู่ประชาชนโดยตรง โดยที่บริการดังกล่าวประชาชนจะสามารถดำเนินธุรกรรมผ่านเครือข่ายสารสนเทศของภาครัฐ เช่น การชำระภาษี การจดทะเบียน การจ่ายค่าปรับ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนประชาชนกับผู้ลงคะแนนเสียงและการค้นหาข้อมูลของรัฐที่ดำเนินการให้บริการข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น โดยที่การดำเนินการต่าง ๆ นั้นจะต้องเป็นการทำงานแบบ Online และ Real Time มีการรับรองและการโต้ตอบที่มีปฏิสัมพันธ์[59]

3) *การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาล สู่ บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน/องค์กรของรัฐ (Government to Employees: G2E)*

เป็นการให้บริการที่จำเป็นระหว่างพนักงานของรัฐ (Employee) กับรัฐบาล โดยสร้างระบบเพื่อช่วยให้เกิดเครื่องมือที่จำเป็นในการปฏิบัติงานและการดำรงชีวิต เช่น ระบบการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ระบบสวัสดิการ ระบบที่ปรึกษาทางกฎหมาย และข้อบังคับในการปฏิบัติราชการ เป็นต้น[60]

4) *การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาล สู่ องค์การธุรกิจ (government to businesses: G2B)*

เป็นการให้บริการพื้นฐานจากภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน โดยที่รัฐจะอำนวยความสะดวกต่อภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันกันโดยความเร็วสูง มีประสิทธิภาพ และมีข้อมูลที่ถูกต้องอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส และตรวจสอบได้ เช่น การจดทะเบียนทางการค้า การลงทุน และการส่งเสริมการลงทุน การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ การส่งออกและนำเข้า การชำระภาษี และการช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็ก เป็นต้น[61]

5.1.3 ระดับการให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

เมื่อภาครัฐริเริ่มการพัฒนาระบบการบริหารแบบใหม่โดยนำระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์มาใช้งาน เราสามารถวัดและจัดแบ่งระดับการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ การดำเนินงาน ขั้นตอนการปรับเปลี่ยน และโครงสร้างการทำงานของรัฐ โดยพิจารณาระดับการพัฒนาการให้บริการเป็นลำดับเป็น 4 ลำดับ[62] คือ

---

[58] โปรดดู สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 53, หน้า 4.

[59] เพิ่งอ้าง.

[60] เพิ่งอ้าง.

[61] เพิ่งอ้าง

[62] เพิ่งอ้าง, หน้า 4.

1) *ระดับที่หนึ่ง* ระดับการให้บริการข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งถือเป็นระดับต้นในระดับการเผยแพร่ข้อมูล กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐ ต่าง ๆ จะต้องจัดให้มีเว็บไซต์เพื่อให้บริการข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน โดยเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง มีคุณค่าต่อการใช้งานจริง และมีวามทันสมัย ซึ่งปัจจุบัน จะพบว่า หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีบริการข้อมูลพื้นฐานทางออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานแล้ว[63]

2) *ระดับที่สอง* ระดับการให้ข้อมูลที่มีลักษณะของการสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ใช้บริการ หรือเป็นระดับที่มีการตอบโต้ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่สามารถสร้างปฏิสัมพันธ์กับประชาชนได้ ประชาชนสามารถเข้าไปสืบค้นข้อมูล หรือสร้างกระดานสนทนาเพื่อให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ หรือฝากปัญหาต่าง ๆ และมีการตอบกลับมาของหน่วยงานของรัฐในเวลาที่เหมาะสมได้[64]

3) *ระดับที่สาม* ระดับการให้บริการธุรกรรมออนไลน์ เป็นระดับที่มีการทำธุรกรรมออนไลน์ระหว่างกัน โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐที่ประชาชนสามารถดำเนินธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เสมือนกับติดต่อกับหน่วยงานของรัฐเอง โดยเว็บไซต์ต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐจะต้องสามารถดำเนินธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยสมบูรณ์เหมือนร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์โดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นการตัดขั้นตอนการให้บริการโดยที่ประชาชนไม่ต้องเดินทางไปทำธุรกรรมด้วยตัวเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ ระบบ e-Revenue ซึ่งเป็นระบบการรับชำระภาษีประเภทต่าง ๆ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตของหน่วยงาน เป็นต้น[65]

4) *ระดับที่สี่* ระดับการเชื่อมโยงข้อมูลและธุรกรรมออนไลน์ข้ามหน่วยงาน โดยเป็นระดับสูงสุด เป็นระดับการบูรณาการการทำงานข้ามหน่วยงาน โดยหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรวมการให้บริการต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องไปดำเนินการหลาย ๆ หน่วยงานของรัฐให้มาดำเนินการภายในหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการดำเนินธุรกิจของตัวเองได้อย่างรวดเร็ว เสร็จสิ้นการรับบริการในจุดเดียว[66]

อนึ่ง อาจมีรูปแบบการแบ่งระดับการพัฒนาระดับรัฐบาลอิเล็กทรอกนิกส์อีกกรณีหนึ่ง โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ กล่าวคือ

ขั้นที่ 1 ขั้นให้ข้อมูล (Information) ซึ่งเป็นระยะเริ่มแรก โดยทุกส่วนราชการต้องจัดทำเว็บไซต์ เพื่อให้บริการข้อมูลต่าง ๆ แก่ผู้ใช้บริการ

ขั้นที่ 2 ให้บริการโต้ตอบกับประชาชน (Interaction) ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบต่อจากระยะแรก โดยขั้นที่ 2 นี้ นอกจากจะมีการบริการข้อมูลแล้ว ผู้ใช้ยังสามารถทำการค้นหาข้อมูลและให้บริการสอบถามข้อมูลควบคู่ไปด้วย

ขั้นที่ 3 ทำธุรกรรมผ่านเว็บไซต์ได้ (Interchange Transaction) เป็นขั้นที่ผู้ใช้บริการสามารถดำเนินธุรกรรมผ่านทางเว็บไซต์ เช่น การชำระภาษี โดยผ่านทางเว็บไซต์ของกรมสรรพากร เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การบูรณาการ (Integration) เป็นการนำข้อมูลของแต่ละหน่วยงานมารวมกัน เพื่อที่ว่าผู้ใช้บริการสามารถเข้ามาทำธุรกรรมได้ภายในหน้าต่างเดียว และ

---

[63] เพิ่งอ้าง, หน้า 5.

[64] เพิ่งอ้าง.

[65] เพิ่งอ้าง.

[66] เพิ่งอ้าง.

ขั้นที่ 5 ระดับการทำงานที่ชาญฉลาด (Intelligence) เป็นขั้นตอนสุดท้ายโดยเป็นการพัฒนาซอฟต์แวร์ขึ้น เพื่อที่จะสามารถเรียนรู้พฤติกรรมของผู้ใช้บริการ ซึ่งซอฟต์แวร์สามารถดึงข้อมูลได้ทันทีเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง[67]

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระดับการให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ผ่านมาของหน่วยงานภาครัฐไทย อาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่มีระดับพัฒนาการถึงระยะที่สาม กล่าวคือ ในหลาย ๆ หน่วยงานมีเว็บไซต์หน่วยงานในการให้ข้อมูลและมีการตอบโต้กับประชาชนผู้รับบริการได้ และหลายหน่วยงานได้พัฒนาจนถึงขั้นสามารถให้บริการทางด้านธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ เช่น ประชาชนสามารถยื่นแบบชำระภาษีผ่านทางเว็บไซต์ได้โดยไม่ต้องเดินทางไปที่กรมสรรพากร เป็นต้น อย่างไรก็ดี ยังมีหน่วยงานของรัฐอีกหลายหน่วยงานที่ยังคงอยู่ในระยะที่หนึ่งและระยะที่สองซึ่งยังคงต้องใช้เวลาในการพัฒนาเพื่อให้ผ่านไปสู่ระยะที่สี่ได้ในที่สุด เพื่อเป็นประโยชน์ทั้งแก่ประชาชนในการเข้ารับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และรับบริการได้ทุกที่ทุกเวลา และประโยชน์ต่อหน่วยงานรัฐในการลดต้นทุนการดำเนินการ และปรับปรุงการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการพื้นฐานของรัฐ[68]

5.1.4 ปัจจัยสู่ความสำเร็จของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการพัฒนาระบบราชการไทย

ความสำเร็จของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการพัฒนาระบบราชการไทยนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยและความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน โดยปัจจัยหลักที่สมควรกล่าวถึง มีดังนี้

1) *ปัจจัยด้านผู้บริหารระดับสูง*

การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะเป็นแรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย และการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการสนับสนุนด้านงบประมาณจากผู้บริหารระดับสูง เพื่อส่งเสริมบุคลากรในการฝึกอบรมเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ใหม่ ๆ ในการนำมาใช้พัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารจัดการของหน่วยงาน[69]

2) *ปัจจัยด้านบุคลากรและความรู้ความเข้าใจของบุคลากร*

ความพร้อมด้านบุคลกรและองค์ความรู้คืออีกปัจจัยที่จะชี้ความสำเร็จของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หากหน่วยงานของรัฐมีบุคลากรที่มีทักษะ มีความสามารถ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เพียงพอ และช่วยพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้กับบุคลากรอื่น ๆ ในหน่วยงาน รวมทั้งบุคลากรมีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมองค์กร ยอมรับการเปลี่ยนแปลงด้านนวัตกรรม มีการแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศให้แก่กันแล้ว จะนำไปสู่ประโยชน์ในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบุคลากรของหน่วยงานของรัฐถือได้ว่าเป็นผู้ปฏิบัติ หากขาดความรู้ความเข้าใจหรือไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงก็จะทำให้เกิดความล่าช้า และมีผลต่อความสำเร็จในทางปฏิบัติได้[70]

3) *ปัจจัยนโยบายภาครัฐและความชัดเจนของกฎระเบียบที่รองรับ*

---

[67] โปรดดู **รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์: ทางสู่ความสำเร็จ ... ปัญหาที่ต้องเร่งฟันฝ่า** http://positioningmag.com/17410

[68] โปรดดู สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 53, หน้า 5.

[69] เพิ่งอ้าง, หน้า 6.

[70] เพิ่งอ้าง.

ความชัดเจนด้านนโยบายภาครัฐและกฎระเบียบที่รองรับจะทำให้เกิดการกำหนดกรอบแนวทางมาตรฐานในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ชัดเจน และนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การระบุความชัดเจนในการแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศในระดับต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน จพส่งเสริมให้การบริการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบงบประมาณ กรอบด้านกฎหมาย และความปลอดภัยด้านข้อมูลสารสนเทศด้วย[71]

4) *ปัจจัยด้านระบบสารสนเทศภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐานด้านสื่อสารโทรคมนาคม*

โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารโทรคมนาคมและระบบสารสนเทศถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะหากมีการจัดระบบงานอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการให้บริการภาครัฐและระบบเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐที่สมบูรณ์แล้ว จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ตรงเวลา และถูกต้อง ทั้งนี้ ความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือฮาร์ดแวร์ ซอฟท์แวร์ และฐานข้อมูลต้องมีความเพียงพอ ทันสมัย และสะดวกใช้งาน รวมทั้งต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐให้ได้มาตรฐานและสามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐได้ เพราะหากสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันในลักษณะโครงข่ายข้อมูลที่เชื่อมต่อถึงกันได้แล้ว จะทำให้เกิดกระบวนการทำงานเชิงบูรณาการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และบรรลุระดับการพัฒนาขั้นสูงสุดของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐซึ่งเป็นหลักการบริการงานภาครัฐแนวใหม่[72]

5) *ปัจจัยด้านระบบความปลอดภัยของการเก็บข้อมูลส่วนตัว*

ปัญหาความปลอดภัยของข้อมูลสามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัญหาหลัก คือ ประการแรก ความไม่มั่นใจในระบบการจัดเก็บข้อมูล กลัวว่าข้อมูลส่วนบุคคลจะรั่วไหลและนำไปสู่การล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ประการที่สอง คือ ความไม่มั่นใจในเทคโนโลยีระบบรักษาความปลอดภัยข้อมูล โดยเฉพาะปัญหาทางด้านไวรัสและแฮคเกอร์ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะใช้บริการส่งข้อมูลหรือทำคำร้องขอใด ๆ ผ่านระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ จากผลสำรวจที่มหาวิทยาลัยบราวน์ได้จัดขึ้นในปีนี้พบว่า จาก 198 ประเทศมีเพียงร้อยละ 12 ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ให้ความใส่ใจเกี่ยวกับนโยบายข้อมูลส่วนตัวบนเว็บไซต์ โดยประเทศสิงคโปร์นั้นรัฐบาลได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องของข้อมูลส่วนตัวที่อาจจะมีการรั่วไหลข้อมูลของประชาชนได้รับการปกป้องด้วยรหัส PIN Code และจาก 198 ประเทศ มีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ประมาณร้อยละ 6 เท่านั้น ที่ให้ความสำคัญกับระบบความปลอดภัยจากไวรัสและแฮคเกอร์ โดยประเทศสิงค์โปร์นั้นรัฐบาลได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องของความปลอดภัยจากไวรัสและแฮคเกอร์ เนื่องจากขณะนี้ภาครัฐและภาคเอกชนต้องสูญเสียเงินจำนวนมากในการป้องกันการเจาะระบบของแฮคเกอร์เพื่อนำข้อมูลส่วนตัวไปใช้ในทางที่ผิด และปัญหาที่เกิดจากไวรัสคอมพิวเตอร์ด้วย[73]

6) *ปัจจัยปัญหาด้านเทคนิค การวางแผน และจัดทำเนื้อหา*

ปัจจัยด้านเทคนิค การวางแผน และการจัดทำเนื้อหาเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการพิจารณาความสำเร็จรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของไทย ปัจจุบันการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการบาง

---

[71] เพิ่งอ้าง.

[72] เพิ่งอ้าง.

[73] โปรดดู **รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์: ทางสู่ความสำเร็จ ... ปัญหาที่ต้องเร่งฟันฝ่า** http://positioningmag.com/17410

แห่งยังมีปัญหาของการดาวน์โหลดเว็บไซต์ที่ต้องใช้เวลานานและไม่สามารถเข้าเว็บไซต์นั้นได้ โดยมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการออกแบบเว็บไซต์ที่ให้ความสำคัญกับการทำภาพเคลื่อนไหว (Animation) มากเกินไป จึงทำให้เสียเวลาในการดาวน์โหลดข้อมูล ปัญหาในเรื่องของอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศที่นำมาใช้ในระบบ โดยเฉพาะการเลือกใช้เทคโนโลยี อุปกรณ์คอมพิวเตอร์เซิฟเวอร์เครือข่าย ซึ่งมีผลทำให้เกิดปัญหาในการใช้งาน เช่น เซิฟเวอร์ไม่สามารถรองรับการเข้าใช้บริการได้เมื่อจำนวนผู้ใช้มากขึ้น รวมไปถึงการวางแผนในเรื่องระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูล นอกจากนี้ การวางแผนจัดทำเนื้อหาและรูปแบบเว็บไซต์ของแต่ละกระทรวงและหน่วยงานในสังกัดไม่เป็นเอกภาพ ข้อมูลมีลักษณะซ้ำซ้อน เกิดความสับสนจากการแบ่งเนื้อหา การลำดับข้อมูลที่จะใช้เชื่อมต่อ การเลือกใช้เทคโนโลยีสำหรับจัดทำเว็บทำให้การค้นหาข้อมูล (Search) เป็นไปด้วยความลำบาก และมักได้รับคำตอบคือ ค้นหาข้อมูลไม่พบ ปัญหาเหล่านี้ทำให้ต้องเสียเวลาและงบประมาณในการแก้ไข หรือบางหน่วยงานต้องจัดทำใหม่เนื่องจากไม่สามารถรองรับการบริการในขั้นต่อ ๆ ไป จนถึงการเชื่อมต่อเครือข่ายในอนาคต[74]

เราสามารถพิจารณาตัวอย่างความสำเร็จรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ผ่านมาที่สะท้อนให้เห็นถึงการนำระบบการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์มาปรับใช้กับการให้บริการภาครัฐ และก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งถือเป็นกระบวนการพัฒนาและปรับปรุงระบบราชาการและขั้นตอนการทำงานในหลายกรณี เช่น

การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ซึ่งปัจจุบันระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นการดำเนินการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เช่น การตกลงราคา การสอบราคา การประกวดราคา การจัดซื้อแบบออนไลน์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การลงทะเบียนบริษัทผู้ค้า การทำงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบออนไลน์ทั้งในลักษณะที่เป็นระบบปิด เช่น อินทราเน็ต หรือระบบเปิด เช่น อินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นการช่วยป้องกันการทุจริต ช่วยลดต้นทุนการจัดซื้อ และเพิ่มประสิทธิภาพทำให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ โดยขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ คือ การประมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ซึ่งเป็นการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีสอบราคาแบบออนไลน์โดยผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการจัดซื้อสินค้าที่วางขายในท้องตลาดทั่วไป หรือจัดจ้างบริการซึ่งสามารถกำหนดลักษณะได้แน่ชัด โดยผู้เสนอราคาที่ดีที่สุดจะได้รับการคัดเลือก การประมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เหมาะกับการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าสูงหรือมีความต้องการในปริมาณมากและลักษณะสินค้าไม่มีความซับซ้อนมากนักด้วย[75]

นอกจากนี้ **ระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System - GFMIS)** ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นการดำเนินงานปรับปรุงระบบการจัดการด้านการเงินการคลังของภาครัฐให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยนำโปรแกรมสำเร็จรูปมาใช้เชื่อมโยงข้อมูลและติดต่อสื่อสารผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ติดตั้งที่ส่วนของของส่วนราชการทุกแห่งและหน่วงานหลักทุกหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมและจัดทำระบบงานหลัก 5 ระบบให้มีความเชื่อมโยง มีทิศทางเดียวกัน และเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน โดย

[74] เพิ่งอ้าง.

[75] โปรดดู สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว

ระบบงานหลัก 5 ด้าน ได้แก่ ระบบบริหารงบประมาณ ระบบจัดซื้อจัดจ้าง ระบบการเงินและบัญชี ระบบบัญชีต้นทุน และระบบบริหารงานบุคคล[76]

อีกตัวอย่างของความสำเร็จที่ผ่านมาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของไทย คือ **ระบบการทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ Electronic Passport หรือ E-passport)** ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบการทำหนังสือเดินทางแบบเดิมสู่หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยนำแนวคิดการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยเรื่องเอกสารเดินทางตามมาตรฐานโลกว่าด้วยข้อกำหนดขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) มาใช้และนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการบันทุกข้อมูลชีวภาพ (biometric data) เช่น ลายนิ้วมือ รูปใบหน้า ไว้ในชิพซึ่งฝังอยู่ในเล่มหนังสือเดินทาง และสามารถอ่านได้ด้วยเครื่อง Automatic Gate ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ โดยมีการตรวจพิสูจน์โดยอัตโนมัติ เพื่อเปรียบเทียบข้อมูลในหนังสือเดินทางกับผู้ถือหนังสือเดินทาง ผลจากการดำเนินการดังกล่าว ก่อให้เกิดความรวดเร็ว และแม่นยำในการตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ตัวบุคคล เกิดความสะดวกต่อการเดินทางของประชาชน สามารถป้องกันการปลอมแปลงได้สูง ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับในระดับสากล[77]

นอกเหนือจากตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น ยังมีอีกหลายตัวอย่างความสำเร็จที่แสดงถึงการปรับใช้แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ระบบการชำระภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต (e-Revenue) ระบบบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์ หรือบัตรสมาร์ทการ์ด ระบบทะเบียนราษฎรอิเล็กทรอนิกส์ (e-Registration) ซึ่งต่างก็เป็นระบบที่นำเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายมาใช้อำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการและการเข้าถึงบริการของภาครัฐ อีกทั้งลดต้นทุนและประหยัดงบประมาณในการดำเนินการ ในการจัดเก็บและดูแลเอกสารจำนวนมาก เกิดการทำงานเชิงบูรณาการโดยการปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการให้บริการและพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย

ดังนั้น รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จึงถือได้ว่าเป็นต้นแบบการให้บริการของภาครัฐในยุคปัจจุบัน และเป็นแนวทางการบริการจัดการภาครัฐแบบใหม่ เป็นเครื่องมือที่ใช้พัฒนาและปรับปรุงระบบงาน ยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐอันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริการประชาชน โดยจัดได้ว่าเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการบริการจัดการภาครัฐและเป็นความท้าทายขององค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคตในการให้บริการสาธารณะโดยคำนึงถึงประชาชนผู้รับบริการเป็นตัวตั้งของไทย

5.2 ความเชื่อมโยงและเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สู่แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล

เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวโยงและพัฒนาต่อจากแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และเป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การปกครองท้องถิ่นดิจิทัลในอนาคต

5.2.1 ความหมายรัฐบาลดิจิทัล

ผลสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กล่าวก่อนหน้า โดยมุ่งพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการให้บริการของ

[76] เพิ่งอ้าง, หน้า 9.

[77] เพิ่งอ้าง, หน้า 10.

ภาครัฐตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ เมื่อโลกได้ก้าวสู่ยุคเทคโนโลยีดิจิทัล การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางความคิดในการให้บริการสาธารณะในทุกภาคส่วนจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในด้านการให้บริการแก่ประชาชนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างโอกาสทางการเรียนรู้ เพิ่มรายได้ เพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการของภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้ภาครัฐได้รับประโยชน์สูงสุดจากเทคโนโลยีดิจิทัล หน่วยงานภาครัฐจึงมีความจาเป็นที่จะต้องร่วมมือกันพัฒนาและยกระดับภาครัฐในภาพรวมให้ก้าวสู่การเป็น *“รัฐบาลดิจิทัล”* เพื่อให้ประเทศสามารถพัฒนาและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงในเวทีโลก

รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) หมายถึง การออกแบบและปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการของรัฐโดยอาศัยข้อมูลดิจิทัลเพื่อสร้างบริการของรัฐในรูปแบบใหม่ผ่านเทคโนโลยีหลัก ได้แก่ อินเทอร์เน็ต มือถือ เครือข่ายโซเชียล และระบบการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยมีลักษณะ 3 ประการ คือ

1) การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการกำกับควบคุมการบริหารภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ (Reintegration)

2) การปรับปรุงองค์กรภาครัฐเพื่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะที่ให้ความสำคัญต่อการนำความต้องการของพลเมืองมาเป็นศูนย์กลาง (Needs-based holism) และ

3) การใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ในการนำระบบบริหารสารสนเทศมาใช้ ตลอดจนการทดแทนวิธีการทำงานแบบเดิมผ่านช่องทางการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต (Digitalization)[78]

ซึ่งหากพิจารณานิยามรัฐบาลดิจิทัลตามความหมายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลดิจิทัลหมายถึงกรณีที่รัฐบาลสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการให้บริการสาธารณะโดยคำนึงถึงหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีและตอบสนองต่อนโยบายสาธารณะ โดยรัฐบาลดิจิทัลเป็นเป้าหมายสูงสุดของช่องทางการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มุ่งพัฒนาความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ โดยกระตุ้นและส่งเสริมการแข่งขัน สร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจและเพิ่มความมีประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะอย่างสูงสุด

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลดิจิทัลเป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นกลยุทธ์สำคัญในการยกระดับการทำงานภาครัฐให้มีความทันสมัย เพื่อสร้างบริการที่มีคุณค่าสู่ประชาชนด้วยการทำงานอย่างเป็นระบบและพึ่งพาทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานอิสระ ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน และปัจเจกบุคคลที่มีบทบาทในฐานะผู้ให้และผู้ใช้ข้อมูล รวมถึงร่วมสรรค์สร้างสาระที่จำเป็นและสำคัญต่อการให้บริการของภาครัฐ โดยแนวคิดดังกล่าวจะเป็นทิศทางของการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโลกในอนาคต[79]

---

[78] โปรดดู Digital Era Government (DEG) ใน Dunleavy, Patrick and Margetts, Helen (2010) The second wave of digital era governance. In: American Political Science Association Conference, 4 September 2010, Washington DC, USA. หน้า 3-4. http://eprints.lse.ac.uk/64125/1/Essentially%20Digital%20Governance.pdf; โปรดดูประกอบ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ภาครัฐไทยกับการก้าวสู่รัฐบาลดิจิทัล**, เอกสารวิชาการ, มีนาคม 2559, http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/mar2559-7.pdf

[79] โปรดดู Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD, 2557, อ้างถึง ใน สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, **ภาครัฐไทยกับการก้าวสู่รัฐบาลดิจิทัล**, หน้า 2 และ ชรินทร์ ธีรฐิตยางกูร, **แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559-2561)**, หน้า 5 https://www.ega.or.th/th/content/890/10417/

5.2.2 ทิศทางของการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโลกและแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของไทย

สืบเนื่องจากเทคโนโลยีดิจิทัลกำลังมีบทบาทสำคัญในชีวิตของเราแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสื่อสารและการมีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ในสังคม หลายประเทศทั่วโลกกำลังปรับตัวสู่ความเป็นดิจิทัล โดยภาครัฐหลายประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงจากระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไปสู่ระบบรัฐบาลดิจิทัล การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้เกิดแนวโน้มทิศทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโลกขึ้น ใน 9 ลักษณะ ดังนี้[80]

1) *การบูรณาการข้อมูลประชาชนให้เป็นภาพเดียว (Single View of Citizen)*

เป็นทิศทางของการบูรณาการข้อมูลบุคคลและนิติบุคคลที่กระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานให้เป็นภาพเดียว เพื่อต่อยอดให้เกิดประโยชน์ในการยกระดับคุณภาพงานบริการและการบริหารจัดการภาครัฐ เช่น ระบบอัลทินน์ (Altinn) ของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งมีลักษณะของการบูรณาการข้อมูลภาครัฐทำให้มีข้อมูลเพียงพอในการคำนวณและยื่นภาษีโดยอัตโนมัติ พลเมืองนอร์เวย์จึงไม่จำเป็นต้องกรอกแบบฟอร์มเพื่อยื่นภาษี เป็นต้น

2) *การให้บริการภาครัฐแบบเฉพาะเจาะจงรายบุคคล (Personalized Customer Experience*)

การมุ่งเน้นการให้บริการภาครัฐโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนโดยมีระบบวิเคราะห์เชิงลึกเพื่อให้บริการแบบเฉพาะเจาะจงรายบุคคลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เช่น พอร์ทัลการท่องเที่ยว (Incredible India) ของประเทศอินเดีย ซึ่งสามารถนำเสนอแผนการท่องเที่ยวที่เฉพาะเจาะจงรายบุคคลให้แก่นักท่องเที่ยว และได้รับรางวัล World Travel Award ใน พ.ศ. 2552 เป็นต้น

3) *การให้บริการภาครัฐแบบครบวงจร ณ จุดเดียว (One Stop Service Management)*

มีลักษณะเป็นการบริการที่รวบรวมข้อมูลและบริการของหลายหน่วยงานมาไว้ ณ จุดเดียวแบบครบวงจร เช่น ระบบจดทะเบียน ธุรกิจออนไลน์ (Online Business Licensing Service: OBLS) ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นระบบกลางที่อำนวยความสะดวกให้นักธุรกิจสามารถยื่นขอใบอนุญาตเพื่อเริ่มต้นธุรกิจทุกประเภทได้ ผ่านระบบเดียว และใช้เอกสารชุดเดียว เป็นต้น

4) *การเชื่อมต่ออุปกรณ์เคลื่อนที่ (Internet of Things & Mobility)*

เป็นการเชื่อมต่อข้อมูลจากอุปกรณ์ดิจิทัลต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและอำนวยความสะดวกต่อประชาชน เช่น โครงการ Safe City ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นระบบรักษาความปลอดภัยสาธารณะที่บูรณาการข้อมูลจากกล้องวงจรปิดไปยังศูนย์บัญชาการและนำเครื่องมือวิเคราะห์ภาพเคลื่อนไหวเชิงลึกมาประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงเพื่อแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ก่อนเกิดเหตุ

5) *การจัดการข้อมูลขนาดใหญ่และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก (Big Data & Analytics)*

เป็นการบริหารและจัดการข้อมูลจำนวนมากทั้งข้อมูลที่ถูกจัดเก็บในฐานข้อมูล และข้อมูลที่ยังไม่มีระบบจัดการ (Unstructured Data) โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเพื่อนำไปใช้ต่อยอดให้เกิดผล เช่น ระบบบูรณาการ ตลาดแรงงานแบบครบวงจร (Integrated Virtual Labor Market: IVLM) ของประเทศเยอรมัน ซึ่งมีการวิเคราะห์ ข้อมูลเพื่อคาดการณ์และวางแผนการผลิตบุคลากรให้ตรงความต้องการของตลาดแรงงาน

---

[80] สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ภาครัฐไทยกับการก้าวสู่รัฐบาลดิจิทัล**, เอกสารวิชาการ, มีนาคม 2559, หน้า 2-4, http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/mar2559-7.pdf

6) *การใช้บริการทางเทคโนโลยีร่วมกัน (Shared Services)*

เป็นการใช้เครือข่ายข้อมูลและโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยี เช่น บริการด้านซอฟต์แวร์ร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพจากการเพิ่มขนาด (Economies of Scale) ตัวอย่างเช่น ระบบ SingPass และ CorpPass ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นระบบกลางสำหรับยืนยันตัวตนและบริหารจัดการสิทธิในการเข้ารับบริการทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกประเภทของทุกหน่วยงานภาครัฐ

7) *การสร้างสมดุลระหว่างความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวก (Rebalancing between Security & Facilitation)*

การยืนยันตัวตนและการบริหารจัดการสิทธินั้นอาจมีขั้นตอนมาก ด้วยเหตุนี้จึงจาเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและการอานวยความสะดวกให้เหมาะสม เช่น โปรแกรม Automated Passport Control ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้ผู้โดยสารที่ได้รับการยกเว้นวีซ่าสามารถลงทะเบียนล่วงหน้าเพื่อลดขั้นตอนการพิสูจน์ตัวตน ในขณะที่สามารถรักษามาตรฐานความปลอดภัยไว้ได้ เป็นต้น

8) *การเปลี่ยนแปลงโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Outcome-driven Transformation)*

เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานแบบครบวงจรทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ ขั้นตอนการทำงาน เทคโนโลยี และกฎระเบียบเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้เกิดตามเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การพัฒนาระบบยืนยัน ตัวตน (Aadhar) ของประเทศอินเดียที่ได้ศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศและนำมาประยุกต์ใช้เพื่อขับเคลื่อนการจัดเก็บข้อมูลลายนิ้วมืออิเล็กทรอนิกส์ให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม

9) *ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Leadership)*

เป็นการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงโดยผู้นำระดับประเทศ มีความมุ่งมั่น มีวิสัยทัศน์ และเล็งเห็นความสำคัญของการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประเทศ เช่น การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่ภาครัฐสามารถดำเนินงานได้ตามนโยบายและแผนปฏิบัติที่วางไว้ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายจากผู้นำประเทศอย่างต่อเนื่องและแผนปฏิบัติการที่วางไว้ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายจากผู้นำประเทศอย่างต่อเนื่อง[81]

ทิศทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโลกดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยต้องปรับตัวและเตรียมความพร้อม โดยในคราวการประชุมคณะกรรมการเตรียมการด้านดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจดิจิทัลและสังคมครั้งที่ 1/2559 เมื่อวันนที่ 8 กุมภาพันธ์ 2559 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีเป็นประธานการประชุม มีมติเห็นชอบร่างแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อปฏิรูปประเทศไทยสู่ DIGITAL THAILAND โดยมุ่งให้ประเทศไทยสามารถสร้างสรรค์และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเต็มศักยภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรมข้อมูล ทุนมนุษย์ และทรัพยากรอื่นใดในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่นยืนตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งนับได้ว่าเป็นการกำหนดทิศทางและเปลี่ยนกระบวนทัศน์การทำงานและการให้บริการของภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดการบริหารจัดการ และการให้บริการ

[81] โปรดดู Digital Government of Thailand. (25 กุมภาพันธ์ 2559). 9 แนวโน้มทิศทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโลก. สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2559 อ้างถึงใน สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ภาครัฐไทยกับการก้าวสู่รัฐบาลดิจิทัล**, เพิ่งอ้าง.

ของภาครัฐที่ถูกเปลี่ยนแปลงด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล โดยเฉพาะบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็นต้อการดำรงชีวิตโดยผ่านทางเทคโนโลยีดิจิทัล ผลจากนโยบายและทิศทางรัฐบาลดิจิทัลดังกล่าว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มสำคัญในประเทศไทย 10 ด้าน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานภาครัฐวงกว้าง กล่าวคือ[82]

1. มีการจัดสรรเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของประเทศไทยใหม่เช่นเดียวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ในธุรกิจโทรคมนาคม โดยภาครัฐจะสามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ทุกแห่ง และจะมีการเชื่อมต่อข้อมูลปลายทางจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น ข้อมูลพื้นฐานจากบัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน และอื่น ๆ จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สามารถดึงไปใช้ได้ในทันที

2. เกิดการใช้เทคโนโลยีประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (Cloud Computing) ในภาครัฐเป็นพื้นฐานกว่าร้อยละ 50 เนื่องจากการผลักดันของกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงการใช้งานจากภาครัฐและภาคเอกชนที่แสดงให้เห็นแล้วว่ามีประสิทธิภาพและประหยัดกว่า ซึ่งระบบใหญ่ ๆ ของภาครัฐจะมีการใช้งานผ่านเทคโนโลยีประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยภาครัฐจะมีระบบ G-Cloud เข้ามารองรับอย่างสมบูรณ์

3. การใช้จ่ายภาครัฐหรืองบประมาณภาครัฐทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจะเปลี่ยนเป็นการพัฒนาเฉพาะแอปพลิเคชันถึงร้อยละ 50 การจัดซื้อฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และอุปกรณ์เครือข่ายจะลดลง เพราะนโยบายการสร้างศูนย์ข้อมูลแห่งชาติ และระบบ G-Cloud จะทำให้ระบบการจัดซื้อระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของภาครัฐเปลี่ยนไป

4. ภาครัฐจะแบ่งปันข้อมูลแบบมาตรฐานเข้าสู่โครงการ Open Data ประมาณ 200 ชุดข้อมูล ซึ่งถือว่าจะยังไม่มากนัก แต่หลังจากนั้นจะเกิดชุดข้อมูลแบบก้าวกระโดด

5. ภาครัฐจะมีการให้บริการประชาชนผ่านแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือมากกว่า 500 โปรแกรม และจะกลายเป็นแอปพลิเคชันหลักในตลาด โดยแอปพลิเคชันเหล่านี้จะมาจากภาครัฐโดยตรงและจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ของนักพัฒนาซอฟต์แวร์ภาคเอกชน

6. เกิดการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) โดยอาจจะมีองค์กรใหม่ของภาครัฐเข้ามาจัดการและจะมีนักวิทยาศาสตร์ข้อมูลภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้ฝ่ายบริการของรัฐบาลได้ข้อมูลที่สำคัญและนำไปช่วยในการบริหารงานต่อไป

7. การเกิดขึ้นของ Internet of Thing (IoT) ซึ่งเป็นการที่สิ่งของทุกอย่างสามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้เอง ซึ่งจะเป็นทิศทางของโลกที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนานวัตกรรมเข้าสู่ระบบรัฐบาลดิจิทัล[83]

8. จุดให้บริการของภาครัฐต่อประชาชนจะเริ่มเปลี่ยนจากการใช้คนมาเป็นใช้เครื่องไม่ว่าจะเป็น ตู้คีออส (Kios) ตู้ขายสินค้าอัตโนมัติ (Vending Machine) หรือเครื่องอัตโนมัติต่าง ๆ ประชาชนจะดำเนิน

---

[82] โปรดดู เนื้อหาในหัวข้อ รัฐบาลดิจิทัลก่อให้เกิด 10 แนวโน้มที่สำคัญในประเทศไทย อ้างถึงใน สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **ภาครัฐไทยกับการก้าวสู่รัฐบาลดิจิทัล**, เพิ่งอ้าง, หน้า 5-6. และโปรดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), **เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2560 ขับเคลื่อนแผนฯ 12 สู่อนาคตประเทศไทย** http://www.nesdb.go.th/download/document/Yearend/2017/bookgroup5.pdf

[83] โปรดดู สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, **เมื่อรัฐบาลดิจิทัล ไม่ใช่แค่แอปฯ หรือเว็บเท่านั้นแล้ว มันคือ IoT ด้วย**, หนังสือพิมพ์ Posttoday ฉบับวันที่ 6 กรกฎาคม 2560, คอลัมน์ e-Government หมวดเศรษฐกิจดิจิทัล หน้า C7, https://www.ega.or.th/th/content/890/11995/

ธุรกรรมต่าง ๆ ผ่านเครื่องด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอน ต้นทุนดำเนินการ และลดปัญหาต่าง ๆ ลงไปได้มาก

9. ประชาชนจะเริ่มเก็บข้อมูลธุรกรรมกับภาครัฐต่าง ๆ ไว้กับตัว และสามารถบริหารข้อมูลเหล่านั้นให้เป็นประโยชน์ได้โดยการจัดเก็บและการบริหารอาจอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น เก็บในฮาร์ดดิสก์ส่วนตัว หรือเก็บไว้บนคลาวด์ แต่ทั้งหมดต้องสามารถดึงมาใช้ได้ทันทีที่ต้องการ

10. ระบบแอปพลิเคชันใหม่ ๆ ของภาครัฐจะเชื่อมโยงกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบ Payment Gateway และระบบอื่น ๆ ที่เป็นของภาคเอกชน ดังนั้นแอปพลิเคชันต่าง ๆ ของภาครัฐจะมีการให้บริการในหลากหลายมิติ

ซึ่งแน่นอนว่า แนวโน้มทั้งหมดนี้ถือว่าเป็น The New Paradigm of Government Services ที่จะเข้ามาสู่ประเทศไทยในไม่ช้า ซึ่งจะเป็นการยกระดับและทำให้บริการของภาครัฐต่อประชาชนเปลี่ยนไปอย่างพลิกโฉม เพราะเป็นการเปลี่ยนทั้งระบบ ไม่ใช่การเปลี่ยนเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่มีความพร้อมเท่านั้น ซึ่งจะเป็นความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะผันตัวเองและยกระดับสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นดิจิทัลบนฐานแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลเช่นกัน โดยการปรับเปลี่ยนและยกระดับจำเป็นต้องดำเนินการในหลายส่วนประกอบด้วย

1. การปรับเปลี่ยนการทำงานภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ให้มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล เน้นการเชื่อมโยงข้อมูล และการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน (connected government) โดยบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงานจนเสมือนเป็นองค์กรเดียว (one government) ทาให้เกิดการใช้ทรัพยากรดิจิทัลร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการลงทุนในทรัพยากร[84] โดยจะต้องมีการพัฒนาระบบ back office เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการทุกอย่างของรัฐให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ รวมถึงการนำเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนกระดาษ เพื่อลดขั้นตอน และเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนการให้บริการประชาชน และการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ โดยระบบ back office ที่ว่าจะต้องรองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยสมบูรณ์ รวมทั้งต้องมีการเตรียมความพร้อมสาหรับการเพิ่มขึ้นของข้อมูลจานวน มหาศาลในระบบ ในด้านการจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดการความปลอดภัยไซเบอร์ (Cyber Security)[85]

2. การสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (open data) และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางานของรัฐ (open government) เพื่อนำไปสู่การเป็น Digital Thailand โดยต้องมีการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชนเปิดเผย จัดเก็บ แลกเปลี่ยน และบูรณาการข้อมูลตามมาตรฐาน open data เพื่อนำมาซึ่งการพัฒนาฐานข้อมูล รวมถึงชุดข้อมูลด้านต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงานภาครัฐโดยไม่ยึดติดความเป็นเจ้าของ และเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมบริการและสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ทะเบียนข้อมูลประชาชน ที่เก็บรวบรวมข้อมูลบุคคลตั้งแต่เกิดจนตายสาหรับการวางแผนพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ข้อมูลสุขภาพที่จะพัฒนาสู่บริการสุขภาพดีถ้วนหน้า (universal healthcare) ทะเบียนข้อมูลเกษตรกร เป็นต้น

การเชื่อมโยงการบริหารจัดการ การพัฒนา และการให้บริการของภาครัฐ จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

---

[84] เพิ่งอ้าง, หน้า 7.

[85] เพิ่งอ้าง.

ของประชาชนในการกำหนดนโยบายและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจที่เกิดจากการหลอมรวมทางสังคม รวมทั้งเกิดการตรวจสอบการทางานของภาครัฐ นำไปสู่ความโปร่งใสและลดปัญหาการทุจริต[86]

3. การพัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐานภาครัฐ (government service platform) เพื่อรองรับการพัฒนาแอปพลิเคชันหรือบริการรูปแบบใหม่ที่เป็นบริการพื้นฐานของทุกหน่วยงานภาครัฐ โดยส่งเสริ ให้เกิดการพัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับทุกหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน[87] และ

4. การจัดให้มีบริการอัจฉริยะ (smart service) ที่อำนวยความสะดวกต่อประชาชนตามความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ บริการอัจฉริยะเป็นการแปรสภาพการบริการภาครัฐจากรูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบการบริการที่ประชาชนผู้รับบริการสามารถเลือกใช้บริการสาธารณะผ่านระบบดิจิทัลตามความต้องการของแต่ละบุคคลได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการพัฒนาไปสู่การบริการสาธารณะในลักษณะอัตโนมัติ (automated public services) ตามหลักการออกแบบที่เป็นสากล และเข้ากับสถานการณ์ โดยประชาชนผู้รับบริการไม่ต้องร้องขอหรือยื่นเรื่องต่อรัฐ เช่น เมื่อมีเด็กเกิดใหม่ ประชาชนไม่ต้องแจ้งเกิดต่อภาครัฐ แต่ระบบจะเชื่อมโยงกับข้อมูลการแจ้งเกิดโดยโรงพยาบาล และบันทึกข้อมูลลงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ รวมทั้งส่งหลักฐานให้ ผู้ปกครองของเด็กเกิดใหม่เอง เป็นต้น[88]

5.2.3 ระยะการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล

การก้าวสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลนั้นจะต้องมีระยะเวลาของการปรับเปลี่ยน โดยการปรับเปลี่ยนต้องโปร่งใส อำนวยความสะดวก รวดเร็ว และเชื่อมโยงเป็นระบบ ต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี มีการจัดเก็บข้อมูลและการบริหารข้อมูลเชิงบูรณาการไม่ซ้ำซ้อน พร้อมรองรับการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน ส่งผลต่อการให้บริการภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้สะดวกและเหมาะสม อีกทั้งยังต้องส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับเปลี่ยนดังกล่าวที่ว่านี้ จะต้องมีการดาเนินการตามลำดับขั้นตอนอย่างเป็นระยะ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้[89]

ระยะที่ 1 ระยะปรับโครงสร้างฐานรากเพื่อการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ภาครัฐไทยลงทุนและสร้างฐานรากในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล การบริหารจัดการของรัฐจะถูกปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างเป็นระบบ มีการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์แทนกระดาษมากขึ้น เกิดการใช้ทรัพยากรดิจิทัลร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เริ่มบูรณาการข้อมูลและทรัพยากรร่วมกันนำไปสู่การเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ (connected government) และการมีชุดข้อมูลและระบบบริการพื้นฐานภาครัฐ (government service platform) ที่มีมาตรฐานสามารถเข้าถึง แลกเปลี่ยน เชื่อมโยง และใช้งานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ[90]

ระยะที่ 2 ระยะเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วม โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลตามแนวประชารัฐ เกิดการเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐและบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงานโดยสมบูรณ์ ผู้บริหารภาครัฐ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ทุกระดับ และใช้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อประกอบการวางแผนและการตัดสินใจอย่าง ถูกต้อง ทันสถานการณ์ พัฒนาบริการภาครัฐตามความต้องการของประชาชน

---

[86] เพิ่งอ้าง.

[87] เพิ่งอ้าง. หน้า 8.

[88] เพิ่งอ้าง.

[89] เพิ่งอ้าง. หน้า 9.

[90] เพิ่งอ้าง.

ผู้รับบริการตามหลักการ ออกแบบที่เป็นสากล (universal design) ผ่าน single window service เพิ่มขึ้น โดยการบริหารจัดการภาครัฐ และการบริการภาครัฐต้องสร้างค่านิยมยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (connected governance) ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วน ร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาครัฐ (open government) และเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสะดวก ทันสถานการณ์ มั่นคง ปลอดภัย และรักษาความเป็นส่วนตัวของข้อมูล ซึ่งนาไปสู่การดำเนินงานที่มีความโปร่งใส (transparency) และน่าเชื่อถือ (accountability) สามารถถูกตรวจสอบได้จากประชาชน[91]

ระยะที่ 3 ระยะการขับเคลื่อนและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมดิจิทัลอย่างเต็มศักยภาพ โดยภาครัฐไทยสามารถขับเคลื่อนและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมดิจิทัลได้อย่างเต็มศักยภาพ มีกระบวนการทำงานเป็นระบบดิจิทัลโดยสมบูรณ์ เชื่อมโยงการทำงานและข้อมูลระหว่างภาครัฐจนเสมือนเป็นองค์กรเดียว (one government) และเชื่อมโยงประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ (open government) โดยรัฐจะแปรสภาพเป็นผู้จัดให้มีการบริการของรัฐจากรูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบการบริการสาธารณะในลักษณะอัตโนมัติ (automated public services) ตามหลักการออกแบบที่เป็นสากล (universal design) ผ่านระบบดิจิทัลที่สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของผู้รับบริการแต่ละบุคคล โดยผู้ใช้งานไม่ต้องร้องขอต่อรัฐ การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ทันสมัย มีการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน[92]

ระยะที่ 4 ระยะที่มีรัฐบาลดิจิทัลที่พัฒนาแล้ว โดยรัฐสามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสร้างบริการภาครัฐแก่ประชาชนอย่างยั่งยืน เกิดการดำเนินงานของภาครัฐที่รวมกันเป็นเสมือนองค์กรเดียวที่ทำงานด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างชาญฉลาด รวดเร็ว โปร่งใส โดยรัฐจะไม่เป็นผู้สร้างบริการสาธารณะอีกต่อไป แต่บทบาทของรัฐในอนาคตเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก ผู้กำกับดูแล บริหารจัดการการให้บริการสาธารณะระหว่างภาคเอกชนและประชาชนให้เกิดความเป็นธรรม ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการได้โดยไม่มีข้อจำกัดทางกายภาพ พื้นที่ และภาษา ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารบ้านเมืองโดยสมบูรณ์[93]

ทั้งนี้ การที่ภาครัฐจะก้าวสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลได้อย่างสมบูรณ์นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนหลากหลายด้าน โดยปัจจัยด้านหนึ่งที่จำเป็นต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการเป็นรัฐบาลดิจิทัล คือ การสร้างค่านิยมและปลูกฝังแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัลควบคู่ไปด้วย

5.2.4 ภารกิจคู่ขนาน: การปลูกฝังแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัล

แนวคิดที่พัฒนามาควบคู่กับแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลในการให้บริการของรัฐในรูปแบบใหม่ผ่านเทคโนโลยีต่าง ๆ คือ แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital Governance) หรือทักษะด้านการบริหารงานภายใต้ธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับนโยบายดิจิทัล หรือธรรมาภิบาลทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT/IT Governance)

โดยคำว่า “ธรรมาภิบาลดิจิทัล” เป็นคำที่มีความหมายกว้างและมีความหมายหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบท โดยในที่นี้ หมายถึง หน้าที่และความรับผิดชอบ หรือระเบียบวินัยที่มุ่งเน้นการสร้างความรับผิดชอบที่ชัดเจนสำหรับการจัดการที่ดีทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศควบคู่ไปกับความสามารถด้านอื่น ๆ ของผู้ที่

---

[91] เพิ่งอ้าง.

[92] เพิ่งอ้าง.

[93] เพิ่งอ้าง, หน้า 10.

เกี่ยวข้องที่ใช้เป็นกรอบและองค์ประกอบของกระบวนการบริหารงานในการดำเนินกลยุทธ์ นโยบาย และมาตรฐานดิจิทัล โดยกรอบคิดของธรรมาภิบาลดิจิทัล การช่วยส่งเสริมและปรับปรุงการพัฒนาระบบดิจิทัล สร้างศักยภาพและเพิ่มคุณค่า มุ่งพัฒนาให้เกิดการขยายเครือข่ายเทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลสารสนเทศ โดยครอบคลุมถึงการเข้าสู่อินเทอร์เน็ตอย่างรวดเร็ว การส่งผ่านข้อมูลผ่านเทคโนโลยีไร้สาย ผ่านมือถือ สื่อสังคม เครือข่าย การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ การประชุมทางไกล และการใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารแบบหลากหลายช่องทางเพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางข้อมูลแบบสองทิศทางในระดับสูงในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างยั่งยืน อย่างรู้คุณค่าให้กับองค์กรควบคู่กันไป

แนวคิดดังกล่าวจะถูกนำมาปรับใช้ในฐานะเครื่องมือในการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชนและเพื่อพัฒนาคุณภาพในการให้บริการภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกำหนดรูปแบบการปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะภายใต้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทั้ง 4 รูปแบบตามที่ได้กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลสู่หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐบาลของรัฐอื่น หรือระหว่างรัฐบาลสู่บุคลากรในหน่วยงาน/องค์กร หรือระหว่างรัฐบาลสู่องค์การธุรกิจ หรือระหว่างรัฐบาลสู่ประชาชนด้วยกันเอง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ธรรมาภิบาลดิจิทัล คือ กรอบในการสร้างความรับผิดชอบ กำหนดบทบาท และอำนาจในการตัดสินใจสำหรับการดำเนินการรัฐบาลดิจิทัล ไม่ว่าจะผ่านทางช่องทางเว็บไซต์ โทรศัพท์มือถือ ช่องทางทางสื่อโซเชียลต่าง ๆ หรือ การให้บริการหรือผลิตภัณฑ์ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตนั่นเอง

ทั้งนี้ ธรรมาภิบาลทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ คือ รูปแบบโครงสร้างของความสัมพันธ์และกระบวนการจัดการและการปฏิบัติในองค์กรที่กำกับและควบคุมองค์กรให้บรรลุถึงเป้าหมาย โดยการสร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดขึ้น โดยสามารถสร้างสมดุลในการจัดการกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเมื่อเทียบกับสิ่งที่จะได้รับจากเทคโนโลยีสารสนเทศควบคู่และเป็นไปตามหลักการองค์ประกอบของการกำกับดูแลกิจการที่ดีกับการบริหารความเสี่ยงทั้งการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยงเพื่อก้าวสู่การบรรลุเป้าหมายและเติบโตอย่างยั่งยืน[94]

ซึ่งประโยชน์ของการดำเนินการและการมีธรรมาภิบาลดิจิทัล จะทำให้เกิดการบริการและการบูรณาการที่เป็นระบบ มีระเบียบ เป็นขั้นตอน ลดความซ้ำซ้อน ต้นทุน ลดความเสี่ยง เพิ่มศักยภาพโดยทำงานข้ามสายงานได้ และประสานงานระหว่างองค์กรได้อย่างรวดเร็ว ทันเวลา มีประสิทธิภาพสอดประสานกับการดำเนินงานระดับต่าง ๆ จากการใช้ความสามารถและศักยภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศ และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการผลักดันความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายของรัฐบาลดิจิทัลอย่างเป็นกระบวนการ ด้วยเหตุนี้ความสำคัญของธรรมาภิบาลดิจิทัล หรือธรรมาภิบาลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงเคียงคู่กับความสำคัญของการกำกับกิจการที่ดีนั่นเอง[95]

5.3 อนาคตขององค์กรปกครองท้องถิ่น: ความท้าทายในการก้าวสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล

จากสถานการณ์และทิศทางการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ที่เกิดขึ้น โดยเริ่มพัฒนาจากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล โดยอาศัยข้อมูลดิจิทัลมาสร้างบริการของรัฐในรูปแบบใหม่ผ่านเทคโนโลยีที่จำต้องอาศัยการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ มุ่งเน้นความต้องการของประชาชน

[94] โปรดดู ไอซีทีธรรมาภิบาล, http://www.sarun.org/file/ICTG.pdf

[95] เพิ่งอ้าง.

เป็นศูนย์กลาง และมุ่งใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ในการนำระบบบริหารสารสนเทศมาใช้แทนที่ระบบการทำงานแบบเดิม (Digitalization) ความท้าทายเหล่านี้ ท้าทายหน่วยงานภาครัฐฉันใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกท้าทายเช่นนั้น โดยในอนาคตหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาตนก้าวไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล

เนื้อหาส่วนนี้จะวิเคราะห์โดยนำเสนอความท้าทายที่รอองค์กรปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาตนสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล โดยผู้ศึกษาใช้กรอบคิดและปัญหาที่เกิดจากพัฒนาหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐสู่การดำเนินการและเตรียมความพร้อมสู่รัฐบาลดิจิทัลเป็นกรอบเทียบเคียง โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ด้านความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานเชิงบูรณาการและรับความเปลี่ยนแปลงด้าน Digitalization องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการดำเนินงานโดยการบูรณาการระบบสารสนเทศ ส่งเสริมให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานและมีการเชื่อมต่อกันมากขึ้น โดยการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้กับการดำเนินงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น ในแต่ละหน่วยงาน และต้องคำนึงถึงประชาชนผู้รับบริการสาธารณะเป็นหลัก เสริมสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การปกครองท้องถิ่นดิจิทัลมากขึ้น ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการลงทุนและสร้างการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลเพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูล มีการบริการ ตลอดจนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดต้นทุน และความล้าช้าในการดำเนินงาน สร้างความเป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนในการเบิกจ่ายงบประมาณ ระยะเวลาการดำเนินงาน เป็นต้น ซึ่งความเป็นไปได้ในอนาคต คือ การให้บริการแบบครบวงจร ณ จุดเดียว ที่สามารถตอบโจทย์การให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในแง่ความรวดเร็ว และการตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น

2. ด้านโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ

องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยจะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเครือข่ายเทคโนโลยีดิจิทัล โดยขยายให้ครอบคลุมทั่วถึง และเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่ ระดับหมู่บ้านจะต้องสามารถเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในทุกท้องที่ หน่วยงานภาครัฐที่สำคัญ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาลสุขภาพประจำตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล เหล่านี้จะต้องเข้าถึงบริการโครงข่ายบรอดแบนด์ได้ เป็นต้น โดยความสามารถในการเข้าถึงและใช้งานของประชาชนและหน่วยงานจะต้องได้สัดส่วนกับค่าบริการที่เหมาะสมตามระดับของค่าครองชีพ การดำการในเรื่องดังกล่าวนี้ จะต้องมีการปฏิรูประบบโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการเข้าถึงและใช้งานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง หรือการใช้งานเครือข่ายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อนำมาลดช่องว่างการเข้าถึงและการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลระหว่างประชาชนในเขตเมืองและในพื้นที่ห่างไกล โดยจะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างทั่วถึง ทุกที่ ทุกเวลา อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่า ในอนาคตโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์จะกลายเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่สำคัญ

3. การปรับปรุงกฎระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล และการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพัฒนาล้อไปกับการดำเนินงานของรัฐบาลดิจิทัล โดยอาจจำเป็นต้องปรับวิธีคิดและวิธีการทำงาน กฎระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาหรือการให้บริการภาครัฐในท้องถิ่น เช่น การยืดเอกสาร หรือการทำธุรกรรมที่ต้องเกี่ยวกันกับกฎหมายและกฎระเบียบในเรื่องของการตรวจสอบและยืนยันระบุตัวบุคคล ที่จำต้องใช้บัตรหรือสำเนาบัตรประชาชน เป็นต้น

4. การจัดเก็บและรักษาความปลอดภัยของข้อมูล

ความท้าทายอีกประการหนึ่งที่จะต้องเกิดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างและรักษาความปลอดภัยของของมูล เมื่อมีการให้บริการภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์หรือ e-service มากขึ้น รวมถึงการจัดเก้บข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพราะข้อมูลของประชาชนผู้รับบริการในท้องถิ่นจะถูกจัดเก็บอยู่ในรูปอิเล็กทรอกนิกส์มากขึ้น และการประมวลผลก็อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องพิจารณาถึงความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรือระบบคอมพิวเตอร์ รวมถึงการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อลดหรือควบคุมโอกาสการเกิดอาชญากรรม และการก่อการร้ายทางไซเบอร์ในท้องถิ่น โดยจำเป็นต้องมีมาตรฐาน กฎหมาย กฎระเบียบ และกติการที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากล สร้างความเชื่อมั่นและสร้างการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล

5. การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลของประชาชนในท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการสร้างและพัฒนาความรู้ความเข้าใจด้านดิจิทัล (Digital Literacy) แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้ประชาชนใช้เทคโนโลยีเพื่อสร้างคุณค่า มากกว่าความสนุกสนาน บันเทิง ตลอดจนมีการใช่ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลโดยรับผิดชอบต่อสังคม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาธิปไตยดิจิทัลในท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในท้องถิ่นผ่านเทคโนโลยี ส่งเสริมให้เกิดการคิด วิเคราะห์ แยกแยะสื่อต่าง ๆ เกิดความรู้เท่าทันเทคโนโลยี โดยอาจมีการจัดอบรมการใช้ซอฟแวร์ แอปพลิเคชันที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการต่าง ๆ สร้างการมีส่วนร่วม เป็นต้น

6. การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องวางแผนพัฒนากำลังคนท้องถิ่นที่มีความรู้ความเข้าใจด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อนำไปสู่การสร้างสินค้าและบริการรองรับความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยอาจจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดอบรมเสริมความรู้ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ด้านการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ สายงานด้าน bid data หรือการเขียนและสร้างแอปพลิเคชัน หรือการเชื่อมต่อระหว่างอุปกรณ์ (IoT) มีเครื่องมือและองค์ความรู้ในการวิเคราะห์เชิงลึก เพื่อคาดการณ์ล่วงหน้ารองรับความต้องการและพฤติกรรมการใช้งานของแต่ละท้องถิ่น สร้างการดำเนินงานแบบอัจริยะ (Smart operation) ในท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

7. เสริมสร้างผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลดิจิทัลหรือธรรมาภิบาลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเกี่ยวกับธรรมาภิบาลดิจิทัลหรือธรรมาภิบาลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัลในอนาคต มีความสามารถในการบริหารความเสี่ยง บนฐานของการกำกับควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพ เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ การปกครองในท้องถิ่น

5.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ทิศทางการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ก่อให้เกิดแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการให้บริการภาครัฐเพื่อสอดรับกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการสื่อสารส่งผลให้สังคมในศตวรรษที่

21 ผลดังกล่าวก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางความคิดในทุกภาคส่วน โดยมีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลและระบบบริหารสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการภาครัฐ เกิดการให้บริการโดยมุ่งเน้นที่ประชาชนเป็นสำคัญ โดยมุ่งความมีประสิทธิภาพสูงสุด โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยประเทศไทยได้มีนโยบายในการปรับเปลี่ยนภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขนาดใหญ่ไปพร้อมกับการพัฒนาความสามารถของเทคโนโลยีดิจิทัล ให้เป็นกลไกในการแปลงนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นความท้าทายในปัจจุบันในการเปลี่ยนเปลี่ยนสู่รัฐบาลดิจิทัล

ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวจะมีความเกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และจะส่งผลต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมต่อความเปลี่ยนแปลงในหลายประการที่จะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้บริการภาครัฐที่จะต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาอำนวยความสะดวกให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เกิดการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานและข้อมูล และมุ่งสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ในท้องถิ่น เกิดการใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อมูล สร้างความมั่นใจและปลอดภัยทางข้อมูลข่าวสาร มีการบูรณาการบริหารจัดการข้อมูลดิจิทัล เสริมสร้างการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนอบรมองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาลดิจิทัล และเตรียมความพร้อมพัฒนาทักษะดิจิทัลให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนเพื่อการยกระดับและพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นดิจิทัลต่อไป

บทที่ 6
บทวิเคราะห์สรุป

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีพื้นฐานปัญหามาจากการแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นยังแยกออกเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการไทยโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจึงมีการแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร ขององค์กรต่าง ๆ ระหว่างราชการส่วนต่างกระจัดกระจายตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรม ในขณะที่ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ก็มีการซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ แต่ในอีกมิติหนึ่งยังสภาพความเปลี่ยนแปลงของโลกเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นท้าทายบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมเข้ามาอีกระลอกหนึ่ง

ในการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 หัวข้อ ตามมิติของความเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญ 5 มิติ ได้แก่ 1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) 2) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization) 3). ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization) 4) ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) และ 5) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิงแวดล้อม (ecologicalization) ความเปลี่ยนแปลงทั้ง 5 ประการนี้เป็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของโลกที่ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมโลก ภูมิภาคต่าง ประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เป็นองคาพยพที่ครอบคลุมพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด ในที่นี้จะได้วิเคราะห์ถึงมิติของความเปลี่ยนแปลงทั้ง 5 ประการ ดังนี้

6.1 ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization)

การพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันมีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ กรอบการพัฒนาจากความร่วมมือหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ และกลไกในการพัฒนาภายในประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศแล้วจะพบว่า มีปัจจัยในการพัฒนาหลัก ได้แก่ กรอบความร่วมมือในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แผนงานและแม่บทว่าด้วยความร่วมมือกันในอาเซียนต่าง ๆ ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน และแผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ซึ่งนำมาสู่การพัฒนานโยบายระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกและการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 รวมทั้งนโยบายของรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลต่อการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจจากปัจจัยความร่วมมือระหว่างประเทศ AEC หรือ ASEAN Economic Community เป็นการรวมตัวของ 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียนเพื่อให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันอำนาจต่อรองต่าง ๆ กับประเทศคู่ค้า รวมถึงความร่วมมือในการนำเข้า-ส่งออกของชาติในอาเซียนโดยกำหนดให้มีเขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นกรอบข้อตกลงการเปิดเสรีการค้าสินค้าระดับภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดกับประเทศไทยมากที่สุดและเป็นตลาดส่งออกสำคัญอันดับแรกของไทยที่ผู้ส่งออกได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีจากข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) สูงที่สุด (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2555) โดยอาเซียนได้กำหนดยุทธศาสตร์การก้าวไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่อ้างอิงมาจากเป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนตามแถลงการณ์

บาหลี ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2550) 4 ประการ ประกอบด้วย การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน การพัฒนาไปสู่ภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยประเทศสมาชิกได้ร่วมมือกันดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันของอาเซียน โดยมีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การยกเลิกภาษีศุลกากร การยกเลิกอุปสรรคทางการค้าที่มิใช่ภาษี กำหนดมาตรฐานอาเซียน การปรับปรุงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า การอำนวยความสะดวกทางการค้า การปรับประสานพิธีการศุลกากรเพื่อลดต้นทุนทางธุรกรรม การปรับประสานมาตรฐานและลดอุปสรรคทางเทคนิคด้านการค้า และการเปิดเสรีภาคบริการและการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรม และบริการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเปิดให้

นอกจากความร่วมมือในภาพรวมของอาเซียนแล้ว 6 ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะเกื้อกูลกัน โดยใช้การสนับสนุนทั้งทางการเงินและทางวิชาการจาก ADB เป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาอนุภูมิภาค โดยเริ่มจากการเชื่อมโยงโครงข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมขนส่งและพลังงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยลดต้นทุนทางด้านการค้าผ่านแดน การขนส่งและการผลิตร่วม ส่งเสริมการลงทุนผ่านแดน พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยส่งเสริมความร่วมมือทางการเงิน เทคโนโลยีการตลาด การผลิต สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนผู้อยู่อาศัยด้วยการยกระดับรายได้พัฒนาทักษะฝีมือ และพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาให้เกิดความยั่งยืนทางการเงิน เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม

จากความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวส่งผลให้เกิดการพัฒนาในการค้าการลงทุน ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ทั้งการคมนาคมทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมถึงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อที่สำคัญของไทย และส่งผลต่อการปรับตัวภายในประเทศในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่สำคัญได้แก่ การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และโครงการระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออกซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ไทยแลนด์ 4.0 ที่ต่อยอดความสำเร็จมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก หรือ Eastern Seaboard มีเป้าหมายยกระดับพื้นที่เขตเศรษฐกิจภาคตะวันออกให้กลายเป็น “World-Class Economic Zone” รองรับการลงทุนอุตสาหกรรม Super Cluster และอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ โดยเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนสนับสนุน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายสอดคล้องกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ครอบคลุมพื้นที่นำร่อง 3 จังหวัด ชลบุรี ระยอง และ ฉะเชิงเทรา ซึ่งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมนับเป็นสัดส่วนใหญ่ของงบลงทุนทั้งหมด เพื่อยกระดับคุณภาพและเพิ่มการเชื่อมต่อภายในประเทศและภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้ผลกระทบอันเนื่องมาจากการขยายตัวและการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคและความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคอื่น ๆ อีกประการหนึ่งคือการกำหนดให้มี การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) เป็นการส่งเสริมการลงทุนในประเทศ เป็นการส่งเสริมการส่งออก เป็นการส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตสินค้า เป็นศูนย์กลางในการกระจายสินค้าในภูมิภาค เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดภายในภูมิภาค และได้กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 ไว้ใน 5 จังหวัด ได้แก่ เขตเศรษฐกิจพิเศษตราด ตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา

ผลกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งปัจจัยจากการพัฒนาในประเทศและการพัฒนาในกรอบพันธกรณีระหว่างประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบต่อการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ตามนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าว 4 ประการ

ประการแรก การพัฒนาเขตการค้าชายแดน

การที่กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศมุ่งเน้นการค้าการลงทุน ส่งผลให้เกิดการกำหนดจุดการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ มาเลเซีย เมียนมาร์ สปป.ลาว และกัมพูชา โดยการส่งออกและนำเข้าผ่านทางจุดผ่านแดนที่จัดตั้งขึ้นบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ภายใต้พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง รวม 9 ด่านชายแดน[96] จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาเขตการค้าดังกล่าวพบว่าส่งผลต่อการค้าของคนในชุมชนชายแดนและการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดีพบว่าผู้ประกอบการค้าในประเทศเพื่อนบ้านได้ข้ามจุดผ่านแดนเข้ามาซื้อสินค้าและบริการในประเทศไทยโดยเฉพาะสินค้าที่ใช้ในครัวเรือนทำให้เกิดเงินหมุนเวียนในพื้นที่สูงขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่ผันตัวเองมาประกอบอาชีพการค้าการบริการ โดยมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนอาชีพจากวิถีเกษตรกรรมเป็นการประกอบการค้าและการบริการสูงขึ้น แต่อย่างไรจากผลการศึกษาพบว่าการการค้าการลงทุนชายแดนที่เพิ่มขึ้นมาจากแหล่งทุนนอกพื้นที่และส่งผลกระทบการดำรงอยู่ของวิสาหกิจชุมชนที่ยังไม่เข้มแข็งที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจทุนขนาดใหญ่

ในประเด็นดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เช่นการรวมกลุ่มสหกรณ์ การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำเศรษฐกิจชุมชนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในปัจจัยการผลิต

ประการที่สอง ผลกระทบจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในมิติการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น

การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ 5 จังหวัด โดยส่วนกลางซึ่งส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมของคนในพื้นที่ นอกจากนี้การกำหนดเขตพัฒนาต่าง ๆ นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านของแรงงานและการพัฒนาความเป็นเมือง แม้จะนำมาซึ่งการพัฒนาในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการมากขึ้น อาทิ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ การจัดทำบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ใกล้เคียง ในประเด็นดังกล่าวแม้การกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษจะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงท้องถิ่นที่อยู่บริเวณรอบนอกที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเชิงพื้นที่ ในการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

จากปัญหาข้างต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นเช่น การจัดการขยะ การดำเนินงานด้านสาธารณสุข และใช้มาตรการทางภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

---

[96] จุดการค้าชายแดนในตำบลแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก จังหวัดเชียงราย ด่านหนองคาย-เวียงจันทร์ จังหวัดหนองคาย ด่านแม่สอด-เมียวดี จังหวัดตาก ด่านมุกดาหาร-สะหวันนะเขต จังหวัดมุกดาหาร ด่านเจดีย์สามองค์-ทันบูซายัด จังหวัดกาญจนบุรี ด่านอรัญประเทศ-ปอยแปด จังหวัดสระแก้ว ด่านคลองใหญ่-เกาะกง จังหวัดตราด ด่านระยอง-เกาะสอง จังหวัดระยอง ด่านสะเดา-รัฐเคดาห์ ด่านปาดังเบซาร์-รัฐประลิด จังหวัดสงขลา

ประการที่สาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยสำคัญในการรองรับพัฒนาทางเศรษฐกิจคือการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของประตูการค้าให้สามารถรองรับการเดินทางของผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าที่คาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาประสิทธิภาพประตูการค้าชายแดน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่มีพรมแดนติดต่อระหว่างกัน ให้สามารถเชื่อมโยงเศรษฐกิจเกิดความแข็งแกร่งและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงการเดินทางและขนส่งภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ เช่น สถานีขนส่งสินค้า สถานีขนส่งผู้โดยสาร จุดพักรถ ให้มีความสะดวกและเป็นมาตรฐานสากล ในประเด็นดังกล่าวแม้รัฐจะจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ จากปัญหาดังกล่าวควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น (PPP) ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นที่ดำเนินการแล้วในหลายท้องถิ่น เช่น การจัดการด้านขยะมูลฝอยของนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลเมืองกระทู้ หรือกรณีการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (joint venture) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่นกรณีบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) ในการจัดทำรถไฟรางเบา เป็นต้น

ประการสุดท้าย การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการพัฒนา

จากการศึกษาพบว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดโดยรัฐและส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการเปลี่ยนแปลงจึงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและมีการทบทวนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

6.2 ความเปลี่ยนแปลงในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization)

การเพิ่มขึ้นของการขยายตัวของเมืองเป็นปรากฏการณ์ของโลก จากรายงานของ World Urbanization Prospects (United Nation 2014) พบว่า ในปี 2550 เป็นปีแรกที่มีประชากรอาศัยในเขตเมืองมากกว่าชนบท และคาดการณ์ว่าในปี 2593 ประชากรมากกว่า 2 ใน 3 ของประชากรโลกอาศัยอยู่ในเขต โดยภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มการเติบโตของอัตราการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ความเป็นเมืองในอัตราสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น สำหรับประเทศไทยมีอัตราการเติบโตความเป็นเมืองโดยในปี 2553 คิดเป็น ร้อยละ 44 และจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 71 ในปี 2593 (ค.ศ.2050) ซึ่งในปี 2593 ประเทศไทยจะมีประชากรอาศัยในเขตเมืองประมาณ 44,335,000 คน

อย่างไรก็ตามพื้นที่เมืองของไทยถูกกำหนดเงื่อนไขของความเป็นเมืองโดยรัฐผ่านทางกฎหมาย รูปของเทศบาล ปัจจุบันประเทศไทยมีเทศบาลทั้งหมด 2,441 แห่ง(ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2560: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2560) โดยแบ่งเป็นเทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่งและเทศบาลตำบล 2,233 แห่ง ทั้งนี้จำนวนประชากรในเขตเทศบาลของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกปี โดยในปี 2543 มีประชากรในเขตเทศบาลร้อยละ 31ของประชากรทั้งหมด ต่อมาในปี 2553 ประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มเป็นร้อยละ 44 โดยมีประชากรในเขตเทศบาลจำนวน 28,862,532 คนจากประชากรทั้งหมด 65,981,700 คน(สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2553) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแสดงให้เห็นถึงการเติบโตของการกลายเป็นเมือง ดังนั้นท้องถิ่นจึง

จำเป็นต้องมีการวางผังเมืองและนักผังเมืองเพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองได้อย่างยั่งยืนในอนาคต ปัญหาที่เกี่ยวกับผังเมืองมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องผังเมือง การผังเมืองซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำซึ่งกำหนดไว้ใน1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2)กฎหมายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 3) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำผังบังคับใช้ซึ่งมี 2 ประเภทคือ ผังเมืองรวมและผังเมือง จากการจัดวางผังเมืองที่ผ่านมาพบว่าการผังเมืองมีปัญหาหลายด้านกล่าวคือ ปัญหาด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง กล่าวคือ (1) การไม่มีหน่วยงานหลักด้านนโยบายและยุทธ์ศาสตร์ระดับชาติทางด้านผังเมือง ทำให้ขาดแนวนโยบายและแผนพัฒนาในภาพรวม (2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบผังเมืองไม่สามารถนำผังเมืองไปปฏิบัติอย่างบูรณาการได้ ไม่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

2) ปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาด้านกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องผังเมือง กล่าวคือ 2.1 ปัญหาการใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำโดยกฎกระทรวง ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการจัดทำเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด 2.2 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้คือผังเมืองในระดับนโยบายไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือการบังคับใช้ให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการตามแผน และไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามกรอบการพัฒนาพื้นที่ที่แผนผังเมืองระดับนโยบายกำหนด 2.3ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและการประกาศบังคับใช้คือการจัดทำผังเมืองมีหลายขั้นตอนกรณีผังเมืองรวม: ขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองมี 18 ขั้นตอน 45 ภารกิจ ทำให้ใช้ระยะเวลายาวนาน ปัจจุบันพบว่าระยะเวลาในการดำเนินการวางจัดทำผังเมืองและการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมมีระยะเวลานานกว่าที่กำหนดเกือบทั้งหมด นอกจากนี้กระบวนการจัดทำผังเมืองรวมกำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้อนุมัติผังเมืองรวม ซึ่งคณะกรรมการฯชุดนี้ต้องทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติผังเมืองทั่วประเทศ ส่งผลให้การออกประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่ละผังต้องใช้เวลานานกว่า 3 ปีเป็นอย่างน้อย(สุดารัตน์ อุทธารัตน์ 2557) 2.4 ปัญหาผังเมืองหมดอายุ ในปี 2556 ผังเมืองรวมที่ประกาศบังคับใช้ทั่วประเทศได้หมดอายุการบังคับใช้ตามกฎหมายมากกว่า 80 ผัง (สุดารัตน์ อุทธารัตน์ 2557) 2.5 การดำเนินการผังเมืองประสบปัญหาในด้านการประสานการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ฯลฯ รวมทั้งยังขาดอำนาจกฎหมายที่จำเป็นอื่น ๆ 2.6 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับเดียวกันและการกำหนดประเภทของข้อมูลในการจัดทำผังเมืองไว้อย่างตายตัวในผังรวมทุกฉบับครอบคลุมทั้งประเทศ ทั้งนี้แต่ละเมืองมีข้อจำกัดและมีลักษณะที่แตกต่างกัน

3) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง การวางและจัดทำผังเมืองเป็นมาตรการที่มีผลต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนไว้ 2 ช่องทางคือ การเปิดเผยข้อมูลการวางและจัดทำผังเมือง และการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง ปัจจุบันการการมีส่วนร่วมเป็นเพียงการดำเนินการที่ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ใช่ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เพียงพอในการระดมความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผังเมือง

4) ปัญหาด้านงบประมาณ งบประมาณมีความจำเป็นต่อการจัดทำผังในระดับต่าง ๆ และยังมีความจำเป็นในการดำเนินการให้เป็นไปตามผังทั้งผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ แต่นโยบายของรัฐไม่ได้ให้

ความสำคัญมากนักทำให้ไม่มีการจัดหางบประมาณมาพัฒนาแผนงาน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการพัฒนาแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำมาสนับสนุนการจัดทำผังเมืองรวมของท้องถิ่นให้เป็นไปได้

5) ปัญหาด้านข้อมูลพื้นฐาน ปัญหาด้านการขาดข้อมูลพื้นฐานที่เพียงพอ รวมทั้งปัญหาด้านเทคโนโลยีที่เป็นเครื่องมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำผังเมือง ปรับปรุง หรือดำเนินงานทางด้านผังเมือง

6) ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้ (1) ปัญหาด้านองค์ความรู้ด้านผังเมือง การจัดทำผังเมืองต้องอาศัยเทคนิคทางวิชาการหลากหลายสาขาทั้งด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ แต่ความรู้ของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ (2) ปัญหาด้านผู้บริหาร ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องการวางและจัดทำผังเมืองเนื่องจากพื้นที่มีความเป็นเมืองต่ำจึงมองไม่เห็นความจำเป็นของผังเมือง (3) ปัญหาด้านโครงสร้าง หน่วยงานที่ดูแลด้านผังเมืองอยู่ภายใต้กองช่าง ไม่มีฝ่ายที่ดูแลงานด้านผังเมืองโดยตรง ทำให้มีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ และความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ ข้อจำกัดทรัพยากรและงบประมาณ

เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพียงพอในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง รวมทั้งการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีขั้นตอนมาก ทำให้ไม่สามารถจัดทำผังเมืองได้ตามกำหนดเวลา รวมทั้งกำหนดกลไกทางกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจผังเมือง ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยได้เสนอการร่างกฎหมายผังเมืองใหม่ทั้งฉบับ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... เมื่อมีนาคม 2558 และได้เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตามเพื่อบรรลุความมุ่งหมายในเรื่องการผังเมืองในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดวางและจัดทำผังเมืองยังคงต้องการบทบาทที่สำคัญของแต่ละภาคส่วนกล่าวคือ

ก) บทบาทของชุมชน เนื่องจากการจัดทำผังเมืองเปรียบเสมือนเวทีการต่อรองทางอำนาจของชุมชน ดังนั้นการกระบวนการจัดทำควรเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการผังเมืองรวมของชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนา การออกแบบ และการจัดทำยุทธศาสตร์ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นการคำนึงถึงสิทธิชุมชนและการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น ทำให้คนในท้องถิ่นมีความเป็นเจ้าของในผังเมือง และนำไปสู่ความร่วมมือและการปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้น

ข) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทสำคัญทางด้านข้อมูลซึ่งข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนถึงความต้องการและสภาพการณ์ของชุมชนได้ดีกว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านการผังเมืองเพื่อให้สามารถจัดทำการผังเมืองเพื่อพัฒนาเมืองได้ด้วยตนเองเนื่องจากเมืองมีการเติบโตอย่างรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ค) บทบาทของราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดควรให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านผังเมืองรวม ข้อกำหนดกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ต้องประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การใช้ผังเมืองรวมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ง) บทบาทของส่วนกลาง การกำหนดบทบาทของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน ในระดับนโยบายทั้งผังประเทศและผังภาค การจัดสรรงบประมาณที่เพียงในการจัดทำผังเมืองรวมที่ตรงกับความต้องการและผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่น

6.3 ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization)

การพัฒนาทางเศรษฐกิจของสังคมโลก ทำให้ประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้น มีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น กอปรกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการแพทย์และการสาธารณสุข (Medicalization) ซึ่งจะส่งผลให้ประชากรมีสุขภาพที่ดีขึ้น อัตราการตายลดลง มีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น โลกจึงหลีกเลี่ยงการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ไปไม่พ้น จากข้อมูลของ United Nations World Population Ageing พบว่า หลังจากปี พ.ศ. 2552 ประชากรที่อยู่ในวัยพึ่งพิงได้แก่ เด็กและผู้สูงอายุ จะมีจำนวนมากกว่าประชากรในวัยแรงงาน และในปีพ.ศ. 2560 จะเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ประชากรเด็กน้อยกว่าผู้สูงอายุ ส่วนในประเทศไทยนั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สรุปว่าไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยมีประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 10.4 ของประชากรทั้งประเทศและคาดว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ราวปี พ.ศ 2567-2568 ผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุคือ เมื่อมีผู้สูงอายุมากขึ้นย่อมส่งผลต่อโครงสร้างประชากรวัยแรงงานและวัยพึ่งพิง กล่าวคือ มีสัดส่วนประชากรวัยพึ่งพิงสูงกว่าวัยแรงงาน การออมลดลงเพราะมีสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยลง รัฐบาลต้องมีรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมและการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการเพื่อรองรับการจัดการด้านสุขภาพและการดูแลสวัสดิการให้แก่ผู้สูงวัย นำไปสู่ประเด็นของการศึกษาวิจัยถึงการปรับบทบาทการจัดการเชิงพื้นที่และกำหนดบทบาทของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสร้างระบบสุขภาพชุมชน เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ปัญหาเรื้อรังในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ส่งผลต่อปัญหาการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข มีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ *การแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ออกตามขอบเขตอำนาจของแต่ละหน่วยงาน* ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลเกิดปัญหาการขาดความเชื่อมโยงและขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านสุขภาพ เช่น กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ล้วนได้รับข้อมูลที่สอดคล้องตรงกันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพังนั้นไม่มีศักยภาพที่จะดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดแคลนทั้งความรู้ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์และการสาธารณสุข งบประมาณ อาคารสถานที่ ขาดแคลนแพทย์และบุคลากรทางสาธารณสุข ตลอดจนอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่ทันสมัย การดำเนินการที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปอย่างยากลำบากและไม่สามารถดูแลประชาชนได้ดีเท่าที่ควร ด้วยการบริหารจัดการภายในระบบบริการสุขภาพเป็นไปในลักษณะ “แยกส่วน” จึงเกิดช่องว่างทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรและการให้บริการต่อประชาชน รวมทั้งทีมผู้ให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนยังมีลักษณะเฉพาะกลุ่ม ขาดความหลากหลาย ประชาชนจึงเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างไม่ทั่วถึง ประกอบกับ *สถานการณ์ที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น* ทั้งโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย ปัจจัยคุกคามสุขภาพและภาวะโรคของประชาชนที่มีแนวโน้มเป็นโรคไม่ติดต่อ โรคเรื้อรังเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การจัดบริการด้านสุขภาพในรูปแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างครอบคลุม ทั่วถึง และเท่าเทียม เนื่องจากการให้บริการที่มีผู้รับบริการแออัดกระจุกตัวอยู่ที่โรงพยาบาลขนาดใหญ่ซึ่งก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการในพื้นที่ นอกจากนั้น *กลไกทางการเงิน* มีปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนและขาดกลไกที่ช่วยเพิ่มศักยภาพทางการเงินของระบบบริการสุขภาพ อีกทั้ง *กลไกการบันทึกและใช้ข้อมูล*ในภาพรวม ทั้งภาครัฐและเอกชน ยังคงมีความ

อ่อนแอ ขาดระบบข้อมูลเพื่อการเฝ้าระวังด้านการป้องกันโรคและภัยคุกคามสุขภาพซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพบริการสุขภาพในพื้นที่

การปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศไทยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูประบบสุขภาพทั้งในด้านของ*ระบบบริการสุขภาพ*ที่ต้องมุ่งเน้นการให้บริการในระดับปฐมภูมิ (Primary Care Cluster : PCC) ที่จะสามารถเชื่อมระหว่างชุมชนและการบริการในโรงพยาบาลได้อย่างไร้รอยต่อ รวมถึงการมุ่งเน้น*การพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคที่เข้มแข็ง* โดย**บูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วน** ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ได้แก่ ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีจุดแข็งในแง่ของงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีจุดแข็งในแง่ของความยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งภาคเอกชนซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ และภาคประชาสังคมเพื่อเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ร่วมกันเฝ้าระวังปัญหาสุขภาพ ให้สามารถจัดบริการสุขภาพในระดับพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนกรสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จึงได้ร่วมกันผลักดันให้เกิด**คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) (District Health Board : DHB)** ขึ้นเพื่อเป็น “ทางออก” ของปัญหาดังกล่าว ภายใต้กรอบแนวคิด “พื้นที่เป็นฐาน ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” โดยมีหลักคิดว่าการจัดตั้งคณะกรรมการที่บูรณาการการทำงานของหลายภาคส่วน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยให้ภารกิจด้านสาธารณสุขบรรลุผลมากกว่าการแบ่งแยกหรือถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการกันเองโดยลำพังโดยขาดการสนับสนุนด้านองค์ความรู้ บุคลากรและงบประมาณ นอกจากนี้ฐานระดับอำเภอก็มีขนาด (scale) ที่เหมาะสมในการเป็น “เจ้าภาพ” หรือศูนย์กลางในการบริหารจัดการด้านสุขภาพ เนื่องจากเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนพอสมควร มีบรรยากาศของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนได้มากกว่าและสะท้อนภาพความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนและพื้นที่ของประชาชนได้มากกว่าระดับจังหวัด ส่วนตำบลหรือหมู่บ้านก็มีขนาดเล็กเกินไป องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอมีการกำหนดไว้ในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ พ.ศ. .... ให้แต่ละอำเภอมี “คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.)” มีกรรมการไม่เกิน 21 คน ประกอบด้วย (1) นายอำเภอเป็นประธาน (2) ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกำนันหรือผู้แทนผู้ใหญ่บ้านในอำเภอ ที่นายอำเภอแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 6 คน (3) ผู้แทนภาคเอกชนในอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 6 คน (4) ผู้แทนภาคประชาชนในอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 7 คน และให้สาธารณสุขอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอำเภอ โดยบูรณาการและระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในอำเภอ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนตามแผนงาน เป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอำเภอ ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสุขภาวะของคนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอซึ่งมีบทบาทของ*ราชการส่วนภูมิภาค*อย่างเด่นชัด ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุน ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารจัดการด้านสุขภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้เทคนิคทางวิชาการแพทย์และการสาธารณสุขแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในการ

พัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ จึงวิเคราะห์เจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ได้ว่า รัฐไม่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารับภาระในการสร้างความเชี่ยวชาญด้านการดูแลและรักษาผู้ป่วย แต่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะที่เป็น “เจ้าของพื้นที่” กล่าวคือ เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในพื้นที่ ย่อมใกล้ชิดกับประชาชน มีความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะแนวราบและทราบความต้องการของประชาชนมากกว่าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะแนวดิ่งหรือ “ผู้ปกครอง” จุดแข็งอีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการเป็นฝ่ายประสานงาน ดึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วน บูรณาการตามความถนัดและศักยภาพของแต่ละหน่วยงานโดยมี “ชุมชน” หรือ “พื้นที่” เป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจึงไม่ใช่การสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางเทคนิคต่าง ๆ แต่เป็นการทำหน้าที่ “หน่วยประสานงาน” หรือ “หน่วยสนับสนุน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านข้อมูลให้แก่คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอและหน่วยบริการปฐมภูมิหรือทีมหมอครอบครัว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าถึงข้อมูลพื้นฐานด้านสุขภาพของประชากรในท้องถิ่นได้ดีกว่าราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ บทบาทอีกด้านของท้องถิ่นควรเป็นเจ้าภาพหลักผู้ดำเนินการในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ โดยการจัดสวัสดิการสังคมดูแลผู้สูงอายุซึ่งไม่ใช่งานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางเทคนิคแต่อาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งฝ่ายปกครอง พัฒนาสังคม การศึกษา แรงงาน ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยวและกีฬา เช่น การจัดสร้างศูนย์ดูแลผู้สูงวัย การให้การศึกษาตามอัธยาศัย อบรมการประกอบอาชีพเสริม การสร้างงานในพื้นที่ การสร้างลานกีฬาและศูนย์นันทนาการ การเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุถึงบ้าน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป แนวทางการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ” (พชอ.) “ (District Health Board : DHB) ตลอดจนการเริ่มดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยมุ่งเน้นการดูแลสุขภาพประชาชนแบบเชิงรุกหรือ “สร้างก่อนซ่อม” ผ่าน “หน่วยบริการปฐมภูมิ” (Primary Care Cluster : PCC) เป็นสิ่งที่ “ตอบโจทย์” การปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศไทยได้ในระดับที่น่าพอใจ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นความท้าทายที่น่าจับตามองว่า การดำเนินการในระยะต่อไปซึ่งจำเป็นต้องมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อรองรับให้คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน ท้ายที่สุดแล้วจะแก้ไขปัญหาและสร้างระบบการดูแลสุขภาพอย่างยั่งยืนได้มากน้อยเพียงใด

6.4 ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ecologicalization)

ในมิติด้านสิ่งแวดล้อมจะศึกษาตั้งแต่ (ก) สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม (ข) กระแสความเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม-นิเวศด้านกายภาพ (การเปลี่ยนแปลงต่อทรัพยากรฯ และสิ่งแวดล้อมโดยตรง) และด้านนามธรรมคือกระบวนทัศน์ด้านสิ่งแวดล้อมของโลก (ค) สภาพโครงสร้างการรับมือ (กฎหมาย ระบบและกลไกทางสังคม) ความเปลี่ยนแปลงด้านนี้ที่มีอยู่ในประเทศไทย (โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอปท.) (ง) การจัดการสิ่งแวดล้อมและการรับมือภัยพิบัติขององปท.ในพื้นที่กรณีศึกษาและตามการรับฟังความเห็น และ (จ) แนวทางและบทบาทการรับมือขององปท.ต่อความเปลี่ยนแปลงด้านนิเวศฯ และสาธารณภัยในระดับที่เป็นภัยพิบัติ ผลการศึกษาพบว่า

(ก) **สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม** สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมมีที่มาจากการปรับสมดุลในตัวเองของธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ ในส่วนการกระทำของมนุษย์มีปัญหาระดับ

รากเหง้าใน 3 ประการสำคัญคือ (1) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร (2) การมีกระบวนทัศน์ที่เอื้อให้เกิดการถือสถานะและคุณค่าของมนุษย์เหนือธรรมชาติ การเติบโตวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและทุนนิยมฯลฯ ซึ่งมีผลทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการผลักภาระด้านมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้น (3) การมีปัญหาโครงสร้างอำนาจ-การจัดสรรอำนาจที่ขาดดุลยภาพระหว่างกลุ่มคนในสังคมและระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งทำให้ความหลากหลายในสังคมไม่อาจถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อมให้แก่คนกลุ่มต่าง ๆ ของรัฐได้ดีพอ การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติและการผลักภาระทางมลพิษระหว่างคนในท้องถิ่นกับคนภายนอกและระหว่างคนภายในท้องถิ่นเองจึงเป็นปัญหาที่รุนแรงขึ้นในหลายพื้นที่

เมื่อพิจารณาในแง่อปท.-พื้นที่ อปท.มีปัญหาตาม (ค) นี้อย่างชัดเจน ในฐานที่ไม่ได้รับการจัดสรรอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมมาจากส่วนกลางอย่างที่ควรเป็นทำให้อปท.ไม่อยู่ในฐานะ “ผู้มีส่วนได้เสีย”ในกระบวนการแบ่งสันปันส่วนฯ ตามกฎหมาย ในขณะที่ชุมชนในท้องถิ่นแม้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในฐานมีส่วนได้เสียในฐานการมีสิทธิชุมชนแต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับในความเป็นจริงนัก

(ข) **กระแสความเปลี่ยนแปลง ในด้านกายภาพ** โดยภาพรวมตามรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมล่าสุดปี 2559 แล้ว ปัญหาการสูญเสียและความเสื่อมโทรมลงของทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศมีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่ปัญหาด้านมลพิษหลายประการดีขึ้น บางประการเลวลง ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าและความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสิ่งที่รุนแรงขึ้นโดยลำดับ ปัญหาร่วมของโลกคือปัญหาโลกร้อนมีความรุนแรงขึ้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับอปท.ทั้งสิ้น

สำหรับด้านนามธรรมนั้น พบว่าโลกอยู่ภายใต้คลื่นกระบวนทัศน์ทางสิ่งแวดล้อม 4 ประการคือ (1) กระบวนทัศน์ทุนนิยมขูดรีด(ทรัพยากรฯ) (2) กระบวนทัศน์โรแมนติคทางสิ่งแวดล้อม (3) กระบวนทัศน์สิ่งแวดล้อมใหม่ และ(4) กระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่า กระบวนทัศน์การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐไทยอยู่ในกระบวนทัศน์ทุนนิยมขูดรีดซึ่งเน้นการใช้ต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาอำนาจรวมศูนย์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ภาคประชาสังคมไทยและโลกมีความก้าวหน้ากว่าเพราะมีกระบวนทัศน์สิ่งแวดล้อมใหม่คาบเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมซึ่งให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางอำนาจ-บทบาทและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม การเห็นคุณค่าในตนเองของธรรมชาติ ความเป็นธรรมของการแบ่งสันปันส่วนของประโยชน์และภาระด้านสิ่งแวดล้อม สภาพช่องว่างหรือความแตกต่างที่มากเช่นนี้เป็นต้นตอสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม

(ค) **สภาพโครงสร้างการรับมือ** โครงสร้างอำนาจที่กฎหมายจัดสรรให้อปท.มีปัญหาอย่างที่กล่าวข้างต้น สภาพการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นลักษณะเด่นชัดมากในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในแง่อำนาจทางสังคมจากภาคประชาสังคมในพื้นที่อปท. (บุคคล ชุมชน กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ) แล้ว ถือได้ว่าอปท.ยังพอมีกลไกทางสังคมบางประการที่จะนำมาใช้รับมือความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ดีในระดับหนึ่งซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของอปท.ที่จะจัดการกลไกเหล่านั้นด้วย อย่างไรก็ดี ในแง่**การรับมือภัยพิบัติ**กลับพบว่า อปท.เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงทั้งตามกฎหมายจัดตั้งอปท. กฎหมายแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ และกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ในขณะที่มีกลไกชุมชน-สภาองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่นำมามีบทบาทในเรื่องนี้ได้ดีด้วย

(ง) **การจัดการสิ่งแวดล้อมและการรับมือภัยพิบัติของอปท.ในพื้นที่กรณีศึกษาและตามการรับฟังความเห็น** กรณีแม่แจ่มโมเดลได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของภาคธุรกิจและภาคีภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ร่วมกับอบต.แม่แจ่ม อ.แม่แจ่มฯ ที่สามารถริเริ่มดำเนินโครงการรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป้องกันไฟป่าควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจครัวเรือน การสร้างห่วงโซ่การผลิต-จำหน่ายอาหารอินทรีย์ในพื้นที่

ฯลฯ ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี สภาพการร่วมมือกันของอปท.กับกลไกภาคสังคมในพื้นที่เหล่านี้ประสบความสำเร็จในกรณีการจัดการป่าชุมชนและการจัดการเรื่องอาชีพครัวเรือนของอบต.แม่ทา ต.แม่ออก จ.เชียงใหม่ รวมทั้งกรณีการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวของ 16 ตำบลใน 5 อำเภอของจังหวัดเชียงราย ซึ่งเวทีการรับฟังที่จ.เชียงใหม่และที่กรุงเทพฯ เห็นว่าเป็นแนวทางการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมที่มีแนวทางของตนเองและตอบสนองเป้าหมายในบริบทของตนเองได้ และเป็นการเพิ่มพลังอำนาจของประชาชนในระยะยาวได้ด้วย

(จ) **ข้อเสนอเบื้องต้น** เห็นว่า ในแง่ **(1) การจัดการรับมือความเปลี่ยนแปลงทางนิเวศโดยทั่วไป**นั้น อปท.ที่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจหน้าที่อาจมีบทบาทในการเป็นองค์กรประสานความร่วมมือกับภาคีต่าง ๆ ในพื้นที่ทั้งภาครัฐและเอกชน ยอมรับบทบาทและการแสวงประโยชน์โดยชอบของภาคีเครือข่ายที่อาจหลากหลาย ซึ่งอาจทำให้เกิดขบวนความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายแต่ไม่ขัดแย้งและเอื้อต่อเป้าหมายใหญ่ร่วมกันได้ ยึดถือการทำงานที่เอาพื้นที่เป็นฐานและความร่วมมือแบบรวมทุกฝ่ายเข้ามาด้วยกันและมีฐานกลไกเชิงสถาบันหรือกฎหมายเป็นฐานการทำงาน ในขณะที่ **(2) การจัดการภัยพิบัติ** เห็นว่าอปท.ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงควรร่วมมือกับชุมชน(และสภาองค์กรชุมชน) และภาคีความร่วมมือในพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองและที่เกี่ยวเนื่องในการเตรียมพร้อมสำหรับการรับมือภัยพิบัติทั้งในระยะก่อน ระยะเผชิญและระยะหลังเกิดภัย โดยเฉพาะการพัฒนาองค์ความรู้ที่เพียงพอแก่ประชาชน จัดทำแผนรับมือ การซ้อมปฏิบัติ จัดระบบการสื่อสาร (ซึ่งอาจใช้เทคโนโลยีหรือเครื่องมือพื้นฐานดั้งเดิมที่คุ้นเคยในพื้นที่ การพัฒนากลุ่มจิตอาสาสำหรับช่วยเหลือในระยะต่าง ๆ จัดระบบการเก็บข้อมูลสำหรับการประเมินความเสียหายฯลฯ

บทวิเคราะห์ในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าอันสืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงใหญ่ที่กำลังเกิดขึ้น 5 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับกระบวนการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 ที่ได้เริ่มดำเนินการอยู่ในขณะนี้จะส่งผลอย่างสำคัญต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต จากการศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่กำหลังเกิดขึ้นทั้ง 5 ประการประกอบกับกระบวนการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คณะวิจัย มีความเห็นดังนี้

(1) ปัญหาการจัดองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีการแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นยังแยกออกเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการไทยโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจึงมีการแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร ขององค์กรต่าง ๆ ระหว่างราชการส่วนต่างกระจัดกระจายตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรม ในขณะที่ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ก็มีการซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมิติของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในจังหวัดจึงต้องการเอกภาพในการบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็ตอบสนองต่อนโยบายโดยรวมของประเทศด้วย เช่น แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ดังนั้น สภาพปัญหาของการบริหารราชการไทยในระดับจังหวัดในปัจจุบันจึงอยู่ในสภาพที่แตกกระสานซ่านเซ็นในมิติเชิงอำนาจ งบประมาณและบุคลากร สภาพการณ์เช่นนี้จึงไม่เอื้อให้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต้องการประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ต้องการ

งบประมาณที่เพียงพอในการแก้ปัญหาต่างที่เกิดขึ้น ต้องการความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ต้องการรูปแบบของการดำเนินการที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

(2) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเกิดจากความเปลี่ยนแปลงหลัก 2 ประการ คือ ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) และความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (digitalization) ความเปลี่ยนแปลงทั้ง 2 ประการเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงอีก 3 ประการ คือ ความเปลี่ยนแปลงทางด้านสาธารณสุข (medicalization) ความเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง (urbanization) และความเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม (ecologicalization) ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นความเปลี่ยนแปลงใหญ่ของโลกเปรียบเสมือนกับความเปลี่ยนแปลงในอดีตที่เปลี่ยนจากยุคเกษตรกรรมสู่ยุคอุตสาหกรรม ยุคล่าอาณานิคม ยุคสงครามเย็น ปัจจุบันอาจจะเรียกได้ว่าเป็น **“ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล”** ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นความเปลี่ยนแปลงของโลกที่ไม่อาจต้านทานหรือปิดกั้นได้ ประเทศไทยรวมทั้งองคาพยพทั้งหมดจึงต้องรับผลแห่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย การบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ย่อมได้รับผลกระทบโดยทั่วหน้าและไม่อาจหลีกเลี่ยงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ต้องรับผิดชอบในพื้นที่ ไม่ว่าในทางกายภาพ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นองค์กรที่ต้องรองรับผลแห่งความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เกิดขึ้นทั้งหมด หากองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อาจเป็นไปได้ว่าระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นระบบบริหารราชการที่ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลได้

(3) ในขณะที่กำลังเกิดความเปลี่ยนแปลงใหญ่ 5 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น ภายหลังจากประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 กระบวนการปฏิรูปประเทศเป็นกระบวนการบังคับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ต้องดำเนินการในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ โดยได้วางแนวทางของการปฏิรูปไว้ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการปฏิรูปประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นทิศทางการปฏิรูป รวมทั้งผู้มีบทบาทในการปฏิรูปไม่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่มีบทบาทหลักของกระบวนการปฏิรูปคือ ฝ่ายการเมือง (คสช.)และข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งภายใต้กระบวนการปฏิรูปเช่นนี้อำนาจหน้าที่จะถูกดึงเข้ามาในลักษณะรวมศูนย์มากขึ้นหรือไม่ เป็นประเด็นที่จะต้องติดตามกระบวนการปฏิรูปประเทศไทย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูประเทศนั้นอย่างน้อยมีเหตุผล 2 ประการ คือ ก. ผู้ปกครองขาดความเชื่อถือหรือความไว้วางใจต่อนักการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปราศจากองค์กรกลางที่เป็นการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีสถานะองค์กรที่เป็นทางการ ถึงแม้จะมีองค์กรที่รวมตัวกันในรูปของสมาคมหรือสันนิบาตก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของฝ่ายท้องถิ่นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปประเทศ หากกระบวนการปฏิรูปประเทศเป็นไปในทิศทางดังกล่าวมีความเป็นไปได้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น

(4) ความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและด้านเทคโนโลยีเป็นความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเข้าไปมีบทบาทแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงผู้รับผลแห่งความเปลี่ยนแปลง ประกอบกับผลที่จะตามขึ้นมาอีก 3 ประการ คือ ความเปลี่ยนแปลงด้านสาธารณสุข ความเปลี่ยนแปลงด้านความเป็นเมือง และความเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นได้จำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรที่มีลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากขึ้น เช่น บุคลากรด้านสาธารณสุข บุคลากรด้าน

สิ่งแวดล้อม บุคลากรด้านผังเมือง เป็นต้น บนพื้นฐานของข้อจำกัดด้านงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นความท้าทายต่อการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง กล่าวคือ จะปรับบทบาทองค์กรอย่างไร จะปรับการจัดองค์กรอย่างไร และจะปรับบุคลากรขององค์กรอย่างไร เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นได้

(5) ความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ลดบทบาทความสำคัญเชิงพื้นที่ลง การพัฒนาในมิติทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภูมิภาค การขนส่งหรือระบบโลจิสติกก็เป็นการเชื่อมโยงในระดับภูมิภาค การเคลื่อนย้ายของผู้คนในประชาคมเศรษฐกิจก็เคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี การขยายตัวของระบบดิจิทัลก็เป็นเครือข่ายที่ขาดมิติเชิงพื้นที่ ดังนั้นปัญหาที่จะตามมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ ระบบการขนส่งและการเคลื่อนย้ายของผู้คน และระบบดิจิทัลจึงกลายเป็นปัญหาในระดับประเทศหรือในระดับภูมิภาคมากกว่าการเป็นปัญหาในระดับพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายตัวครอบคลุมอยู่ทั่วประเทศ จึงกลายเป็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรองรับผลแห่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่ปราศจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ มิติของความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ หากไม่ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงจะทำให้ภาระทั้งหลายมาตกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การลดบุคลากรในสาขาต่าง ๆ ลง ดังนั้นการบริหารจัดการบุคลากรของท้องถิ่นในทศวรรษหน้าจึงเป็นมิติที่ท้าทายท้องถิ่นอย่างยิ่ง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขณะที่บุคลากรที่มีความสามารถทั่วไปจะถูกแทนที่ด้วยระบบเทคโนโลยี ประกอบการการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ที่จัดทำภาระหน้าที่นั้น ๆ ด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายภารกิจที่เอกชนสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเหล่านั้นให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จึงต้องการการปรับตัวขององค์กรในพื้นที่ 2 ประการ คือ ก) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับองค์กรให้มีขนาดที่เล็กลงแต่มีความสามารถในการบริหารการจัดสูง ข) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถในการบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในพื้นที่เพื่อมุ่งการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ บนพื้นฐานของข้อจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และในบางกรณีอาจจะขาดงบประมาณ

(7) ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต้องการการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจปกครอง หากการบริหารราชการในระดับจังหวัดยังมิได้ปรับทำให้ระบบการบริหารในระดับจังหวัดมีเอกภาพ ดังเช่นแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ระบบการบริหารงานในระดับจังหวัดตามโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ “การบริหารจัดการ” มากกว่า “การใช้อำนาจปกครอง” เพราะอำนาจในการปกครองจะไปอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาค ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีที่มากจากการเลือกของประชาชนต้องการนักบริหารจัดการกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างบริหารจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ต้องการประสานความร่วมมือจากส่วนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ต้องการการวางแผนระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะพื้นฐานดังกล่าวจึงเป็นคุณลักษณะของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าที่มีความสามารถในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แทนลักษณะผู้นำท้องถิ่นในยุคเดิมที่เป็นผู้รับเหมาหรือเจ้าของโครงการต่าง ๆ

(8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงองค์กรเดียวในพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงจากประชาชน กล่าวคือฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นความสัมพันธ์แบบแนวราบระหว่างประชาชนกับนักการเมืองท้องถิ่น แต่ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับประชาชนที่ผ่านมา

เป็นความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง ดังนั้น การดำรงอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการสร้างความสมดุลในพื้นที่ โดยนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาบริหารความต้องการของประชาชนเนื่องจากเป็นฝ่ายที่มาจากการเลือกของประชาชน ในขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคบริหารงานให้เป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค นักการเมืองท้องถิ่นจึงมีบทบาทหลักในการบริหารความต้องการของประชาชนผ่านงบประมาณของตนเองและผ่านงบประมาณและบุคลากรของราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ การบริหารงานในพื้นที่ในอนาคตจึงต้องการการรวมงบประมาณ บุคลากร และการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การแยกระบบการบริหารราชการมากเท่าใดย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากเท่านั้น และจากเหตุผลดังกล่าวนี้เอง การบริหารงานในพื้นที่จึงต้องการรูปแบบการบริหารที่จะรวมทั้งงบประมาณ บุคลากร เพื่อเอาชนะปัญหาในพื้นที่

6.5. ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization)

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการสื่อสารส่งผลให้สังคมในศตวรรษที่ 21 เข้าสู่ยุค “สังคมสารสนเทศ” (information society) กล่าวคือ เป็นสังคมที่มีการใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลดิจิทัล (digitalization) เป็นหลักเพื่อการได้มา จัดเก็บ ประมวลผล สืบค้น และเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และทันเวลา การก้าวสู่ยุคสังคมสารสนเทศดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาและการบริหารงานภาครัฐ โดยรัฐจำเป็นต้องปรับกระบวนทัศน์ทางความคิดในทุกภาคส่วนในการพัฒนาและนำเทคโนโลยีดิจิทัลและระบบบริหารสารสนเทศและการสื่อสารมาประยุกต์ใช้อย่างเต็มที่gเพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ โดยจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการและระบบการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (e-Government) และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งด้านการให้บริการแก่ประชาชนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวและสามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อก้าวสู่เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล (Digital Economy หรือ DE) จึงเกิดการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ และนำไปสู่การพัฒนาแนวคิด “รัฐบาลดิจิทัล” (digital government) การสร้างสังคมประชาธิปไตยดิจิทัล (digital democracy society) ธรรมาภิบาลดิจิทัล (digital governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ข้อมูลดิจิทัล ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากเดิมจากโครงสร้างการบริหารแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (bureaucracy-centered) สู่การบริการโดยมีลูกค้าหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (customer-centric service orientation) โดยปรับใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสารเป็นเครื่องมือ ทั้งนี้ รัฐไทยได้วางนโยบายก้าวสู่การเป็น *“รัฐบาลดิจิทัล”* (Digital Government) โดยมุ่งให้ประเทศสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและก้าวทันความเปลี่ยนแปลงในเวทีโลก โดยกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์การพัฒนารัฐบาลดิจิตัลไว้ว่า *“ใน 3 ปีข้างหน้า ภาครัฐไทยจะยกระดับสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน มีการดำเนินงานแบบอัจฉริยะ ให้บริการโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง”*

ทั้งนี้ การทำความเข้าใจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าว่าจะต้องปรับตัวอย่างไรกับการก้าวสู่การปกครองท้องถิ่นดิจิทัล จำเป็นต้องเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเรื่องความหมายรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล เพื่อเป็นฐานนำไปสู่การปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาทักษะดิจิทัลให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อไป

ความหมายของรัฐบาลดิจิทัล - “รัฐบาลดิจิทัล” หมายถึง การออกแบบและปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการของรัฐโดยอาศัยข้อมูลดิจิทัลเพื่อสร้างบริการของรัฐในรูปแบบใหม่ผ่านเทคโนโลยี Mobile Social Cloud Technology ในยุคอินเทอร์เน็ต โดยมีลักษณะ 3 ประการ คือ 1) การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการกำกับควบคุมการบริหารภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ (Reintegration) 2) การปรับปรุงองค์กรภาครัฐเพื่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะที่ให้ความสำคัญต่อการนำความต้องการของพลเมืองมาเป็นศูนย์กลาง (Needs-based holism) และ 3) การใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ในการนำระบบบริหารสารสนเทศมาใช้ ตลอดจนการทดแทนวิธีการทำงานแบบเดิมผ่านช่องทางการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต (Digitalization)

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลดิจิทัล คือ การปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือและเป็นส่วนของการบูรณาการของกลยุทธ์ การทำให้รัฐบาลมีความทันสมัยและเกิดคุณค่าสาธารณะซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระบบนิเวศของรัฐบาลดิจิทัล (digital government ecosystem) หรือโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลในการสร้างและเข้าถึงข้อมูล บริการ และเนื้อหาต่าง ๆ ผ่านการปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาล โดยมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งองค์กรรัฐ องค์กรที่ไม่ใช่ภาคราชการ (NGOs) ภาคเอกชน สมาคมต่าง ๆ และปัจเจกชน

โดยแนวคิดที่พัฒนามาควบคู่กับรัฐบาลดิจิทัล คือ **“ธรรมาภิบาลดิจิทัล”** (digital governance) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้าง โดยหมายถึง การขยายเครือข่ายเทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลสารสนเทศโดยครอบคลุมถึงการเข้าสู่อินเทอร์เน็ตอย่างรวดเร็ว การส่งผ่านข้อมูลผ่านเทคโนโลยีไร้สาย ผ่านมือถือ สื่อสังคมเครือข่าย การประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ การประชุมทางไกล และการใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารแบบหลากหลายช่องทางเพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางข้อมูลแบบสองทิศทางในระดับสูงในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะถูกนำมาปรับใช้ในฐานะเครื่องมือเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชนและเพื่อพัฒนาคุณภาพในการให้บริการภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการกำหนดรูปแบบการปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในฐานะเครื่องมือเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะภายใต้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ 4 รูปแบบ คือ 1) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลสู่หน่วยงานภาครัฐ หรือรัฐบาลของรัฐอื่น (government to governments: G2G) 2) ระหว่างรัฐบาลสู่บุคลากรในหน่วยงาน/องค์การ (government to employees: G2E) 3) ระหว่างรัฐบาลสู่ องค์การธุรกิจ (government to businesses: G2B) และ 4 ระหว่างรัฐบาลสู่ประชาชน (government to citizens: G2C)

ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวจะมีความเกี่ยวข้องที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และจะส่งผลต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลดิจิทัลจึงเป็นอนาคตและก้าวต่อไปขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำความเข้าใจและวางแผนรับมือในเรื่องต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมาในหลายประการ เช่น ในเรื่องประชาธิปไตยดิจิทัลกับการมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์ การใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น การเปิดเผยข้อมูล ความปลอดภัยทางข้อมูลข่าวสาร การบูรณาการบริหารจัดการข้อมูลดิจิทัล การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะ และการเตรียมความพร้อมพัฒนาทักษะดิจิทัลให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน เป็นต้น

บทที่ 7
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุปและข้อเสนอแนะของโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง"บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง" ในบทนี้แบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ 1. บทสรุปในภาพรวม และ 2. ข้อเสนอแนะ

7.1. บทสรุปในภาพรวม

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้อง รวมทั้งสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนถิ่นในมิติต่าง ๆ ในภาค 1 ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ 5 ด้าน กล่าวคือ (1) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (2) อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (4) การคลังส่วนท้องถิ่น และ (5) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีความสืบเนื่องมาจาก (1) พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ (2) การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ประเด็นปัญหาการแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ

สภาพปัญหาพื้นฐานดังกล่าวเป็นประเด็นความท้าทายของการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างยิ่ง ในภาวะที่ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในภาวะที่จะถอยหลังก็ลำบาก แต่จะเดินไปข้างหน้าก็ยังขาดทิศทางที่ชัดเจน ปัญหาที่ถาโถมเข้ามาคือความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยมีมิติของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 5 มิติ ดังนี้ (1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) (2) ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) (3) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization) (4) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิงแวดล้อม (ecologicalization) (5) ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization) และความเปลี่ยนแปลงทั้ง 5 ประการนี้เป็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของโลกที่ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมโลก ภูมิภาคต่าง ประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เป็นองคาพยพที่ครอบคลุมพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด ความเปลี่ยนแปลงทั้ง 5 มิติดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

7.1.1 ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization)

เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีมิติเกิดขึ้นในระดับภูมิภาค เป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ เป็นความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่เป็นผู้รับผลของความเปลี่ยนแปลง ในภาวะที่ประเทศในโลกนี้ต่างอาศัยระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ การแข่งขันกันอย่างรุนแรงในทางเศรษฐกิจจึงเป็นมิติของความเปลี่ยนแปลงที่ย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการขยายตัวของเมืองชายแดนทั้งหลายที่มีการเชื่อมต่อในทางคมนาคม และการเคลื่อนย้ายของผู้คน ประเด็นเหล่านี้มีผลสำคัญต่อการบริหารจัดการในระดับพื้นที่

7.1.2 ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization)

โดยที่การพัฒนาสู่ความเป็นเมืองมักมีปัจจัยมาจากปัจจัยภายนอกที่เกินอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค หรือเกิดจากระบบโลจิตกส์ที่เชื่อมโยงในระดับภูมิภาค ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้พัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น มิติขิงท้องถิ่นซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ จะมีบทบาทเพียงใดในการวางผังเมืองหรือจัดการบริหารเมืองในพื้นที่ของตน เพราะการกำหนดความเป็นไปของโครงการขนาดใหญ่ในระดับภูมิภาคหรือระบบเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเป็นเรื่องของรัฐบาล หรือกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ก็เป็นเรื่องของส่วนกลางที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดความเป็นไปของพื้นที่ต่าง ๆ ความต้องการของท้องถิ่นกับการจัดวางผังเมืองและการบริหารจัดการเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องการพื้นที่หรือการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่น

7.1.3 ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization)

เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของผู้คน ซึ่งมีมิติของความเปลี่ยนแปลงในหลายประการ กล่าวคือ การที่มีการดูแลสุขภาพของผู้คนดีขึ้นจากระบบสาธารณสุขทั้งหลาย ส่งผลให้ผู้คนมีชีวิตยืนยาวขึ้น อีกไม่นานประเทศไทยก็จะเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ การเตรียมการเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องเตรียมการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล ชุมชนสังคม ระบบสวัสดิการและการคุ้มครองของรัฐต่อผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาคราชการส่วนหนึ่งที่จะต้องเผชิญกับสภาพการณ์ดังกล่าว เพราะผู้สูงอายุทั้งหลายย่อมต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรทางพื้นที่จึงต้องเป็นองค์กรที่รองรับการดำรงอยู่ของผู้คนทั้งหลาย รวมทั้งบรรดาผู้สูงอายุทั้งหลายด้วย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของผู้คนจึงเป็นมิติของความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องเตรียมการเพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

7.1.4 ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิงแวดล้อม (ecologicalization)

ความเปลี่ยนแปลงในมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรงทางด้านสภาพแวดล้อมรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงในมิติดังกล่าวจึงต้องการการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก การบริหารจัดการเพื่อรองรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ ลักษณะที่สอง การบริหารจัดการที่เน้นถึงมิติการอนุรักษ์ปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าจะต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกับประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งใน มิติดังกล่าว 2

7.1.5 ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization)

ความเปลี่ยนแปลงในทางเทคโนโลยีเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีมิติของความรวดเร็วและส่งผลกระทบมากที่สุด โดยเฉพาะกับธุรกิจที่เกี่ยวโยงกับเทคโนโลยีในเรื่องนั้น ๆ ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีส่งผลกระทบในวงกว้างและมีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างยิ่ง ดังนั้น มิติของการแข่งขันในทางธุรกิจ การปรับเปลี่ยนของเทคโนโลยีจึงมีความสำคัญต่อการแข่งขันในทางุรกิจอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีมิได้มีผลกระทบแต่เฉพาะในภาคธุรกิจเท่านั้นยังส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินด้วย กล่าวคือ ย่อมมีผลกระทบในส่วนที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการมี

ส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการอาศัยเทคโนโลยีเป็นฐานในการให้บริการแก่ประชาชน ดังที่รัฐบาลพยายามผลักดันประเทศไทยเป็น “ไทยแลนด์ 4.0” ดังนั้น ประเด็นของเทคโนโลยีจึงส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

7.2 ข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า

จากบทวิเคราะห์ในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าอันสืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงใหญ่ที่กำลังเกิดขึ้น 5 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับกระบวนการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ที่ได้เริ่มดำเนินการอยู่ในขณะนี้ จะส่งผลอย่างสำคัญต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต คณะวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

7.2.1 ความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด

ปัญหาการจัดองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีการแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นยังแยกออกเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการไทยโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจึงมีการแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร ขององค์กรต่าง ๆ ระหว่างราชการส่วนต่างกระจัดกระจายตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรม ในขณะที่ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ก็มีการซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมิติของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในจังหวัดจึงต้องการเอกภาพในการบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็ตอบสนองต่อนโยบายโดยรวมของประเทศด้วย เช่น แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง แต่หากไม่สามารถดำเนินการให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัดได้ จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

7.2.2 ให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น”

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกลางที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น) โดยมีองค์ประกอบซึ่งประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีบทบาทในระดับชาติที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

7.2.3 ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลและบทบาทในด้านสังคมเป็นด้านหลัก

โดยคณะวิจัยเห็นว่า บทบาทหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะต้องเป็นองค์กรหลักที่มีความรับผิดชอบ 3 ด้าน คือ 1. ดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่น 2. ความรับผิดชอบในมิติทางสังคม และ 3. ความรับผิดชอบในมิติของสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) บทบาทในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่น การดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลมิได้หมายถึงการทำหน้าที่ในทางสาธารณสุข เช่น แพทย์หรือพยาบาล แต่เป็นองค์กรที่มีข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่นทั้งหมด โดยในส่วนของคุณภาพชีวิตอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (ก) ส่วนที่เกี่ยวกับการดูแล

ด้านสาธารณสุข ซึ่งในส่วนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานประสานกับ “คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ” (พอช. หรือ DHB) (ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยกำลังผลักดันเรื่องดังกล่าวอยู่) (ข) ส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส เช่น กลุ่มเด็กเล็กจัดให้มีศูนย์ดูแลเด็กเล็กในท้องถิ่น หรือการจัดให้มีศูนย์ดูแลคนชราในท้องถิ่น หรือกลุ่มคนด้อยโอกาสอื่น ๆ ในบทบาทนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาให้มี “ศูนย์ข้อมูลบุคคลในท้องถิ่น” เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

2) ความรับผิดชอบในมิติทางสังคม เป็นมิติที่รับผิดชอบในด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมกีฬา การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย และสาธารณสถานอื่น ๆ รวมทั้ง การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3) ความรับผิดชอบในมิติของสิ่งแวดล้อม เป็นความรับผิดชอบด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้องของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลที่สาธารณt

7.2.4 การบูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ “คณะกรรมการ”

ในการบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น) เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ “คณะกรรมการ” ที่ประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวในพื้นที่ให้บรรลุตามความต้องการของประชาชน โดยอาจแบ่งเป็น 3 กลุ่มภารกิจ ดังนี้ (ก) กลุ่มภารกิจด้านคุณภาพชีวิต (ข) กลุ่มภารกิจด้านสังคมและกระบวนการยุติธรรม (ค) กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจและอาชีพ

7.2.5 ในมิติของผังเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทสำคัญทางด้านข้อมูลซึ่งข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนถึงความต้องการและสภาพการณ์ของชุมชนได้ดีกว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของชุมชนเนื่องจากการจัดทำผังเมืองเปรียบเสมือนเวทีการต่อรองทางอำนาจของชุมชน ดังนั้นการกระบวนการจัดทำควรเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการผังเมืองรวมของชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนา การออกแบบ และการจัดทำยุทธศาสตร์

7.2.6 ปรับบทบาทในด้านองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะต้องปรับตัวให้มีขนาดเล็กลง มีความคล่องตัว และเน้นการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน งานใดที่สามารถจ้างให้เอกชนดำเนินการได้ควรจ้างให้เอกชนดำเนินการ หรือหากกรณีที่จะต้องมีการจ้างบุคลากรควรมีรูปแบบการจ้างที่หลากหลาย ไม่ควรเป็นระบบการจ้างแบบราชการ การลดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตเป็นการสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการแก้ปัญหาของงบประมาณขององค์กรท้องถิ่นในปัจจุบันที่

งบประมาณเกินกว่าครึ่งหนึ่งหมดไปกับงบประจำ โดยเฉพาะงบจ้างบุคลากร ซึ่งในอนาคตงบประมาณในส่วนดังกล่าวมีแต่จะขยายเพิ่มขึ้น เพราะต้องรวมถึงสวัสดิการของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

7.2.7 การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะเกิดความเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติงบประมาณฯฉบับใหม่ ซึ่งการจัดงบประมาณตามกฎหมายใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถของบประมาณได้โดยตรงต่อสำนักงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสามารถตอบสองต่อความต้องการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะให้มีการของบประมาณเชิงพื้นที่แบบบูรณาการในระดับจังหวัด งบประมาณในลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดทำงบประมาณโดยอาศัยปัญหาในพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งการจัดทำงบประมาณในลักษณะนี้จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการจัดทำงบประมาณดังกล่าว และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณดังกล่าว การใช้งบประมาณดังกล่าวควรจะมี “คณะกรรมการงบประมาณเชิงพื้นที่ในระดับจังหวัด” เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณดังกล่าว

7.2.8 การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น มิติของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับภาค และระดับภูมิภาค ดังนั้นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจึงกระทบต่อพื้นที่ในวงกว้าง ด้วยเหตุในการรับมือกับปัญหาที่เกิดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งอาจไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นเผชิญกับปัญหาเหล่านั้นได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ องค์กรร่วมกันในการจัดทำภารกิจดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ องค์กรในการกำกับดูแลควรส่งเสริมและสนับสนุนรูปแบบการจัดทำภารกิจร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกให้สอดคล้องสภาพปัญหาและแนวทางในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

7.2.9 ระบบการตรวจสอบทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในปัจจุบันที่เป็นปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินซึ่งมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรจัดทำโครงการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่เมื่อจัดทำโครงการเสร็จแล้วสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าภารกิจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้เงินคืน ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีมิติหลายมิติ เช่น มิติทางการเมือง มิติในทางทุจริต มิติของความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างนักการเมืองที่ต้องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ขาดความชัดเจน เพื่อให้ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีความชัดเจนในอนาคตข้างหน้า คณะวิจัยเห็นว่า หากมีการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและการคลัง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เป็นผู้ชี้ขาดไม่ควรปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการชี้ขาดประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่

7.2.10 การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตที่จะบรรลุต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมไม่ใช่เรื่องของการใช้อำนาจปกครอง หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสามารถในการบริหารจัดการความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่าความสามารถในการบริหารจัดการของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยของความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังที่ปรากฏเป็นตัวอย่างหลายองค์กร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จหลายองค์กรผู้นำองค์กรมีความสามารถที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามารมีส่วนร่วมในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การจัดเตรียมรูปแบบของความร่วมมือในมิติต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างรูปแบบและแนวทางให้ชัดเจน เช่น การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน การทำข้อตกลงกับส่วนราชการและชุมชนเพื่อทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน การอาศัยข้อบัญญัติของท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน เป็นต้น ความสามารถในการบริหารจัดการเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าที่จะนำไปสู่การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2.11 การเตรียมความพร้อม

ในประเด็นดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การรวมกลุ่มสหกรณ์ การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำเศรษฐกิจชุมชนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในปัจจัยการผลิต

จากปัญหาข้างต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นเช่น การจัดการขยะ การดำเนินงานด้านสาธารณสุข และใช้มาตรการทางภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

จากปัญหาดังกล่าวควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น (PPP) ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นที่ดำเนินการแล้วในหลายท้องถิ่น เช่น การจัดการด้านขยะมูลฝอยของนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลเมืองกระทู้ หรือกรณีการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (joint venture) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) ในการจัดทำรถไฟรางเบา เป็นต้น

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทางเบื้องต้นที่คณะวิจัยเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องหันกลับมาพิจารณาความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กระบวนการปฏิรูปประเทศที่ฝ่ายขององค์กรส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในโลกขณะนี้ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องกลับมาพิจารณาอย่างจริงจังต่อการดำรงอยู่ในทศวรรษต่อไป

ภาค 2
หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

บทที่ 1
ความเป็นมาและความหมายของ “หลักธรรมาภิบาล”

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ถือเป็นหลักของการบริหารสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับประชาชนเพื่อมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี Good Governance ใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1989 รายงานของธนาคารโลก เรื่อง “Sub-Sahara Africa : From Crisis to Growth” โดยมีสาระในการวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศ โดยเชื่อมโยงกับ “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) และธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าว โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) The United Nations Development Program ได้วางหลักธรรมาภิบาล 5 หลักการสำคัญ อันได้แก่ (John Graham, Bruce Amos, Tim Plumptre 2560)

1) หลักความถูกต้องและการออกเสียง (Legitimacy and voice) โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) และมุ่งมติร่วม (Consensus orientation)

2) ทิศทาง (Direction) ในการดำเนินงานอย่างมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision)

3) ผลการดำเนินงาน(Performance) ที่มุ่งสนองความต้องการ การที่สถาบันและกระบวนการต่าง ๆ (Responsiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency)

4) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) มุ่งเน้นเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency)

5).ความยุติธรรม (Fairness) ความเท่าเทียมกัน (Equity) และ

6) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

“ธรรมาภิบาล” จึงเป็นหลักการที่มีความหมายถึงการปกครองหรือการบริหารที่ดี ที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน สังคม ประเทศชาติหรือองค์กรนั้นแต่หากพิจารณาให้แคบเข้า คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมรัฐ ธรรมาภิบาลมาจากคำว่า “ธรรม” +”อภิบาล”หมายถึง วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์การ ดังนั้นคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง วิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์การ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance ซึ่ง UNESCAP ได้ให้คำจำกัดความ “good governance” ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม (UNESCAP, 2557) นอกจากนี้ UNDP ได้นิยามว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อจัดการประเทศชาติบ้านเมือง (UNDP GOUVERNANCE, 2557)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ให้คำจำกัดความว่าหมายถึงการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ

หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศที่ได้ผลกระทบจากภัยสงครามได้ทำการฟื้นฟูประเทศให้กลับคืนมาดังเดิม แต่หลายประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองเนื่องจากเป็นประเทศที่ยากจน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วและองค์กรการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลแก่ประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา โดยเฉพาะภูมิภาคของทวีปที่เรียกว่า Sub-Sahara region แต่หลังจากระยะเวลาผ่านไปหลายสิบปี สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมของประเทศในทวีปแอฟริกากลับไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร ยังปรากฏว่ามีประชาชนจำนวนมากอดอยาก ล้มตายเป็นจำนวนมากทุกปี จำนวนคนยากจนยังมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สงครามกลางเมืองก็ยังดำรงอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ ทำให้ธนาคารโลกส่งคณะทำงานเข้าไปศึกษาผลของการให้ความช่วยเหลือของธนาคารโลก และในปลายทศวรรษ 1979 คณะทำงานได้นำเสนอรายงานชื่อ Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth ต่อคณะกรรมการบริหารธนาคารโลก ธนาคารโลกได้เผยแพร่รายงานเรื่อง Sub-Sahara From Crisis to Sustainable Growth ออกไป ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ได้รับความสนใจและมีการจัดทำองค์ประกอบของธรรมาภิบาลขึ้นในหลายองค์การเช่น UNDP ซึ่งเป็นหน่วยงานให้การสนับสนุนการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ได้วางองค์ประกอบธรรมาภิบาลดังนี้ (UNDP GOUVERNANCE, 2557)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารโดยบุคคลที่มีความสนใจจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบัน กระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) สถาบัน กระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการและความจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

ในส่วนของ UNESCAP ซึ่งเป็นอีกองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 8 ประการคือ (UNDP GOUVERNANCE, 2557)

1. การมีส่วนร่วม (Participation)
2. นิติธรรม (Rule of Law)
3. ความโปร่งใส (Transparency)
4. การตอบสนอง (Responsiveness)
5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)
6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม และการไม่กีดกัน (Equity and Inclusiveness)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability)

สถาบันพระปกเกล้าได้กำหนดองค์ประกอบธรรมาภิบาลหลัก ๆ ไว้ 10 ประการที่เรียกว่า ทศธรรม ดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541)

1. หลักนิติธรรม
2. การมีส่วนร่วม
3. คุณธรรม
4. สำนึกรับผิดชอบ
5. ความคุ้มค่า
6. ความโปร่งใส
7. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
8. องค์กรแห่งการเรียนรู้
9. การบริหารจัดการ
10. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

หลังจากที่หลักธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐกันกว้างขวางมากขึ้น ก็มีคำถามว่าเราจะวัดธรรมาภิบาลอย่างไรให้เป็นรูปธรรม จะสามารถรู้ได้ว่าองค์การ บุคคลนั้นมีธรรมาภิบาลหรือไม่ หรือมีมากน้อยเพียงใด ในส่วนของธนาคารโลกจึงได้รวบรวมตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหลายหน่วยงานระดับโลก (worldbank, 2559) ซึ่งสรุปตัวชี้วัดร่วมกันโดยอ้างอิงจากแหล่งข้อมูล 31 แหล่งอ้างอิงที่รายงานถึงผลของการกำกับการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลและแบบสำรวจที่ได้จากการเก็บข้อมูลทั่วโลก และได้จัดทำ ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก และดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Index: WGI) ซึ่งได้กำหนดระดับคะแนนตั้งแต่ -2.5 หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลต่ำที่สุด จนถึง 2.5 หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลสูงที่สุด โดยได้กำหนดตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ดังนี้ (worldbank, 2558) (worldbank, 2559)

1. เสียงเรียกร้องและภาระรับผิดชอบ (Voice and Accountability)

2. เสถียรภาพทางการเมืองและการปลอดจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence)

3. ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)

4. คุณภาพของกฎหมาย กฎ ระเบียบ (Regulatory Quality)

5. นิติธรรม (Rule of Law)

6. การควบคุมคอรัปชัน (Control of Corruption)

สำหรับประเทศไทย หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลนี้ ได้บัญญัติรับรองไว้ครั้งแรกในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ความว่า *"รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรม แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน"* นำมาสู่การตรากฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เพิ่มเติมจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และภายหลังได้มีการบัญญัติหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและหลักธรรมาภิบาลใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)[97] ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ได้บัญญัติถึงหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ความว่า *"รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว*

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้"

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาลและได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้นำในการวางนโยบายขับเคลื่อนประเทศ การดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยปรากฏชัดอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ซึ่งประกาศครั้งแรกในระเบียบสำนัก

---

[97] มาตรา 74 วรรค 1 "บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี" และบทบัญญัติอื่น ๆ อาทิ การดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในมาตรา 26 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศ อย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลในมาตรา 65 การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในมาตรา 78 การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในมาตรา 164 การพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินในมาตรา 76

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวและได้ตราเป็นมีสาระสำคัญของหลักการดังนี้

หลักนิติธรรม ได้แก่การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของ ตัวบุคคล

หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่งให้เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมือง สังคม และประเทศชาติ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนใจมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า กล่าวคือ ดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ดีในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์

สำหรับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นรูปธรรมนั้นได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่ง ก.พ.ร. ในฐานะทีมีภารกิจตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้เห็นชอบแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืนที่เสนอโดย อ.ก.พ.ร.[98] โดยหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อยนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ

[98] ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ 7/2554 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2554 ได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ซึ่งเสนอโดยมติ อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 4/2554 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2554 ได้พิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และเห็นชอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

เห็นชอบ[99]กับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีรายละเอียดดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560)

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการที่มีทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาด หวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตอบสนองตามความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง การตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย การจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง การปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอและวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน คำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3) ประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย

การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

---

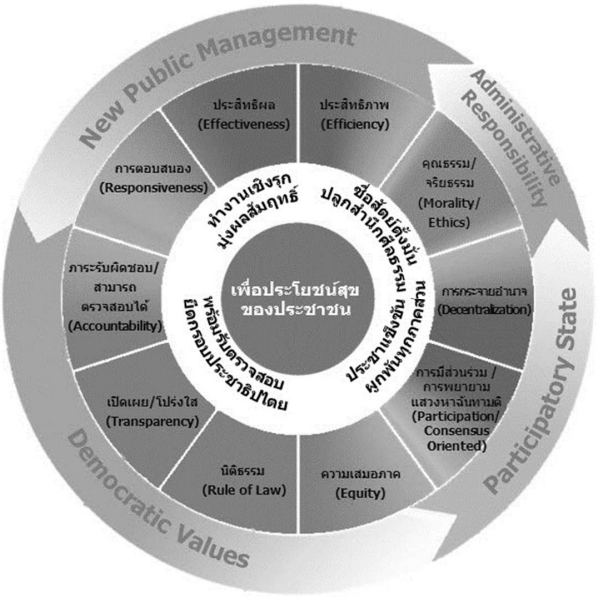
[99] การประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง จิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม ยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย

โดยแสดงความเชื่อมโยงของหลักการดังกล่าวตามแผนภาพหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ดังนี้



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

บทที่ 2
หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

แม้โดยที่มาของหลักธรรมาภิบาลจะเป็นหลักการในทางการบริหารจัดการซึ่งถูกนำมาใช้กับการบริหารองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมิได้มีสถานะทางกฎหมายซึ่งแตกต่างจากหลักหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญหรือหลักความได้สัดส่วนซึ่งมีสถานะทางกฎหมาย หากฝ่าฝืนหลักการเหล่านั้นย่อมมีสภาพบังคับ (Sanction) ต่อผู้ฝ่าฝืนหลักการนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมายตั้งแต่ระดับของกฎ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จนถึงระดับรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ **มาตรา 74 วรรคหนึ่ง** ซึ่งบัญญัติว่า *“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตาม**หลักธรรมาภิบาล**ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...”* นอกจากนี้ยังปรากฏใน **มาตรา 84 (2)** ซึ่งบัญญัติว่า *“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ ... (2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และ**หลักธรรมาภิบาล** ควบคู่กับการประกอบกิจการ...”* จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งมีสภาพบังคับที่ไม่หนักแน่นเท่ากับบทบัญญัติหมวดอื่น ๆ จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่า หลักธรรมาภิบาลมีสถานะเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้นำคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” มาบัญญัติไว้ใน**คำปรารภ**ของรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยมีการระบุไว้ถึง 2 ครั้งด้วยกัน ได้แก่ *“...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสมการให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เที่ยงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นแต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และ**ธรรมาภิบาล**เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป*

*ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และ**หลักธรรมาภิบาล** อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”*

นอกจากนี้ยังมีปรากฏในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ **มาตรา 65 วรรคหนึ่ง** ซึ่งบัญญัติว่า *“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตาม**หลักธรรมาภิบาล**เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว...”* นอกจากนี้ยังบัญญัติไว้ใน **มาตรา 76** ความว่า *“รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตาม**หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ”*

จากลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามนำหลักการในทางรัฐประศาสนศาสตร์เข้ามาใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ สร้างสถานะความเป็นหลักกฎหมายให้แก่หลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวก็ยังคงไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่เป็นการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหมวดที่มีสภาพบังคับอย่างไม่เป็นทางการ

2.1 หลักธรรมาภิบาลกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน

หากพิจารณาถึงหลักการย่อยของหลักธรรมาภิบาลแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญไทย ได้นำหลักการย่อยของหลักธรรมาภิบาลหลายประการมาบัญญัติรับรองไว้และอาจถือได้ว่ามีการรับรองสถานะทั้งโดยตรงและโดยอ้อม พอจะแยกอธิบายได้ ดังนี้

2.1.1 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ดังปรากฏในมาตรา 3 ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้โดยละเอียดใน**มาตรา 26** ความว่า *“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อ**หลักนิติธรรม** ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย*

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

จากบทบัญญัติมาตรา 26 เป็นเครื่องยืนยันว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักการย่อยประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลให้มีสถานะเป็นหลักกฎหมายสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญ เป็นเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติโดยมีเนื้อหาสาระเทียบเคียงได้กับหลักนิติรัฐตามที่อธิบายกันในภาคพื้นทวีปยุโรปนั่นเอง

2.1.2 หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ **มาตรา 258** ความว่า *“ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้*

ก. ด้านการเมือง ...

(4) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและ**รับผิดชอบต่อประชาชน**ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน...”

2.1.3 หลักคุณธรรมจริยธรรม

หลักคุณธรรมจริยธรรม มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ใน

- **มาตรา 76** วรรคสาม ความว่า “รัฐพึงจัดให้มี**มาตรฐานทางจริยธรรม** เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

- **มาตรา 128** วรรคหนึ่ง ความว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุมการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับ**ประมวลจริยธรรม**ของสมาชิกและกรรมาธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

- **มาตรา 219** ความว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนด**มาตรฐานทางจริยธรรม**ขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ในการจัดทำ**มาตรฐานทางจริยธรรม**ตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรม

เพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

- **มาตรา 234** ความว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม**มาตรฐานทางจริยธรรม**อย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...”

- **มาตรา 235** ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม**มาตรฐานทางจริยธรรม**อย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม...”

2.1.4 หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ใน

- **มาตรา 59** ความว่า “รัฐต้อง**เปิดเผย**ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

- **มาตรา 127** ความว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการ**เปิดเผย**ตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณีร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

- **มาตรา 164** ความว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ **เปิดเผย** และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม...”

- **มาตรา 234** ความว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ ...

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและ**เปิดเผย**ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...”

- **มาตรา 253** ความว่า “ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

2.1.5 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ใน

- **มาตรา 57** ความว่า “*รัฐต้อง*

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและ**มีส่วนร่วม**ในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง**มีส่วนร่วม**ดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

- **มาตรา 253** ความว่า “ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่น**มีส่วนร่วมด้วย** ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

2.1.6 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ใน

- **มาตรา 76** ความว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ**มีประสิทธิภาพสูงสุด** เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ”

- **มาตรา 242** ความว่า “ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(2) ตรวจ**ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ**ในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ...”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่ยกมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสถานะทางกฎหมายให้แก่ “หลักการย่อย” ของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักการไว้อย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรมจริยธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า ในขณะที่มีการบัญญัติถึงคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” หรือ “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติหมวดที่มีสภาพบังคับที่ไม่ชัดเจนเท่าไรนัก

2.2 สถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” ภายใต้กฎหมายไทย

ในหัวข้อ 1.2 ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลกับรัฐธรรมนูญไทยไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ 2560 ได้เน้นย้ำเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลไว้หลายจุด โดยเฉพาะในคำปรารถของรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลกับการใช้อำนาจรัฐ แต่อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลคือสถานะของหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างไร กล่าวคือ เป็นเพียงข้อเรียกร้องในการบริหาร หรือเป็นหลักซึ่งนำไปสู่การบังคับใช้ได้จริงและหากมีการฝ่าฝืนหลักธรรมาภิบาลย่อมมีบทลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลในระบบกฎหมายไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 1.3.1 หลักธรรมาภิบาลในนามของ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ 1.3.2 สถานะทางกฎหมายของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 หลักธรรมาภิบาลในนามของ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546”

ในที่นี้จะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชกฤษีกาและสถานะในทางกฎหมายของพระราชกฤษีกาดังกล่าว ดังนี้

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้หมวดหมู่เนื้อหาออกเป็น 8 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน
หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ
หมวด 9 เบ็ดเตล็ด

ในที่นี้จะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของแต่ละหมวดโดยสรุปเฉพาะในส่วนสำคัญเพื่อให้เห็นความมุ่งหมายและมาตรการของพระราชกฤษีกาฉบับนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้กำหนดไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

(1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
(3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
(4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ โดยมีการวางแนวทางในการบริหารราชการไว้ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ในหมวดนี้ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดังนี้ ก. ก่อนดำเนินการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ข. แผนจะต้องประกอบด้วยขั้นตอน ระยะเวลา เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดของภารกิจ ค. จัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ง. กรณีการปฏิบัติที่เกิดผลกระทบกับประชาชนจะต้องดำเนินการแก้ไขและบรรเทาผลกระทบ (มาตรา 9)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละดครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย (มาตรา 20) ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด (มาตรา 21)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7 (มาตรา 52)

กล่าวโดยสรุป พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นเพียงแนวทางในการบริหารราชการของราชการส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน เท่านั้น กล่าวคือ เป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารงานของส่วนราชการมิได้มีค่าบังคับที่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงต่อประชาชนในการเรียกร้องให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่บางมาตราที่กำหนดผลของการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ตามมาตรา 24 วรรคสาม กำหนดว่า ส่วนราชการใดที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากเกิดความเสียหายใดขึ้น ให้ถือว่าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและหัวหน้าส่วนราชการนั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความล่าช้านั้นมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน เป็นต้น ดังนั้น สถานะของพระราชกฤษฎีกาจึงเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อบรรลุภารกิจของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลสามารถอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อสั่งการหรือดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวได้ แต่หาได้เกิดสิทธิต่อประชาชนที่จะเรียกร้องสิทธิของตนตามความผูกพันของหน่วยงานของรัฐนั้นไม่

2.2.2 สถานะทางกฎหมายของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก

ตามที่ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลมาแล้วข้างต้น หากแบ่งหลักธรรมาภิบาลออกเป็น 6 หลัก กล่าวคือ (1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) (2) หลักคุณธรรม (Ethics) (3) หลักความโปร่งใส (Transparency) (4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) (5) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) (6) หลักความคุ้มค่า (Value for money) ทั้ง 6 หลักย่อมมีค่าบังคับระดับที่แตกต่างกันไป ในที่จะได้กล่าวถึงค่าบังคับในทางกำหมายของแต่ละหลักพอเป็นสังเขป ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติธรรมเป็นหลักที่เกี่ยวโยงกับความผูกพันในทางกฎหมาย ดังนั้น โดยพื้นฐานแล้วหลักนิติธรรมย่อมมีสถานะในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการบริหารราชการแผ่นดิน หลักสำคัญพื้นฐานที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินคือ หลักกฎหมายปกครองที่ว่า “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งหลักนี้ยังประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลัก คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” จากพื้นฐานดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขัดต่อกฎหมายการกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมนำไปสู่การถูกฟ้องร้องให้เพิกถอนการกระทำนั้นได้ และหากก่อให้เกิดความเสียหายจากการกระทำนั้นบุคคลย่อมฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในความละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรมเป็นหลักที่มีค่าบังคับในทางกฎหมายซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจนำไปสู่การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ยกเลิกการกระทำนั้นให้ให้รับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้นก็ได้

(2) หลักคุณธรรม (Ethics) มีการให้ความหมายโดยเชื่อมโยงกับ “จรรยาบรรณ” หรือมาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลพินิจทางศีลธรรมว่า ถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร หลักคุณธรรมเป็นเพียงกรอบหรือมาตรฐานในการดำเนินการ เช่น ในการบริหารงานบุคคลของราชการ หลักคุณธรรมจึงมักเกี่ยวพันกับเรื่องความสัมพันธ์ของข้าราชการโดยเฉพาะในขอบเขตของการบริหารงานบุคคล ในมิติของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีย่อมหมายถึงการ การดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการโดยอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม ซึ่งย่อมหมายความว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามเกณฑ์ขอบเขตมาตรฐานของข้าราชการ ซึ่งปราศจากความอคติใด ๆ ปราศจากการดำเนินการอันเป็นการประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ของราชการ ดังนั้น หลักคุณธรรมย่อมมีค่าบังคับตามกฎหมายหากกระทำโดยปราศจากคุณธรรมที่เป็นการก้าวล่วงต่อกฎหมาย หรือเป็นกระทำที่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือเป็นกรณีของการขัดกันของผลประโยชน์ ฯลฯ

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) “หลักความโปร่งใส” ตามนัยของศัพท์ หมายถึง “คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย” ในความหมายของการบริหารจัดการที่ดี “หลักโปร่งใส”

หมายถึง หลักการดำเนินการใด ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงวิธีการ ขั้นตอน กระบวนการ เป้าหมายของการดำเนินการนั้น ๆ รวมถึงความสามารถในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการนั้น ๆ ได้ หลักความโปร่งใสที่มีสถานะทางกฎหมาย หากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหลายกรณี ซึ่งอาจแยกความโปร่งใสออกเป็น 3 ขอบเขต กล่าวคือ ความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจ ความโปร่งใสในกระบวนการขั้นตอน และความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ก. ความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจ คือหลักการให้เหตุผลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎหมายนี้ใช้กับเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองโดยกฎหมายมีความมุ่งหมายต้องการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ข. ความโปร่งใสในกระบวนการขั้นตอน คือ หลักในเรื่องกระบวนการขั้นตอน ในกรณีที่การขอนุญาตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหน่วยงานที่ให้อนุญาตจะต้องขอความจากอีกหน่วยงานหนึ่งก่อน ๆ ที่จะอนุญาตและหน่วยงานนั้นไม่ขอความเห็น กรณีเช่นนี้ย่อมเชื่อมโยงไปยังมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือว่าเป็นการบกพร่องในเรื่องกระบวนการขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญซึ่งทำให้การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนนี้ถือว่าเป็นเรื่องความโปร่งใสในเรื่องกระบวนการขั้นตอน

ค. ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของความโปร่งใสในข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หลักความโปร่งใสทั้งสามประการย่อมเป็นหลักที่มีสถานะในทางกฎหมายซึ่งหากการดำเนินการของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นตามหลักดังกล่าวย่อมส่งผลกับการดำเนินการของรัฐในเรื่องนั้น ซึ่งอาจนำมาสู่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารราชการ หรือเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน สำหรับสถานะในทางกฎหมายของหลักการมีส่วนร่วมอาจแยกได้เป็น 2 ระดับ คือ ก. ระดับการมีส่วนร่วมในมิติกว้าง และ ข. ระดับการมีส่วนร่วมในมิติทางกฎหมาย

ก. ระดับการมีส่วนร่วมในมิติกว้าง เป็นระดับที่การดำเนินการใด ๆ ของรัฐพึงจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใดระดับหนึ่ง การดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มิได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐในเรื่องนั้น ๆ ย่อมไม่ส่งผลกระทบความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐในเรื่องนั้น ๆ แต่อาจเป็นเรื่องชอบหรือไม่ชอบในทางการเมืองของการกระทำของรัฐในเรื่องนั้น ๆ

ข. ระดับการมีส่วนร่วมในมิติทางกฎหมาย เป็นระดับการดำเนินการของรัฐที่หากรัฐไม่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะมีผลทำให้กระบวนการในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้น ๆ มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองอาจเพิกถอนการกระทำนั้นได้ ซึ่งอาจแยกออกได้ 2 กรณี คือ

ข.1) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนในกระบวนดำเนินการของเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อน เช่น กฎหมายการผังเมืองกำหนดว่า การออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมในพื้นที่ใด

จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน หากมีการออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมโดยไม่เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกระบวนการออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรณีนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข.2) กรณีที่การดำเนินการของรัฐในเรื่องใดนำไปสู่ความขัดแย้งของฝ่าย ต่าง ๆ ในชุมชน กรณีนี้กระบวนการตัดสินใจของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ๆ การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ เรื่องนี้มาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งพิพากษาว่า การดำเนินการตามโครงการของรัฐอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย หน่วยงานทางปกครองสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีประโยชน์ได้เสียและได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐดังกล่าวก่อนการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การที่ผู้อำนวยการเขตบึงกุ่มและกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. โดยไม่ได้จัดทำประชาพิจารณ์ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 49/2554) กรณีนี้ถือว่าเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่

(5) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ อันเป็นความรับผิดชอบต่องาน โดยมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจแยกหลักความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบได้ 2 ระดับ คือ

ก. หลักความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบภายใต้ระบบราชการ ภายใต้ระบบราชการได้วางระบบการตรวจสอบไม่ว่าภายใน หรือภายนอก รวมทั้งระบบการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาหรือโดยผู้กำกับดูแล โดยพื้นฐานของระบบตรวจสอบเหล่านี้ล้วนวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายทั้งสิ้น

ข. หลักความพร้อมให้ตรวจสอบโดยประชาชน การตรวจสอบโดยภาคประชาชนมีความหมายกว้างซึ่งหมายถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ หรือจากสื่อมวลชน หรือจากประชาชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ หรือประชาชนในพื้นที่ หลักความพร้อมให้ตรวจสอบโดยประชาชนย่อมวางอยู่บนพื้นฐานของหลักความยินยอม

(6) หลักความคุ้มค่า (Value for money) หมายถึง การวัดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยหลักความคุ้มค่าจะครอบคลุม 3 ประเด็น คือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร การประหยัด และความสามารถในการแข่งขัน สถานะในทางกฎหมายของหลักความคุ้มค่าย่อมเป็นหลักการสำคัญที่เชื่อมโยงกับงบประมาณ ดังนั้น หลักความคุ้มค่าสำหรับโครงการขนาดใหญ่มักจะมีการกำหนดให้มีการศึกษาความคุ้มค่าก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการ นัยนี้ย่อมแสดงถึงสถานะของหลักความคุ้มค่าที่เชื่อมโยงกับกระบวนการอนุมัติโครงการ แต่โดยทั่วไปแล้วหลักความคุ้มค่าจะเลื่อมโยงกับระบบการใช้จ่ายงบประมาณและระบบการตรวจเงินแผ่นดิน นัยนี้ย่อมถือว่าหลักความคุ้มค่ามีความเชื่อมโยงกับระบบการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบก่อนการกระทำหรือภายหลังการกระทำก็ตาม

กล่าวโดยสรุป หลักธรรมาภิบาลแต่ละหลักย่อมมีค่าบังคับในทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับแต่ละหลักได้เชื่อมโยงกับกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งมิติของการเชื่อมโยงในทางกฎหมายก็มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ อาจเชื่อมโยงในฐานะเป็นฐานอำนาจหน้าที่ในการกระทำการ หรือในฐานะเป็น

กระบวนการในการดำเนินการ หรือในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการดำเนินการ ความเชื่อมโยงในลักษณะที่แตกต่างก็นย่อมแสดงให้เห็นถึงความผูกพันต่อกฎหมายในมิติที่แตกต่างกันไป

บทที่ 3
หลักนิติธรรมในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) เป็นหลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นวิธการที่ราชการส่วนกลางถ่ายโอนอำนาจในการบริหารราชการบางประการที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง โดยหลักการกระจายอำนาจนี้มีสาระสำคัญ 5 ประการกล่าวคือ มีการแยกหน่วยงานออกจากราชการส่วนกลางมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง มีความอิสระในการบริหารราชการของตนเอง มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง และมีความเป็นอิสระทางการคลังทั้งด้านงบประมาณและมีรายได้เป็นของตนเอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, p. 23)

สำหรับประเทศไทยได้วางหลักการเรื่องการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และได้บัญญัติในหมวด 9 ในมาตรา 282-290 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และภายหลังจากการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 ได้คงสาระสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่นไว้โดยได้วางหลักการให้กระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยมีสาระสำคัญ 6 ประการ[100] ดังต่อไปนี้

ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ โดยรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

ประการที่สอง การพัฒนาหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

---

[100] สรุปสาระสำคัญจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560

กำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ นอกจากนี้รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่

ประการที่สาม กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งด้วย

ประการที่สี่ ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควรและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก่อนดำเนินการ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการด้านการจัดทำ งบประมาณ การใช้จ่ายและประเมินผลการดำเนินงานในรอบปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการรายงานให้ประชาชนทราบด้วย

ประการที่ห้า การบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระ โดยกำหนดให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ นอกจากนี้ได้จัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลด้วย อีกทั้งยังมีบทบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น โดยการกำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

ประการที่หก การบริหารงบประมาณการเงินและการคลังมีความเป็นอิสระสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการลักษณะการเก็บภาษีในแต่ละชนิด รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐและกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี

จากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระในการบริหารจัดการในหลายด้านโดยบทบาทหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากการจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีระบบการจัดเก็บรายได้ที่มีประสิทธิภาพ การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักการการมีส่วนร่วม มีระบบการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาล และมีความโปร่งใสในการ

บริหารราชการ ซึ่งบทบาทหน้าที่เหล่านี้ถือเป็นหน้าที่หลัก (The Core Functions of Local Government) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ โดยในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA) หากนำตัวชี้วัดในการประเมินผล LPA ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวเนื่องกับบทบาทหน้าที่หลักมาวิเคราะห์ พบว่าประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นกับการพัฒนาในหลายด้านประกอบกันและมีความเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยเฉพาะการบริหารราชการภายใต้หลักนิติธรรม

โดยเนื้อหาในบทนี้จะได้กล่าวถึงการนำหลักนิติธรรมและการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ (3.1) สถานการณ์เกี่ยวกับหลักนิติธรรมด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3.2) และบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักนิติธรรม (3.3)

3.1 หลักนิติธรรมและการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

3.1.1 ที่มาและความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 วรรค 2 ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของ รัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) บัญญัติไว้ว่า “ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

อย่างไรก็ดี ได้มีการให้คำนิยามของหลักการดังกล่าวไว้ในหลายแห่ง อาทิ หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายการกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม กฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้นบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบที่ใช้ใน การบริหารงานร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และการ บริหารงานบุคคล เอื้อต่อการบริหารที่คล่องตัว และรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนแต่ละองค์กร กฎกติกาที่ใช้ในการ บริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือการเข้าประชุมให้ตรงเวลาการให้บริการประชาชนเสมอภาค รวมถึงมีข้อตกลงในการ สับเปลี่ยนหน้าที่ในองค์กร (สำนักงาน ก.พ., 2542 : 9)

(1) หลักนิติธรรมในระดับสากล

ในมิติระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติได้ส่งเสริมให้ประเทศภาคีสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ มีการยอมรับหลักนิติธรรม โดยถือว่าหลักนิติธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สร้างเสริมสันติภาพ รับรองสิทธิมนุษยชน และการบรรลุในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (The United Nations

Sustainable Development Goals) ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) ที่รับรองหลักการบางประการที่เป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม/นิติรัฐไว้ในหลายข้อบท นอกจากนี้ องค์กรหลักของสหประชาชาติ ทั้งสมัชชาใหญ่ (The United Nations General Assembly) และคณะมนตรีความมั่นคง (The United Nations Security Council) ต่างผลักดันหลักการดังกล่าวเพื่อการผดุงรักษาและส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงแห่งสิทธิเสรีภาพของปวงชน ผ่านการลงมติรับรองหลักนิติธรรม/นิติรัฐไว้ในมติต่าง ๆ หลายมติด้วยกัน เช่น มติที่ A/RES/61/39 มติที่ A/RES/62/70 และมติที่ A/RES/63/128 ว่าด้วยการอนุวัติการข้อบทว่าด้วยหลักนิติธรรม/นิติรัฐในระดับชาติและนานาชาติมติที่ SC Res. 1325 และมติที่ SC Res. 1820 ว่าด้วยสตรี สันติภาพ และความมั่นคง หรือมติที่ SC Res.1325 และมติที่ SC Res. 1820 ว่าด้วยเด็กและความขัดแย้งทางอาวุธ เป็นต้น ในเรื่องนี้เลขาธิการสหประชาชาติได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ว่า *“สำหรับสหประชาชาติหลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของการปกครองที่บุคคลทุกคน ทั้งที่เป็นสาธารณชนหรือปัจเจกชนรวมทั้งรัฐ มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาคการพิจารณาคดีจะต้องเป็นอิสระสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่นานาชาติยอมรับ ต้องมีมาตรการที่สร้างความเชื่อมั่นในหลักการว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายมีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย มีความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย มีการแบ่งแยกอำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของส่วนรวม กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน ปราศจากการกระทำตามอำเภอใจ และกระบวนการต่าง ๆ ตามกฎหมายต้องมีความโปร่งใส”* (United Nations, 2004)

นอกจากนี้ในรายงานของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2004 ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมในฐานะหลักการสำคัญหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลไว้เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศและเป็นนิยามที่ใช้อย่างแพร่หลาย โดยมีสาระสำคัญดังนี้ “หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งบุคคล องค์กร และองค์ภาวะใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนของรัฐบาลหรือเอกชน รวมถึงรัฐเองมีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน ซึ่งบังคับใช้อย่างเท่าเทียม มีดุลยพินิจในการตัดสินอย่างอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้เรียกร้องมาตรการที่จะทำให้มั่นใจว่า มีการยึดมั่นในหลักการว่าด้วยอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (principles of supremacy of law) หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (equality before the law) ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (accountability to the law) ความเที่ยงธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย (fairness in the application of the law) หลักการแบ่งสรรอำนาจ (separation of powers) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in decision-making) ความประกันความเที่ยงตรงของกฎกติกา (legal certainty) การหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ (avoidance of arbitrariness) ความโปร่งใสในแง่ของกฎหมายและวิธีการ (procedural and legal transparency)” (United Nations, 2004)

นอกจากนี้ใน**ระดับภูมิภาคอาเซียน** หลักนิติธรรมได้เข้ามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นและจะมีบทบาทที่มากขึ้นในอนาคต โดยได้บัญญัติหลักการสำคัญไว้ในกฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter) ข้อ 2 (2) (n) ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกไว้ว่า *“ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้ (...) (ซ) การการยึดมั่นต่อหลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล หลักการประชาธิปไตยและรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ (...)”* (กระทรวงการต่างประเทศ, 2561) เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายในการยกระดับภูมิภาคอาเซียนไปสู่ความเป็น “ระบอบกฎเกณฑ์” ตลอดจนเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของการก่อตั้งสมาคมอาเซียน ที่ยึดมั่นในหลักการ

แห่งประชาธิปไตย หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าอาเซียนมีความมุ่งหมายที่จะสถาปนาระบอบความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมที่มีกฎหมายและกฎระเบียบเป็นตัวกำหนด กติกา ทั้งที่เป็นหลักกฎหมาย (legal principles) กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal rules) และสถาบันทางกฎหมาย (legal institutions)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ได้มีความพยายามในการกำหนดกรอบคำนิยามของหลักนิติธรรมในระดับสากลไว้ แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดความหมายที่เป็นรูปธรรมชัดเจนของหลักนิติธรรมยังคงมีลักษณะที่เป็นนามธรรม มีความคลุมเครือและขาดความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย ยังคงมีข้อถกเถียงและข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริงของหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ นักปรัชญาการเมืองหลายท่านได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้อย่างใกล้เคียงกันว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ใช้เป็นเครื่องมือจำกัดควบคุมอำนาจรัฐมิให้เกินเลยไป โดยอริสโตเติล (Aristotle) ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่าหมายถึง หลักการสำหรับการปกครองประเทศ โดยเป็นการปกครองโดยอาศัยกฎหมายแทนที่จะเป็นการปกครองโดยคน ๆ เดียวหรือคนกลุ่มเดียว สำหรับหลักนิติธรรมในทัศนะของเพลโต (Plato) คือ สังคมที่ผู้ปกครองอยู่เหนือกฎหมายจะต้องล่มสลายลงในไม่ช้า แต่ในสังคมที่มีกฎหมายเป็นใหญ่จะเป็นสังคมที่มีความรุ่งเรือง ประชาชนจะอยู่ดีมีความสุข

จอห์น ล็อค (John Locke) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่าเป็นหลักการเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน ให้ปลอดจากการล่วงละเมิดโดยอำนาจแห่งรัฐหรืออำนาจอื่น โดยหลักนิติธรรมจะต้องเป็นหลักการที่สอดคล้องกับปัจจัยเงื่อนไข 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันของประชาชน ประการที่สองมีศาลที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทหรือตัดสินข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และประการที่สาม ต้องมีอำนาจแห่งรัฐที่จะบังคับตามคำตัดสินของศาลด้วย (Locke, 1988)

ศาสตราจารย์ไดซี่ (A.V. Dicey) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในหนังสือเรื่อง “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” ว่ามีหลักการภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของอังกฤษที่สำคัญอยู่ 2 หลัก ได้แก่

(1) อำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) โดยมีระบบรัฐบาลที่มาจากผู้แทนของราษฎร เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และ

(2) หลักนิติธรรมที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมรัฐบาลที่มาจากผู้แทนของราษฎรอีกทีหนึ่ง

ในแง่นี้ Dicey เชื่อว่าหลักนิติธรรมจะทำหน้าที่กำกับการใช้อำนาจรัฐต่อประชาชน โดยหลักนิติธรรมมีกำเนิดมาจากกฎหมายจารีตประเพณีหรือคอมมอนลอว์ที่พัฒนาขึ้นจากคำพิพากษาของศาล โดยไม่จำเป็นต้องบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญหรือในตัวบทกฎหมายในความเห็นของไดซี่ หลักนิติธรรมประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

(1) กฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจน เกี่ยวกับว่าการกระทำได้ที่ประชาชนควรหรือไม่ควรประพฤติ และกฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังไปลงโทษ

(2) บุคคลต้องไม่อยู่เหนือกฎหมาย และคนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

(3) หลักนิติธรรมต้องมีกำเนิดมาจากคำพิพากษาของศาล

(2) หลักนิติธรรมในบริบทของไทย

สำหรับการให้คำนิยาม “หลักนิติธรรม” ในประเทศไทยนั้น มีที่มาจากคำแปลของ “Rule of Law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ที่มีแนวคิดว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 โดย James Harrington ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันที่จริงแล้วคำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจาก Rule of Law ไม่ใช่หลักการที่ถือกำเนิดขึ้นมาใหม่ในประเทศไทย แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากและมีพลวัตตลอดเวลา นักวิชาการจึงได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้อย่างหลากหลายในบริบทที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559) ทั้งนี้หลักนิติธรรมได้มีบทบาทในแต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาเมื่อประเทศไทยประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิดและเกิดปัญหาในการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเกิดข้อเรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจเคารพและยึดหลักนิติธรรมและเกิดการพูดถึงอย่างแพร่หลายในหลายลักษณะ ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติได้อธิบาย”หลักนิติธรรม” ไว้ว่ามาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไป คือคำว่า “หลักนิติธรรม” (กำชัย จงจักรพันธุ์, 2556)

ทั้งนี้หากพิจารณาถ้อยคำในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายหลักนิติธรรมว่าหมายถึง หลักพื้นฐานของกฎหมาย คำว่าหลักนิติธรรม นักกฎหมายส่วนใหญ่เชื่อว่ามีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เน้นไปในหลักการปกครองประเทศ ด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมายคือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคคำว่า Rule นั้นสามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้ ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดี คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม (จรัญ ภักดีธนากุล, 2556)

นอกจากนี้นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ผู้ศึกษาจึงขอหยิบยกนิยามความหมายเพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทย อาทิ

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “หลักนิติธรรม” หรือ Rule of Law หมายถึง “สังคมที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค หากมีอะไรเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล จะศาลอะไรก็ขอให้เป็นศาลก็แล้วกัน โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสืบ อย่างนี้จึงจะเรียกว่า Fair Trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม” (วิษณุ เครืองาม, 2558)

ศาสตราจารย์พิเศษ ธานินทร์ กรัยวิเชียร ให้คำนิยามหลักนิติธรรมไว้ว่าเป็น “หลักการ พื้นฐานแห่งกฎหมายที่ส าคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือ สิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม โดยอาจปรับคำนิยามดังกล่าวให้เข้ากับเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ” (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2554)

ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้สรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักการปกครอง โดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมนั้น คือเป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลและเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ โดยในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกัน ก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม ทั้งนี้อาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกได้เป็น (1) การปฏิบัติตามกฎหมายโดยทุกองค์กรของรัฐ (supremacy of law) กล่าวคือ ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย (2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจโดยมิชอบ (3) การมีกฎหมายที่ดี (good law) อาทิ มีความชัดเจน มีความแน่นอนมั่นคง เคารพและคุ้มครองความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม (4) ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) (5) ความรับผิดของรัฐ (state responsibility) (6) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (7) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน” (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2541)

ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน อดีตประธานรัฐสภาและประธานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ให้ความเห็นว่า “อย่างน้อยหลักนิติธรรมต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ (1) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ (2) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่าง เสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน (3) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน (4) การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม (5) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน (6) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (7) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซง ของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพลเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน (8) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (9) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (10) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม และ (11) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย” (อุกฤษ มงคลนาวิน, 2555)

(3) หลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับในบริบทของประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรมที่มีรากฐานมาจากแนวคิด ทฤษฎีที่มีสภาพนามธรรม ได้ถูกทำให้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จะมิได้มีบทบัญญัติที่

ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” ก็มีสาระสำคัญที่สำคัญของหลักนิติธรรมบัญญัติไว้เช่นกัน (กำชัย จงจักรพันธุ์, 2556)

ในบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหลายส่วนได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (...) (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

ทั้งนี้ หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญนั้น ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญไว้ว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ 1.จะต้องยึดถือรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ของประเทศว่าเป็นสิ่งสูงสุดเหนืออำเภอใจ 2. ยึดหลักเคารพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค 3. เคารพการแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการไม่มีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวม 4. ยึดหลักนิติกระบวน โดยไม่มีการออกกฎหมาย หรือออกรัฐธรรมนูญเพื่อลงโทษย้อนหลัง หรือเพื่อตัดโอกาสฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล หรือเพื่อให้บุคคลถูกดำเนินคดีสองซ้ำสองซ้อน หรือเพื่อบังคับให้คนต้องปรับปรำตนเอง หรือเพื่อลบล้างข้อสันนิษฐานว่า บุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำผิด 5. ต้องเคารพความเป็นอิสระของศาล และความเป็นกลาง สุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม (...) โดยหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นรากแก้วของการปกครองของไทยตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป (วิษณุ เครืองาม, 2558)

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งในกรอบนิยามสากลและนิยามภายใต้ฐานคิดของหลักนิติธรรมของไทย อาจกล่าวได้ว่า **“หลักนิติธรรม”** มีขอบเขตที่กว้างกว่าการเป็นหลักกฎหมาย หรือหลักการทางการเมืองการปกครอง หากแต่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสงบสุขของสังคม และมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้ระบบกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม รัฐ

หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ จะต้องให้ความเคารพต่อ “เสรีภาพ” (freedoms) ขั้นพื้นฐานของประชาชนใน 3 ประการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2559)

ประการที่หนึ่ง เคารพต่อเสรีภาพทางการเมือง ประชาชนจะต้องได้รับการประกันในหลักการพื้นฐานทางการเมืองในด้านต่าง ๆ อาทิ มีโอกาสแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและจุดยืนทางการเมืองของตน สามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีสิทธิวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานมีสิทธิในอันที่จะเลือกตั้งผู้ที่จะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร

ประการที่สอง การรับรองเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ประชาชนจะต้องมีโอกาสเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อการบริโภค สามารถผลิตและแลกเปลี่ยนสินค้าได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในระบบตลาด (market freedom) มีโอกาสที่จะเข้าสู่การแข่งขันทางการค้าอย่างเท่าเทียมกัน

ประการที่สาม มีการรับประกันความโปร่งใส (guaranteed transparency) ประชาชนจะต้องสามารถติดต่อระหว่างกันและกันได้อย่างเสรี เปิดเผย ภายใต้กระบวนการและขั้นตอนที่โปร่งใส ชัดเจน

สำหรับหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินมีสาระสำคัญตามที่สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่มีกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ (1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรม (2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประการแรก หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ”

ประการที่สอง หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

3.1.2 สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน

จากคำนิยามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สาระสำคัญของหลักนิติธรรมอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(1) การใช้อำนาจของรัฐอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อประชาชนและตรวจสอบได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็น “กฎ” ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง มีศักดิ์และลำดับเดียวกับพระราช

กฤษฎีกา กฎกระทรวงและประกาศกระทรวง อย่างไรก็ตามข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับ เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยเทศบาลจะเรียกว่า “เทศบัญญัติ” ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยกรุงเทพมหานคร เรียกว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร” เป็นต้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งก็คือกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั่นเอง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นอกจากจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ยังได้กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้บังคับไว้อีกด้วย ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนอกเหนือไปจากเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้

(2) กฎหมายมีความชัดเจน คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

สำหรับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับการตรากฎหมาย ในที่นี่มีความหมายว่า **“การบัญญัติต้องมีความชัดเจน”** โดยการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้น หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนโดยไม่จำเป็น เพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งโต้เถียงต่อไปในการใช้การตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาโดยไม่ให้มีการตีความเสมอไป ในบางกรณีการบัญญัติกฎหมายอาจจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการใช้การตีความในอนาคต เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามกาลสมัยก็ได้ ในส่วนนี้ **“กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย”**และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้นจะต้องไม่เพียงแต่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้น ๆ ได้ หากแต่ต้องสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในอนาคตได้ด้วย ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ **“กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ”** กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน หมายความว่า กฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ทั้งนี้ เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด ไม่สมควรที่รัฐหรือผู้มีอำนาจออกกฎหมายจะพรากสิทธิดังกล่าวไปจากผู้นั้น เช่น สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดต่อสื่อสาร สิทธิผู้พิการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิบางประการหากมีความจำเป็นในบางสถานการณ์ บางพื้นที่รัฐสามารถบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิบางประการได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ **“นำไปสู่ความเป็นธรรม”** หมายความว่า เป้าหมายของการมีกฎหมายในท้ายที่สุดคือ ความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ หากแต่ต้องเป็นความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมายซึ่งเป็นเพียงวิธีการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมบัญญัติโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นธรรมแล้วย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี ลักษณะสำคัญของกฎหมายอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายที่ดีต้อง **“มีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด”** โดยบทลงโทษที่ผู้ละเมิดกฎหมายจะได้รับจะต้องได้

สัดส่วนหรือมีความสมเหตุสมผลกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ กล่าวคือ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรงบทลงโทษที่ได้รับจะต้องรุนแรง แต่หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงมากบทลงโทษก็จะต้องลดหลั่นลงไป การกำหนดสัดส่วนบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้นจะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย

สาระสำคัญอีกประการของลักษณะของกฎหมายต้อง **"มีความมีเหตุมีผล"** หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีเหตุผล และมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น หากการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนแต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลอันยอมรับได้ และความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้น ๆ ได้ จะทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขาดน้ำหนัก ปราศจากความน่าเชื่อถือ ความไม่มีเหตุผลจะดำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เข้าใจ ไม่เห็นความสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ โดยกฎหมาย **"ต้องไม่ขัดแย้งกันเอง"** หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายและเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ มิใช่กฎหมายมาตราหนึ่งขัดหรือแย้งกันเองกับอีกมาตราหนึ่งทั้งที่ไม่ได้เป็นข้อยกเว้นหรือบทบัญญัติในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่งแต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้เป็นอีกอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกันหรือไม่สอดคล้องกัน เช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความกฎหมายได้

(3) กระบวนการออกกฎหมายเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดอย่างชัดเจน

กฎหมายที่ดีต้อง **"ดำเนินการตราตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้"** หมายความว่า ในการบัญญัติกฎหมายโดยหลักการจะต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตย องค์กรหรือสถาบันอื่นจะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ก็ต้องนำเข้ามาพิจารณารับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้ง หรือฝ่ายบริหารที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น เพื่อใช้ในทางบริหารโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากนี้กระบวนการตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ต้องเป็น **"กระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส และตรวจสอบได้"** หมายความว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่ใช้บังคับกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกขั้นตอน เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ความรับผิดตามกฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการดำงานของฝ่ายนิติบัญญัติการเปิดเผยอาจกระทำได้โดยการเผยแพร่เนื้อหาสาระและกระบวนการนิติบัญญัติให้ประชาชนได้ทราบด้วยช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารเผยแพร่ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงเนื้อหาสาระและกรอบเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

อีกประการหนึ่งกฎหมาย **"ต้องไม่บัญญัติผลย้อนหลังเป็นผลร้าย"** หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดของบุคคล หมายความว่า กฎหมายจะต้องไม่บัญญัติให้เป็นผลร้าย หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดของบุคคลกับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นผลร้ายหรือผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดของบุคคลไว้สำหรับการกระทำดังกล่าว เพราะหาก

ให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้วจะทำให้บุคคลต่าง ๆ ในสังคมไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ ว่าสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปในปัจจุบันซึ่งชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต

(4) การใช้บังคับกฎหมายมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย หมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น ๆ สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อเนื่องโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การกำหนดให้มีการเรียนการสอน และให้ความรู้ด้านกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมในหลักสูตรการศึกษาในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ด้านกฎหมายตระหนัก และเห็นความสำคัญของกฎหมาย และหลักนิติธรรมอันจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) การเข้าถึงความยุติธรรมในเวลาอันควร มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม

นอกจากกระบวนการในการตรากฎหมายแล้วกฎหมายที่ดีจะส่งบรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต่อเมื่อมีกระบวนการยุติธรรมที่ดีด้วย โดยกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม หมายความว่า เมื่อประชาชนมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยกระบวนการยุติธรรม หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก เช่น สามารถฟ้องคดีต่อศาลที่มิได้ตั้งอยู่ห่างไกลจนเกินสมควร สามารถฟ้องคดีเล็กน้อยด้วยวาจาต่อศาลได้ เป็นต้น

ทั้งนี้กระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินไปอย่างไม่ชักช้า เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่และความรับผิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีน้อยที่สุด และเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม นอกจากนี้ในส่วนของค่าใช้จ่ายจะต้องไม่จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจเช่นใด เพราะประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือต้องการจะใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมาย ดังนั้น หากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควรแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ จึงต้องมีช่องทางให้ เช่น การดำเนินคดีในศาลแรงงานที่ไม่มีค่าฤชาธรรมเนียม การดำเนินคดีผู้บริโภคที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง หรือการดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งที่มีคู่ความร้องขอตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไม่อยู่ภายใต้อาณัติ การสั่งการ และแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชา หรือผู้อื่นเพื่อให้สามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งคดี การสั่งคำร้องคำขอต่าง ๆ

การออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น ทั้งนี้นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีจะต้องบัญญัติกฎหมาย ใช้ ตีความกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรมด้วย ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม

3.1.3 การพัฒนาหลักนิติธรรมผ่านการประเมินหลักนิติธรรม

ด้วยความเป็นนามธรรมของหลักนิติธรรมการตรวจสอบการดำรงคงอยู่ของหลักดังกล่าวในสังคมใดสังคมหนึ่ง จึงไม่อาจกระทำได้โดยง่าย จำเป็นต้องอาศัยการประเมินจากปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ต้องการตรวจสอบหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องสร้างดัชนีชี้วัดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ในเริ่มแรก ขอบเขตของดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมที่มีการจัดทำขึ้น มักจำกัดอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น ดัชนีชี้วัดนี้เชื่อมโยงไปถึงมิติพื้นฐานของโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งพิจารณาในเรื่องของความสามารถ ศักยภาพ การบูรณาการ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ รวมถึงการพิจารณาคุณค่า โดยมีกรอบในการชี้วัดหลักนิติธรรมที่คณะผู้วิจัยนำมาศึกษาประกอบการพัฒนาหลักนิติธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายมิติ อาจกล่าวโดยสรุปกรอบตัวชี้วัดหลักนิติธรรมในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

(1) ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมโครงการยุติธรรมโลก (WJP)

เพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมในประเทศต่าง ๆ การสร้างความชัดเจนในหลักการดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ดังที่กล่าวแล้วว่าหลักนิติธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรม การจะตัดสินว่าหลักนิติธรรมมีอยู่หรือขาดหายไปในสังคมใดสังคมหนึ่ง จึงมิใช่สิ่งที่อาจกระทำได้โดยง่าย โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project : WJP) จึงได้จัดทำดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมและทำการจัดอันดับความเป็นนิติรัฐของประเทศต่าง ๆ ขึ้น เพื่อแปรเปลี่ยนความเป็นนามธรรมของหลักนิติธรรมให้เป็นสถิติตัวเลขโดยอาศัยเครื่องมือการวัดเชิงปริมาณ (quantitative measurement tool) ที่สะท้อนภาพของหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ[101] โดยโครงการ WJP ได้ให้กรอบของหลักนิติธรรมไว้ 4 ประการ ดังนี้

(1) **Accountable Government** รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงเอกชนที่ใช้อำนาจตามกฎหมายจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและอาจถูกตรวจสอบได้

(2) **Good Law** กฎหมายที่ใช้บังคับมีความชัดเจน มีการประกาศโฆษณาให้เป็นที่รับรู้ของประชาชน และมีความเป็นธรรม กฎหมายจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และสามารถคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนได้

(3) **Good Process** กระบวนการออกกฎหมาย ตลอดจนการบริหารกิจการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

---

[101] รายงานดัชนีชี้วัดการปกครองตามหลักนิติธรรม ประจำปี 2015 ได้จัดลำดับประเทศตามคะแนนที่ได้รับ เริ่มจาก 0 ถึง 1 ที่เป็นคะแนนสูงสุดตามที่ได้ปฏิบัติในรายงานของปีที่ผ่านมา คะแนนของแต่ละประเทศได้มาจากการประมวลผลข้อมูลและคำตอบจากประชาชนที่ถูกสุ่มเป็นตัวแทน ประเทศละ 1.000 คน รวมทั้งจากนักกฎหมายและนักวิชาการ อีกส่วนหนึ่งจากสามเมืองใหญ่ในแต่ละประเทศ รวม 102 ประเทศ และเขตปกครอง โดยมีองค์ประกอบในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ 8 องค์ประกอบ ซึ่งประกอบด้วย อำนาจของรัฐบาลที่มีขีดจำกัด ไม่มีคอร์รัปชัน รัฐบาลที่เปิดกว้าง สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ความสงบเรียบร้อยของสังคม การบังคับใช้กฎหมาย ความยุติธรรมทางแพ่ง ความยุติธรรมทางอาญา

(4) **Access to Justice** เมื่อมีคดีความทั้งทางแพ่งและอาญา ประชาชนจะต้องได้รับการประสิทธิประสาทความยุติธรรมในเวลาอันสมควร โดยไม่ชักช้า มีการพิจารณาคดีโดยศาลที่มีอำนาจ และมีความสามารถทางกฎหมาย องค์การตุลาการต้องมีจริยธรรมและมีความรับผิดชอบ และเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงหรือมีความเป็นกลาง ผู้พิพากษาต้องมีจำนวนที่เพียงพอ มีทรัพยากรสำหรับการบริหารกระบวนการยุติธรรมอย่างเพียงพอ

(2) การประเมินเพื่อการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงาน ก.พ.ร.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้การพัฒนาระบบราชการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ได้กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2551-พ.ศ.2555 เพื่อมุ่งเน้นและส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนราชการ จังหวัดองค์การมหาชนและสถาบันอุดมศึกษา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมสู่มาตรฐานสากลเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติจึงได้จัดทำเกณฑ์การประเมินเพื่อการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1.เพื่อใช้ประเมินหน่วยงานภาครัฐและจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐนำเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการยกระดับการกำกับดูแลองค์การตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีการกำกับดูแลองค์การตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน

4. เพื่อยกย่องชมเชยหน่วยงานภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลองค์การตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำหรับการจัดทำเกณฑ์เพื่อการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นได้ยึดหลักธรรมาภิบาลมาเป็นองค์ประกอบของเกณฑ์ โดยวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ร่วมระหว่าง

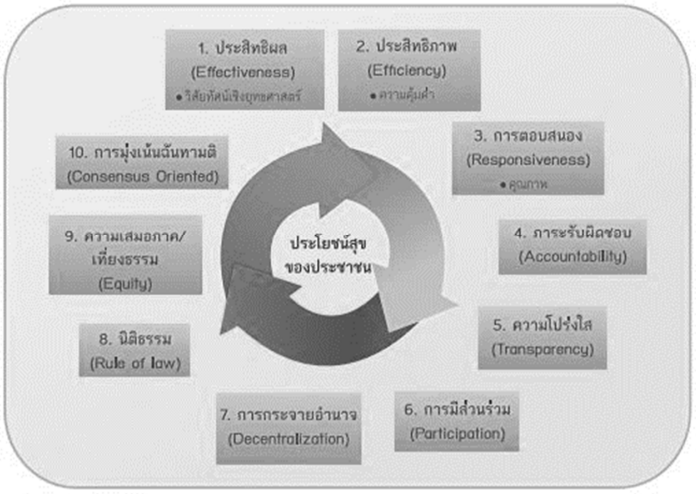
1) หลักการกำกับดูแลองค์การที่ดีซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ส่งเสริม เช่น นโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีเครื่องมือเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

2) หลักกฎหมายและแนวคิดการกำกับดูแลในประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งแนวทาง Corporate Governance ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

3) หลักธรรมาภิบาลของต่างประเทศ ได้แก่ World Bank, UNESCAP, UNDP, OECD 4) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้แก่ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ แนวคิดทางรัฐศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายปกครองเป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์จุดร่วมปัจจัยต่าง ๆ แล้ว ได้จัดประชุมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาจนได้ข้อสรุปว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้ในภาครัฐมี10 องค์ประกอบ ดังปรากฏในแผนภาพแสดงความเชื่อมโยงของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักกับการบริหารราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552)

แผนภาพที่ 1 : แผนภาพแสดงความเชื่อมโยงของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักกับการบริหารราชการ



ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร., 2552

ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันได้มีการกำหนดความหมายสำคัญของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 10 องค์ประกอบ โดยกำหนดให้**หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึงการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

โดยการพิจารณาความสำคัญหรือน้ำหนักแต่ละองค์ประกอบของการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) นั้น ได้นำข้อมูลจากหลักการและแนวคิดต่าง ๆ ได้แก่ World Bank, UNDP, OECD, IOD และ IMD รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551- พ.ศ. 2555) มาพิจารณาประกอบกับการหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์การที่ดีภายในประเทศ ซึ่งสามารถสรุปน้ำหนักความสำคัญของแต่ละองค์ประกอบ (ยกเว้นองค์ประกอบการมุ่งเน้นฉันทามติซึ่งในปัจจุบันจะยังไม่มีการ

พิจารณาให้น้ำหนัก เนื่องจากยังไม่ได้ระบุแนวทางการมุ่งเน้นฉันทามติอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน) ได้ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552)

แผนภาพที่ 2 : ค่าน้ำหนักองค์ประกอบของการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)

องค์ประกอบ	น้ำหนัก (%)
1. ประสิทธิผล	13
2. ประสิทธิภาพ	13
3. การตอบสนอง	12
4. ภาระรับผิดชอบ	12
5. ความโปร่งใส	13
6. การมีส่วนร่วม	13
7. การกระจายอำนาจ	7
8. นิติธรรม	10
9. ความเสมอภาค	7

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร., 2552

จากการกำหนดค่าน้ำหนักของ ก.พ.ร. ในส่วนของหลักนิติธรรมนั้นมีค่าน้ำหนักร้อยละ 10 และมีเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552)

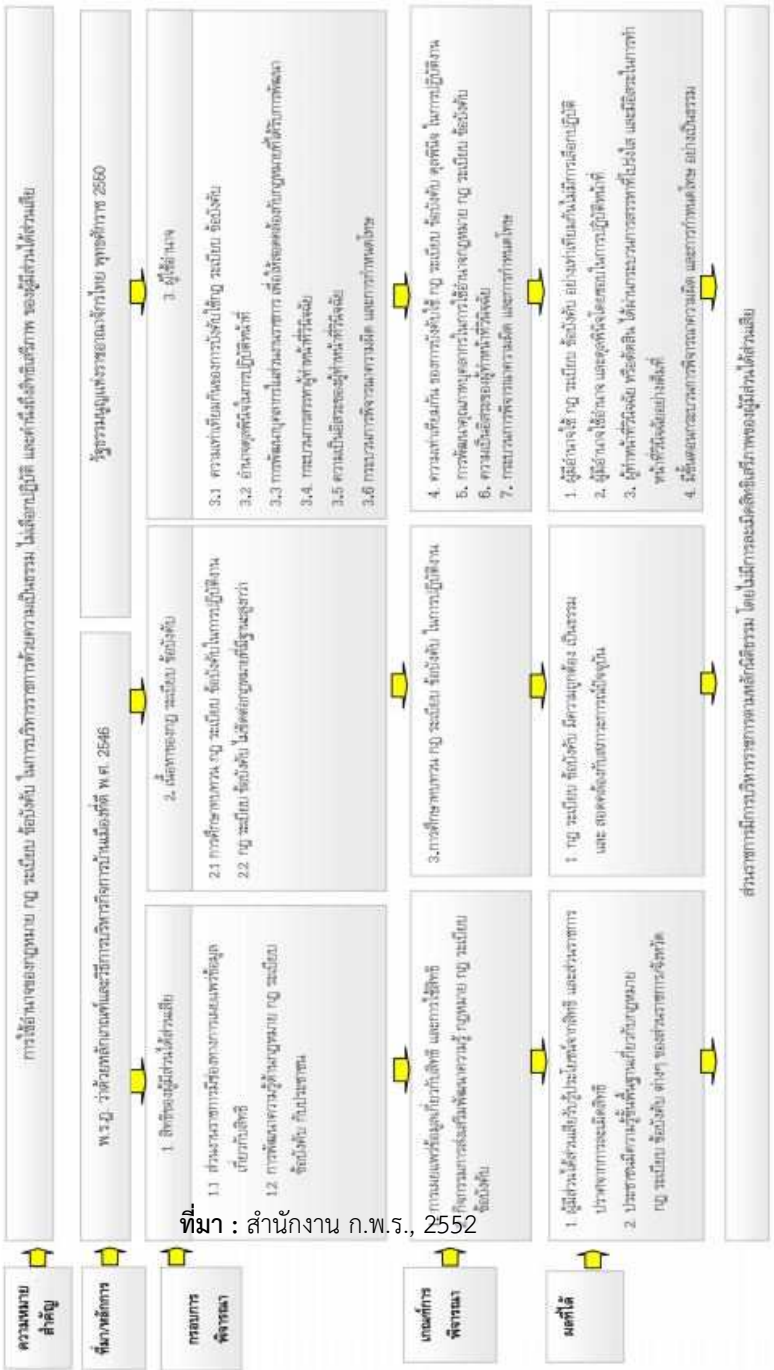
แผนภาพที่ 3 : เกณฑ์การพิจารณาองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

เกณฑ์การพิจาณา	น้ำหนัก (ร้อยละ)
1. การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ และการใช้สิทธิ	10
2. กิจกรรมการส่งเสริมพัฒนาความรู้ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ	5
3. การศึกษาทบทวน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการปฏิบัติงาน	10
4. ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ดุลพินิจ ในการปฏิบัติงาน	40
5. การพัฒนาคุณภาพบุคลากรในการใช้อำนาจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ	15
6. ความเป็นอิสระของผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย	15
7. กระบวนการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษ	5

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร., 2552

โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในเกณฑ์การประเมินที่ 8 ของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังแผนภาพต่อไปนี้ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2552)

แผนภาพที่ 4 : เกณฑ์การพิจารณาองค์ประกอบของหลักนิติธรรม



ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร., 2552

(3) การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local Performance Assessment : LPA)

การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ-อปท) หรือ Local Performance Assessment (LPA) จัดทำโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีความมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรู้สถานะของตนเองในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ว่ามีการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร มีจุดแข็ง จุดอ่อนอย่างไร ที่นำมาซึ่งการกำหนดแนวทางการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติราชการให้ดียิ่งขึ้นต่อไป นอกจากนี้ยังรับรู้ถึงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรให้มีการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ

จากบทบาทภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน อันจะส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการที่ดีและมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลนั้น จึงได้มีการกำหนดระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการ “ประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา และพัฒนาวิธีการรูปแบบ หลักเกณฑ์และมาตรฐานการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมัก เรียกกันว่า “การประเมิน Core Team” อันหมายถึงทีมประเมินที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มอบหมายให้จังหวัดแต่งตั้งบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นทีมตรวจประเมินมาตรฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งมีประมาณ 500 ทีม ในแต่ละปี ทั้งนี้ มีการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขจุดอ่อน ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำผลการประเมินในปีที่ผ่านมาเป็น “ฐานข้อมูล” เทียบเคียง นอกจากนี้ยังใช้ผลการประเมินในการกำหนดแนวทางนโยบาย โครงการเพื่อยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริงและทั่วถึงและผลจากการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการประเมิน ประเด็นการประเมินและเกณฑ์การประเมินรวมทั้งการปรับตัวชี้วัดในแบบประเมินให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แบ่งการประเมินประสิทธิภาพเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

ด้านที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ
ด้านที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา
ด้านที่ 3 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง
ด้านที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และการนำไปใช้ประโยชน์จากผลการประเมินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น “การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (สถ-อปท) หรือ “Local Performance Assessment” (LPA) เพื่อให้สอดคล้องกับการ “ส่งเสริม” อย่างเต็มที่

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แบ่งการประเมิน LPA ออกเป็น 4 ด้านคือ ด้านที่ 1 การบริหารจัดการ ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลัง และด้านที่ 4 การบริการสาธารณะนั้น เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านจะประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 30 หมวด 177 ตัวชี้วัด โดยแต่ละหมวดจะประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ไม่เท่ากัน ตามที่แสดงในภาพที่ 1.2 ดังนี้ ในด้านที่ 1 มีจำนวนตัวชี้วัดทั้งสิ้น 33 ตัวชี้วัด ด้านที่ 2 มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น 36 ตัวชี้วัด ด้านที่ 3 มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น 53 ตัวชี้วัด และด้านที่ 4 มีตัวชี้วัด ทั้งสิ้น 55 ตัวชี้วัดรวมทั้งหมดเป็น 177 ตัวชี้วัด โดยในแต่ละตัวชี้วัดจะมีระดับการให้ค่าคะแนนทั้งสิ้น 4 ค่าคะแนน ได้แก่

ค่าคะแนนที่ระดับ 0 หมายถึงไม่มีการดำเนินการ
ค่าคะแนนที่ระดับ 1 หมายถึง เริ่มมีการดำเนินการ
ค่าคะแนนระดับที่ 3 หมายถึง มีการดำเนินการแล้วแต่ยังไม่ครบถ้วนตามเป้าหมายที่กำหนด
ค่าคะแนนระดับที่ 5 หมายถึง มีการดำเนินการแล้วเสร็จและบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ซึ่งคณะทำงานฯ จะตรวจประเมินจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Assessment) ที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเนื้อหาสาระที่ตรงตามเป้าประสงค์ของตัวชี้วัดที่กำหนดโดยเกณฑ์ที่ใช้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินในตัวชี้วัดดังกล่าว อยู่ที่ค่าคะแนนระดับ 3 หรือคิดเป็นร้อยละ 60 ของผลการประเมิน

อย่างไรก็ดีจากการสภาพปัญหาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนจากการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นธรรมาภิบาลนั้น ผู้ศึกษาจะกล่าวในส่วนต่อไป

3.2 สถานการณ์เกี่ยวกับหลักนิติธรรมด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้การบริหารงบประมาณการเงินและการคลังมีความเป็นอิสระสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการลักษณะการเก็บภาษีในแต่ละชนิด รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐนั้น จากการศึกษาผลการปฏิบัติงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ยังคงพบปัญหาความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาเหตุหลักประการหนึ่งจากมาตรการทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ แม้รัฐจะนำมาตรการในการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้เพื่อบรรเทาปัญหา แต่ในสภาพความเป็นจริงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นปัจจัยก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่ทั่วถึงและไม่เท่าเทียม (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2554) เนื่องจากเมื่อได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีลดน้อยลง ทำให้เกิดผลต่อเนื่องในการใช้จ่ายทรัพยากรของท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพหรือมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างคุ้มค่าเท่าที่ควร (วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2554) นอกจากนี้จากการศึกษาพบปัญหาด้านการบริหารการคลังและการจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 7 ประการ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2559) กล่าวคือ

1) ปัญหาด้านความเป็นอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ปัญหาด้านบุคลากรที่รับผิดชอบหน้าที่บริหารงบประมาณและดูแลระบบการคลังและภาษีของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอและขาดทักษะในการปฏิบัติงาน

3) การขาดการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจส่งผลต่อระบบการบริหารงบประมาณ

4) การขาดการศึกษาระดับความสมดุลระหว่างนโยบายการคลังระดับมหาภาคและระดับท้องถิ่น

5) การกำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานในพื้นที่

6) ปัญหาในการกำหนดฐานภาษีบางประเภทไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7) ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานภาครัฐได้

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดประเด็นในการศึกษาเฉพาะเรื่องหลักนิติธรรมในหลักการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงหลักการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น (3.2.1) และสภาพปัญหาหลักนิติธรรมในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3.2.2)

3.2.1 หลักการบริหารการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การบริหารการเงิน การคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงหลักการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย (1) และกลไกในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2)

(1) หลักการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

ตามหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย มีหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นท้องถิ่นจึงมีดุลพินิจในการเลือกบริการสาธารณะที่เห็นว่ามีความจำเป็น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการนั้นนอกจากมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระตามกฎหมายแล้วยังต้องมีเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยซึ่งได้การมีระบบการคลังและการงบประมาณที่เป็นอิสระ

ระบบการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประกอบด้วยหลายส่วนสำคัญ กล่าวคือ ระบบรายได้และการจัดการรายจ่ายหรือที่เรียกว่าระบบการจัดทำงบประมาณของตนเอง สำหรับระบบรายได้นั้นการที่ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ได้มากก็จะมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามแผนงาน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอต่อความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเช่นกัน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีภารกิจสำคัญในการจัดหารายได้ ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นมีที่มาจากภาษีอากร

ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการประกอบการสาธารณูปโภคและเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง (ปรีชา สุวรรณทัต, 2555)

จากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการเงินการคลังของตัวเองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติรับรองหลักการคลังท้องถิ่นไว้ในมาตรา 250 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระทางการคลัง 4 ประการดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจ หน้าที่

3) รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

4) รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติรับรองความเป็นอิสระด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตรากฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่

1) กฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีนี้หมายถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542[102] มีสาระสำคัญในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบัญญัติไว้ในหมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร มาตรา 23-26 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มีเงินรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ใน 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 (2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 (3) กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครอง รูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24

[102] ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 และมาตรา 24 ข้างต้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับในรูปแบบอื่น ๆ อีก 14 ประเภท เช่น รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าบริการ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ หรือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น

2) กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 250 วรรคสี่ ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน และในวรรค 1 และวรรค 5 แห่งมาตราดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวสและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันปรากฏเพียงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ที่ได้กำหนดให้มีคำนิยาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีท้องถิ่น ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุน เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้มีความชัดเจนขึ้นและกำหนดที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่มิใช่ภาษีอากรรวมถึงฐานภาษีอากรในลักษณะต่าง ๆ และอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและรายได้ประเภทอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับ **“หลักการบริหารการคลังและการงบประมาณ”** ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการได้แก่ หลักความเป็นอิสระทางการคลัง หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง หลักความรับผิดชอบทางการคลัง และหลักความเสมอภาคทางการคลัง โดยรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2541)

1) หลักความเป็นอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy)

หลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังในด้านต่าง ๆ เช่นการมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากร (recurrent taxes and revenues) อย่างเพียงพอต่อภารกิจในการจัดบริการสาธารณะ ตามหลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการทำให้เกิดความไม่แน่นอน ชัดเจนในทิศทางการพัฒนาขาดเสถียรภาพด้านรายได้และส่งผลต่อความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในที่สุด แต่อย่างไรก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีอากรอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนา โดยเฉพาะเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ในกรณีดังกล่าวท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นในการใช้เงินจำนวนมากกว่าเงินรายได้ที่จัดเก็บได้ตามปกติ ดังนั้นจากหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกู้เงิน (debt financing) ตามเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่ในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ด้าน กล่าวคือ การกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีและการแสวงหารายได้อื่น ๆ และการกระจายรายได้ในการจัดทำงบประมาณและการเบิกจ่าย

หลักความเป็นอิสระทางการคลังนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระทางการคลังใน 3 ด้านประกอบกัน อันได้แก่ ประการแรก ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ เกี่ยวข้องกับขอบเขตของอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้ของรัฐเพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในระบบเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการใช้จ่าย (Expenditure Autonomy) ในการตัดสินใจใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และประการที่สามความเป็นอิสระในการกู้ยืม (Local Borrowing Autonomy) ในการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาหาเงินทุนเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะในกรณีที่มีทรัพยากรและงบประมาณอย่างจำกัดรวมถึงการจัดหาเงินทุนเพื่อมาชดเชยการขาดดุลของการคลังท้องถิ่นด้วย

2) หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (self-reliance principle)

หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลังสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นในการจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีฐานรายได้ที่มีเสถียรภาพไม่ผันผวนตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสามารถสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ

3) หลักความรับผิดชอบทางการคลัง (fiscal responsibility)

ในการดำเนินการทางการคลังและการงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลัง (fiscal discipline) กล่าวคือเป็นการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรัดกุมให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดวินัยทางการคลังทั้งในรูปของกรอบและแนวทางการปฏิบัติโดยมีทั้งส่วนที่ตราไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณ เงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะด้วย ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารงบประมาณให้เกิดดุลยภาพในการใช้จ่ายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

4) หลักความเสมอภาคทางการคลัง (fiscal equality)

หลักความเสมอภาคทางการคลังเป็นหลักการที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรที่เพียงพอต่อความต้องการด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการขั้นพื้นฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

(2) กลไกในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังที่แยกจากการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางในบางประการ เช่น อำนาจในการจัดเก็บค่าบริการในบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นในท้องถิ่น อำนาจในการหารายได้จากภาษีบางประเภท เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ การให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกู้ยืมเงิน และการโอนรายได้ส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายบางอย่างหรือการใช้จ่ายทั่วไป ทั้งนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า[103]

ในการศึกษากระบวนการด้านการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีข้อพิจารณาใน 3 ประการสำคัญ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ (ก) การบริหารงบประมาณ (ข) และกลไกในการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ค) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(ก) การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กำหนดขั้นตอน วิธีการในการจัดทำงบประมาณและให้การงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกอบด้วย ประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประมาณการรายรับโดยทั่วไปแบ่งเป็น 6 ประเภท กล่าวคือ

1) รายได้จากภาษีอากร 4 ประเภท ได้แก่ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นที่มีการคิดค่าบริการที่เก็บจากผู้ใช้บริการตามที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น[104] ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (Surcharge Taxes) หรือแบ่งให้ (Shared Taxes)[105] ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีอื่น ๆ [106]

---

[103] มาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

[104] ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์

[105] ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา ภาษีการพนัน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้

[106] เช่น ภาษีเพื่อการศึกษา ภาษีการค้าปลีกน้ำมัน ภาษีการค้าปลีกยาสูบ

2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะฯ ค่าใบอนุญาตก่อสร้างและปรับปรุงอาคาร

3) เงินอุดหนุน ซึ่งเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณอุดหนุนให้แก่หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนเพื่อให้ดำเนินการตามภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559 โดยแบ่งเงินอุดหนุนเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (3.1) เงินอุดหนุนทั่วไป ไม่ได้ระบุรายการใช้จ่ายเงินไว้เป็นการเฉพาะ เทศบาลสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการใด ๆ ก็ได้ โดยจัดสรรตามจำนวนประชากรในเขตเทศบาลในอัตรา 120 บาทต่อประชากร 1 คน (3.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้ใช้จ่ายในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยเฉพาะ[107] จัดสรรตามรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นใดที่มีรายได้มากจะจัดสรรให้น้อย ส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อยจะจัดสรรให้มากและต้องจัดสรรให้สอดคล้องกับพื้นที่และประชากรในพื้นที่นั้น ๆ (3.3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ เป็นเงินอุดหนุนที่ให้แก่เทศบาลตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด โดยความเห็นชอบของสำนักงบประมาณและกรมการปกครอง

4) เงินกู้ ในกรณีที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสามารถขอกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ในมาตรา 28 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับจากเงินกู้จากกระทนวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ [108] และเงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ[109] โดยให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นขอบจากคณะรัฐมนตรี เช่นการกู้เงินจากเงินกองทุนของกระทรวงมหาดไทยนำมาเป็นรายรับที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้[110] แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงินได้นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทได้กำหนดอำนาจให้ความเห็นชอบไว้แตกต่างกัน อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้การกู้ยืมเงินต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นไม่ต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นและไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี[111] องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดเงื่อนไขการกู้เงินไว้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเท่านั้น โดยไม่ต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น[112] หรือในกรณีกรุงเทพมหานครกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรงกรุงเทพมหานคร[113] หรือในกรณีเทศบาลต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[114] ในประเด็นดังกล่าวเป็นการที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันแต่ไม่มีความขัดแย้งกันโดย พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครอง

---

[107] เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข

[108] มาตรา 28 (9) พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

[109] มาตรา 28 (10) พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

[110] กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) หรือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.)

[111] มาตรา 83 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

[112] มาตรา 73 (7) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

[113] มาตรา 117 (8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

[114] มาตรา 66 (6) และมาตรา 66 วรรค 2 พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่2) พ.ศ. 2498

ส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่การพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะมีอำนาจในการกู้เงินเช่นไร ต้องพิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

5) เงินสะสม ซึ่งเป็นเงินสะสมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลสามารถใช้เงินออมของตนได้ด้วย ซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของตน[115]

6) รายได้พิเศษอื่น ๆ เช่นรายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด

สำหรับกระบวนการในการจัดทำงบประมาณนั้นดำเนินการตามระเบียบของกระทรวง มหาดไทย ทั้งในเรื่องวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การรับเงิน เบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายโดยให้ใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ โดยมีการจำแนกตามแผนงานโครงการที่มีเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิตและตัวชี้วัดผลสำเร็จ รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่มีความชัดเจน[116] ในส่วนของงบประมาณรายรับให้แบ่งตามแหล่งที่มาของรายรับ และงบประมาณรายจ่ายกำหนดให้ต้องระบุให้จำแนกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน โดยรายจ่ายประจำให้ระบุรายละเอียดแบบแสดงรายการ (Line item) ตามหมวดหมู่ที่กำหนด เช่น เงินเดือนและค่าจ้าง รายจ่ายสำหรับการเดินทาง และรายจ่ายสำหรับค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ นอกจากนี้ในการจัดทำงบประมาณยังให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ การบูรณาการงบประมาณในมิติเชิงพื้นที่ (Area) โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ร่วมกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย ในการพิจารณางบประมานนั้นได้กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติ[117] หลังจากสภาท้องถิ่นอนุมัติร่างงบประมาณแล้ว จึงนำงบประมาณเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ[118] หากไม่เห็นชอบให้มีการส่งร่างงบประมาณดังกล่าวไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเห็นชอบโดยใช้เสียงข้างมาก 2 ใน 3 เพื่ออนุมัติใช้เป็นงบประมาณประจำปีต่อไป

จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า แม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณให้คำนึงถึงความจำเป็นในการแก้ปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลัก

---

[115] องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งนำเงินสะสมของตนในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปีไปยังกรมการปกครองเพื่อฝากในธนาคาร ในระยะ 3 เดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป สำหรับเทศบาล เทศบาลแต่ละแห่งก็จะนำเงินสะสมของตนในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปีไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อฝากในธนาคารภายใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ

[116] หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ ว 1672 ลว. 27 มิ.ย.57 และหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมากที่ มท 0808.2/ว 1657 ลว. 16 ก.ค. 56

[117] หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท.0808.2/ว 884 ลว. 14 มี.ค. 50 และ หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมากที่ มท 0808.2/ว 3373 ลว. 4 ต.ค. 50

[118] พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 53, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 87

แต่เนื่องจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เพียงพอที่จะจัดสรรตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่าการจัดทำแผนงาน โครงการยังปรากฏการแทรกแซงจากภาคการเมือง จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีรายงานการศึกษาของธนาคารโลกระบุว่ารูปแบบงบประมาณในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการจัดทำงบประมารแบบแสดงรายการในรายละเอียดของค่าใช้จ่ายเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการควบคุมทางการเงิน แต่ไม่ได้สะท้อนการจัดลำดับความสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งสามารถแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวได้โดยการจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program budgeting) และมุ่งไปสู่การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance based budgeting) (ธนาคารโลก, 2559)

นอกจากนี้การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจัดหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการอนุมัติร่างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานรวมทั้งการคลังท้องถิ่น แม้จะประสงค์ให้มีการลดความเสี่ยงด้านการคลังของรัฐและเป็นกลไกในการเข้าไปควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบ แต่ก่อให้เกิดช่องว่างในการเข้าไปแทรกแซงการปรับเปลี่ยนร่างงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายส่วนกลางได้เช่นเดียวกัน (ธนาคารโลก, 2559)

(ข) การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลจึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ “บริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลและงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณ ด้วยความโปร่งใส เป็นไปตามแผนงานและเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และสามารถตรวจสอบได้”[119] นอกจากนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 104/2557 ประกาศ ณ วันที่ 21 กรกฎาคม 2557 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ นโยบาย ประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติอย่างเคร่งครัด โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบด้วย

(ค) กลไกการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับดำเนินการด้านงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบและการตรวจสอบภายในเรื่องข้อมูลบัญชีและการเงิน แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยรับตรวจมีจำนวนมากและระบบการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเริ่มการตรวจสอบเมื่อเกิดข้อร้องเรียนการใช้เงินงบประมาณที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของหน่วยรับตรวจ ซึ่งเป็นการตรวจสอบในเชิงปราบปรามและไม่ส่งผลในการตรวจสอบเชิงป้องกันเท่าที่ควร นอกจากการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังทำหน้าที่ใน

[119] หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ ว 1208 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557

การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ดี กลไกในการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการตรวจสอบโดยภาคประชาชนซึ่งยังไม่ปรากฏการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความเกรงกลัวต่ออิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่น และในบางกรณีการตรวจสอบโดยภาคประชาชนที่ได้ร้องเรียนปัญหาไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็พบว่ามีข้อบกพร่องในกระบวนการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้ให้ข้อมูลและระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนที่ใช้เวลานานอันส่งผลต่อความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3.2.2 สภาพปัญหาของการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาปัญหาที่พบจากข้อทักท้วงเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการงบประมาณและบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบปัญหาซึ่งจำแนกได้ 4 ลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาด้านรายได้และการจัดทำงบประมาณ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักประสบปัญหาในด้านการบริหารด้านการจัดเก็บรายได้ซึ่งบางครั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านการเงินและบัญชีโดยเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามระเบียบเกิดความไม่โปร่งใสเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจในการปฏิบัติงาน (ชิษณุชา บุญเครือ, 2551) จากการศึกษาพบว่ากการดำเนินการจัดทำงบประมาณมีข้อบกพร่องที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบจากการดำเนินการในแต่ละด้านโดยอาจจำแนกได้ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ (ก) ด้านการจัดเก็บภาษี (ข) และด้านการจัดทำงบประมาณ (ค) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) ด้านรายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และส่วนที่สอง กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สำหรับกลุ่มแรกได้แก่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 66 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2497 ในมาตรา 10-13 และมาตรา 15 ได้กำหนดที่มาของรายได้ของเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 74-82 กำหนดที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 109-114 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดที่มาของรายได้ของกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 80-83 และมาตรา 87-90 ซึ่งได้กำหนดที่มาของรายได้ของเมืองพัทยา โดย “รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง” หมายถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บจากรายได้ภาษีอากรและที่ไม่ใช่

ภาษีอากรภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เป็นต้น

จากผลการศึกษาพบว่าการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีรายงานกรณีปัญหาในการจัดเก็บรายได้ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการคลังและการงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ โดยมีสาเหตุจากหลายประการโดยสรุปดังนี้

1. มีการจัดเก็บรายได้ไม่ถูกต้องและครบถ้วนตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เช่นการคำนวณรายได้ที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่แท้จริง

2. มีการประมาณการรายรับไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง แต่ใช้ประมาณการรายรับจากปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดช่องทางในการทุจริตได้

(ข) ด้านการจัดเก็บภาษี

รายได้ภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บมีหลายลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รายได้ภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดหาเอง ได้แก่ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน ได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม รายได้ภาษีอากรที่เทศบาลจัดหาเอง ได้แก่ ภาษีอากรที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นต้น และรายได้ภาษีอากร ที่กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ซึ่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล มาจากกฎหมายที่สำคัญได้แก่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 ภาษีท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยานั้นมีรายได้ภาษีอากรได้แก่ ภาษีอากรที่กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครหรือเทศบาลเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองตามกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน ได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่เกิดปัญหาโดยเฉพาะกรณีการทักท้วงโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในหลายประการสรุปได้ดังนี้

1. การไม่จัดทำหรือไม่ได้ปรับปรุงแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน[120] ซึ่งเครื่องมือที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้เพิ่มประสิทธิภาพในรับชำระภาษีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเป้าหมายที่ข้อมูล

[120] ดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินนั้นมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามกฎหมายการสาธารณสุข และนอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถนำไปใช้ในการวางแผนการบริหารงานในด้านอื่นได้ เช่น การวางแผนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ การวางแผนด้านการพัฒนาชุมชน การวางแผนด้านการวางผัง

เกี่ยวกับทรัพย์สินภายในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่จัดเก็บและผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ๆ ที่มีหน้าที่ชำระภาษี โดยจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ยังพบว่าในการจัดเก็บภาษีไม่ได้นำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนคุมทรัพย์สินไปใช้ในการจัดเก็บภาษีจริงจัง กล่าวคือใช้วิธีการบริหารจัดเก็บภาษีโดยที่เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้แจ้งรายละเอียดทรัพย์สิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจสอบดังนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง รวมทั้งไม่ได้สำรวจและปรับปรุงฐานข้อมูลแหล่งที่มาของรายได้ให้เป็นปัจจุบัน[121]

2. ไม่มีการกำหนดราคามาตรฐานกลางสำหรับค่าเช่าเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการประเมินค่ารายปี ของทรัพย์สินเพื่อคำนวณภาษีกรณีที่ไม่อาจหาค่าเช่าอนสมควรหรือหาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของประกอบกิจการเอง พบว่าส่วนใหญ่มิได้กำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางฯ หรือมีการกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางฯ แต่ไม่ครอบคลุมทุกประเภททรัพย์สินในพื้นที่ที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น บ่อบำบัดน้ำเสีย ลานคอนกรีต ถนนคอนกรีต สนามฟุตบอล ศาลา ป้อมยาม ถนนลาดยางแอสฟัลต์ สนามหญ้า ที่ดินที่ไม่มีการปรับปรุงสภาพหรือปรับปรุงสภาพแล้วเป็นลานดิน ดังนั้นการไม่กำหนดค่าเช่าราคามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรส่งผลต่อการประเมินค่ารายปีเพื่อคำนวณการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุดที่ มท 0307/ว2393 ลว. 10 กันยายน 2536 เรื่องซักซ้อมแนวทางการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2536

3. การจัดเก็บรายได้ไม่ถูกต้องและครบถ้วน ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินประเภทต่าง ๆ มีการคำนวณที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งมีกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการไม่ดำเนินการตามระเบียบในหลายกรณี ดังจะยกเป็นตัวอย่างในการคำนวณค่ารายปีในการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริง

- กรณีโรงเรือนประเภทโรงงานอุตสาหกรรมที่ติดตั้งส่วนควบเป็นเครื่องจักรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนวณเฉพาะโรงเรือนและราคาเครื่องจักรที่ไม่ใช่มูลค่าของเครื่องจักร โดยมิได้นำมูลค่าเครื่องจักรสุทธิและอัตราดอกเบี้ยสถาบันการเงินที่ให้ประโยชน์สูงสุด ณ เวลานั้น ๆ มาคำนวณเพื่อหาค่ารายปีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 13 และ หนังสือกรมการปกครองที่ มท 0313.5/ว 1771 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2545 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการจัดเกบภาษีโรงเรือนและที่ดิน

- กรณีไม่ได้นำพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ พื้นที่ต่อเนื่องหรือส่วนควบมาคำนวณค่ารายปี เช่น ลานจอดรถ ลานคอนกรีต บานพักคนงาน สนามกีฬา บ่อบำบัดน้ำเสีย โรงจอดรถ โรงน้ำแข็ง ป้อมยาม ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น อพาร์ตเม้นท์ แมนชั่น หอพัก ไม่คำนวณรวมพื้นที่ประกอบธุรกิจต่าง ๆ รวมเป็นค่ารายปีเพื่อคำนวณภาษีโรงเรือนที่ต้องแจ้งชำระในรายการ ภงด. 2 เช่น ร้านเสริมสวย ร้านอินเตอร์เน็ต ร้านซักอบรีด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ไม่เป็นไปตามความเป็นจริงก่อให้เกิดความเสียหายกับทางราชการ ทั้งนี้เกิดจากหลายสาเหตุทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจที่จะไม่คำนวณรวมไว้เป็นค่ารายปี หรือกรณีที่ไม่ตรวจสอบการจดแจ้งของเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน

เมือง การวางแผนป้องกันภัยสาธารณะหรือช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ ฯลฯ โดยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจะรวบรวมรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต่าง ๆ ของประชาชนทั้งของบุคคลและนิติบุคคลภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

[121] ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550

4. กรณีลูกหนี้ภาษีอากรของท้องถิ่น เช่น การจัดทำรายละเอียดผู้เสียภาษีประเภทการจัดทำเกณฑ์รายได้ค้างรับ (กค.1)[122] ไม่ถูกต้องโดยไม่นำรายละเอียดผู้ที่อยู่ในข่ายต้องชำระภาษีจากทะเบียนคุมภาษี โดยถือยอดเงินภาษีที่เคยประเมินในปีล่าสุด หรือในกรณีผู้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องชำระภาษีแต่ไม่ได้ยื่นแบบประเมินภาษีเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ทำการประเมินและแจ้งการประเมินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน พ.ศ. 2547 มาตรา 24 ทวิ หรือกรณีตั้งลูกหนี้ค่าภาษีไม่ถูกต้อง เป็นต้น

(ค) ด้านการจัดทำงบประมาณ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนงบประมาณทันตามกำหนดเวลา ควรจัดเตรียมงบประมาณให้เป็นไปตามขั้นตอนของการพิจารณาทุกลำดับอย่างถูกต้อง โครงการที่จะดำเนินการไม่มีการจัดลำดับความสำคัญในเชิงพื้นที่ที่จะดำเนินการ รวมทั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ขาดความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณ (สนอง บุญเพิ่ม และคณะ, 2556) มีปัญหาในการระบุรายละเอียดของโครงการ กิจกรรมและระยะเวลาการดำเนินการในบัญชีโครงการ กิจกรรม และงบประมาณ ไม่ครบถ้วน[123] รวมทั้งมีการจัดทำงบประมาณไม่สอดคล้องกับภาระการถ่ายโอน การจัดทำแผนไม่สอดคล้องกับงบประมาณเนื่องจากความล่าช้าของหนังสือสั่งการ และงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้เกิดปัญหาการเบิกตัดปี (กรรณิการ์ ประมูลจักโก และเชิงชาญ จงสมชัย, 2559)

สำหรับปัญหาด้านการจัดทำแผนการดำเนินการ[124]นั้น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.2/ว 4298 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2548 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการดำเนินงาน ตามระเบียบฯ ข้อ 26 และ 27 เป็นไปในแนวทางเดียวกันจึงได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนการดำเนินงานดังนี้ 1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนา ของเทศบาล หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงานเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น 2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันและต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อยสามสิบวัน

---

[122] ระบบบัญชีเกณฑ์ค้างรับ กำหนดให้จัดทำบัญชีรายละเอียดผู้อยู่ในข่ายชำระภาษี (กค.1) ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการคุมผู้ที่อยู่ในข่ายชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายไว้ เพื่อติดตามการเรียกเก็บภาษีให้ได้รับครอบถ้วนและประมาณการรายได้ภาษีในปีงบประมาณสำหรับบัญชีผู้ค้างชำระภาษี กค. 2 ตั้งขึ้นจากผู้ค้างชำระภาษีในบัญชีรายละเอียดผู้อยู่ในข่ายชำระภาษี (กค.1) กรณีผู้อยู่ในข่ายชำระภาษีนั้นยังไม่มีการประเมินภาษีจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่ใช่ผู้ค้างชำระภาษีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

[123] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.2/ว 4298 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2548 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

[124] แผนการดำเนินงานมีส่วนช่วยในการเป็นเครื่องมือด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายประการ อาทิ 1) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนที่แยกออกมาจากแผนพัฒนาและมีลักษณะเป็นแผนดำเนินการ (Action Plan) 2) เป็นแผนที่แสดงถึงเป้าหมาย รายละเอียด กิจกรรม งบประมาณ ระยะเวลาที่ชัดเจน และแสดงถึงการดำเนินงานจริง 3) มีข้อมูลจากหน่วยงานอื่นที่จะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่เทศบาล

นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่าคณะกรรมการติดตามผลแผนพัฒนาท้องถิ่นทำหน้าที่ไม่ครบถ้วน เช่น ไม่ได้กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนา ไม่ได้รายงานผลของปีงบประมาณนั้น ๆ ต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งไม่ได้มีการประกาศผลการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ

ดังนั้นเพื่อให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิผล โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความผาสุก ความสงบและปลอดภัย รวมทั้งความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้ใช้อำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 4 จัดทำแนวทางการจัดทำงบประมาณและซักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณและการดำเนินการด้านงบประมาณเป็นตัวอย่างในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 3028 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2561 เรื่องซักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อกำชับสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติสรุปได้ดังนี้

1. การตั้งงบประมาณด้านรายรับจากรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุนทั่วไป และการตั้งงบประมาณด้านรายจ่ายให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวง ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน รวมทั้งแนวนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยโดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณตามแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ กำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อให้การเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24 กรณีผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณไม่ทันตามกำหนดเวลา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเหตุที่เสนอไม่ทันและผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งเร่งรัดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณภายในกำหนดเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นปีงบประมาณ[125]

3. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาการทุจริตของรัฐบาลให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม โครงการประเภทงานก่อสร้างให้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการ โดยแสดงราคากลาง ค่าวัสดุครุภัณฑ์ ค่าแรงและราคาต่อหน่วย และให้จัดทำเป็นเอกสารแยกต่างหากจากร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี จัดส่งให้สภาท้องถิ่นพร้อมกับร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ

---

[125] ให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 104/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545 หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมากที่ มท 0808.3/ว 322 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2547 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 0666 ลงวันที่ 30 มกราคม 2558

พร้อมกับร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาก่อนล่วงหน้า หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

นอกจากนี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเมื่อประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว โดยกำหนดให้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ให้ดำเนินการเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและโปร่งใส โดยให้นำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ ประชาสัมพันธ์ แผนงาน โครงการ ประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุน หรือโครงการสำคัญ ๆ โดยเผยแพร่ในเว็บไซต์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการจัดหาพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

เช่นเดียวกับการกำหนดให้มีการรายงานตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลและเพื่อเป็นการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งสำเนาข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังจังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศใช้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 39 และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณให้ประชาชนทราบ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 40

(2) ปัญหาด้านการเงิน การบัญชีและการพัสดุ

สำหรับปัญหาหลักของการเงิน การบัญชีและการพัสดุนั้น จากการศึกษาพบว่ามีการเบิกจ่างเงินไม่เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เช่น การเบิกค่าใช้จ่ายการเดินทางไปราชการ การฝึกอบรมของบุคคลภายนอก การจัดทำรายรับรายจ่ายไม่เป็นไปตามความเป็นจริง

สำหรับปัญหาด้านการจัดทำบัญชีและพัสดุ เช่น กรณีการจัดทำคำขอพัสดุเองโดยไม่ได้เสนอผู้บริหารแต่งตั้งผู้ควบคุมและคณะกรรมการตรวจการปฏิบัติงานเป็นการไม่ดำเนินตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ รวมถึงการจัดซื้อต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ รวมทั้งไม่มีการจัดทำบัญชีคุมรายรับรายจ่ายพัสดุและพบว่าการจัดทำบัญชีไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง

นอกจากนี้ปัญหาที่พบบ่อยครั้งคือปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2534[126] รวมทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างไว้ แต่อย่างไรก็ดียังปรากฏว่ามีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับระเบียบและปรากฏการใช้จ่ายงบประมาณโดยทุจริต เอื้อต่อประโยชน์ของพวกพ้อง และใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน อาทิ การขออนุมัติใช้เงินไม่เป็นไป

[126] ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2534 สิ้นผลบังคับใช้ และใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2560

ตามระเบียบ การทำหลักฐานในการทำสัญญาที่เป็นเท็จ การตรวจรับไม่ครบถ้วนหรือไม่ตรงตามรายการ การปลอมแปลงเอกสารการจ่ายเงิน การยักยอกเงินโดยปลอมลายมือชื่อผู้เบิกจ่าย การกำหนดเงื่อนไขในการประกวดราคาที่ไม่เป็นธรรม การสมยอมในการประกวดราคา การตกลงกับคู่สัญญาในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง การปกปิดข้อมูลข่าวสารในการจัดซื้อจัดจ้าง การข่มขู่ไม่ให้เข้าประมูล รวมทั้งการบรรจุโครงการที่ไม่มีความจำเป็นในการใช้งบประมาณ หรือแม้กระทั่งการเสนอโครงการที่ไม่มีการดำเนินโครงการจริงแต่มีการรับงานและอนุมัติงบประมาณให้กับบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ประกาศ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553 และหนังสือกรมบัญชีกลาง และรวมถึงพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีผลใช้บังคับในวันที่ 23 สิงหาคม 2560 เป็นต้นไปอีกด้วย

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการที่ผู้รับผิดชอบทั้งระดับปฏิบัติการและระดับบริหารขาดความรู้ความเข้าในในการปฏิบัติตามขั้นตอนกระบวนการตามกฎหมาย ระเบียบ ขาดการประสานงานระหว่างผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งการปล่อยปละละเลย ขาดความเอาใจใส่ในการทำงานที่ได้รับมอบหมาย และระบบควบคุมภายในขาดประสิทธิภาพ

(3) ปัญหาด้านการใช้จ่ายเงินไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง

จากการศึกษาพบว่าสภาพปัญหาหลักของการใช้จ่ายเงินไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่เกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่

(ก) การไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

ปัญหาการไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดได้หลายกรณีเช่น การบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนก่อให้เกิดการตีความ การไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ และการไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอำนาจหน้าที่ เช่นกรณีดังตัวอย่างต่อไปนี้

- การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่

กรณีเทศบาล ก. เบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้เทศบาล ข. เพื่อดำเนินการร่วมเป็นเจ้าภาพโครงการแข่งขันกีฬา 5 เทศบาล ซึ่งเป็นการแข่งขันระหว่างคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเทศบาลที่เข้าร่วม จำนวน 5 แห่ง โครงการแข่งขันกีฬาดังกล่าวจัดขึ้นเพื่อให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคนเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์และความสามัคคี ซึ่งไม่เป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างใด และตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งนักกีฬาหรือนักกรีฑาเข้าร่วมแข่งขันหรือรับเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขัน ซึ่งกรณีดังกล่าวข้างต้น เทศบาลสามารถส่งนักกีฬาเข้าร่วมการแข่งขันและเบิกค่าใช้จ่ายตามหนังสือสั่งการ ที่กำหนดไว้แทนการจ่ายเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ระงับการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนในลักษณะ ดังกล่าวสั่งกำชับ กำกับดูแลผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องในการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงิน ถือปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และหากในปีงบประมาณถัดไปเทศบาลยังเบิกจ่ายเงินอุดหนุนกรณีเช่นนี้อีก กรณีดังกล่าวสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดให้เทศบาลนำเงินดังกล่าวส่งคืนคลัง และพิจารณาโทษวินัยทางงบประมาณการเงินและการคลัง

- การดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรม

เทศบาลจัดโครงการส่งเสริมความเป็นเลิศทางกีฬา เบิกเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อค่าชุดลูกเสือ-เนตรนารี ชุดอุปกรณ์รองเท้า เพื่อใช้สำหรับให้นักกีฬาทุกประเภทที่เข้าใหม่ ทศบาลฯ ชี้แจงว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อค่าชุดลูกเสือ-เนตรนารี ชุดอุปกรณ์รองเท้า เป็นการเบิกจ่ายมีความจำเป็นตามอำนาจหน้าที่และคิดว่าปฏิบัติถูกต้อง ซึ่งการจัดซื้อชุดลูกเสือ-เนตรนารี และรองเท้า ครั้งนี้โรงเรียนยังไม่ได้รับเงินจัดสรรจากรัฐบาลในโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพและโรงเรียนไม่ได้จัดซื้อชุดลูกเสือ-เนตรนารี และรองเท้าให้นักเรียนทุกคน แต่ได้พิจารณาให้กับนักเรียนที่ยากจนและด้อยโอกาส ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาลฯมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตัดสินใจและการจัดซื้อชุดลูกเสือ-เนตรนารี และรองเท้าในครั้งนี้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการส่งเสริมความเป็นเลิศทางกีฬา ข้อที่ 2 เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ปกครอง เนื่องจากนักเรียนส่วนใหญ่เป็นเด็กด้อยโอกาสและครอบครัวยากจน ถ้านักเรียนไม่มีชุดลูกเสือ-เนตรนารี และรองเท้าสวมใส่ในวันที่มีการเรียนการสอนวิชาลูกเสือ-เนตรนารี จะทำให้ตัวนักเรียนเองรู้สึกมีปมด้อย และทำให้ไม่เหมือนเพื่อนจึงจำเป็นต้องจัดหาให้

ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 (1), 53 (1), 50 (6) และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(9) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ในด้านการศึกษา “กีฬา” ตามราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “กิจกรรม หรือการเล่นเพื่อความสนุก เพลิดเพลิน เพื่อความแข็งแรงของร่างกายหรือเพื่อผ่อนคลายความเคร่งเครียดทางจิต ตามหลักแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมัครสมาน สามัคคี รู้แพ้ รู้ชนะ รู้อภัย รู้ถึงขีดความสามารถของตนเองการบริหารจัดการ การแก้ปัญหาอุปสรรคเฉพาะหน้า รวมทั้งสอนให้รู้จักการทำงานเป็นทีม การใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น และการยอมรับผลที่ตามมาจากการกระทำของตัวเอง ไม่ว่าดีหรือร้าย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า การศึกษาในความหมายดังกล่าวหมายถึง “เครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทัศนคติ ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพ การพัฒนา ประเทศก็ย่อมทำได้สะดวกราบรื่น ได้ผล ที่แน่นอนและรวดเร็ว แต่การจัดโครงการส่งเสริมความเป็นเลิศทางกีฬาโดยที่เทศบาล จัดซื้อค่าชุดลูกเสือ-เนตรนารี ชุดอุปกรณ์รองเท้า เพื่อใช้สำหรับให้นักกีฬาทุกประเภทที่เข้าใหม่ในปีการศึกษา 2554 นั้น เป็นการดำเนินการจัดซื้อชุดลูกเสือ-เนตรนารี และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16 (9) (10) กำหนดอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาและการสังคม

สงเคราะห์การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ควรเป็นเรื่องการให้ทุนการศึกษาโดยมีคณะกรรมการกำหนดและประเมินเด็กด้อยโอกาสเพื่อนำมาพิจารณาให้ทุนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 1365 ลงวันที่ 30 เมษายน 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษา และผู้ด้อยโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอุปกรณ์การศึกษาและเครื่องแต่งกายมิใช่นำมาเบิกจ่ายในโครงการส่งเสริมความเป็นเลิศทางกีฬาและไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่เทศบาลออกค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อค่าชุดลูกเสือ-เนตรนารี ชุดอุปกรณ์รองเท้าเพื่อใช้สำหรับให้นักกีฬาทุกประเภทที่เข้าใหม่นั้น จึงไม่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชดใช้เงินส่งคืนเทศบาลฯ โอกาสต่อไปควรทบทวนและปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ ตลอดจนระเบียบฯ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

จากตัวอย่างข้างต้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกต้องจึงได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.4/ว 3722 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2555 เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

1) ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือมีกฎหมายให้อำนาจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการไว้ในโครงการจัดงาน

2) กิจกรรมจะต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนที่ให้ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไป เช่น การให้ความรู้อันเป็นประโยชน์ หรือการส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและรักษาไว้ซึ่งศิลปะ ประเพณี และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3) กิจกรรมที่ดำเนินการจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หากไม่ดำเนินการจัดกิจกรรมดังกล่าวแล้ว จะทำให้โครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์

4) หากมีการจัดประกวด แข่งขัน มีการมอบรางวัล มูลค่ารางวัลต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับโครงการ โดยเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็น เหมาะสม และประหยัด

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป เช่น การจัดกิจกรรมส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไปในการปฏิบัติตามแบบอย่างประเพณีหรือวัฒนธรรมไทย มิใช่ส่งเสริมสนับสนุนหรือบำรุง จารีตประเพณี หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยการออกค่าใช้จ่ายให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะประกอบพิธีกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวที่บุคคลนั้น จะต้องกระทำตามประเพณีหรือวัฒนธรรมที่บุคคลนั้น เชื่อถือ หรือปฏิบัติซึ่งบุคคลนั้นมีสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบุคคลนั้นจะต้องกระทำด้วยค่าใช้จ่ายของตนเอง[127] ทั้งนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ทั้งในกรณีที่ดำเนินการเองหรืออุดหนุนหน่วยงานอื่นโดยให้เบิกได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้ และเบิกจ่ายได้เท่าที่

[127] หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.2/ว 1639 ลงวันที่ 17 เม.ย. 2556 เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการดูแลส่งเสริมและบำรุงรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงถึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ[128] ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

(ข) การใช้จ่ายงบประมาณโดยฟุ่มเฟือย โดยไม่จำเป็น

ในประเด็นนี้มีข้อพิจารณาว่าในกรณีที่ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการจัดกิจกรรมที่ไม่เป็นไปโดยประหยัด ใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่เป็นการเกิดประโยชน์ต่อตนเอง เป็นการขัดต่อกฎหมายและหลักนิติธรรม

โดยการพิจารณาว่าสิ่งใดมีความจำเป็นและประหยัดนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “จำเป็น” หมายถึง ต้องเป็นอย่างนั้น ต้องทำขาดไม่ได้ ดังนั้น กิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำจึงต้องเป็นกิจการที่ “จำเป็น” “ขาดไม่ได้” และ “ประหยัด” หมายถึง ยับยั้ง ระมัดระวัง ใช้จ่ายแต่พอควรแก่ฐานะ

โดยมีตัวอย่างที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อทักท้วงดังนี้

- ใช้จ่ายงบประมาณโดยไม่จำเป็น

ค่าใช้จ่ายในการจัดงานโครงการ “อบจ. สัญจร” เพื่อพัฒนาชีวิตประจำปีโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในพื้นที่และหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้เห็นสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชนในชนบทที่ห่างไกลความเจริญเพื่อแก้ไขให้ตรงจุดเพื่อลดค่าใช้จ่ายของประชาชนรวมทั้งสร้างขวัญกำลังใจในการดำเนินชีวิต เพื่อสร้างสัมพันธไมตรีและทัศนคติที่ดีระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ของ อบจ. จากการตรวจสอบพบว่ามีค่าใช้จ่ายในการจัดงาน ไม่สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของโครงการ และไม่จำเป็นและประหยัด ดังนี้

1) จัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค เพื่อแจกจ่ายให้กับประชาชน ผู้ด้อยโอกาสในการพบปะประชาชนเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการจัดโครงการตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

2) จ้างเหมาศิลปินนักร้องและนางรำเพื่อจัดแสดงในการพบปะประชาชนเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนไม่เป็นกิจกรรมหรือเครื่องมือในการบ่งชี้ให้เห็นปัญหาความเดือดร้อนสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อทักท้วงกรณีทั้งสองว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว1347 เรื่องค่าใช้จ่าย ในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอให้เรียกเงินคืน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นกับการจัดโครงการฯ ดังกล่าวคืนคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ โดยเร็ว และพิจารณาและกำชับเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหนังสือฯ ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด พิจารณาถึงความจำเป็นและประหยัดตามเจตนารมณ์ของหนังสือดังกล่าวในโอกาสต่อไป

- ใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและไม่คำนึงถึงฐานะการคลัง

โครงการประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหณะ เบิกจ่ายเงินส่วนมากเป็นรายจ่ายที่เน้นด้านการบันเทิงและเป็นการจัดกิจกรรมในช่วงเวลากลางคืน ได้แก่ ค่าจ้างเหมานักร้องวงบูลเบอรี่ นักร้องวิดไฮเปอร์ นักร้องเสถียร นักร้องข้าว ทิพย์ ธิดาดิน วงแบ็คอัพ ค่าจ้างเหมาเวทีพร้อม เครื่องเสียง ค่าจ้างเหมาแด๊นเซอร์

[128] หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พ.ค. 2541 เรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2 คืน เทศบาลชี้แจงว่า การจัดงานประเพณีทำบุญ ตักบาตรเทโวโรหณะ มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ และส่งเสริมงานประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหณะให้คงอยู่สืบไป และให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายต่อพุทธศาสนิกชนทั่วไป และเป็นการส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่นรวมถึงเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวประกอบกับเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดกิจกรรมร่วมกันทำให้เกิดความรักความสามัคคีในหมู่คณะ ซึ่งการจัดงานช่วงกลางคืนโดยมีการจัดกิจกรรมการแสดงของนักร้องวงต่าง ๆ นั้น เป็น การอนุรักษ์และส่งเสริมงานประเพณีทำบุญตักบาตรเทโวโรหณะทางอ้อม และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนมาทำบุญตักบาตรเทศบาลฯ จึงต้องจัดกิจกรรมหลากหลายเพื่อดึงดูดความสนใจของประชาชน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณากรณีข้างต้นแล้วเห็นว่า ตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นการอนุรักษ์และส่งเสริมงานประเพณี ทำบุญตักบาตรเทโวโรหณะให้สืบไป ส่งเสริม เอกลักษณ์ของท้องถิ่นและการท่องเที่ยวตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดกิจกรรมร่วมกันทำให้เกิดความรักความสามัคคีในหมู่คณะ แต่การที่เทศบาลฯใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อจ้างเหมาการแสดงของนักร้องต่าง ๆ นั้น เป็นการใช้จ่ายเงินที่เกินความจำเป็นในการจัดงาน ไม่ประหยัด ไม่คำนึงถึงฐานะการคลัง และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของโครงการโดยแท้จริง เพราะถึงแม้ไม่มีการจ้างเหมาตามรายการดังกล่าวเทศบาลฯ ก็สามารถดำเนินการตามโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้ โดยไม่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณของทางราชการในจำนวนเงินที่สูงเกินความจำเป็น จึงเป็นการไม่ถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวง มหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอให้สั่งการให้ผู้รับผิดชอบนำเงินที่เบิกจ่ายไปโดยไม่ถูกต้องส่งคืนคลังเทศบาลฯให้ครบถ้วนและเสร็จสิ้นโดยเร็วและต่อไปขอให้ถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ผู้อนุมัติโครงการและอนุมัติการเบิกจ่ายเงินพิจารณาทบทวน ระมัดระวังการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะดังกล่าว โดยคำนึงถึงฐานะการคลังของหน่วยงานและประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนโดยส่วนรวมได้รับการใช้จ่ายงบประมาณควรเน้นภารกิจหลักในการจัดระบบบริการสาธารณะ สนับสนุนการ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน

เช่นเดียวกับข้อทักท้วงกรณีการเบิกจ่ายเป็นเงินรางวัลการประกวดสาวงามประเภทสอง (ธิดาจำแลง) ในการจัดงานวันมหาสงกรานต์เพื่อให้ผู้สูงอายุ วัย ทำงาน เด็ก และเยาวชน ได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นซึ่งกันและกันแสดงศักยภาพความสามารถและมีส่วนร่วมกับครอบครัว ชุมชนและสังคม เพื่อเป็นการแสดงออกถึงความรัก ความกตัญญูกตเวทีต่อผู้สูงอายุ และเพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นให้ดำรงอยู่สืบไป สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณากรณีข้างต้นแล้วเห็นว่าการที่ได้จัดให้มีการประกวดสาวงามประเภทสอง (ธิดาจำแลง) มิได้เป็นการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีให้ดำรงอยู่สืบไป และไม่ใช่สาระสำคัญของการจัดงานโครงการวันมหาสงกรานต์แต่อย่างใด ซึ่งหากไม่ได้จัดให้มีการประกวดสาวงามประเภทสอง (ธิดาจำแลง) งานดังกล่าวก็สามารถจัดงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้ จึงเป็นการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดงานที่ไม่มีความจำเป็น เป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย[129] กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ทั้งในกรณีที่ดำเนินการเองหรืออุดหนุนหน่วยงานอื่นโดยให้เบิกได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้และเบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

[129] หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ค) การใช้จ่ายไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพบว่าในการใช้จ่ายเงินยังคงมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาเบิกจ่ายในหลายกรณี โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อทักท้วงในหลายประเด็น อาทิ

- ไม่ใช่ภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อประชากรในเขตพื้นที่

กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเพื่ออุดหนุนสถาบันการพลศึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการต้อนรับและจัดเลี้ยงนักกีฬาและเจ้าหน้าที่ตามโครงการแข่งขันกีฬา สถาบันการพลศึกษาแห่งประเทศไทยเป็นค่าตอบแทนดนตรี ค่าเช่าเครื่องเสียง เช่าเวที ค่าอาหาร ค่าเสื้อเจ้าหน้าที่บริการ ในกรณีดังกล่าวนี้การอุดหนุนสนับสนุนเพื่อจัดต้อนรับและจัดเลี้ยงนักกีฬา เจ้าหน้าที่และค่าเสื้อเจ้าหน้าที่บริการในการจัดการแข่งขันกีฬาสถาบัน การพลศึกษาแห่งประเทศไทยนี้มิได้เป็นกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องส่งเสริม การเบิกจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนสถาบันการพลศึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการต้อนรับและจัดเลี้ยงนักกีฬาเจ้าหน้าที่และค่าเสื้อ เจ้าหน้าที่บริการจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนัยมาตรา 17 (18) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกทั้งประชาชนในเขตพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง

- การเบิกจ่ายไม่ใช่ประโยชน์ของท้องถิ่นแต่เป็นเพียงความเชื่อประเพณีของกลุ่มคน

1) โครงการแห่เจ้าพ่อมีวัตถุประสงค์โครงการเพื่อเป็นการอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่ดีของท้องถิ่น เพื่อเป็นการฟื้นฟูประเพณีการแห่เจ้าพ่อจุ้ย โดยการแห่เจ้าพ่อจุ้ยเป็นความเชื่อและศรัทธาในกลุ่มประชาชน ชาวไทยเชื้อสายจีนและเฉพาะท้องถิ่นเท่านั้น

2) โครงการจัดงานเทศกาลตรุษจีน เบิกค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างการแสดงกายกรรมจีนพิจารณาว่าเทศกาลตรุษจีนเป็นความเชื่อและความศรัทธาในเรื่องความกตัญญูต่อบรรพบุรุษของแต่ละครอบครัวในกลุ่มประชาชนชาวไทยเชื้อสายจีนบางส่วน

สำหรับกรณีทั้งสองนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า เนื่องจากเป็นการเบิกจ่ายที่ไม่มีระเบียบกำหนด[130] และไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารการปกครองทำให้ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการ นั้นไร้สภาพบังคับและไม่เป็นไปตามระเบียบ แบบแผนอันดีของทางราชการ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งวินัยทางการคลังและความสงบเรียบร้อยใน การปฏิบัติตามระเบียบซึ่งเป็นธรรมาภิบาลที่ดี ขอให้ผู้รับผิดชอบชดใช้คืนเงินแก่คลังเทศบาล

- การใช้งบประมาณมีลักษณะเป็นการได้ประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น

1) ค่าจ้างเหมาจัดทำปฏิทินปีใหม่ มีรูปภาพ ชื่อและตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

2) ค่าจ้างจัดทำป้ายสวัสดีปีใหม่และป้ายยินดีต้อนรับสู่ประตูเมือง

3) จัดทำป้ายไวนิลประชาสัมพันธ์ ระบุชื่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำป้ายไวนิลสวัสดีปีใหม่ ระบุรูปภาพนายกเทศมนตรี คณะผู้บริหาร และ สมาชิกสภาเทศบาล

4) จัดทำบัตรอวยพรส่งความสุขวันขึ้นปีใหม่ ระบุคำอวยพรจากนายกเทศมนตรี โครงการใจดีชำระภาษีมีรางวัล

---

[130] เพิ่งอ้าง

5) ค่าประชาสัมพันธ์พิธีเปิดแพรคลุมป้ายอาคารสำนักงานเทศบาล ระบุ ข้อความ รูปภาพ และชื่อ ของนายกเทศมนตรี เป็นประธานในพิธีเปิด

6) ค่าจ้างจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ “ข้าราชการท้องถิ่นมีศักดิ์ศรี ไม่ซื้อขี ไม่ขายตำแหน่ง” เป็นป้ายไวนิล

สำหรับกรณีข้างต้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อทักท้วงว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 3475 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2550 เรื่องขอให้ทบทวนและกำหนดมาตรการป้องปรามกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณทางราชการจัดซื้อสิ่งของแจกราษฎรโดยใส่ชื่อของตนลงบนสิ่งของข้อ 3 การให้ความช่วยเหลือจะกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นและเป็นไปอย่างประหยัด และดำเนินการดังกล่าว จะต้องไม่ส่อไปทางหาเสียง เพื่อผลประโยชน์ในทางการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารควรทบทวนการใช้จ่ายเงิน โดยพิจารณาและคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวมและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด นอกจากนี้หนังสือกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวได้กำหนดมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปโดยเกิดประโยชน์สูงสุด ได้แก่

1) วัสดุสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปช่วยเหลือประชาชน หรือเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถระบุข้อความหรือรูปภาพหรือระบุชื่อหรือสัญลักษณ์อื่นใดของผู้ช่วยเหลือ แต่สามารถระบุได้เฉพาะชื่อหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การประชาสัมพันธ์ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์ แผ่นพับ ปฏิทิน เป็นต้นหากมีภาพกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องเป็นกรณีที่องค์ประกอบของภาพบ่งบอกถึงกิจกรรมนั้น ๆ

3) การให้ความช่วยเหลือจะกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นและเป็นไปอย่างประหยัด และดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ส่อไปในทางหาเสียงเพื่อผลประโยชน์ในทางการเมืองท้องถิ่น

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการ หรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล

อนึ่ง การตั้งงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือย เกินความจำเป็น หรือตั้งงบประมาณจัดซื้อวัสดุเพื่อนำไปแจกจ่ายแก่ราษฎรในลักษณะเป็นการ ประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรือการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยจัดทำแผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์ เอกสาร สรุปผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[131]

(4) ปัญหาข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่กับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น โดยหลักการ

[131] หนังสือกระทรวง มหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 2072 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2554 เรื่อง ซักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ข้อ 4 วรรค 7

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายใต้หลักการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางมายังส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้า 3 ส่วนคือ หน้าที่โดยตรงหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง หน้าที่ตามกฎหมายอื่นและหน้าที่ตามการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย (มณเฑียร เจริญผล, สัมภาษณ์) สำหรับหน้าที่ที่ได้รับจากการถ่ายโอนภารกิจนั้น ปัจจุบันพบปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่เกิดประสิทธิภาพหรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ แต่มีข้อจำกัดด้านอำนาจที่ยังคงเป็นของราชการส่วนกลางหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยอำนาจดังกล่าวไม่ได้ถ่ายโอนลงมายังท้องถิ่น ดังนั้นหากท้องถิ่นดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- กรณีการจัดหาวัคซีนเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดหาวัคซีนเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อการป้องกันและระงับโรคพิษสุนัขบ้า เนื่องจากโรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อต้องแจ้งความตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2535 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการเฉพาะกรณีที่มีการประกาศเป็นเขตโรคติดต่อตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2535 เท่านั้น แต่หากพื้นที่นั้นไม่ได้ประกาศเป็นเขตโรคติดต่อ การควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นอำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งการควบคุมโรคติดต่อเป็นหน้าที่ของเจ้าของสัตว์เลี้ยงซึ่งในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าเฉพาะกรณีสุนัขที่ไม่มีเจ้าของเท่านั้น ในประเด็นดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก

ในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเรื่องเสร็จที่ 442/2559 วินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า แต่เนื่องจากยังไม่มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการกำหนดให้นำแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0891.3/ว 1203 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2558 ไปพลางก่อน ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนที่ได้มีการหารือร่วมกันระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ประเด็นการจัดหาวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้า เพื่อการป้องกันและระงับโรคพิษสุนัขบ้า เนื่องจากโรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อต้องแจ้งความตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2535 โดยดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 5 เจ้าของสัตว์ควบคุมต้องเสียค่าธรรมเนียม ยกเว้นกรณีมีการประกาศเขตป้องกันและการแพร่ของโรคฯ ของอธิบดีกรมปศุสัตว์ ตามมาตรา 17 เจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

2. กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับประกาศ หรือมีคำสั่งเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขอันเนื่องจากการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าที่จะเกิดกับคนหรือสัตว์ซึ่งตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 กำหนดให้คนหรือสัตว์ได้รับการป้องกันและสามารถจัดหาและให้เครื่องอุปโภค รวมถึงการจัดหาเวชภัณฑ์หรือเคมีภัณฑ์เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจึงสามารถจัดหาและให้วัคซีนเพื่อป้องกันและระงับพิษสุนัขบ้าทั้งกับสัตว์ที่มีเจ้าของและไม่มีเจ้าของโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

3. ประเด็นการจัดหาและให้วัคซีนกับสัตว์ควบคุมที่ไม่มีเจ้าของหรือเจ้าของไม่แสดงตนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ โดยทำให้สัตว์ควบคุมนั้น “ตกเป็นสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่น” ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ยังให้อำนาจกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้

4. สำหรับสัตว์ควบคุมที่มีเจ้าของ เจ้าของควรต้องมีความรับผิดชอบต่อสัตว์และสังคม รวมถึงความรับผิดชอบต่อการให้ยาคุมกำเนิดของสัตว์ควบคุมหรือให้ความยินยอมต่อหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉพาะกรณีของประชาชนยากจนที่ไม่สามารถรับผิดชอบภาระนั้นได้ สำหรับสัตว์ควบคุมที่ไม่มีเจ้าของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามแนวทางวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 442/2559 นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถทำหมันคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมได้เพื่อเป็นการป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5. การดำเนินการทุกกรณีที่กล่าวมาข้างต้นต้องมีระบบควบคุมภายในที่ดี สามารถตรวจสอบได้ เช่น ต้องมีทะเบียนสัตว์ควบคุมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ มีทะเบียนคุมสัตว์ควบคุมที่ไม่มีเจ้าของที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเก็บรักษาวัคซีนอย่างถูกวิธีและเหมาะสม ผู้ฉีดวัคซีน และต้องมีวินัยทางการเงินการคลังเพื่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6. กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือ กำหนดแนวทางการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้ข้อเสนอแนะไว้และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามหนังสือฉบับดังกล่าว

- กรณีการดูแลหญิงตั้งครรภ์

การจ่ายเงินอุดหนุนกลุ่มเครือข่ายสุขภาพหญิงตั้งครรภ์ดูแลหญิงตั้งครรภ์และเด็ก 0 - 6 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดกองทุนฌาปนกิจผู้สูงอายุและพิการ เครือข่ายหญิงตั้งครรภ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อทักท้วงในกรณีนี้ว่า การจ่ายเงินเพื่อดูแลสุขภาพของหญิงตั้งครรภ์เป็นกิจกรรมที่มิใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 และมาตรา 51 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 จึงเป็นการปฏิบัติไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2547 และด่วนมากที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่องการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอให้นำเงินส่งคืนคลังโดยเร็ว

- กรณีการจ่ายเงินให้แก่คนไร้ที่พึ่ง

การดูแลคนไร้ที่พึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้การอุปการะผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 และบุคคลไร้ที่พึ่งที่มีอายุระหว่าง 18 - 60 ปี ที่ประสบปัญหาเดือดร้อนไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู โดยจัดตั้งศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 เพื่อจัดสรรสวัสดิการสังคมให้กับคน 3 กลุ่มคือ กลุ่มคนที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าครองชีพ ให้ทุนประกอบอาชีพ

แก่ผู้มีรายได้น้อย และให้เงินสงเคราะห์แก่ผู้ติดเชื้อเอดส์โดยในหลักเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนระบุไว้ว่า ผู้ขอเงินอุดหนุนต้องมีสัญชาติไทย หัวหน้าครอบครัวที่เป็นผู้หารายได้เสียชีวิต ทอดทิ้ง สูญหาย หรือต้องโทษจำคุก เจ็บป่วยร้ายแรง พิการจนไม่สามารถทำงานได้ ครอบครัวประสบภาวะยากลำบากในการดำรงชีพ ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุอื่นใด หรือเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งขั้นตอนการจ่ายเงินสงเคราะห์ดังกล่าวจะเริ่มจากเจ้าหน้าที่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรืออาสาสมัครออกไปพบเจอผู้เดือดร้อน หรือผู้เดือดร้อนเข้ามาขอความช่วยเหลือเองที่ศูนย์ฯ จากนั้นทางศูนย์ฯ จะส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและบันทึกข้อมูลแล้วนำกลับมาวิเคราะห์หาแนวทางการช่วยเหลือ สำหรับการให้สงเคราะห์ด้วยเงิน ผู้อำนวยการศูนย์ฯ จะเป็นผู้พิจารณาว่าครอบครัวผู้เดือดร้อนควรจะได้รับวงเงินสงเคราะห์เท่าไร โดยเริ่มตั้งแต่ 1,000-3,000 บาทต่อครั้ง และจะให้ได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อปีงบประมาณ จากนั้นจึงจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปมอบเงิน ซึ่งตามระเบียบการเบิกจ่ายจะทำได้ใน 2 แนวทางคือ จ่ายเป็นเช็คและเงินสด

จากลักษณะการช่วยเหลือดังกล่าวพบว่ามีการปลอมการรับเงินของบุคคลที่ได้รับความช่วยเหลือ สาเหตุประการหนึ่งเกิดจากการที่บุคคลผู้ไร้ที่พึ่งไม่ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับ และไม่สามารถปกป้องสิทธิของตน รวมทั้งการดำเนินการตรวจสอบในเชิงพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีข้อมูลและมีความใกล้ชิดกับประชาชนจะทำให้เกิดประโยชน์กับประชาชน ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้โดยรวดเร็ว ทันสถานการณ์ ตอบสนองความต้องการของแต่ละพื้นที่ และสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีความแตกต่างกันในเชิงพื้นที่ได้ นอกจากนี้ประชาชนสามารถทราบเข้าถึง ปกป้องสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

3.3 ข้อเสนอแนะในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักนิติธรรม

จากการศึกษาสภาพปัญหาและได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาในหัวข้อ 3.2.2 นั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการบริหารงบประมาณภายใต้หลักนิติธรรม โดยแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

3.3.1 ข้อเสนอแนะด้านรายได้และการจัดทำงบประมาณ

1) กำหนดให้มีการระบุแผนงานและงบประมาณที่ชัดเจน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดกรอบในการใช้จ่ายงบประมาณและการจัดทำงบประมาณตามแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนซึ่งจะเป็นการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำโครงการและจัดทำงบประมาณเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์โดยรวม

2) กำหนดแผนงานและรายการใช้จ่ายงบประมาณโดยละเอียดและมีการตรวจสอบตามแผนงานและจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนงานและดำเนินการตามกรอบระยะเวลาและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ

3) ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บรายได้ที่ครบถ้วน และปรับปรุงแหล่งที่มาของรายได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในการทุจริตในการจัดเก็บภาษี และบริหารจัดเก็บภาษีโดยเคร่งครัดและมีกลไกในการกำกับติดตามและประเมินผล

3.3.2 ข้อเสนอแนะด้านการเงิน บัญชีและการพัสดุ

1) ผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้ความเข้าใจในงานด้านบัญชีและพัสดุเพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย

2) กำหนดแนวทางในการตรวจสอบ ติดตาม โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่กำกับ/ติดตามให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้มีสร้างกลไกการติดตามตรวจสอบโดยภาคประชาชน

3.3.3 ข้อเสนอแนะด้านการใช้จ่ายเงิน

1) ข้อเสนอแนะในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถ่น โดยปฏิรูปกฎหมายและระเบียบให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสวัสดิภาพขั้นพื้นฐานและความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน สวัสดิการต่าง ๆ ในการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก และประชากรกลุ่มเปราะบาง ซึ่งปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้โดยรวดเร็ว ทันสถานการณ์ ตอบสนองความต้องการของแต่ละพื้นที่และสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีความแตกต่างกันในเชิงพื้นที่ได้ เช่น การสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ การป้องกันโรคติดต่อ การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและมีข้อมูลเชิงลึกของประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการกำหนดมาตรการและการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น นอกจากนี้การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านกับสวัสดิภาพขั้นพื้นฐานและความเป็นอยู่ของประชาชนนี้ จะทำให้ประชาชนสามารถทราบ เข้าถึง ปกป้องสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน และยังช่วยแก้ปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณที่ทับซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเป็นระยะและแจ้งผลการปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบ

บทที่ 4
หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักคุณธรรมจริยธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่นธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อการนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใสและคุ้มค่า แม้คำอธิบายองค์ประกอบหรือหลักการย่อยของธรรมาภิบาลจะแตกต่างหลากหลาย แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) หลักคุณธรรมจริยธรรม (Ethics) หลักการมีส่วนร่วม (Participatory) และหลักความคุ้มค่า (Value for Money)

สำหรับประเทศไทยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึง ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภยันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ท่ามกลางกระแสของการปฏิรูปประเทศในปัจจุบัน หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้(Accountability) และหลักคุณธรรม (Morality) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากทั้งในแวดวงการบริหารรัฐกิจและนิติศาสตร์ โดยนักวิชาการ นักปฏิรูปรวมทั้งสาธารณชนที่เฝ้าสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและภาคราชการต่างเห็นไปในทางเดียวกันว่าหลักทั้งสองประการนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการป้องกันการทุจริตและเพิ่มประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ กล่าวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นเวทีจำลองเพื่อฝึกการเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตย หากประชาชนได้รับการส่งเสริมและปลูกฝังให้ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบตรวจสอบได้และคุณธรรมของบรรดาผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ย่อมเป็นหนทางหนึ่งสู่การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

โดยในบทนี้จะได้ศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรม จากนั้นจะได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรม นำไปสู่แนวทางและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรม

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงความหมาย ขอบเขต มิติของหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในฐานะส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

4.1.1 หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้

หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมของการปฏิบัติถือว่า สำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ (ถวิลวดี, 2546)

(1) ความหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรมมีนักวิชาการได้อธิบายความหมายของ “หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้” (Accountability) ไว้ในแง่มุมที่แตกต่างกัน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ ได้อธิบายไว้ว่า Accountability หรือความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ หมายถึง ความรับผิดชอบต่องาน โดยมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง (ติน, 2560)

รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา ได้อธิบายว่า Accountability มีนัยว่า ประชาชนหรือพลเมืองมีสิทธิทางประชาธิปไตย อาทิเช่น 1) สิทธิที่จะมีรัฐบาลที่จะสะอาดและซื่อสัตย์ 2) สิทธิที่จะได้รับผลิตภัณฑ์และบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ 3) สิทธิที่จะตั้งคำถามหรืออุทธรณ์ต่อการปฏิบัติและการตัดสินใจของระบบราชการ 4) สิทธิที่จะรู้ว่าข้าราชการกำลังทำอะไรอยู่ 5) สิทธิที่จะปกครองตนเองโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น และ 6) สิทธิที่จะถอดถอนข้าราชการที่เลวออกจากตำแหน่งหือในอีกนัยหนึ่งระบบราชการที่มี Accountability ก็คือ ระบบราชการที่มีคอรัปชั่นน้อยและมีประสิทธิภาพ มีความเปิดเผย โปร่งใส กระจายอำนาจและสามารถถอดถอนได้ (Bowornwathana, 2006)

รองศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์พฤทธิสาณ ชุมพล ได้อธิบายว่า การถูกตรวจสอบได้มีความหมายหลัก 2 ประการ ซึ่งซ้อนทับกันอยู่ ได้แก่

1) ความหมายมาตรฐานที่ใช้กันทั่วไปในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง บรรดาผู้ใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือสภาท้องถิ่นผู้มาจากการเลือกตั้งหรือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มาจากการแต่งตั้ง จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าตนได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบรวมทั้งได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องเรียบร้อย

2) รูปแบบต่าง ๆ ในอันที่จะให้เกิดความแน่ใจว่า ค่านิยมของผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหรือความรับผิดชอบมีความสอดคล้องต้องกันกับค่านิยมของผู้หรือองค์กรที่มอบ

ตัวอย่าง ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary democracy) รัฐบาลย่อมถูกตรวจสอบได้โดยรัฐสภา (รับผิดชอบต่อ - be responsible to) รัฐบาลอาจถูกตั้งกระทู้ถาม หรืออาจถูก

อภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence) โดยรัฐสภาได้ โดยนัยนี้ รัฐสภาสามารถ “คิดบัญชี” รัฐบาล ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐสภาให้บริหารราชการแผ่นดินแทน (บนความไว้วางใจของรัฐสภา) ได้

ดังนั้น การมอบอำนาจไม่ว่าในระดับใด จึงมีผลที่ตามมาว่า ผู้รับมอบอำนาจต้องรายงานให้ผู้มอบอำนาจทราบว่าตนได้ใช้อำนาจที่ได้รับนั้นไปอย่างไร (มรว.พฤทธิสาณ, 2550)

กล่าวโดยสรุป หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้คือ ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่าย ซึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มอบหมายอำนาจฝ่ายหนึ่งกับบุคคลหรือองค์กรผู้ที่ต้องมีความรับผิดชอบให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ผู้ที่มอบอำนาจก็มีสิทธิที่ให้ผู้รับมอบอำนาจรับผิดชอบต่อตน ในอีกทางหนึ่ง ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้มอบอำนาจ ในทางการบริหารงานภาครัฐข้าราชการมีความสัมพันธ์ดังกล่าวกับหลายบุคคลหรือกลุ่ม ภายในหน่วยงานข้าราชการมีความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ฝ่ายรัฐมนตรีก็มีความสัมพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎรและประชาชน

(2) มิติของการตรวจสอบได้

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบได้มากกว่าในระบอบอื่น และมีการแยกมิติของการตรวจสอบได้ออกเป็น 3 มิติที่สัมพันธ์กันคือ การถูกตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (Legal accountability) การถูกตรวจสอบได้ทางการเมือง (Political accountability) การถูกตรวจสอบได้ทางการเงิน (Financial accountability)

1) การถูกตรวจสอบได้ทางกฎหมาย หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เลือกตั้งและแต่งตั้งถูกตรวจสอบว่าได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การถูกตรวจสอบได้ในมิตินี้เป็นไปตามหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ซึ่งยึดถือว่าบรรดาผู้ออกกฎหมายและนโยบายย่อมต้องประพฤติตนอยู่ภายใต้กฎหมายและกระทำการภายในขอบเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ให้ไว้

2) การถูกตรวจสอบได้ทางการเมือง หมายถึง การที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงโดยสื่อมวลชน และประชาชน ในประเด็นเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาลตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

3) การถูกตรวจสอบได้ทางการเงิน หมายถึง การที่รัฐบาลถูกตรวจสอบเรื่องการใช้เงินภาษีหรืองบประมาณแผ่นดินว่าได้ใช้เพื่อจุดมุ่งหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นชอบด้วยแล้วเท่านั้นและในรูปการที่ใช้เงินน้อยที่สุดแต่ได้ผลหรือไม่ประการใด ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในรูปของ คณะกรรมการหรือศาล เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลบัญชี ฯลฯ (มรว.พฤทธิสาณ, 2550)

จากมิติความสัมพันธ์ข้างต้นมีข้อสังเกต 2 ประการ

ประการแรก การตรวจสอบทั้ง 3 เส้นทางนี้ ต่างมีเพื่อสนองต่อหลักการประชาธิปไตยที่ว่าประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบผู้ปกครองได้ แต่มีข้อสังเกตว่า การตรวจสอบทางกฎหมายและทางการเงินจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อ มีหน่วยงานวิชาชีพทำหน้าที่อย่างปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายการเมืองและของสาธารณชน โดยถือกฎเกณฑ์การปฏิบัติวิชาชีพของตนเองเป็นหลัก

ประการที่สอง การถูกตรวจสอบได้มีความเกี่ยวพันกับแนวคิดเรื่องการปกครองโดยเปิดเผย (Open government) ซึ่งสำคัญต่อประชาธิปไตยเช่นกัน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจถูกตรวจสอบได้หากประชาชนไม่มีข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาล หลักการปกครองโดยเปิดเผยนี้ก็ คือหลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) ดังที่จะนำเสนอในหัวข้อต่อไปนั่นเอง

หลักความรับผิดชอบมีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการในระยะต่อไปมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าหรือละเลยไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายในการบริหารราชการ และประชาชนได้รับความเดือดร้อน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการปฏิบัติราชการที่ผ่านมา **พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546** จึงกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติราชการให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นในมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าความล่าช้ามิใช่เป็นความผิดของตน (มาตรา 24)

2. การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมิให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง)

3. ในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมิได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นในภายหลัง (มาตรา 25 วรรคสอง)

4. การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน (มาตรา 26)

(3) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ในฐานะส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

หลักความรับผิดชอบ/ตรวจสอบได้เป็นหลักการประการหนึ่งของ**หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)** ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความรับผิดชอบ/ตรวจสอบได้ (Accountability) หลักคุณธรรมจริยธรรม (Ethics) หลักการมีส่วนร่วม (Participatory) และหลักความคุ้มค่า (Value for Money)

ธรรมาภิบาล (Governance) เป็นแนวคิดที่รู้จักกันดีในวงกว้างได้รับการอ้างอิงถึงทั้งในเชิงหลักการ คุณค่า และการนำไปปฏิบัติที่สร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีในเกือบทั่วทุกมุมโลก ทั้งประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในแถบแอฟริกา ยุโรป และเอเชีย รวมทั้งไทย ความแพร่หลายของแนวคิดธรรมาภิบาลมาจากจุดเริ่มต้นอันนับว่ามีคุณูปการของธนาคารโลก (World Bank) ที่เสนอหลักการการบริหารและการปกครองที่ดีเพื่อการแก้ปัญหาของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา โดยปรากฏอย่างเป็นทางการครั้งแรกใน

รายงานเรื่อง Sub Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth ที่ธนาคารโลกได้พยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐ ในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ (World Bank, 1989) อย่างไรก็ตาม การนำเสนอแนวทางอย่างกว้าง ๆ ของธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปตีความเพื่อการนำไปใช้ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกันทั้งในเชิงความหมาย แนวคิด กระบวนการ และกลไกการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งปรากฏการนำไปใช้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล องค์การ สถาบัน ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น การศึกษาธรรมาภิบาลจึงสร้างความท้าทายต่อการศึกษาที่จำเป็นต้องย้อนมองถึงรากฐานความเป็นมาทางทฤษฎีและการปฏิบัติโดยเฉพาะในประเด็นทางด้านการบริหารจัดการที่ผู้เขียนให้ความสนใจศึกษา โดยเฉพาะการบริหารจัดการที่ดีในระดับท้องถิ่น หรือเรียกอีกอย่างคือ ธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น (Local Governance) เป็นแนวคิดการบริหารจัดการในภาคส่วนย่อยของรัฐ (Sub - National Level) ที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของรัฐสู่สังคมในระดับท้องถิ่นโดยเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ของรัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1.2 หลักคุณธรรมจริยธรรม

หลักคุณธรรมจริยธรรมเป็นหลักการหนึ่งของธรรมาภิบาลที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อเติบเต็มช่องว่างในการใช้กลไกทางกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมการบริหารงานของบุคคล แต่ปัญหาของหลักคุณธรรมจริยธรรม คือ “ค่าบังคับ” ที่ยังขาดความชัดเจนแน่นอนและมีประสิทธิภาพ

(1) ความหมาย

คุณธรรม [คุนนะ-] น. สภาพคุณงามความดี.

คุณธรรม หมายถึง สภาพคุณงามความดี เป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 ความหมาย คือ

1. ความประพฤติดีงาม เพื่อประโยชน์สุขแก่ตนและสังคม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมทางศาสนา ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณี หลักกฎหมาย จรรยาบรรณวิชาชีพ

2. การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำ ไม่ควรทำ และอาจกล่าวได้ว่า คุณธรรม คือ จริยธรรมแต่ละข้อทีนำมาปฏิบัติจนเป็นนิสัย เช่น เป็นคนซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีความรับผิดชอบ ฯลฯ

จริยธรรม น. ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม.

จริยธรรม คือ กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ความเป็นผู้มีปรีชาญาณ (ปัญญาและเหตุผล) ทำให้มนุษย์มีมโนธรรม รู้จักแยกแยะความถูก ผิด ควร ไม่ควร โดยจริยธรรมมีลักษณะ 4 ประการ คือ

1. การตัดสินทางจริยธรรม (Moral Judgment) บุคคลจะมีหลักการของตนเอง เพื่อตัดสินการกระทำของผู้อื่น

2. หลักการของจริยธรรมและการตัดสินตกลงใจเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลก่อนที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ ลงไป

3. หลักการทางจริยธรรมเป็นหลักการสากลทีบุคคลใช้ตัดสินใจในการกระทำสิ่งต่าง ๆ

4. ทัศนะเกี่ยวกับจริยธรรมได้มาจากความคิดของบุคคลหรืออุดมคติของสังคมจนเกิดเป็นทัศนะในการดำรงชีวิตของตน และของสังคมที่อาศัยอยู่

(2) หลักการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2550 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ได้กำหนดความหมายของ “คุณธรรม” หมายถึง สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประคับประคองใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบ เกิดจิตสำนึกที่ดีมีความสงบเย็นภายใน เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้น และเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย

หลักคุณธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอรัปชั่น หรือมีคอรัปชั่นน้อยลงการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอรัปชั่นได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง

เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

1. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

3. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

4. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง (ถวิลวดี, 2546)

คำว่า “จริยธรรม” หมายถึง กรอบหรือแนวทางอันดีงามที่พึงปฏิบัติ ซึ่งกำหนด ไว้สำหรับสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยงดงาม ความสงบร่มเย็นเป็นสุข ความรักสามัคคี ความอบอุ่น มั่นคงและปลอดภัยในการดำรงชีวิต

มีการนำคุณธรรม จริยธรรมมาเป็นกรอบความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ เรียกว่า “จรรยาบรรณ” สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็นการกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยมโดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

จรรยาบรรณ (Professional Ethics) หมายถึง หลักความประพฤติอันเหมาะสม แสดงถึงคุณธรรมและจริยธรรม เป็นจริยธรรมในการประกอบอาชีพที่กลุ่มบุคคล แต่ละสาขาวิชาชีพประมวลขึ้นไว้เป็นหลักเพื่อให้สมาชิกในสาขาอาชีพนั้น ๆ ยึดถือปฏิบัติ

(3) หลักคุณธรรมจริยธรรมในฐานะส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ

สุจริตจนเป็นนิสัย (อัษฎางค์, 2561) ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสาหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการ เมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่ I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ A - Accountability ตรวจสอบได้ D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561)

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาและความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรม สรุปได้ 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม และปัญหาการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.1 ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม

ในหัวข้อนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อได้แก่ (1) แนวคิด ความหมาย และรูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน (2) รูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย (3) มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน และ (4) สภาพปัญหาทางกฎหมายของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

(1) แนวคิด ความหมาย และรูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นมิติหนึ่งของจริยธรรมในทางการเมืองและการบริหารกิจการบ้านเมือง (Ethics in Politics and Public Administration) โดยหลักการสังคมเชื่อว่าทุกคนมีเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะไม่ควรใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่พิจารณาตัดสินในประเด็นที่ตนเองมีผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง เพราะจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะชนในเรื่องความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า “Conflict of Interest” ซึ่งมีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในรอบหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งได้สร้างความเสียหายให้กับประชาชนโดยส่วนรวม ทำให้บรรดานักวิชาการและผู้คนในสังคมไทยต่างได้ให้คำจำกัดความ หรือความหมายของคำว่า “Conflict of Interest” ไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงศ์ไพจิตร ได้อธิบายความหมายของ ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง การทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสาธารณะและตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครัวใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ คือ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐเพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถหากำไรเกินควรได้ การคอร์รัปชั่นในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการคอร์รัปชั่น ที่สำคัญของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง (ผาสุก, 2546)

ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ ได้อธิบายความหมายของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ไว้ว่า เป็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น (Conflict of Interest in Local Government) เนื่องจากเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยละเมิดกฎหมายและจริยธรรม ซึ่งในสถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้มีการใช้อำนาจไปแทรกแซงดุลยพินิจในการตัดสินใจ ขาดความเป็นอิสระและเป็นกลาง ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทำให้ผลประโยชน์หลัก (Primary Interest) ขององค์การ หน่วยงาน สถาบัน และสังคม โดยเฉพาะผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเสียหาย ซึ่งผลประโยชน์ที่สูญเสียไปอาจอยู่ในรูปตัวเงิน คุณภาพการให้บริการ ตลอดจนความเป็นธรรมของสังคม (ธีรภัทร, 2558)

Dr. Michael McDonald นักวิชาการด้านจริยธรรม แห่งมหาวิทยาลัย British Columbia และผู้อำนวยการ Centre for Applied Ethics ได้ให้คำนิยามของคำว่า Conflict of Interest หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือ นักวิชาชีพ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากพอจนเห็นได้ว่ากระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา (ภาวะวิสัยหรือเป็นกลาง) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private interest) หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Personal interest) ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ รวมถึงผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ ส่วนนี้โดยตัวมันเองแล้วไม่เสียหายอะไรเพราะใคร ๆ ก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกันทั้งนั้น เช่น การหางานให้ม่ที่มีรายได้ที่ดีกว่าเก่า แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์นี้ไปแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม

ประการที่สอง คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐโดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพตน ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เกิดจากการมีตำแหน่ง หรือการเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

ประการสุดท้าย คือ เมื่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งนั้นไปแทรกแซงการตัดสินใจ หรือการใช้วิจารณญาณในทางใดทางหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Mcdonald, 2018)

กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนจะเป็นอย่างไร จะประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ

1) มีผลประโยชน์ส่วนตัว (private or personal interest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ เป็นของตนเองหรือ ของคนหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด อาทิ เช่น บุคคลในครอบครัว และเพื่อนร่วมวิชาชีพหรือร่วมรุ่นสถาบันทางการศึกษา ซึ่งความจริงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ ช่วยเหลือบุตรให้ได้งานทำ หรือช่วยธุรกิจครอบครัวไม่ผิด แต่ปัญหาก็คือประโยชน์ส่วนตนดังกล่าวมีความขัดแย้งกับองค์ประกอบที่สองของการทับซ้อนของประโยชน์ นั่นคือตำแหน่งหน้าที่

2) มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งราชการหรือสาธารณะ (public or official duty and responsibility) ผู้ที่ดารงตำแหน่งสาธารณะหน้าที่และบทบาทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

3) มีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นกลาง (interfering with objective judgment) หมายถึงสภาพของความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามาบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจที่เป็นกลางของผู้ดารงตำแหน่งจนทาให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน (อรทัย, 2547)

สำหรับรูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 7 รูปแบบ ดังนี้

(ก) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting benefits) คือการรับสินบน หรือรับของขวัญหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะสมและมีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากนักธุรกิจหรือบริษัทธุรกิจที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน การใช้งบประมาณ ของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน

(ข) การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเองหรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดิน ของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน

(ค) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-employment) หมายถึง การที่บุคลากรออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกับ ที่ตนเองเคยมีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล

(ง) การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัด ในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่

(จ) การรับรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนไปตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดินโดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐ ในราคาที่สูงขึ้น

(ฉ) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้เพื่องานส่วนตัว

(ช) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-belling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะ เพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง

จากรูปแบบประเภทต่าง ๆ ของปัญหาความขัดแย้งกันในประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม จะเห็นว่าโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหามีสูงมากเพราะปัญหาดังกล่าวมีขอบเขตครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความขัดแย้งอย่างกว้างขวาง ดังนั้นกลไกหรือเครื่องมือส่วนให้ญ่ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหา ความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การมีหลักคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงานของบุคคลสาธารณะรวมถึงการมีกฎหมายที่สามารถครอบคลุมถึงการกระทำผิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนทุกรูปแบบ (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2560)

(2) รูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้นำหลักว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาใช้บังคับกับผู้บริหารท้องถิ่น ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 284 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการอันฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา สั่งให้นายก อบต. เมืองพลับพลา และนายก อบต. ท่าอ่าง พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 267 ประกอบมาตรา 284 วรรคสิบของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 หรือกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีสั่งให้นายก อบต. พังตรุ พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัทผู้ถือประทานบัตรของกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 267 ประกอบมาตรา 284 วรรคสิบของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เช่นกัน จากการประมวลรวมรูปแบบต่าง ๆ ของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบว่า รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย คือ*การเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น* ซึ่งพบว่ามีหลากหลายลักษณะ ซึ่งจะนำเสนอด้วยกรณีศึกษา เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น สำหรับรูปแบบที่เป็นปัญหาลำดับรองลงไปคือ *การจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองและฐานเสียง* ซึ่งพบว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอโครงการเอง อนุมัติโครงการเอง และในหลายกรณีเป็นผู้รับเหมาดำเนินโครงการนั้นเอง ส่วนรูปแบบอื่น ๆ อาทิ การรู้ข้อมูลภายใน มักพบควบคู่ไปกับรูปแบบอื่น ๆ

(ก) การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบมากที่สุดในองค์กรปกครองท้องถิ่นคือการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาดำเนินธุรกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งรวมทั้งการเข้ามา

เป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะคือ (ก.1) การเป็นผู้รับเหมาโครงการ (ก.2) การจัดซื้อที่ดินของตนเอง (ก.3) การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์ให้เทศบาล

(ก.1) การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของเอง หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่า สภาท้องถิ่น เป็น “สภาผู้รับเหมา” จริงอยู่ว่าการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและในบทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้นำสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีกฎหมายห้ามการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา ดังนั้นจึงไม่พบว่ามีสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารเป็นเจ้าของบริษัทรับเหมาโดยตรง แต่มีการหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น (อรทัย, 2547)

- กรณีค่าโง่ขุดลอกห้วยกระดูกเสือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น กรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม 2545 โดย อบต.โนนทองได้ร้องเรียนว่า อบจ.ขอนแก่นอนุมัติโครงการซ้ำซ้อนและมี ส.จ. แอบอ้างเบิกเงินโดยไม่ได้ทางานจริง ข้อเท็จจริงคือ อบต.โนนทองได้ทำโครงการขุดลอกลาห้วยกระดูกเสือโดยได้รับงบประมาณจากกรมการปกครอง ซึ่งได้ดำเนินโครงการดังกล่าวตั้งแต่ 26 พฤศจิกายน และเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่กลางเดือนธันวาคม 2544 พร้อมกับปักป้ายชื่อโครงการ และเบิกจ่ายเรียบร้อยแล้ว ต่อมา อบจ.ขอนแก่นได้อนุมัติโครงการขุดลอกลาห้วยกระดูกเสือ ซึ่ง อบจ.ขอนแก่นได้จัดจ้าง หจก. ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เป็นผู้รับจ้าง ให้ขุดลอกคลองยาว 969 เมตร และได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ 25 ธันวาคม โดย หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เข้าดำเนินการวันที่ 27 ธันวาคมและส่งมอบงานในวันที่ 3 มกราคม 2545 โดยนำเครื่องจักรไปขุดลอกต่อท้ายโครงการที่ขุดลอกฯ ของอบต.โนนทองที่ทำเสร็จไปแล้วอีก 93 เมตร พร้อมทั้งปักป้ายโครงการและถ่ายภาพป้ายโครงการเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายจาก อบจ.ขอนแก่น ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานเมื่อวันที่ 7 มกราคมและเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้รับจ้างเมื่อวันที่ 8 มกราคม นอกจาก หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือปักป้ายของ อบจ.แล้ว และยังทำลายป้ายโครงการเดิมของ อบต.โนนทองทิ้ง แต่ชาวบ้านไปพบเข้าจึงนำมาให้ อบต.เพื่อดำเนินการร้องเรียน เรื่องนี้จึงปรากฏแก่สาธารณะ

กรณีนี้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจากข้อเท็จจริงพบว่า กรรมการผู้จัดการของ หจก. ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เคยเป็นอดีตสมาชิกสภาจังหวัดขอนแก่น และเป็นสามีของสมาชิกสภาอบจ.ขอนแก่น ซึ่งมีหุ้นอยู่ 4 ล้าน แต่ได้ถอนหุ้นออกก่อนที่จะมาเป็น ส.จ. (จับตาจุดจบค่าโง่ อบจ.ขอนแก่นบนความเจ็บปวดของพวกเดียวกัน, 2545) ดังนั้นในฐานะภรรยา สจ.ท่านนี้ถือว่าเป็นผู้มีประโยชน์จากธุรกิจของสามี และยังพบข้อเท็จจริงจากคาชี้แจงของนายกอบจ.ขอนแก่นว่า “ทางสภาอบจ.ขอนแก่น ได้อนุมัติโครงการดังกล่าวตามที่สมาชิกสภาอบจ.ขอนแก่น เขต อ.หนองเรือ คือ ส.จ. (ที่เป็นภรรยาผู้รับเหมา) ที่ได้เสนอขอโครงการมา” (ชี้ปมค่าโง่ขุดลอกห้วยกระดูกเสือ, 2545) ฉะนั้นสมาชิกสภา อบจ.อนุมัติงบประมาณซึ่งรวมโครงการที่ตนเองขอ นอกจากนั้นบริษัทของสามีเข้ามาเป็นผู้รับเหมาในโครงการที่ตนเองขอและอนุมัติ เห็นชัดถึงความขัดแย้งในบทบาทต่าง ๆ และด้วยสาเหตุนี้สันนิฐานได้ว่านำไปสู่การบริหารงานที่ไม่รอบคอบ อนุมัติโครงการ รวมทั้งทำ

การสัญญาโดยเร็ว มิได้ไปดูสถานที่จริง และการสมรู้ร่วมคิดของคณะกรรมการคุมงานและตรวจสอบที่รับงานที่ไม่รายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ทำให้รัฐเสียหาย ในกรณีนี้ อบจ.เรียกเงินคืนจาก หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ และฟ้องร้องในฐานฉ้อโกง นอกจากนั้นมีการสอบสวนวินัยกรรมการตรวจการจ้างและควบคุมงาน และมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนและตัดเงินเดือน รวม 4 คน

- กรณีที่สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับเหมาเองหรือเป็นหุ้นส่วน

การศึกษาพบว่ามีหลากหลายลักษณะของการที่สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเข้ามารับเหมางานของเทศบาล กรณีที่พบจะมีทั้งที่เข้ามาโดยตรง ในฐานะของหุ้นส่วน เช่นกรณีของเทศบาลตำบลบ้านโตนด จ.สุโขทัย โดยเทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดคีรีมาศก่อสร้าง ให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองน้ำหัก ตำบลโตนด จ.สุโขทัย โดยมีหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างฯเป็นผู้ลงนาม ซึ่งการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ 6 สิงหาคม 2544 ต่อมาหุ้นส่วนผู้จัดการได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯและลงรับสมัครเป็นสมาชิกสภา และได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 และได้ขอเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างแทนตน ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้จะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนวันเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีฐานะเป็นหุ้นส่วนของห้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างได้ทาหลังจากวันที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา จึงถือว่าเป็นคู่สัญญากับเทศ ซึ่งต้องถูกถอดถอนสมาชิกภาพ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกสภาเทศบาลที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ เรื่องเสร็จที่ 526/2545) แม้แต่เมื่อเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก็ยังถือว่าสมาชิกสภาผู้นี้มีผลประโยชน์จากบริษัทคีรีมาศก่อสร้างอยู่ดี ซึ่งยังเป็นคู่สัญญากับเทศบาล กรณีชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเทศบาล มิได้มีข้อห้ามบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงทาให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

กรณีของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านม่วงก็เช่นกัน โดยสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจากัดบ้านม่วง แต่ยังไม่ได้เป็นคู่สัญญากับเทศบาลบ้านม่วง ต่อมาสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการมาขอซื้อเอกสารในการสอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างรางระบายน้ำของเทศบาลและได้ยื่นเอกสารเสนอราคา ปรากฏว่าห้างฯ ของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้รับการคัดเลือกในการสอบราคา สานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้ยังไม่ได้เป็นคู่สัญญา แต่การยื่นซองประกวดราคา ก็ถือว่าสมาชิกสภาเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่เทศบาลจะกระทำ สมาชิกภาพในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลได้สิ้นสุดลง (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกสภาเทศบาลที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ เรื่องเสร็จที่ 526/2545) ในกรณีนี้น่าสนใจคือการกระทำยังไม่เกิดขึ้นแต่สถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่บุคคลนั้นดำรงฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้ทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในการมายื่นเสนอราคาโครงการของเทศบาล

อีกลักษณะของผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้รับเหมาเอง แต่ต้องการหลีกเลี่ยงการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่นกรณีของเทศบาลตำบลนาหว้า ซึ่งมีการร้องเรียนว่านายกเทศมนตรีทำสัญญาผี ปิดปังการเข้ารับเหมาของตนเอง กรณีนี้เป็นข่าวเมื่อมีการตรวจสอบว่าสัญญา 3 ฉบับ มีผู้รับจ้างชื่อนายดำรงศักดิ์ ลานุ้ย หากแต่บุคคลนี้ไม่มีตัวตนจริง สัญญาทั้ง 3 นี้ซึ่งรวมเป็นเงิน 127,600 บาท พบว่าเป็นสัญญาของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาหว้าที่เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทั้งหมด เพียงนำชื่อนายดำรงศักดิ์มาแอบอ้าง

ในกรณีแสดงให้เห็นอีกลักษณะหนึ่งของการเข้ามาทำธุรกิจกับเทศบาลโดยพยายามปิดปัง และนำมาซึ่งการกระทำที่ผิดกฎหมายรูปแบบอื่น ๆ เช่น การสร้างหลักฐานเท็จในการทำสัญญา การเบิกจ่ายค่าก่อสร้างอันเป็นเท็จ (หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 11 กรกฎาคม 2545)

- กรณีที่ภรรยาและญาติเป็นผู้รับเหมา

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า หลายกรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเอง แต่เป็นกิจการของคู่สมรส มีทั้งจดทะเบียน ไม่จดทะเบียน หรือเดิมจดทะเบียนแล้วมาหย่าขาดกันก่อนมาเป็นคู่สัญญากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นของญาติสนิท บิดา มารดาและพี่น้อง บุตร บางกรณีดูเหมือนเป็นความจงใจเลี่ยงกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีประธานกรรมการบริหารอบต.ตะเคียน จ.นครราชสีมาถูกร้องเรียนทางสื่อมวลชนว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต.โดยให้ภรรยาเป็นผู้ดำเนินการเป็นคู่สัญญาก่อสร้างหลายโครงการทั้งทำถนน และขุดสระน้ำ ในนามของ หจก.เงินหมู่ และ หจก.อัศวพลโยธา ซึ่งในข้อร้องเรียนกล่าวว่า นี่เป็นเหตุผลให้การบริหารงานส่อไปในทางไม่เป็นโปร่งใส และมีการฮั้วงานกันทางอ้อม และที่ผิดสังเกตคือมีการชอยงานแบบถี่ยิบ โครงการละไม่เกิน 1 แสนบาท ซึ่งประธานมีอำนาจตัดสินใจได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อนายอำเภอ (หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 26 กันยายน 2545)

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ให้ภรรยารับเหมาแทนแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส คือ อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดราชบุรี ประธานกรรมการบริหารถูกร้องเรียนว่ามีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดจ้างของอบต. โดยให้ภรรยาเป็นผู้ประมูลงาน และยังมีการเซ็นชื่อประธานเป็นผู้รับเงินแทนผู้รับเหมา เมื่อมีการสอบสวนพบว่าผู้รับเหมาเป็นภรรยาของประธานกรรมการบริหารจริง โดยอยู่กินกันมีบุตร 1 คน แต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส ในกรณีนี้คณะกรรมการสอบสวนไม่เห็นว่าสมาชิกภาพของประธานกรรมการบริหารต้องสิ้นสุด โดยมองว่าไม่ได้ทำให้ราชการเสียหาย และความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมาและประธานกรรมการบริหารอาจทำให้มีส่วนได้ส่วนเสียกันบ้างเป็นส่วนตัว แต่ไม่อาจยืนยันได้ ไม่มีหลักฐานว่าเซ็นรับเงินแทนผู้รับเหมา ซึ่งเป็นประเด็นว่าการที่อยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนจะถือว่ามีส่วนได้เสียร่วมกันหรือไม่

- กรณีที่สมาชิกสภารับมอบอำนาจห้างหุ้นส่วนมาดำเนินการแทน

ตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนด้วยกรณีของเทศบาลตำบลห้างฉัตร ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้รับมอบอำนาจ โดยสมาชิกสภาเทศบาลได้รับมอบอำนาจจากห้างหุ้นส่วนจำกัดวงศ์จิระ ให้มีอำนาจในการยื่นสอบราคาค่าจ้างเหมาขยายเขตบริการใช้ประปา ในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตร ต่อมาการทำงานจ้างเหมาดังกล่าวมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา จึงมีการเจรจาตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาท ปรากฏว่าบุคคลที่ร่วมเจรจาในฐานะตัวแทนของห้างหุ้นส่วนจำกัดวงศ์จิระ ผู้รับจ้างคือสมาชิกสภาเทศบาลคนเดิมและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตรอีก 2 คน และเมื่อมีการส่งมอบงานทางเทศบาลพบว่าลายเซ็นของผู้จัดการห้างแตกต่างจากลายมือที่ลงไว้ในสัญญามาก น่าจะมีการปลอมแปลงเอกสารการส่งงาน นอกจากนั้นมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่างานจ้างขยายเขตบริการน้ำประปาในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตรนั้นมีสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการเอง

ในกรณีนี้ สานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่มายื่นซองสอบราคาต่อเทศบาลและทำหน้าที่เจรจาตกลงกับเทศบาลด้วย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อตัวการตามมาตรา 807 ถึงมาตรา 814 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในฐานะที่เป็นตัวแทนและมีหน้าที่ดังกล่าว และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับเทศบาล นอกจากนั้นในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของท้องถิ่นกระทำการเข้าเป็นตัวแทนเพื่อยื่นซองสอบราคาหรือเจรจากับเทศบาลในโครงการของ

เทศบาล สมาชิกเทศบาลย่อมมีประโยชน์ที่ขัดกันอยู่ทั้งประโยชน์ของเทศบาลและประโยชน์ของห้างฯ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0601/0149 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงอธิบดีกรมการปกครอง.)

(ก.2) การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง

เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดให้ญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัดน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก็งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

- กรณีที่นายกเทศมนตรีขายที่ดินของตนเอง

การจัดซื้อที่ดินบริเวณโรงสูบน้ำประปาแรงต่ำที่ 2 จำนวน 29 โฉนด เนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ ราคา 18,500,000 บาท กรณีนี้เป็นการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ โดยนายกเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าทุจริตในการจัดซื้อ ที่ดินมีราคาแพงเกินความจริงทำให้รัฐเสียหาย ซึ่งปรากฏว่าในจำนวนที่ดินที่จัดซื้อเป็นที่ดินของนายกเทศมนตรีจำนวน 10 โฉนด ในกรณีนี้นายกเทศมนตรีไม่ได้ทำนิติกรรมเองทั้งในฐานะนายกเทศมนตรีและเจ้าของที่ดิน โดยมีผู้แทนรับมอบอำนาจในการยื่นซอง เสนอราคาและเจรจา ทางฝ่ายเทศบาล นิติกรเทศบาลเป็นผู้ทำนิติกรรมสัญญาแทน กรณีนี้ชี้มูลโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและอยู่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน (อรทัย, 2547)

(ก.3) การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์ปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากเทศบาล ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก เช่น

- กรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง

เรื่องของเทศบาลตำบลแจ้ห่มเป็นกรณีที่ทาให้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจากกรณีนี้มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล 2 คน พ้นจากสมาชิกภาพตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อมในห้างหุ้นส่วนจำกัดชัยประสิทธิก่อสร้าง ซึ่งมีสัญญาขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม โดยสมาชิกคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วน สมาชิกอีกคนหนึ่งเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหุ้นส่วนอีกคนของห้างฯ ส่วนนายกเทศมนตรีเป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของหุ้นส่วนของห้างฯ ทั้งที่ในระยะบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตรของสานักงานเทศบาลตำบลแจ้ห่ม สถานีบริการแห่งนี้ใกล้กับสำนักงานฯมากที่สุด สถานีอื่น ๆ อยู่ห่างไปถึง 8-15 ก.ม. ซึ่งสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาก็วินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้พ้นสมาชิกภาพ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม.) ในกรณีนี้สมาชิกสภาทั้งสองคนได้ลาออกจากก่อนการวินิจฉัย ส่วนนายกเทศมนตรี จังหวัดพิษณุโลกมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งแม้เป็นพี่น้องกับหุ้นส่วนของห้างฯ ก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ในกิจการของห้างฯ แต่อย่างไร ผู้ว่า

ราชการจังหวัดจึงวินิจฉัยว่ามิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมัน (หนังสือจังหวัดลำปาง ถึงอธิบดีกรมการปกครอง ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2545)

- การให้เช่าที่ดินของสมาชิกเทศบาลเทศบาลตำบลประชาธิปัตย์

สำหรับในกรณีของเทศบาลตำบลประชาธิปัตย์ จ.ปทุมธานี ไม่ใช่การที่สมาชิกสภาเทศบาลขายสินค้าและบริการของบริษัทตนให้เทศบาล หากเป็นเป็นเรื่องของสมาชิกสภาให้เทศบาลเช่าที่ดินเพื่อเก็บพัสดุ และที่พักคนงาน ในระยะแรกประมาณปี พ.ศ. 2537 เนื่องจากเทศบาลไม่มีที่ สมาชิกสภาท่านนี้อนุญาตให้เทศบาลใช้โดยไม่คิดมูลค่า แต่ในปี 2541 สมาชิกสภาได้แจ้งต่อทางเทศบาลว่าต้องการใช้ที่ดิน แต่หากเทศบาลต้องการใช้ก็ให้เช่าเดือนละ 6,000 บาท ซึ่งเทศบาลก็ทำสัญญาเช่าที่ดินกับสมาชิกท่านนี้ระยะเวลา 3 ปี จากปี พ.ศ. 2541-2543 และได้ต่อสัญญาอีก 3 ปีคือ พ.ศ. 2544-2547 แต่นายกเทศมนตรีคนใหม่ที่เพิ่งเข้าดำรงตำแหน่งได้ร้องเรียนเรื่องนี้ขึ้นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล สมาชิกสภาดังกล่าวจึงบอกเลิกสัญญาและคืนเงินค่าเช่า พร้อมทั้งลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และลงสมัครเลือกตั้ง ซึ่งก็ได้รับเลือกกลับมาอีก

(ข) การใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง

รูปแบบการทับซ้อนอีกลักษณะหนึ่งที่สังคมมักวิพากษ์วิจารณ์คือ การจัดสรรงบประมาณหรือโครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเอง หรือใช้งบประมาณราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายและชื่อผู้ของบประมาณประกาศให้ชาวบ้านทราบ เพื่อเป็นการหาเสียง ประชาชนบางส่วนมองว่าไม่ถูกต้องแต่ก็ไม่ผิดกฎหมาย หากแต่ชัดเจนว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์เกิดขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจไม่เป็นอิสระโดยให้น้ำหนักกับประโยชน์ส่วนตนที่จะได้รับเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นฐานคะแนนเสียง พรรคพวก หรือประโยชน์จากการทำโครงการนั้น เช่น โครงการตัดถนนผ่านไปในที่ของตนเอง รวมทั้งการจัดสรรโครงการตามคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า งบ ส.ส.ที่มีในอดีต ที่ ส.ส.มีเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งและสามารถจัดสรรดำเนินโครงการพัฒนาที่ตนเองต้องการ หรือตอบแทนหัวคะแนน ส่วนให้ผู้ลงในพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง การทับซ้อนของผลประโยชน์ในลักษณะนี้ในอดีตเป็นสาเหตุของการไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร และการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า บางจังหวัดที่มี ส.ส.มีอิทธิพลหรือดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็สามารถดึงโครงการเข้าจังหวัดหรือพื้นที่เลือกตั้งได้มาก แม้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 จะพยายามแก้ปัญหา โดยมาตรา 180 (6) ระบุว่า ในการพิจารณางบประมาณประจำปี ห้าม ส.ส. และส.ว. เข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ส่งผลให้ยกเลิกงบ ส.ส.หรืองบพัฒนาตามคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ในปัจจุบันก็ยังมีความพยายามใช้งบ ส.ส. ซ่อนรูปโดยการกันส่วนของงบประมาณที่เสนอไว้ตั้งแต่แรก

ในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังไม่มีมาตรทางกฎหมายห้ามในเรื่องนี้และพบว่าเป็นลักษณะที่ทำกันทั่วไปที่สภาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือที่เรียกกันว่า “หารงบ” หมายถึงลักษณะที่ผู้บริหารมอบงบประมาณจำนวนหนึ่งกับสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อใช้งบประมาณไปดำเนินโครงการที่ต้องการ การให้สมาชิสภาเข้ามีบทบาทในการจัดสรรและใช้งบประมาณในลักษณะนี้ที่เด่นชัดและเป็นระบบมากที่สุดคืองบแปรญัตติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

- กรณีงบแปรญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (อรทัย, 2547)

เหตุผลที่ยกกรณีศึกษานี้ขึ้นมา เพื่อชี้ให้เห็นการขัดแย้งบทบาท ซึ่งสมาชิกสภา กทม.ซึ่งมีบทบาทในการอนุมัติและตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร กลับไปมีส่วนในการใช้งบประมาณเสียเอง ซึ่งส่งผลให้การทำหน้าที่ในการตรวจสอบและใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณเอนเอียงจากความถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้นเป็นกรณีที่ประชาชนทั่วไปทราบ มีสื่อมวลชนให้ความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาของงบประมาณนี้อยู่บ่อยครั้ง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้เคยทักท้วงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างงบประมาณประเภทนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา พ.ศ. 2545 ประเด็นเรื่องงบแปรญัตติเป็นเรื่องหนึ่งที่มีการพูดถึง บางพรรคการเมืองหาเสียงว่าจะยกเลิกงบดังกล่าว แต่ที่ผ่านมาตั้งแต่กรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็มีงบแปรญัตติของสมาชิกสภา กทม. มาโดยตลอด ประกอบกับงบแปรญัตติในแต่ละปีมีวงเงินที่สูงมาก โดยสมาชิก กทม. ได้วงเงินงบแปรญัตติประมาณคนละ 15-17 ล้านบาทต่อคนต่อปี เช่นในปีงบประมาณ 2541 งบแปรญัตติของสมาชิกสภา กทม.หนึ่งคนมีวงเงินคนละ 17,500,000 บาท รวม 962,500,000 บาท โดยกรุงเทพมหานครมีงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ 2541 จานวน 26,400,000,000 บาท (วิลาส, 2542)

งบแปรญัตติของสมาชิกสภากทม.คืออะไร งบแปรญัตติเกิดจากกระบวนการในการพิจารณางบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร เมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจาปีผ่านสภา กทม.ในวาระแรก สภา กทม.จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 45 วัน ในกระบวนการพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน ข้าราชการของหน่วยงานนั้นต้องมาชี้แจง และคณะกรรมการวิสามัญฯ อาจเสนอให้มีการแปรญัตติตัดทอนงบประมาณและในความเป็นจริงจะพยายามตัดงบประมาณให้มากที่สุด เพื่อจะได้มีงบประมาณสำหรับแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการไปตั้งจ่ายตามที่ตนปรารถนา ในขั้นตอนนี้เพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างสมาชิกสภากทม.และฝ่ายบริหาร จึงเกิดการพัฒนาระบบโควต้าของงบแปรญัตติขึ้น โดยฝ่ายบริหารจะเจรจากับทางสมาชิกสภากทม.และตกลงกันว่าสมาชิกสภาแต่ละคนมีโควต้าหรือจำนวนวงเงินในงบแปรญัตติคนละเท่าไร ด้วยข้อตกลงกันในลักษณะนี้ทำให้การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณกรุงเทพมหานครไม่มีปัญหาความขัดแย้ง

ประเด็นปัญหาของงบแปรญัตติ นอกจากสะท้อนให้เห็นการขัดแย้งของบทบาทของสภากรุงเทพมหานคร กล่าวคือ บทบาทที่สภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ และบทบาทที่สภาจัดสรรและใช้งบประมาณ นั่นคือ โควต้าหรือวงเงินงบแปรญัตติที่ได้รับ การขัดแย้งของผลประโยชน์ยังพบในขั้นของการตัดทอนงบประมาณ เพราะเป็นการตัดทอนงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตนของสมาชิกสภา นั่นคือมีจำนวนงบแปรญัตติมากขึ้น ปัญหาของงบแปรญัตติยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการใช้จ่ายงบแปรญัตติซึ่งมีความเป็นอิสระมาก สมาชิกสภากทม.สามารถใช้งบแปรไปในเรื่องใดพื้นที่ใดก็ได้ ซึ่งทำให้เกิดการซื้อขายงบแปรญัตติของสมาชิกสภากทม. ปัญหาพฤติกรรมการใช้งบแปรญัตติอื่น ๆ คือ

1) การใช้งบแปรญัตติเพื่อฐานเสียง นี่เป็นประเด็นที่งบแปรญัตติถูกวิจารณ์มากว่าเป็นงบหาเสียง สมาชิกส่วนให้ญใช้งบแปรญัตติในพื้นที่เลือกตั้งของตน เช่น มีสมาชิกสภากทม.ใช้จ่ายเงินแปรญัตติในการจัดสัมมนาประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนจำนวน 30,000 คน บางท่านใช้จ่ายงบแปรญัตติในการแจกทุนการศึกษาให้กับนักเรียน คนละ 500 บาท เป็นจำนวนเงินกว่า 1,500,000 บาท โดยเชิญผู้ปกครองของนักเรียนมารับ รวมทั้งการจัดซื้อถังขยะ ม้านั่ง เก้าอี้ เต็นท์ และตู้ยาประจำบ้านแจกชาวบ้าน ซึ่งสิ่งของเหล่านี้มักจะมีชื่อของสมาชิกสภาติดอยู่

2) การใช้งบแปรญัตติเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น การใช้งบแปรญัตติเพื่อการศึกษาดูงานต่างประเทศ รวมทั้งการใช้งบแปรญัตติในซื้อสื่อประชาสัมพันธ์ผลงานของตนเอง

3) การใช้งบแปรญัตติที่ไม่โปร่งใส มีการตั้งข้อสังเกตการใช้จ่ายงบแปรญัตติจานวนมากในการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอน เช่น สมาชิกสภาท่านหนึ่งใช้งบแปรญัตติจำนวน 4 ล้านในการซื้อสื่อการสอน บางท่านได้ใช้งบแปรญัตติโดยไม่มีการกำหนดกรอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน และไม่มีแผนงานรองรับ

ซึ่งผลจากการที่สมาชิกสภากทม.เป็นผู้ใช้งบประมาณเอง และก็เป็นการใช้งบประมาณที่โปร่งใสเพื่อประโยชน์ส่วนตน ความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบหมดไป และมีผลต่อความอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีลักษณะสมยอมกัน

จากสภาพปัญหาที่กล่าวไปข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังคงมีปัญหาการขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อประชาชน ต่อกฎหมาย ตลอดจนการขาดคุณธรรมจริยธรรมอย่างชัดเจน แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนดังจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไปก็ตาม

(3) มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

ในปัจจุบันมีมาตรการทางกฎหมายที่รัฐพยายามกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม อาจจำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

(ก) การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and Disqualification from office) เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา 184-187 กล่าวคือ มาตรา 184 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

(4) ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ”

โดยมาตรา 250 วรรคห้า ได้บัญญัติต่อไปว่า “กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกากับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทาเพียงเท่าที่จาเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกัน

การทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 ว่า

“นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแลควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น...”

ยิ่งไปกว่านั้น ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้เช่นกัน

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ทวิ “สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ” และมาตรา 19 ก็บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ...” มาตรา 48 เบญจ “บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย ... (3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น

หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง...”

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11 (5) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อ ... (5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ...” และมาตรา 35/1 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย ... (3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง...”

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ ... (6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ...” มาตรา 58/1 “บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ด้วย ... (3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง”

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 51 “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ... (3) ต้องไม่เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับกรุงเทพมหานครหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง...”

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 “มาตรา 18 สมาชิกต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากระทำ” มาตรา 49 “นายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ... (2) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยาหรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น...”

(ข) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ (Disclosure of Personal Interest) มาตรการนี้ก็มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา มาตรา 102 “*ในการดำเนินการตามมาตรา 28 (3) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ... (9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด*” มาตรา 103

“เจ้าพนักงานของรัฐตำแหน่งใดจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยให้นำความในวรรคสองของมาตรา 102 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” มาตรา 104 *“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 และมาตรา 103 แล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และให้แจ้งให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบด้วย”* มาตรา 105 *“การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยในกรณียื่นเป็นเอกสารผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย ทั้งนี้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการ ให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย หลักเกณฑ์ ระยะเวลา การขยายระยะเวลา วิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และหลักฐานประกอบตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยอาจกำหนดให้ยื่นด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ การกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับรูปแบบและวิธีการใช้อิเล็กทรอนิกส์แทนการใช้เอกสารได้ด้วย รวมทั้งให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวัน การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นตามกำหนด ดังต่อไปนี้ (1) ตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) (2) (3) และ (9) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง...”*

(ค) การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of Conduct) เช่น รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2560 มาตรา 76 วรรคสาม “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสาหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

(ง) ข้อกำหนดในการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-office employment restriction) เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 127 *“ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา 126 (4) ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”*

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นว่าบทบัญญัติกฎหมายข้างต้นมีปัญหาบางประการที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(4) สภาพปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

สภาพปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แบ่งเป็น 3 ประการ ได้แก่ (อรทัย, 2547)

(ก) ปัญหาความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันของกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเจตนารมณ์ชัดเจนคือ ห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของทุกประเภทเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น หากแต่เมื่อพิจารณาสาระของบทบัญญัติของกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกฉบับจะเห็นได้ว่า ข้อห้ามในกฎหมายบางฉบับยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งทุกประเภทสัญญา หากแต่ในกรณีของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ห้ามเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ไม่ได้ห้ามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตจากการเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของกรุงเทพมหานคร

(ข) ปัญหามาตรฐานการวินิจฉัย

นอกจากสองมาตรฐานในสาระของกฎหมาย ยังปัญหาในเรื่องมาตรฐานในการวินิจฉัยที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นิยามของ “ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาวางกรอบการพิจารณาว่า “นอกจากจะพิจารณาว่าในการปฏิบัติตามสัญญานั้น สมาชิกผู้นั้นได้รับประโยชน์โดยตรงหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาว่าสมาชิกผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญา ในลักษณะที่จะส่งผลดีหรือผลเสียในทางอ้อม อันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทน ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งสามารถครอบงำการจัดการบริษัทได้ หรือความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่นความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยาหรือความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) เรื่องเสร็จที่ 605/2545)

หากแต่ในการวินิจฉัยกรณีจริง มีการตีความกฎหมายที่ต่างกันเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กรณีของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการหารือคณะกรรมการกฤษฎีกามักยึดหลักตามตัวบทว่ากฎหมายต้องการห้ามสมาชิกเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรม ฉะนั้นการเข้ามาได้เสียกับสัญญาของเทศบาลโดยตรงหรืออ้อมก็ถือว่าฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว โดยมิได้คำนึงว่าสมาชิกผู้นั้นมีเจตนาต้องการผลประโยชน์จากเทศบาลหรือไม่ หรือเทศบาลมีความเสียหายหรือไม่ และด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่รับฟังว่าข้อเท็จจริงอื่น ๆ เช่น กรณีเทศบาลแจ้งห่มว่าสถานีน้ำมันของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นเพียงสถานีเดียวในบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตร รวมทั้งเทศบาลใช้บริการจากสถานีบริการน้ำมันตั้งแต่ยังเป็นสุขาภิบาล หรือในกรณีเทศบาลเมืองกำแพงเพชรที่ต้องเข้าตรวจสภาพที่ศูนย์นิสสันเพราะมีเพียงแห่งเดียว

ในขณะที่การตีความขององค์การบริหารส่วนตำบลยืดหยุ่นและดูเจตนาเป็นสำคัญดังเห็นได้จากหนังสือกรมการปกครองที่ มท.0318/ว 54 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 ซึ่งวางกรอบการพิจารณาดังนี้

"การจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรืออ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้วแต่กรณี โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับในเรื่องส่วนได้เสียคือ

- หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการทำสัญญาของบุคคลนั้นเป็นกรณีทั่วไป หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติ ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวแม้ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะทำสัญญาดังกล่าวอยู่ดี กรณีเช่นนี้ไม่ควรถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา

- หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการทำสัญญาของบุคคลนั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ตนได้ทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีเช่นนี้ควรถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม"

นอกจากมีกรอบการวินิจฉัยซึ่งยืดหยุ่นและดูเจตนา ซึ่งหลักฐานพิสูจน์ได้ยาก ผู้มีอำนาจวินิจฉัยแตกต่างกัน ในกรณีเทศบาลอยู่ในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอบสวนและวินิจฉัย และนี่อาจเป็นเหตุผลของการมีข้อหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกรณีผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเทศบาลค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งให้อำนาจนายอำเภอวินิจฉัย และถือเป็นที่สุด กรณีผู้มีส่วนได้เสียในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลมักวินิจฉัยว่าไม่มีเจตนาหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งที่ข้อเท็จจริงเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เช่น กรณีประธานกรรมการบริหารอบต.ในจังหวัดราชบุรี ซึ่งจังหวัดพิจารณาว่ามีส่วนได้เสียในการรับเหมางานของอบต. ผ่านทางภรรยาซึ่งไม่ได้จดทะเบียน แต่นายอำเภอวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เห็นควรให้ยุติเรื่อง หรือกรณีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของประธานกรรมการบริหารเป็นคู่สัญญากับอบต.จัดซื้อสิ่งของใช้ในงาน ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นผู้มีส่วนได้เสีย นายอำเภอพิจารณาว่าการกระทำเป็นเพื่อเกิดความสะดวกและรวดเร็ว ในการปฏิบัติงาน ซึ่งนายอำเภอมองว่าเป็นผลดีต่อการรักษาผลประโยชน์ของอบต. ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่านายอำเภอมีแนวโน้มพิจารณาในเรื่องนี้ไม่เคร่งครัด เพราะอยู่ในพื้นที่มีความใกล้ชิดสนิทสนม และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลการอยู่เสมอ และจากระบบที่เป็นอยู่ก็ให้โอกาสนายอำเภอในการช่วยเหลือสมาชิกสภาอบต.ในการวินิจฉัยได้ เพราะคำวินิจฉัยของนายอำเภอถือเป็นที่สุด กรณีวินิจฉัยว่าไม่มีส่วนได้เสียจะไม่มีการอุทธรณ์และบุคคลภายนอกไม่สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นคู่กรณี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(ค) กฎหมายมีช่องโหว่ให้เลี่ยงการถูกลงโทษ

ปัญหาอีกประการของมาตรการกฎหมายการห้ามผลประโยชน์ขัดกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือบทลงโทษและกระบวนการวินิจฉัยที่มีช่องโหว่ให้เลี่ยงบทลงโทษได้ การฝ่าฝืนข้อห้ามในการเข้ามามีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น คือการสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือการพ้นตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น และการเป็นผู้มีส่วนได้เสียทำให้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ดังเช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับ 3) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาอบต.ในมาตรา 47 ทวิ (3) ไว้ว่าผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรืออ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล หากแต่การวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่เป็นอำนาจของนายอำเภอ (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล) ของผู้ว่าราชการจังหวัด

(เทศบาล) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งใช้เวลาในการสอบสวนและวินิจฉัย ซึ่งพบว่าในสถานกรณ์นี้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเรื่องร้องเรียนมักใช้การลาออกจากตำแหน่ง เพื่อทำให้ยุติการสอบสวน และถือว่าเป็นการลาออก ซึ่งเป็นสิทธิของสมาชิกที่จะลาออกได้ เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง ก็ลงสมัครให้ม่ ซึ่งก็มีคุณสมบัติเพราะไม่ได้ถูกวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นเหตุให้พ้นตำแหน่ง ในหลายกรณีพบว่าผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีก เช่น กรณีเทศบาลตำบลประชาธิปัตย์ เมื่อถูกร้องเรียนว่าเป็นคู่สัญญาให้เทศบาลเช่าที่ดิน สมาชิกสภาเทศบาลได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มีผลให้พ้นจากสมาชิกภาพสภาเทศบาล โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังมิได้สอบสวนหรือวินิจฉัย การลาออกก่อนคำวินิจฉัยเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 (3) ลาออก มิใช่ตามมาตรา 19 (6) การทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ หลังจากนั้นสมาชิกท่านนี้ขอยกเลิกสัญญา และให้เทศบาลใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวต่อจนครบกำหนดสัญญาโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย สมาชิกท่านนี้ได้สมัครเข้ารับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแทนตำแหน่งที่ว่างและได้รับเลือกกลับมาอีก ฉะนั้นจึงเห็นว่ามีช่องโหว่ของกฎหมายที่ทำให้ผู้ฝ่าฝืนสามารถเลี่ยงการลงโทษได้ จึงไม่เป็นแรงผลักดันให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับโอกาสที่เป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่โดยไม่ถูกตรวจพบมีสูงมาก ดังความจริงที่ว่า กฎหมายจะถูกฝ่าฝืน ถ้าผลประโยชน์ที่ได้จากการฝ่าฝืนสูง ขณะที่ความเสี่ยงในการถูกจับได้และลงโทษน้อย

4.2.2 ปัญหาการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนถึงความล้มเหลวในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดการกำกับดูแล ตรวจสอบ รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่ละปีมีเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐหลายระดับตั้งแต่ระดับสูงไปจนถึงระดับปฏิบัติงานที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉลี่ยปีละประมาณ 1,000 รายหรือประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนว่าทุจริต ตั้งแต่ พ.ศ. 2549-2557 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 217 เรื่อง สำหรับช่องทางการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ การทุจริตก่อนเข้าสู่ตำแหน่งผ่านการทุจริตเลือกตั้ง และการทุจริตระหว่างดำรงตำแหน่งผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ การทุจริตในการบริหารงานคลังท้องถิ่น เช่น เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลเบียดบังเงินรายได้ท้องถิ่นไปเป็นของตนเอง การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การกำหนดคุณลักษณะของพัสดุหรือผู้เข้าเสนอราคาไว้ให้แคบเพื่อให้เกิดการแข่งขันน้อยที่สุด (ล็อคสเปค) การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างไว้สูงเกินจริง การสมยอมกันในการเสนอราคา (ฮั้วประมูล) ระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันเองหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นกับผู้เสนอราคา การทุจริตในการจัดทำบริการสาธารณะ และการทุจริตในการบริหารงานบุคคลทั้งในการสอบแข่งขันและการบรรจุแต่งตั้ง

(1) สาเหตุแห่งปัญหาการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตคอรัปชั่นคือ การใช้อำนาจ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่เป็นที่ต้องการของมนุษย์ โดยเฉพาะ นักการเมือง ข้าราชการ เมื่อมีอำนาจจากการได้รับตำแหน่งแล้ว จึงเป็นหนทางนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ตนเองและครอบครัวมีความร่ำรวย หรือได้ผลตอบแทนตามที่ตนต้องการ โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าเป็นการได้มาโดยสุจริตหรือไม่

Lord Acton กล่าวว่าอำนาจนำไปสู่การฉ้อฉล อำนาจเบ็ดเสร็จทำไปสู่การฉ้อฉลอย่างเบ็ดเสร็จ (Power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely) นอกจากอำนาจจะเป็นกลไกสำคัญในการก่อให้เกิดการทุจริตแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตด้วยเช่นกัน ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้ระบบทุจริตคอรัปชั่นมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้ 1) ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา 2) ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน 3) ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอรัปชั่น เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ 4) การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม (อรุณเรื่อ, 2549)

Robert Kligaard คณบดีของ Rand Graduate School, California ได้นำเสนอสูตรอธิบายการเกิดพฤติกรรมคอรัปชั่นไว้ว่า การทุจริตคอรัปชั่นจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผูกขาด (Monopoly) หรือรวบอำนาจไว้ที่แหล่งเดียว ประกอบกับว่า การตัดสินใจใด ๆ ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ของผู้มีอำนาจนั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้นหากมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจมากกว่าความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) โอกาสการทุจริต ไม่โปร่งใสก็จะมีมากขึ้น (คณะกรรมาธิการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2551)

Co = M + D -A
Corruption = Monopoly + Discretion -Accountability
การทุจริต = อำนาจผูกขาด + ดุลพินิจ - ความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ยังมีการจำแนกปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตคอรัปชั่นไว้ 2 ปัจจัย ได้แก่

1. ปัจจัยภายใน ที่อยู่ในใจหรือในตัวบุคคล มีองค์ประกอบด้วยกัน 4 ประการ ได้แก่ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย ความซื่อสัตย์ เช่น โอกาส ที่มีการเปิดโอกาสให้ทุจริตก็ควรจะทุจริต สิ่งจูงใจที่อยู่ในลักษณะของเงิน หรือสิ่งตอบแทนอื่น ๆ การขาดคุณธรรมความซื่อสัตย์ ซึ่งปัจจัยภายในที่เกิดจากตัวบุคคลนั้น เราสามารถรับรู้ได้ว่าการทุจริตนั้นจะมาในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

2. ปัจจัยภายนอก *ด้านเศรษฐกิจ* เกิดขึ้นเพราะค่าครองชีพที่สูงขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้จำนวนเงินที่เป็นค่าตอบแทนในการทำงาน (เงินเดือน) มีไม่พอกับความต้องการใช้ในแต่ละเดือน รวมไปถึงความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ด้านการเมือง เป็นการใช้เงินในการหาเสียง จึงจำเป็นที่จะต้องถอนทุนคืนเมื่อไรรับตำแหน่ง *ด้านการบริหารของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ* ขาดการควบคุมดูแลในการทำงาน หย่อนกฎระเบียบ จนเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้มีการทุจริตเกิดขึ้น ตำแหน่งที่เอื้อต่อการทุจริต รวมไปถึงการอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลที่ทุจริต

(2) ลักษณะของการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ (โกวิทย์, 2561)

(ก) ลักษณะการทุจริตที่จากตัวบุคคล

(ก.1) การทุจริตของบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งส่วนให้ญ่จะเป็นในรูปแบบของการใช้ตำแหน่งในการแสวงหาผลประโยชน์ มีญาติหรือพวกพ้องมาเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัด

จ้างที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มของตน รวมถึงการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง พร้อมทั้งมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน เป็นต้น

(ก.2) การทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีพนักงานท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถที่ไม่ตรงกับงานหรือไม่มีความรู้เฉพาะด้านดีพอ ก็จะทำให้การปฏิบัติงานแต่ละครั้งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดได้ง่าย และยังยังส่อไปในทางทุจริตอีกด้วย

(ก.3) การทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี อิทธิพล พบว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง มีการครอบงำของอำนาจ อิทธิพลทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่เยอะ จึงทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายและยากต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยไม่ชอบนี้ และส่วนสำคัญอีกประการคือการวัฒนธรรมของสังคมไทยได้หยั่งรากลึกลงไปในสังคม เช่น การสำนึกบุญคุณผู้มีพระคุณ ความเกรงกลัวอิทธิพลของผู้มีบารมี ส่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นช่องทางให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีโอกาสใช้อำนาจหน้าที่การงานในการแสวงหาผลประโยชน์

(ข) ลักษณะการทุจริตที่เกิดจากการบริหารงานและองค์การ

(ข.1) การทุจริตที่เกิดจากขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ เป็นการปิดบังข้อมูลทั้งทางด้านการเงิน งบประมาณ ช่องทางการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จึงทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปได้ง่าย ไม่มีผู้ตรวจสอบ

(ข.2) การทุจริตที่เกิดจากการบริหารด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง สาเหตุมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างว่าไม่ทราบเรื่องการจัดทำ จัดซื้อจัดจ้างโดยส่วนให้ญ่จะเป็นเรื่อง การไม่ทำทะเบียนยืมเงิน ไม่ทำบัญชีคุมรายรับรายจ่ายที่เป็นปัจจุบัน ไม่มีการทำหลักฐานการเบิกเงิน ไม่มีการตั้งประชาชนเข้ามาตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดการทุจริตแทบทั้งสิ้น

(ค) ลักษณะการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบและกฎระเบียบ

(ค.1) การทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของกฎระเบียบและกฎหมาย พบว่าในกรณีที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้ 4 ปีนั้น เป็นการเปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตมากขึ้น เพราะหากสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น เป็นพวกพ้องกัน ก็เป็นช่องว่างในการทุจริตได้ เพราะขาดซึ่งการถ่วงดุลอำนาจที่เข้มแข็ง

(ค.2) การทุจริตที่เกิดจากตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ แบ่งได้เป็น

1) ภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปรามปรามทุจริตแห่งชาติ และมีจำนวนคนไม่เพียงพอในการตรวจสอบในทุกพื้นที่ เป็นเพียงการสุ่มตัวอย่างเท่านั้น จึงทำให้เกิดความไม่หลากหลายและไม่ทั่วถึง

2) ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นซึ่งควรจะมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นก็มักเป็นกลุ่มเดียวกัน ผู้บริหารท้องถิ่นมักไม่ควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังละเลยเพิกเฉยต่อการตรวจสอบการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชา

(3) กลไกการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงกลไกการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยโดยแบ่งออกเป็น (ก) การตรวจสอบโดยกลไกทางการเมือง (ข) การตรวจสอบโดยองค์กรผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล (ค) การตรวจสอบโดยองค์กรที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบการการทุจริต

(ก) การตรวจสอบโดยกลไกทางการเมือง

ประกอบด้วยการตรวจสอบผ่านคณะกรรมาธิการของรัฐสภา และการตรวจสอบผ่านกลไกทางสภาท้องถิ่น

(ก.1) การตรวจสอบผ่านคณะกรรมาธิการของรัฐสภา

ดังที่ทราบกันทั่วไปว่า รัฐสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การออกกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ ในอำนาจหน้าที่ประการที่สองซึ่งเกี่ยวข้องกับหัวข้อนี้ได้แก่ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐสภามี “คณะกรรมาธิการ” เป็นกลไกสำคัญช่วยควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา มีที่มาจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภา เป็นคณะบุคคลที่ทำงานให้กับสภา มีหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา สำหรับคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ได้แก่ คณะกรรมาธิการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยในการศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมาธิการจะมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการ ซึ่งหากผู้ใดในหน่วยงานของรัฐที่คณะกรรมาธิการเชิญมาชี้แจงแล้วไม่ปฏิบัติตามก็อาจมีความผิดทางวินัยได้ เมื่อได้เรียกพยานเอกสารหรือบุคคลต่าง ๆ มาชี้แจงหมดแล้ว คณะกรรมาธิการก็จะทำการสรุปว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดอันเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่ หลังจากนั้นจะจัดส่งรายงานสรุปพร้อมข้อเสนอแนะต่าง ๆ ให้ฝ่ายบริหารนำไปปรับปรุงแก้ไข ทั้งทางด้านการบริหาร ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ด้วย ในการดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมาธิการได้มีการกำหนดกรอบการทำงานไว้รวบรวมข้อเท็จจริง โดยเปิดให้มีการชี้แจงของผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน พร้อมทั้งส่งมอบเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมาธิการพิจารณา ซึ่งจะมีการสอบถามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งนี้คณะกรรมาธิการอาจเดินทางไปศึกษาดูงานตามข้อร้องเรียนหรือทำการสืบสวนสอบสวนในทางลับ จากนั้นคณะกรรมาธิการจะพิจารณาข้อกฎหมาย โดยจะพิจารณาว่ามีการกระทำผิดตามกฎหมายใดบ้าง แล้วจัดทำร่างรายงานสรุปแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบและพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมสภา รวมทั้งแจ้งผู้ร้องเรียนเพื่อทราบ แจ้งหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ถ้ามีมูลทุจริตจะทำการแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(ก.2) สภาท้องถิ่น

ตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันที่ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่ล้วนมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและ

ถ่วงดุลอำนาจ จากหลักการดังกล่าวทำให้สภาและผู้บริหารท้องถิ่นต่างมีบทบาทในการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน สำหรับในส่วนของสภาท้องถิ่นนั้นถือเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น จึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นและกลั่นกรอง ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชนซึ่งโดยหลักแล้วบทบาทในการตรวจสอบของสภาท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ

1) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
3) การตั้งกระทู้ถาม
4) การเปิดอภิปรายทั่วไป

จากบทบาทของสภาท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาทำให้สภาท้องถิ่นสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณผ่านกลไกในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ของตนว่ามีการทุจริตหรือมีความไม่ชอบมาพากลเกิดขึ้น สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถทำการตั้งกระทู้ถามหรือขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยสภาท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร อีกทั้งตัวผู้บริหารท้องถิ่นสามารถปฏิเสธที่จะไม่ตอบกระทู้ของสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ และยิ่งไปกว่านั้นหากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีฝ่ายบริหารและสภาที่มาจากกลุ่มหรือพรรคการเมืองเดียวกัน กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้นได้ยาก (สมคิด, 2555)

(ข) การตรวจสอบโดยองค์กรผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล

องค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทยนั้น ต้องเป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และการกำกับดูแลดังกล่าวจะต้องอยู่ในรูปแบบของการตรวจสอบด้านความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยผู้มีอำนาจอาจกำกับดูแลไม่สามารถตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับบุคคลที่มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลของบุคคลดังกล่าวจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง อันได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยมีบทบาทในการเป็นผู้ให้การสนับสนุนและผู้ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน จากบทบาทดังกล่าวทำให้เปรียบเสมือนว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่คั่นกลางระหว่างองค์กรกำกับดูแลและองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อประสานงานและสนับสนุนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองไปพร้อมกัน

ในส่วนของการใช้อำนาจในการกำกับดูแลขององค์กรผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งออกเป็นสามประเภทให้ญ่ ๆ กล่าวคือ การกำกับดูแลโดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการกำกับดูแลทางตรง และการกำกับดูแลโดยกฎระเบียบ ข้อบังคับและการกำกับดูแลโดยกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเป็นการกำกับดูแลทางอ้อม โดยรูปแบบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีดังต่อไปนี้

(ข.1) การกำกับดูแลโดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยในกรณีนี้เกิดจากการที่พระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีการกำกับดูแลใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือการกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล การกำกับดูแลการกระทำ และการกำกับดูแลการกระทำกึ่งตัวบุคคล

1) การกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล

วิธีการกำกับดูแลตัวบุคคลเป็นการให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยเหนือบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกคำสั่งพักการปฏิบัติงาน หรือ การให้พ้นจากตำแหน่ง การไล่ออกจากตำแหน่ง เช่น ให้องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถดำเนินการสอบสวนหัวหน้าหรือรองหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานหรือรองประธานของสภาท้องถิ่นว่าบุคคลดังกล่าวละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือทุจริต หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือไม่ และหากตรวจสอบแล้วปรากฏว่า บุคคลนั้นมีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ก็จะเสนอให้มีการสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไป ส่วนการกำกับดูแลองค์กรที่สำคัญ เช่น การที่ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เช่น เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสภาและผู้บริหาร และทำให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ม่ เป็นต้น

2) การกำกับดูแลการกระทำ

การกำกับดูแลการกระทำเป็นการที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้กระทำการขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ได้แก่ การให้ความเห็นชอบ การอนุญาต อนุมัติเพิกถอน ระงับยับยั้ง สั่งยกเลิกการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย นอกจากนี้ยั้งมีอำนาจในการชี้แจง หรือแนะนำด้วย

3) การกำกับดูแลการกระทำกึ่งตัวบุคคล

การกำกับดูแลการกระทำกึ่งตัวบุคคลเป็นการที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในงบประมาณของท้องถิ่นซึ่งการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบนั้น ในแง่หนึ่งเป็นการกำกับดูแลด้านการกระทำ แต่มีความสัมพันธ์ถึงการออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือสภาท้องถิ่นอันเนื่องมาจากผลของการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลนั่นเอง

(ข.2) การกำกับดูแลโดยกฎระเบียบ ข้อบังคับ

การกำกับดูแลโดยการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการ ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับคำสั่ง ประกาศหรือหนังสือเวียน คำสั่งวินิจฉัย การให้ชี้แจง การกำหนดมาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ การทำสัญญาทางปกครองและการปฏิบัติการอื่น ๆ การที่ต้องมีระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ก็เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องที่ระเบียบ ข้อบังคับได้กำหนดไว้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับรวมถึงหนังสือสั่งการดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งหากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงหนังสือสั่งการ มีความชัดเจน ครอบคลุม และสามารถนำไปปฏิบัติได้ก็จะช่วยป้องกันการทุจริตได้อีกทางหนึ่งสำหรับการกำกับดูแลโดยกฎระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่จะขอยกมากล่าวถึงในที่นี้

คือ การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้ง หน่วยตรวจสอบภายในตามที่กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ขึ้น ระเบียบฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนงานที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณการเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารงานด้านอื่น ๆ ตลอดจนการตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตรวจสอบดังกล่าวมีแนวทางในการตรวจสอบ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ข้อ 6) ดังต่อไปนี้

1) ตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ด้วยเทคนิคและวิธีการตรวจสอบที่ยอมรับโดยทั่วไป ปริมาณมากน้อยตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในและความสำคัญของเรื่องที่ตรวจสอบ รวมทั้งวิเคราะห์และประเมินผลการบริหารและการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจ

2) ตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สิน รวมทั้ง การบริหารงานด้านอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามนโยบายกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตรวจสอบระบบการดูแลรักษาและความปลอดภัยของทรัพย์สิน และการใช้ทรัพยากรทุกประเภท ว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และประหยัด

3) ประเมินผลการปฏิบัติงาน และเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอแนะ เพื่อป้องปรามมิให้เกิดความเสียหายหรือการทุจริตรั่วไหลเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) สอบทานระบบการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน และ/หรือระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่ทางราชการกำหนด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสามารถนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบาย

5) ติดตามผลการตรวจสอบ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขของหน่วยรับตรวจถูกต้องตามที่ผู้ตรวจสอบภายในเสนอแนะ

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจสอบซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้ง ขึ้น และการตรวจสอบดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคู่มือการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ข้อ 7)

ในส่วนของกระบวนการในการตรวจสอบภายในนั้น เริ่มจากการจัดทำแผนการตรวจสอบโดยก่อนเริ่มการตรวจสอบ ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องเสนอแผนการตรวจสอบประจำปี ต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติแผนการตรวจสอบภายในเดือนกันยายนของทุกปี และส่งสำเนาแผนการตรวจสอบให้ผู้ว่า

ราชการจังหวัดทราบ หลังจากนั้น ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องทำการตรวจสอบตามแผนการที่ได้รับการอนุมัติ เมื่อมีการตรวจสอบตามแผนแล้วก็จะรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบภายในเวลาอันสมควร หรืออย่างน้อยทุกสองเดือนหรือเมื่อตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วเสร็จตามแผน ในการตรวจสอบหากตรวจพบว่ามีเรื่องที่จะมีผลเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรายงานผลการตรวจสอบทันที นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบที่ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ข้อ 8)

(ข.3) การกำกับดูแลโดยกฎหมายอื่น ๆ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีนี้เกิดจากการที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้ให้อำนาจแก่หน่วยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในการดำเนินภารกิจบางอย่าง เช่น การควบคุมอาคาร หรือการสาธารณสุข ซึ่งส่วนกลางได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจเหล่านั้นแทนตนเองซึ่งในกรณีดังกล่าวทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ นอกจากนี้ยังมีกรณีของการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บริหารท้องถิ่นอีกด้วย (สมคิด, 2555)

(ค) การตรวจสอบโดยองค์กรที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบการการทุจริต

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการตรวจสอบจากองค์กรภายในของตนเอง และจากองค์กรผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกตรวจสอบจากองค์กรภาครัฐองค์กรอื่น ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้ง จากรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติโดยแต่ละองค์กรจะมีอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผลจากการตรวจสอบขององค์กรต่าง ๆ ท้ายที่สุดแล้วก็อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต้องรับโทษทางวินัย ต้องรับผิดในการชำระค่าเสียหาย หรือต้องรับโทษในทางอาญาต่อไปได้สำหรับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอกล่าวถึง ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยองค์กรที่ได้กล่าวมามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(ค.1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระซึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการตรวจสอบการทุจริตอันเกิดจากนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงของรัฐ สำหรับในส่วนของการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 234 (3) และในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (3) ได้กำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจในการ

ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554 อันส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(1) กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(2) เมืองพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) เทศบาลนคร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

(5) เทศบาลเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งหมดนี้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ของคู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการนั้นยังรวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ซึ่งหากละเลยหน้าที่หรือมีการตรวจพบความผิดปกติก็อาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติ หรือคดีจงใจไม่ยื่นบัญชี ฯ หรือยื่นบัญชีเท็จได้

2) การตรวจสอบการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาร้องเรียนว่าการดำเนินการในการซื้อการจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการไต่สวนถึงพฤติการณ์หรือข้อร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งหากพบว่ามีความผิดจริงก็จะนำมาสู่การชี้มูลความผิดเพื่อส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป

3) การตรวจสอบในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

การดำเนินการตรวจสอบของ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมนั้น เริ่มจากการที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ที่เป็นการร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยผู้กล่าวหานี้อาจเป็นประชาชน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ หรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดกระทำความผิด

เมื่อเรื่องเข้าสู่สำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ก็จะมีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเองหรือตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนก็ได้ โดยในการไต่สวนดังกล่าวจะมีการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด และนำข้อมูลที่ได้ขึ้นสู่การพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิด ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิด ก็จะมีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกชี้มูลความผิดดังนี้

(1) ทางวินัย

ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก

(2) ทางอาญา

ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์และแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ จากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะทำงานร่วมไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทนได้

(3) ทางแพ่ง

ในกรณีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(ค.2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบและดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยงานภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย และตรวจสอบถึงความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินทั้ง ในส่วนที่เป็นเงินจากงบประมาณหรือจากรายได้อื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น และการตรวจสอบถึงความมีประสิทธิผลของการใช้จ่ายของหน่วยงาน

ภาครัฐด้วยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เป็นหน่วยรับตรวจที่ สตง. มีหน้าที่ในการตรวจสอบและดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินด้วยเช่นกัน ซึ่งการตรวจสอบของ สตง. จะเป็นการตรวจสอบทางบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้จ่ายต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงเป็นไปโดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพหรือไม่ การตรวจดังกล่าวจะเป็นการตรวจตามเอกสารแสดงงบประมาณแสดงฐานะทางการเงินและงบประมาณประกอบอื่น ๆ ที่หัวหน้าส่วนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำส่งต่อ สตง. เมื่อสิ้น ปีงบประมาณของแต่ละปี ไปตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ โดย สตง. จะมีการเข้าตรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ ปีในปัจจุบันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีการตั้งหน่วยงานไปยังภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จำนวนของหน่วยรับตรวจโดยเฉพาะจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีจำนวนมาก ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถทำการตรวจสอบได้ทั้งหมด ดังนั้น หน่วยรับตรวจที่เป็นองค์กรปกครองส่วนถิ่นขนาดให้ญ่จึงมักจะถูกตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในทุกปี แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะไม่ได้รับการตรวจสอบทุกปีซึ่งจะขึ้นอยู่กับว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำการสุ่มตรวจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่

ในส่วนกิจกรรมการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น สามารถแบ่งได้เป็น

1) การตรวจสอบด้านการเงิน
2) การตรวจสอบด้านรายได้
3) การตรวจสอบการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง
4) การตรวจสอบการดำเนินงาน
5) การตรวจสอบสืบสวน

การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องหลายประการ เริ่มตั้งแต่การจัดหารายได้ การกำหนดโครงการและการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการบริหารพัสดุและการดูแลทรัพย์สิน ซึ่งหากมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่า มีการปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบอันยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริต ก็จะมีการแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติให้ถูกต้อง และอาจแจ้งให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้องหากพบว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ และในบางกรณีอาจทำให้ต้องมีการเรียกเงินคืนหรือต้องมีผู้รับผิดในการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่หากพบว่ามีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะทำการส่งเรื่องไปยัง ป.ป.ช. เพื่อทำการตรวจสอบต่อไป

(ค.3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือ ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดย ป.ป.ท. จัดตั้งขึ้น ตาม มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริต ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 7 ลงไปหรือเทียบเท่าจนถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตต่างจาก ป.ป.ช. โดยที่ ป.ป.ช. จะทำหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้ง แต่ระดับ 8 ขึ้นไปจนถึงนายกรัฐมนตรี

ในการตรวจสอบและไต่สวนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเมื่อ ป.ป.ท. ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน หรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวน ป.ป.ท. ก็จะเริ่มทำการไต่สวนพิจารณา มีมติชี้มูลความผิด หากการไต่สวนข้อเท็จจริงมีข้อสงสัยว่ามีการทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็อาจให้บุคคลดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินของตน ของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแก่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือหากบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อ ป.ป.ช. อยู่แล้ว ทางคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็สามารถขอความร่วมมือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินมายัง ป.ป.ท. ก็ได้ ซึ่งหากพบว่าบุคคลที่ถูกสอบสวนนั้น มีความผิดจริง ป.ป.ท. ก็จะดำเนินการส่งเรื่องไปยังองค์กรผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัย หรือมีอำนาจในการดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป

กล่าวโดยสรุป กลไกทางกฎหมายในปัจจุบันได้วางมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ค่อนข้างรัดกุม แต่ก็ยังพบปัญหาการทุจริตอยู่มากมาย ดังจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

(4) สถิติและข้อมูลเรื่องทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถิติหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน กองบริหารคดี
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ปี พ.ศ.	จำนวนเรื่อง	ร้อยละ
๒๕๕๑	๒๖	๐.๓๖
๒๕๕๒	๓๓๔	๔.๖๘
๒๕๕๓	๔๑๙	๕.๘๗
๒๕๕๔	๖๑๑	๘.๕๖
๒๕๕๕	๘๑๓	๑๑.๓๙
๒๕๕๖	๙๓๐	๑๓.๐๓
๒๕๕๗	๖๒๓	๘.๙๓
๒๕๕๘	๑,๓๑๘	๑๘.๔๗
๒๕๕๙	๑,๒๕๐	๑๗.๕๒
๒๕๖๐	๖๙๗	๙.๙๗
๒๕๖๑	๑๑๕	๑.๖๑
รวม	**๗,๑๓๖**	**๑๐๐**

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑

(หนังสือสำนักงาน ป.ป.ท. ที่ ปป 0010/696 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2561 เรื่อง ขอส่งข้อมูลสถิติคดีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

จากการพิจารณาข้อมูลสถิติคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการอนุเคราะห์จากสำนักงาน ป.ป.ท. พอจะสรุปได้ว่า

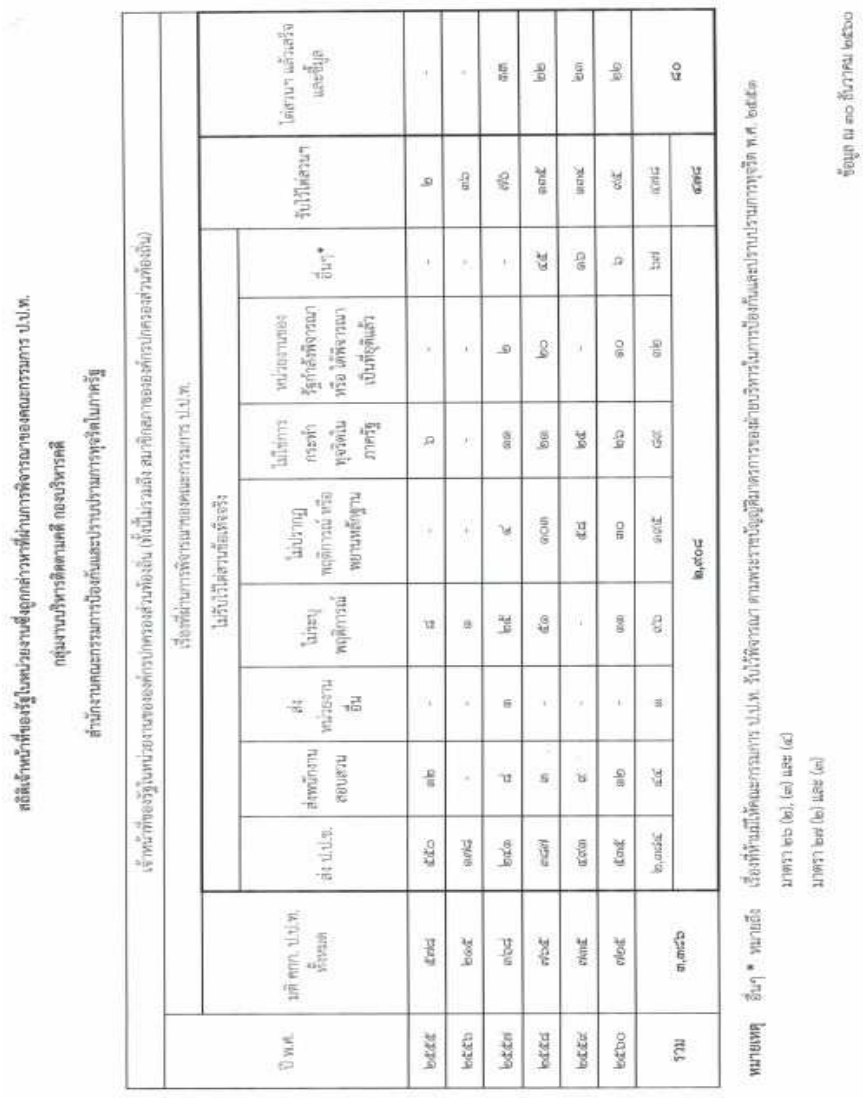
ในช่วงปี พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. จนถึงปี พ.ศ. 2559 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 26 เรื่องในปี พ.ศ. 2551 เป็น 1,318 เรื่องในปี พ.ศ. 2558 ในขณะที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เรื่องร้องเรียนมีแนวโน้มลดลงเป็น 1,250 เรื่อง เหลือ 697 เรื่องในปี พ.ศ. 2560 และเหลือ 115 เรื่องในช่วงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2561 จึงขอตั้งข้อสังเกตว่า นับตั้งแต่เหตุการณ์เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล คสช. อาจทำให้จำนวนเรื่องร้องเรียนทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง

สถิติลักษณะความผิดของเรื่องกล่าวหาร้องเรียน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน กองบริหารคดี
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ลำดับ	ประเด็นการร้องเรียน	ปี พ.ศ. ๒๕๕๙	ปี พ.ศ. ๒๕๖๐	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑	รวม	ร้อยละ
๑	ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต	๕๘๙	๔๐๗	๖๒	๑,๐๑๘	๔๙.๓๗
๒	ทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง การตั้งประมูลโครงการเรียกรับเงินสินบ่อรังเงิน	๑๗๖	๗๔	๑๓	๓๐๘	๑๔.๙๔
๓	เจ้าหน้าที่อักษรยอกทรัพย์ ฉ้อโกง เบียดบังเงิน	๑๗๒	๗๖	๑๖	๒๘๔	๑๓.๗๗
๔	ทำเอกสารเท็จ รับรองเอกสารเท็จ	๔๔	๔๓	๑๓	๑๐๔	๕.๒๔
๕	เจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน	๖๔	๒๗	๓	๗๔	๔.๘๐
๖	ทุจริตโครงการของรัฐบาล	๒๐	๗	๒	๒๔	๑.๔๑
๗	การบุกรุกที่ดินส่วนบุคคล/ป่าสงวน	๑๓	๖	-	๑๙	๐.๙๒
๘	ร้ำรวยผิดปกติ	๑๗	๓	-	๑๘	๐.๘๗
๙	ขอความเป็นธรรม	๕	๖	-	๑๑	๐.๕๓
๑๐	การจับกุมทำร้ายร่างกาย	๖	-	-	๖	๐.๒๗
๑๑	ผู้มีอิทธิพล	๑	๕	-	๖	๐.๒๙
๑๒	การให้บริการประชาชน	๒	๑	-	๓	๐.๑๕
๑๓	ทุจริตงบภัยพิบัติ	-	๓	-	๓	๐.๑๕
๑๔	บัตรประชาชน	๑	๑	-	๒	๐.๑๐
๑๕	ค้าไม้ผิดกฎหมาย	-	๑	-	๑	๐.๐๕
๑๖	แจ้งเบาะแสการหนี	๑	-	-	๑	๐.๐๕
๑๗	สถานบันเทิง	๑	-	-	๑	๐.๐๕
๑๘	การเลือกตั้ง	-	-	-	๐	๐.๐๐
๑๙	ค้ามนุษย์	-	-	-	๐	๐.๐๐
๒๐	จำนำข้าว	-	-	-	๐	๐.๐๐
๒๑	ไม่ได้ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ	-	-	-	๐	๐.๐๐
๒๒	ยาเสพติด	-	-	-	๐	๐.๐๐
๒๓	แรงงานต่างด้าว	-	-	-	๐	๐.๐๐
-	อื่นๆ	๙	-	-	๙	๐.๔๕
-	ไม่ระบุ	๑๑๙	๑๔	๒	๑๓๕	๖.๕๕
รวม		๑,๒๕๐	๖๗๙	๑๑๕	๒,๐๖๒	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑

เรื่องร้องเรียนที่พบมากที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึงต้นปี พ.ศ. 2561 คือ เรื่องการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ปี พ.ศ. 2559 มี 549 เรื่อง ปีพ.ศ. 2560 มี 407 เรื่อง รองลงมาได้แก่ปัญหาการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง การฮั้วประมูลโครงการเรียกรับเงินเปอร์เซ็นต์ พ.ศ. 2559 มี 196 เรื่องและปี พ.ศ. 2560 99 เรื่อง ตามด้วยปัญหาเจ้าหน้าที่ยักยอกทรัพย์ ฉ้อโกง เบิกเงินเท็จ 192 เรื่อง และ 76 เรื่อง ตามลำดับ



ในบรรดาเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องร้องเรียนที่ ป.ป.ท. มีมติไม่รับไว้ไต่สวน ข้อเท็จจริงและให้ส่งต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน ซึ่งอาจสะท้อนถึงความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียน กล่าวคือ เข้าใจว่าผิดว่า ป.ป.ท.มีอำนาจวินิจฉัยนักการเมืองท้องถิ่นด้วย นอกจากนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ปรากฏพฤติการณ์หรือพยานหลักฐาน ซึ่งอาจอนุมานได้ว่าเป็นการร้องเรียนเพื่อกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง

ในแต่ละปี ป.ป.ท. รับเรื่องไว้ไต่สวนไม่เกินร้อยละ 20 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด ในบรรดาเรื่องที่รับไว้ไต่สวนในแต่ละปี ป.ป.ท. ไต่สวนแล้วเสร็จและชี้มูลได้เพียงประมาณร้อยละ 15 ของเรื่องที่รับไว้ไต่สวน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำคดีของ ป.ป.ท. อยู่พอสมควร

4.3. แนวทางและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบ/ตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรมดังที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อก่อนหน้า ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการกำหนดนโยบายและการบริหารงานตามหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน กล่าวคือ เป็นการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่สามารถบริหารจัดการดังนี้

4.3.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ควรแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ได้แก่

(1) แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ห้ามทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต มิใช่เฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญากับกรุงเทพมหานคร

(2) เพิ่มบทลงโทษของการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย คือ สิ้นสุดสมาชิกภาพ และห้ามมิให้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา เช่น 5 ปี และหากก่อให้เกิดความเสียหายต้องมีการลงโทษตามกฎหมายอื่น ๆ

(3) บัญญัติให้ชัดเจนว่าถึงแม้มีการลาออกก่อนการวินิจฉัย ขอให้การสอบสวนดำเนินต่อไปจนเสร็จสิ้น หากผู้นั้นมีส่วนได้เสียจริง ให้มีผลห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งในช่วง 5 ปี

4.3.2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ เช่น ปิดประกาศในที่สาธารณะ หรือหน้าที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

(2) กระตุ้นให้ประชาชนหรือชุมชนตระหนักถึงปัญหาความทับซ้อนของผลประโยชน์ ส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการสอดส่องดูแล กำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในชุมชนของตน

(3) ในส่วนของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ควรพัฒนากลไกเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเข้าใจของประชาชนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ท. เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดของผู้ร้องเรียนปัญหาการทุจริตระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยในระดับต่างกัน (ระหว่าง ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัย

บรรดาสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และ ป.ป.ท. ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ 7 หรืออำนวยการต้นลงไป) นอกจากนี้ควรมีกลไกการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีมูลหรือพยานหลักฐานชัดเจนซึ่งอาจเป็นการกลั่นแกล้งของฝ่ายตรงข้ามในทางการเมือง ให้ไม่ต้องรับไว้พิจารณาเสียตั้งแต่ในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่อง เพื่อเป็นการลดภาระของกรรมการและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อีกทั้งควรมีกลไกการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาและต้องไต่สวนมูลความผิด ให้สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้โดยรวดเร็วและเป็นธรรม

บทที่ 5
การยกระดับความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดรัฐบาลดิจิทัล และธรรมาภิบาลดิจิทัล: แนวทางการปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและแอพพลิเคชั่น เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (ตั้งแต่ช่วงปี 2540 เป็นต้นมา) หน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ไม่ว่าจะเป็นธนาคารโลก และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ โดยหัวใจของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวเป็นการกล่าวถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อการวางกฎเกณฑ์และความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศระหว่างผู้มีส่วนร่วมต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 อ้างถึงใน อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า: 2548, 105) ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างมากโดยต่อเนื่อง โดยมีการบัญญัติรับรองแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการวางหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและกำหนดกลไกต่าง ๆ ในเรื่องของการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชนและองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาเรื่อยมาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันและกฎหมายฉบับต่าง ๆ

ในแง่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปรับใช้แนวคิดหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทย จากการตรวจสอบข้อมูลเอกสาร พบว่า ประเทศไทยมีพัฒนาการเรื่องนี้มาอย่างยาวนาน โดยในปี 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ต่อมาใน พ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้ง ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีและแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริตบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอีกด้วย (อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า: 2560, 1) และต่อมาภายหลัง ในปี 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่มีการออกก่อนหน้าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 ได้เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน เพื่อสอดรับกับยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนทั้งการสร้าง

ผู้นำและองค์การแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม และการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษา แนะนำ และการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรม การพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรม และจริยธรรม ธรรมาภิบาล การวัดผลและตรวจสอบ ด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรมและธรรมาภิบาล (อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, เพิ่งอ้าง, 2-3)

ทั้งนี้ ความหมายของหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความสัจจักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข เยียวยาภาวะวิกฤตภยันตรายที่หากจะมีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน (อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, หน้าเดียวกัน)

จะเห็นได้ว่า หลักความโปร่งใสซึ่งเป็นวัตถุประสงค์และหัวข้อของการศึกษาในบทนี้เป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษาแนวทางการเพิ่มหลักความโปร่งใสภายใต้หลักธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเชื่อมโยงกับบทบาทการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าที่จะต้องดำเนินการสอดรับกับนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เนื้อหาในบทนี้จะนำเสนอและวิเคราะห์แนวทางการยกระดับความโปร่งใสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

แบ่งเนื้อหาการนำเสนในบทนี้ แบ่งออกเป็น 5 ส่วนหลัก กล่าวคือ 5.1 บทนำ เกริ่นนำเนื้อหาของบท 5.2 สารัตถะว่าด้วยหลักความโปร่งใส นำเสนอแนวคิดและความหมายว่าด้วยหลักความโปร่งใสภายใต้หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 5.3 สภาพการณ์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความโปร่งใส กล่าวถึงภาพรวมความโปร่งใสกับแนวคิดตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัดความโปร่งใส และตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย 5.4 แนวทางการยกระดับความโปร่งใสภายใต้กรอบแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล นำเสนอเนื้อหาย่อเกี่ยวกับแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล ประเภทและระดับของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และตัวอย่างการปรับใช้เทคโนโลยีและแอพพลิเคชั่นเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และ 5.5 บทสรุป สรุปเนื้อหาของบท รายละเอียด ดังนี้

5.1 สารัตถะว่าด้วยหลักความโปร่งใส

เนื้อหาในส่วนนี้ จะนำเสนอความหมายของหลักความโปร่งใส โดยเชื่อมโยงกับหลักความโปร่งใสตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยจากการศึกษาวิจัยสามารถกล่าวสรุปในชั้นนี้ได้ว่า หัวใจของหลักความโปร่งใส คือ เรื่องของข้อมูลและการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูล โดยหลักความโปร่งใสในบริบทของหลักธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักความ

รับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การส่งเสริมให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสนั้นนำไปสู่หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ และในขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มความมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

5.1.1 ความหมายและความสำคัญของหลักความโปร่งใส

ในปัจจุบัน หากพิจารณาความหมายของ “หลักความโปร่งใส” นั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีนิยามที่ชัดเจนตายตัว อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่า ตัวแนวคิดหลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Transparency and accountability) ในผลของการตัดสินใจจากากรบริหาร เกิดจากกรอบแนวคิดเรื่อง “Good Government” หรือหลักธรรมาภิบาล ของธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2532 โดยหมายถึง การสร้างระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ (Efficient service) การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of Law) และการตรวจสอบได้พร้อมรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาต่อเนื่องมาจนปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันตามที่ได้กล่าวข้างต้น

ทั้งนี้ ความหมายหลักความโปร่งใสขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปปรับใช้ รวมถึงบริบทของสังคม วัฒนธรรม ตลอดจนค่านิยม และวิถีชีวิตของแต่ละสังคม ความโปร่งใสจึงมีความแตกต่างหลากหลายตามบริบทและสัมพันธ์กับหน่วยงาน เช่น ความโปร่งใสในบริบททางการเมือง ซึ่งเป็นมิติความโปร่งใสภาครัฐอันเป็นผลจากนโยบาย หน่วยงาน และวิธีปฏิบัติที่จัดช่องทางการให้ข้อมูลด้วยวิธีที่เสริมความเข้าใจนโยบายสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิผลของวิถีการเมือง และลดความไม่แน่นอนของนโยบาย โดยความหมายความโปร่งใสมีหลายมิติและหลายแง่มุม ทั้งในแง่ของกระบวนการ ผลลัพธ์ การควบคุมและตรวจสอบ การป้องกันการสื่อสาร และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่า ความโปร่งใส คือ การทำให้กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานเป็นไปอย่างเปิดเผย หรือเป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารนโยบายสาธารณะของรัฐต่อกลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) และหากพิจารณาความโปร่งใสโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทางการเมือง (political transparency) มุ่งหมายถึง ความสามารถของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่จะเข้าถึงและอภิปรายเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เอกสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการติดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ การใช้อำนาจบริหารประเทศของรัฐบาล และหน่วยงานทางราชการตลอดจนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและระบบราชการ โดยมุ่งให้ประชาชนสามารถเข้าใจ มีส่วนร่วม และควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้

มีผู้ให้ความหมายหลักความโปร่งใสแตกต่างกันออกไป อาทิ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยให้ความหมายไว้ว่า “สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใด ๆ ต่อสาธารณะอย่างมีเหตุผล และมีหลักเกณฑ์” ในขณะที่อัมมาร สยามวาลา (2547) กล่าวถึงความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกันและรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจและมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้น ๆ ตลอดจนความโปร่งใสในแง่ของการเปิดเผยต่อสายตาประชาชนเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่งเสริมการเป็นสังคมประชาธิปไตย ตามความหมายของอมาตยา เซน จากการศึกษา พบว่า ความโปร่งใสมีความแตกต่างกันไป ดังนี้ (อ้างถึงในบุญอยู่ ขอพรประเสริฐ)

1) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand Newsletter: June, 2001) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสไว้ว่า “สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดใดต่อสาธารณะอย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์โดยอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ถูกต้อง ชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทักต่าง ๆ เป็นต้น”

2) ความหมายของหลักความโปร่งใส ตามพจนานุคมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ของบริวเออร์ (Brewer’s Political Science Dictionary) ให้ความหมายว่า ความโปร่งใส คือ การเปิดเผยต่อสายตาประชาชน (Openness to the public gaze)

3) ความหมายตามการจัดการภาครัฐขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD, 2002) กล่าวไว้ว่า “ความโปร่งใสมีความหมายแตกต่างตามผู้ควบคุม (Regulators) ของกลุ่มต่าง ๆ ตัวแนวคิดนั้นมีความหมายที่เริ่มตั้งแต่การประกาศต่อสาธารณชนว่า ได้มีการจัดสินใจที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหาร (Regulatory decisions) ไปจนถึงการลดละการปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ และคอร์รัปชัน การจัดระเบียบระบบกฎหมายด้วยการระบุกฎหมายให้ชัดเจน และนำไปใช้อย่างรอบด้าน การปรึกษาและรับคำแนะนำจากประชาชน การทำการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมบริหาร และการใช้วิธีการตัดสินใจที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง

4) ความหมายของหลักความโปร่งใสที่เชื่อมโยงกับเรื่องของกฎหมายและกฎเกณฑ์ ตามรายงานขององค์การค้าโลก โดยกล่าวถึงความโปร่งใสครอบคลุม 3 ด้าน คือ การทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณชน, การแจ้งให้กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจทราบเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐ และสามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และการทำให้แน่ใจว่ากฎหมายและกฎข้อบังคับต่าง ๆ ได้ถูกบัญญัติอย่างมีรูปแบบ ยุติธรรม และมีเหตุผล

5) ความหมายของหลักความโปร่งใสตามคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร., 2547: 30-31) หมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผยเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ โดยหลักความโปร่งใสจะเกิดได้เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจ

6) ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ จากสถาบันพระปกเกล้า (2547) ได้พิจารณาความโปร่งใส โดยแยกออกเป็น 2 นัย คือ ความโปร่งใสตามศัพท์ หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย และ ความโปร่งใสโดยเปรียบเทียบกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยนิยามว่าความโปร่งใสมีความหมายตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายทางลบ บ่งถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะของการซ่อนเร้นเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีการตรวจสอบรับผิดชอบ หรือมีการตรวจสอบรับผิดชอบน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในทางบวก แสดงถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

จากนิยามที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความโปร่งใส หมายถึง การกระทำการใด ๆ ของภาครัฐที่แสดงออกถึงความชัดเจน ตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน ทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของ

ผู้บริหารในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนซึ่งจะดูได้จากกฎระเบียบหรือประกาศ การมีหลักเกณฑ์ประเมินหรือการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา การประพฤติของบุคลากรที่ตั้งอยู่บนฐานของความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีต่อหน้าที่ โดยการกระทำใด ๆ นั้น สามารถตรวจสอบและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย ซึ่งความโปร่งใสเป็นกลไกของการส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบและการป้องกันมิให้เกิดการทุจริต อันจะนำไปสู่การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐ ไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน

จะเห็นได้ว่า ความสำคัญของการรับประกันความโปร่งใสว่าเป็นหมวดหมู่ที่สำคัญของเสรีภาพที่เป็นอุปกรณ์ (instrumental freedom) (อมาตยา เซน 1999) โดยการรับประกันนี้จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นเครื่องมือในการป้องกันการคอร์รัปชัน การละเลยหน้าที่ทางการเงิน และการเกี่ยวข้องกับความทุจริต กล่าวคือ ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังเป็นวิธีป้องกันคอร์รัปชันที่ดีที่สุด โดยความโปร่งใสมีความสำคัญในหลายประการ เช่น สร้างความมั่นใจแก่ทั้งลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือเพิ่มการตรวจสอบและสร้างความรับผิดชอบ สะท้อนหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อตน และสร้างความเท่าเทียมและทางเลือกให้ประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิผล เกิดการบริหารนโยบายภาครัฐและพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดต้นทุนต่าง ๆ และลดปัญหาคอร์รัปชัน ส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดจาการมีข้อมูลไม่เท่าเทียม ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย ทำให้ประชาชนเข้าใจเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว เกิดการแสงความคิดเห็น และการแจ้งนโยบาย เป็นต้น ซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่การพัฒนานโยบายที่ดีขึ้นต่อการพัฒนาความกินดีอยู่ดีของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของความโปร่งใสมีความสำคัญทั้งต่อการเมือง การบริหาร ระบบเศรษฐกิจ ประชาสังคม และการพัฒนาโดยรวม

5.1.2 หลักความโปร่งใสตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และรูปแบบของความโปร่งใส

ในประเด็นว่าด้วยการพิจารณาหลักความโปร่งใสเชื่อมโยงกับการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจตามหลักธรรมาภิบาล หลักความโปร่งใส มุ่งหมายถึง การเปิดเผยข้อมูล และการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นของภาครัฐ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบข้อมูลได้ ในแง่มุมหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า หลักความโปร่งใส คือ รูปแบบหนึ่งที่สะท้อนถึงสิทธิในการได้รับข้อมูล หรือสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและเหตุผล (right to information and explanation) ซึ่งเกี่ยวพันกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง โดยทางปฏิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่า มีการจัดทำมาตรฐานการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ด้าน คือ 1) การจัดซื้อจัดจ้าง 2) การบริหารงาน 3) การให้บริการประชาชน 4) การบริหารงานบุคคล 5) การบริหารงบประมาณ 6) การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล 7) การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าววสาร และ 8) การปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยหากพิจารณาร่วมกับพระราชกฤษฎีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐและจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา ให้เป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยก่อนดำเนินการใด ๆ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน และกรณีใดที่ภารกิจจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น เป็นต้น (หมวด 2 มาตรา 8 พระราชกฤษฎีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546)

ในแง่หลักการและรูปแบบของความโปร่งใส อาจพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสาธารณะหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอาจแยกออกเป็น 3 รูปแบบ กล่าวคือ 1) มองได้แต่ห้ามพูด เป็นกรณีที่ประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้ 2) มองได้แต่ห้ามแตะต้อง เป็นระบบที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลโดยตรงต่อระบบการตัดสินใจ และ 3) มองได้และเล่นได้ เป็นระบบที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและมีอิทธิพลสร้างความเปลี่ยนแปลงอันเกิดจาการตัดสินใจได้โดยตรง (Bankstown Greens' 2005) และหากพิจารณาหลักความโปร่งใสกับการเปิดเผยข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สามารถแยกออกเป็น 9 กรณี (Mendel, 2004) กล่าวคือ 1) ระดับเปิดเผยมากที่สุด (Maximum disclosure) ซึ่งกฎหมายข้อมูลข่าวสารมุ่งเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ 2) หน้าที่ในการเปิดเผย (obligation to publish) กล่าวคือ หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญต่อสาธารณชน 3) การส่งเสริมการบริหารภาครัฐที่เปิดเผย (promotion of open government) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีบทบาทส่งเสริมการบริหารภาครัฐโดยเปิดเผย และ 4) ข้อจำกัดของการเปิดเผยข้อมูล (limited scope of exceptions) ซึ่งเป็นการกำหนดข้อยกเว้นจากการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเช่นที่สุดและน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยข้อยกเว้นที่จะมี จะต้องผ่านการทดสอบหลักความเสียหายและประโยชน์สาธารณะ (harm test and public interest test) 5) ขั้นตอนกระบวนการที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงข้อมูล (process to facilitate access) ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การขอข้อมูลว่าต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการที่รวดเร็วและเป็นธรรม และการทบทวนการปฏิเสธการให้ข้อมูลจะต้องเป็นอิสระ และเปิดเผย 6) ต้นทุนค่าใช้จ่าย (cost) หมายถึงการเข้าถึงข้อมูลจะต้องก่อให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนน้อยที่สุด 7) การประชุมแบบเปิดเผย (open meetings) การประชุมใด ๆ ของหน่วยงานรัฐจะต้องเปิดเผยให้สาธารณะชนเข้าร่วมและรับรู้ได้ 8) การยึดถือหลักการการเปิดเผยต้องมาก่อนในการดำเนินงาน (disclosure takes precedence) ซึ่งสัมพันธ์กับหลักข้อที่ 1 คือ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะที่จำเป็นให้มากที่สุด กฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักการนี้ควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิก และ 9) การปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (protection for whistle blower) ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่จะต้องส่งเสริมให้บุคคลกล้าเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตโดยบุคคลผู้เปิดเผยจะได้รับการคุ้มครองและไม่ได้รับผลร้ายจากการเปิดเผย

เมื่อพิจารณาหลักความโปร่งใสในบริบทขององค์กรปกครองส่วนต้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า โดยมากหลักความโปร่งใสจะมุ่งไปที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการฮั้วราคา และการใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งต้องดำเนินการและใส่ใจต่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยงบประมาณและการคลัง โดยถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดข้อมูลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ซึ่งหากไม่ดำเนินการ ถือว่ามีความผิดต้องรับโทษทางปกครอง และนอกจากนี้ หากกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการฮั้วราคา ยังต้องรับโทษทางอาญาอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ เพื่อลดช่องว่างและส่งเสริมให้การบริหารท้องถิ่นเกิดความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบติดตามโดยระบบภายในได้ จึงได้มีการสร้างกลไกต่าง ๆ ในหลายรูปแบบในการจัดการเพื่อตอบสนองต่อแนวทางการบริหารที่ดี เช่น การกำหนดระเบียบข้อมูลข่าวสารของทางราชการเพื่อส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการขอดูข้อมูลหรือตรวจสอบ เช่น ข้อมูลงบประมาณประจำปี ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดทำประมวลจริยธรรมของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง และส่งเสริมกลไกกำกับเพื่อให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ ตลอดจนจำทำแผนการควบคุมภายในโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในรูปคู่มือการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการบริหารงาน เป็นต้น โดยในปัจจุบัน ได้มีพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ต้องจัดทำคู่มือการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีภารกิจในการบริการให้แก่ประชาชนจะต้องจัดทำคู่มือดังกล่าวเช่นกัน

ตัวอย่างในเรื่องนี้ เช่น ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้ามเรื่อง การแสดงเจตจำนงสุจริตด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 22 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการจัดทำประกาศและแนวทางปฏิบัติควบคู่กับกฎและข้อบังคับ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลข้อ 10 เรื่องการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) และยุทธศาสตร์ที่ 4 การประเมินประเด็นคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว โดยมีการกำหนดให้หน่วยงานมีการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ที่ชัดเจน ถูกต้อง และครบถ้วน และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวกและรวดเร็ว ตลอดจนกำหนดหลักการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานที่ต้องโปร่งใสทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน จัดทำแผนงาน ร่วมดำเนินงาน และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน มีกระบวนการการจัดการข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และมีขั้นตอน/แนวทางการปฏิบัติงาน/ระเบียบเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น (ดู ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้ามเรื่อง การแสดงเจตจำนงสุจริตด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว)

5.1.3 แนวทางการบริหารแบบโปร่งใส

ถวิลดี บุรีกุล และวิศิษฎ ชัชวาลทิพากร (2549) ได้วิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการบริหารแบบโปร่งใสโดยเชื่อมโยงกับกระบวนการในการบริหารงานภาครัฐ 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดองค์กร การชี้นำ และการควบคุมองค์กร (อ้างถึงใน บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ, การบริหารงานแบบโปร่งใส) โดยสามารถแยกอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

(1) การวางแผน (Planning) ประกอบด้วยการกำหนดขอบเขตหรือการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร การตั้งเป้าหมาย ตลอดจนการกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยให้บุคคลจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกำหนดสิ่งต่าง ๆ ทั้งนี้ ควรเริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรที่น่าจะมาจากการระดมความคิดร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อสร้างวิสัยทัศน์ร่วมไปจนถึงการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับหน่วยงานภาครัฐในยุคให้ม่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อแสดงออกถึงการบริหารงานที่มุ่งเน้นความโปร่งใสอย่างแท้จริง อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ พบว่า หลายหน่วยงานทั้งเอกชนและภาครัฐจำนวนมากมีการกำหนดวิสัยทัศน์ ตลอดจนนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูงเพียงไม่กี่คน และไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเริ่มต้นที่ขาดการมีส่วนร่วมและขาดความโปร่งใส

นอกจากการเริ่มต้นร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และพันธกิจแล้ว การแสงออกซึ่งความโปร่งใสอีกประการคือ การเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ต่อสาธารณะโดยชัดเจน ไม่คลุมเครือ ซึ่งต้องอาศัยช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เหมาะสมกับกับเป้าหมายแต่ละกลุ่ม รวมไปถึงการจัดเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นระบบ ตรงตามข้อเท็จจริงเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบ และขอดูได้เมื่อมีข้อสงสัย

(2) การจัดองค์กร (Organizing) ประกอบด้วย การจัดบุคลากร การแบ่งแผนกงานหรือโครงสร้างองค์กรและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ การบริหารงานแบบโปร่งใสเริ่มตั้งแต่การสรรหาบุคลากรที่หน่วยงานต้องมุ่งเน้นที่ความสามารถ และรบบคุณธรรม ไม่ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการรับบุคลากรเข้าทำงาน โดยหลักการเช่นว่า ต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดแจ้งขององค์กรและประกาศให้สาธารณชนรับทราบโดยทั่ว ในส่วนของระบบการให้คุณและให้โทษก็ต้องดำเนินการโดยความเป็นธรรม และตรงไปตรงมา ทั้งนี้ ตัวชี้วัดความโปร่งในของระบบการให้คุณและให้โทษ ประกอบด้วยเกณฑ์พิจารณาต่าง ๆ เช่น การให้ผลประโยชน์แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ มีประสิทธิภาพสูง ซื่อสัตย์ มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น มีระบบที่มีประสิทธิภาพสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน มีวิธีการที่ยุติธรรม รวดเร็ว เป็นธรรม มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุผลและพฤติการณ์ของการกระทำผิด มีการลงโทษจริงจัง ป้องปรามผู้ส่อทุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน

นอกจากที่กล่าวข้างต้น ในด้านการพัฒนาบุคลากร หน่วยงานจะต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรได้รับการพัฒนา และฝึกอบรมตามความเหมาะสมต่อการนำไปพัฒนาความรู้ความสามารถ มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ประการสำคัญ คือ การให้บุคลากรทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการได้รับการพัฒนา ส่วนในด้านการจัดโครงสร้างหน่วยงานบนฐานความโปร่งใสนั้น จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมและรับกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐปัจจุบันได้มีข้อกำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนให้รับทราบ โดยอย่างน้อยที่สุด กรณีกฎหมายต้องมีการประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

(3) การชี้นำ (Leading) เป็นกรณีของเรื่องภาวะผู้นำและการจูงใจ กล่าวคือ ในเรื่องภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานของแต่ละองค์กร เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นความสามารถในการทำให้บุคคลอื่นปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น จุดเริ่ม

ของการบริหารงานแบบโปร่งใสจึงอยู่ที่ผู้นำองค์กร ซึ่งจะต้องตระหนักถึงความโปร่งใส ในขณะเดียวกันการประพฤติตนและการแสดงออกของผู้นำต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงใจในการปฏิบัติต่อผู้ตาม เปิดเผย มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่เป็นธรรม หากผู้นำองค์กรใดมีพฤติกรรมหรือแนวโน้มที่ส่อไปในทางทุจริต กระทำการใดที่ไม่สะท้อนถึงความโปร่งใส ย่อมมีผลกระทบต่อบุคลากรอื่นในองค์กรให้ประพฤติเช่นว่านั้น

ในส่วนของการจูงใจ ซึ่งเป็นการชักจูงให้บุคคลอื่นแสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ในการบริหารงานแบบโปร่งใส ผู้บริหารจะต้องเสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศแห่งความโปร่งใสทั่วทั้งองค์กร การสร้างจิตสำนึกความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ให้เกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อปูทางไปสู่การสร้างวัฒนธรรมโปร่งใสในองค์กร ทั้งนี้ ตามทฤษฎีอีอาร์จี (ERG Theory) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 3 ชั้น คือ ขั้นหนึ่งความต้องการอยู่รอด ขั้นสอง ความต้องการความสัมพันธ์ และขั้นสามความต้องการเติบโตก้าวหน้า ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมโปร่งใสในองค์กร ผู้บริหารอาจใช้หลักดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทาง โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการสร้างกลุ่มสัมพันธ์ให้เกิดการยอมรับและปลูกฝังจิตสำนึกแห่งความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในองค์กร ในขณะเดียวกันในด้านการเติบโตก้าวหน้าในสายงานของบุคลากรก็สามารถนำวิธีปฏิบัติและแนวคิดที่สะท้อนถึงความโปร่งใสมาเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่งในการให้รางวัลและการเลื่อนตำแหน่งงานได้

(4) การควบคุมองค์กร (Controlling) เป็นการควบคุมองค์กรให้ดำเนินงานต่าง ๆ ไปตามแผนงาน ความคาดหวัง หรือมาตรฐานที่กำหนด ในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินผล ดังนั้น การวางระบบและกระบวนการควบคุมต้องมีความโปร่งใสในตัวเองก่อนเป็นเบื้องแรก กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจนเที่ยงตรง ตรวจสอบได้ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลความมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้ อาจให้มีหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลางหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาร่วมในคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลจะดียิ่งขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการแสดงออกถึงการบริหารงานอย่างโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกทางหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า การบริหารงานภายใต้หลักความโปร่งใส หน่วยงานจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลหรือผลการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนทราบโดยทั่วกัน ทั้งนี้ ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว หากได้มีการจัดทำข้อมูลให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ มีการเผยแพร่ข้อมูลในช่องทางต่าง ๆ หลากหลายเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น เพราะเป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบ ความจริงใจที่มีต่อประชาชน ความโปร่งใสในการดำเนินการ และการกระตุ้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมดำเนินงานนั่นเอง

5.2 สภาพการณ์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความโปร่งใส

เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงสภาพการณ์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความโปร่งใส โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 เรื่อง คือ ภาพรวมความโปร่งใสกับแนวคิดตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด และตัวอย่างทางปฏิบัติว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยอาศัยฐานข้อมูลวิจัยลำดับรองที่มีการเก็บข้อมูลและเผยแพร่ในรูปของงานวิจัยและสุ่มนำเสนอ รายละเอียด ดังนี้

5.2.1 ภาพรวมความโปร่งใสกับแนวคิดตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด

ความโปร่งใสของการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น โดยหลักการจะต้องเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมาตรา 6 ได้ระบุใจความสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินว่า จะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และบริการตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยในมาตรา 43 ได้กำหนดว่า “การปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้มีการระบุถึงหลักความโปร่งใสทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยมีข้อยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลในกรณีของความลับของทางราชการ ซึ่งนัยหนึ่งถือเป็นช่องโหว่ของระบบการตรวจสอบและการทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ โดยปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลขาวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งรูปแบบของการเปิดเผยในปัจจุบัน มี 3 รูปแบบ คือ การพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) การจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู (มาตรา 9) และ การจัดหาให้เอกชนเป็นการเฉพาะราย (มาตรา 11)

เพื่อเป็นการประกันหลักความโปร่งใส ได้มีการนำแนวคิดว่าด้วยตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัดความโปร่งใสขึ้นมาใช้งาน โดยคำว่า “ตัวชี้วัด” หรือ “Indicator” มีผู้ให้นิยามแตกต่างหลากหลาย เช่น Johnstone (1981) กล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวแปรหรือตัวประกอบที่ใช้วัดเพื่อให้ได้คุณค่าหรือคุณลักษณะที่บ่งบอกสถานภาพของลักษณะหรือผลของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง จากนิยาม สามารถสรุปได้ว่าตัวชี้วัดประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ 1) ตัวชี้วัดจะต้องสามารถให้ค่าหรือบ่งบอกคุณลักษณะของสิ่งที่ทำการวัดว่ามีปริมาณหรือคุณลักษณะอย่างไร ซึ่งการกำหนดความหมายและคุณค่าจะต้องมีการนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานจึงจะได้ทราบว่าสิ่งนั้นมีค่าหรือมาตรฐานเพียงใด และ 2) ค่าหรือคุณลักษณะที่ได้จากตัวชี้วัด ซึ่งมีเงื่อนไข 2 ด้าน คือ ด้านเวลา โดยตัวชี้วัดจะบ่งบอกค่าของสิ่งที่วัดเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และ ด้านสถานที่ กล่าวคือ การบ่งบอกสถานภาพหรือคุณค่าของสิ่งที่วัด เฉพาะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือบริเวณส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบที่ทำการตรวจสอบ

ทั้งนี้ การทำความเข้าใจตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ สามารถแยกพิจารณาและนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น ตัวชี้วัดจากมุมของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ และมุมของประชาชนผู้นำชุมชน โดยตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจากมุมผู้บริหารหน่วยงานและมุมของผู้นำชุมชน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 8 ด้าน กล่าวคือ ตัวชี้วัดด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ตัวชี้วัดด้านการบริหารงาน ตัวชี้วัดด้านการบริการประชาชน ตัวชี้วัดด้านการบริหารงานบุคคล ตัวชี้วัดด้านการบริหารงบประมาณ ตัวชี้วัดด้านการตรวจสอบ และประเมินผล และตัวชี้วัดด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ

บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ (2554) ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนามาตรฐานความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยการศึกษาจากกลุ่มประชากรตัวอย่าง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมในราชการส่วนกลางทั้งหมด และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบพิเศษอื่น ๆ เช่น องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ ส่วนราชการในระดับ

กระทรวงทั้งหมด 20 กระทรวง ส่วนราชการระดับกรม 156 กรม และรัฐวิสาหกิจอีก 58 หน่วยงาน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยคัดเลือกหน่วยงานราชการระดับกระทรวง 20 กระทรวง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 6 หน่วยงาน หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะพิเศษอื่น ๆ 4 หน่วยงาน และหน่วยงานระดับกรมในสัดส่วน ร้อยละ 40 ของกรมทั้งหมด ซึ่งเท่ากับ 63 หน่วยงานโดยวิธีการจับสลาก และดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐจำนวน 30 หน่วยงาน ใช้แบบสอบถามสำหรับกลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมจาก 63 กรม โดยสุ่มตัวอย่างจากตารางสำเร็จรูปของทาโร ยามาเน่ โดยได้ตัวอย่างไม่น้อยกว่า 400 ตัวอย่าง และทำการคัดเลือกหน่วยตัวอย่างด้วยการสุ่มแบบโควค้า กำหนดกลุ่มตัวอย่างจากแต่ละหน่วยงานในจำนวนเท่ากัน หน่วยงานละ 7 คน รวม 63 หน่วยงาน เท่ากับ 431 คน และการสนทนาแบบกลุ่มกับผู้นำชุมชนต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 56 ราย ผลจากการศึกษา สรุปได้ดังนี้

1) ตัวชี้วัดด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นพ้องต้องกันว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องแสดงความโปร่งใส โดยประกอบด้วยการจัดทำแผนที่ดี การเผยแพร่ระเบียบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณา การประกาศผลและแจ้งผลการจัดซื้อจัดจ้างต่อสาธารณะ การประกาศสอบราคา และการสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างรายเดือนตามประกาศของคณะกรรมการข้อมูลขาวสารราชการ โดยกลุ่มผู้นำชุมชนส่วนให้ญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดด้านการจัดซื้อจัดจ้างมีความครอบคลุมแล้ว โดยมีข้อเสนอเห็นควรมีการเพิ่มประเด็น “การกำหนดสเป็ค” และควรเน้นเรื่องการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือหน่วยงานที่จะต้องนำไปปฏิบัติ และควรให้ความสำคัญกับการตรวจคุณภาพของผู้ประมวลงานและต้องมีกระบวนการในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่ามีความต้องการในเรื่องใด

2) ตัวชี้วัดด้านการบริหารงาน ส่วนให้ญ่เห็นว่า การกำหนดวิสัยทัศน์องค์กร โดยผ่านมติการประชุมจากคณะผู้บริหารระดับสูงเป็นสิ่งที่เหมาะสมกว่าการเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานเข้ามีส่วนร่วม และเหมาะสมกว่าการให้อำนาจผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนให้ญ่มีความเห็นว่า ควรมีการนำเสนอองค์กรกลางเข้ามาดำเนินการเพื่อติดตามตรวจสอบประเมินผลการทำงานด้วย และควรจะต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอความคิดเห็นด้วย

3) ตัวชี้วัดด้านการบริการประชาชน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า หน่วยงานที่มีภารกิจบทบาทที่ต้องติดต่อกับประชาชนควรมีการกำหนดขั้นตอนการให้บริการที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นไปที่ความสุภาพในการให้บริการ ระยะเวลาในการให้บริการ การประพฤติและปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเป็นกันเอง ดำเนินการตามขั้นตอนและกฎเกณฑ์โดยไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนวิธีการประเมินผลด้านการให้บริการควรมีการพิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชน ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชนได้เสนอแนะประเด็นเพิ่มเติมว่า ควรมีการจัดหน่วยงานประชาสัมพันธ์เพื่อให้รายละเอียดของหน่วยงานได้ทั้งระบบ รวมทั้งมีการจัดทำสื่อต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจกับประชาชน หรืออาจมีหน่วยบริการเคลื่อนที่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ในการเข้าไปพบปะประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร โดยในส่วนของการรับเรื่องร้องเรียน หน่วยงานรัฐควรต้องมีกระบวนการจัดการที่ดีและมีการติดตามเรื่องร้องทุกข์อย่างจริงจัง

4) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล ผู้แทนภาครัฐเห็นว่า สามารถ ประเมินได้จากการตรวจสอบเอกสารการรับสมัครบุคลากรผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น บอร์ดประกาศ สิ่งพิมพ์ หรือเว็บไซต์ โดยการกำหนดระยะเวลาในการับสมัครอย่างน้อย 15 วันทำการ โดยส่วนให้ญ่เห็นว่า การตรวจสอบหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากร สามารถทำได้โดยยึดหลักให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรของสำานักงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ส่วนการประกาศเกณฑ์การคัดเลือกและการให้คะแนนผู้สมัครอย่างชัดเจนมีการเสนอให้ตรวจสอบคำสั่งหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การคัดเลือก อย่างน้อย 2 ช่องทาง และมีการประกาศอย่างน้อย 1 เดือนก่อนการสอบคัดเลือก ด้านการประกาศ เกณฑ์การประเมินและพิจารณาความดีความชอบสามารถตรวจสอบได้จากเอกสารการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินและพิจารณาความดีความชอบ โดยกลุ่มผู้นำชุมชน เสนอว่า ควรมีการเพิ่มช่องทางการประกาศที่หลากหลาย โดยเฉพาะช่องทางผ่านสื่อมวลชน และเกณฑ์การให้คะแนนควรมีความชัดเจน และยกเลิกระบบโควตา เด็กเส้น เด็กฝาก

5) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนงานได้เสนอของบประมาณ และแสดงแผนงบประมาณประจำไว้ที่ศูนย์ข้อมูล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ โดยต้องให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณตรงตามแผนงาน โดยส่วนให้ญ่เห็นตรงกันว่าแผนงานโครงการที่ดีต้องยืดหยุ่นได้เช่นกัน ส่วนในแง่การใช้งบประมาณตามสัดส่วนและช่วงเวลาที่เหมาะสมกับกรอบที่วางไว้ พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของผู้แทนหน่วยงานของรัฐเห็นว่า วิธีการประเมิลผลความโปร่งใสของโครงการต่าง ๆ สามารถพิจารณาได้จากการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามสัดส่วนของช่วงเวลาที่เหมาะสมแล้ว แต่การใช้จ่ายไม่ตรงตามกรอบเวลาอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งมิได้หมายความว่าการบริหารงบประมาณของหน่วยงานนั้นไม่โปร่งใสแต่อย่างใด เพราะอาจมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ในขณะที่ผู้นำชุมชนส่วนให้ญ่ เห็นว่า ควรมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและงบประมาณโครงการที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือประชาชนโดยตรง

6) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ เห็นว่า ควรมีการจัดทำระเบียบ คู่มือการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์กรอย่างชัดเจน วิธีการประเมินความโปร่งใส คือ การพิจารณาว่าหน่วยงานได้มีการจัดทำคู่มือการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลหรือไม่ อีกวิธีการหนึ่ง คือ การพิจารณาว่าเนื้อหาในคู่มือนั้นสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และมีส่วนใดที่ต้องแก้ไขปรับปรุงบ้าง ทั้งนี้ เห็นว่าควรมีการเผยแพร่ระเบียบและคู่มือการติดตามประเมินผลให้บุคลากรและบุคลภายนอกทราบโดยทั่วกัน ส่วนวิธีการประเมินคือ การพิจารณาจากช่องทางการเผยแพร่ว่ามีมากน้อยเพียงใด และมีความขัดเจน เข้าใจง่ายหรือไม่ สำหรับการกำหนดกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่มีความเป็นอิสระ วิธีการประเมินสามารถพิจารณาจากกลไกวิธีการในการตรวจสอบ และการนำผลการตรวจสอบแสดงไว้ให้สาธารณชนได้ทราบ ส่วนการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้าร่วมทำงานตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลนั้น วิธีการ ประเมินคือ การพิจารณาจากประสบการณ์ ความรู้ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินผลว่า มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญหรือไม่ ส่วนการกำหนดวิธีการคัดเลือกหน่วยงานที่เป็นกลางจากภายนอก มาตรวจสอบและติดตามประเมินผล (External Audit) การคัดเลือกผู้ที่เป็น กลางให้ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลนั้น ควรเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการภายนอกฯ ผ่านสื่อเพื่อเผยแพร่ให้ ประชาชนรับรู้ และพร้อมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชน ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชน เสนอแนะว่า ควรมีคู่มือระเบียบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่ชัดเจนและเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วถึง ในส่วนของการประเมินผลประจำปีก็ต้องมีการเผยแพร่ให้บุคคลภายนอกได้ทราบโดยทั่วกัน สำหรับหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ตรวจสอบ ประเมินผลควรมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง และเป็นหน่วยงานที่มีที่มาที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

7) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ เห็นว่า ได้มีการดำเนินการตามพรบ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการอยู่แล้ว และเสนอว่า ควรจัดทำตัวชี้วัดและเกณฑ์การ

ประเมินว่า มีการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลสำหรับประชาชนหรือไม่ และมีการจัดเจ้าหน้าที่สำหรับการบริการให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยตรงหรือไม่ และเห็นว่าควรมีการจัดให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วย ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนให้ญ่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า หน่วยงานภาครัฐควรเพิ่มช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งทางเว็บไซต์ และสื่อต่าง ๆ เช่น ศูนย์ข้อมูลฮอตไลน์ สื่อมวลชน หน่วยบริการเคลื่อนที่ซึ่งถือเป็นการขยายการรับรู้ให้ประชาชน โดยเฉพาะเว็บไซต์ ควรให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นโดยสื่อสารแบบตอบกลับได้

8) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ ผู้แทนหน่วยงานรัฐจำนวนหนึ่ง มีความเห็นว่า ควรมีการประเมินความโปร่งใสในด้านที่เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการและพนักงานที่ต้องมีจิตสำานึกของความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรม และวิชาชีพของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในขณะที่กลุ่มผู้นำชุมชนได้ให้ความสำคัญเรื่องจิตสำนึก โดยเห็นว่าตัวชี้วัดควรจะกำหนดเกณฑ์การประเมินที่คนเป็นหลัก โดยตัวชี้วัดที่มีการนำเสนอจากผลการศึกษาด้านดังกล่าวครอบคลุม 5 เรื่อง คือ การกำหนดให้ประเด็นการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสภายใต้หลักจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นวิสัยทัศน์ การรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง การจัดอบรมปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างค่านิยมด้านความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง การจัดทดสอบความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ทั้งก่อนเข้าทำงานและระหว่างทำงานเป็นระยะ และการประชุมชี้แจงให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติถูกต้องตรงกัน

จากผลการศึกษา บุญอยู่และคณะ (2551, 45) ได้วิเคราะห์และพิจารณาจำแนกกลุ่มตัวแบบประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาจากหลักการหน้าที่ (function) และจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มให้ญ่ คือ การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงโครงสร้าง (Structured Transparency Evaluation) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงปฏิบัติการ (Practical Transparency Evaluation) และ การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงจิตสำนึก (Individual Mental Transparency Evaluation) โดยแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้

(1) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงโครงสร้าง ประกอบด้วยความโปร่งใสด้านย่อย 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการติดตามตรวจสอบและประเมินผล โดยการประเมินความโปร่งใสในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นกลไกเครื่องมือทางการบริหารจัดการองค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินภารกิจเหล่านี้ ต้องมีการจัดระบบและการวางโครงสร้างที่เอื้อต่อการบริหารจัดการจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์กร

(2) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย ความโปร่งใสด้านย่อย 3 ด้าน คือ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการให้บริการประชาน และด้านการเปิดเผยข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยคุณลักษณะของความโปร่งใสด้านต่าง ๆ นี้ มีคุณลักษณะแตกต่างจากเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ต้องมีการส่งมอบผลผลิตบางประการให้กับบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการให้บริการประชาน ก็ต้องส่งมอบบริการของรัฐตามภารกิจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ซึ่งโดยลักษณะงาน ความโปร่งใสในด้านนี้ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ใช้บริการหรือมีจุดติดต่อนั่นเอง ดังนั้น ตัวชี้วัดความโปร่งใสในกลุ่มนี้ จึงเป็นคุณภาพของการให้บริการที่เป็นธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงการจัดการเรื่องร้องเรียนอย่างรวดเร็ว จริงจัง ด้วยเหตุนี้ แบบมาตรฐานการวัดจึงควรมีการแต่งตั้งบุคลากรรับผิดชอบเรื่องร้องเรียน

โดยตรง มีการจัดช่องทางการับเรื่องและประชาสัมพันธ์หลากหลาย และมีการตรวจสอบดำเนินการติดตามผลอย่างรวดเร็ว

(3) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงจิตสำนึก (Individual Mental Transparency Evaluation) ในเรื่องนี้เป็นผลการวิเคราะห์ที่สอดคล้องต้องกันโดยเป็นกลุ่มเรื่องการให้ความสำคัญกับจริยธรรม คุณธรรม และจิตสำนึกเป็นกรอบแนวคิดในการทำงานและการปฏิบัติงานของบุคลากรของหน่วยงานรัฐ โดยเป็นการเน้นการสร้างและพัฒนาค่านิยมสร้างสรรค์ มีจิตบริการ และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมในการทำงานเป็นสำคัญ

5.2.2 ตัวอย่างทางปฏิบัติว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

จากการศึกษา พบว่า สภาพการณ์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในประเด็นว่าด้วยความโปร่งใสมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับท้องที่และบริบท และปัจจัยเงื่อนไขทางนโยบายและเศรษฐกิจ โดยแยกพิจารณาได้เป็น 3 ระดับ กล่าวคือ

1) ระดับแสดงความต้องการคาดหวังด้านความโปร่งใส โดยผลการวิจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก พบว่า ความต้องการในบริบทของชุมชนและมีความมุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบาลได้ปรับปรุงพัฒนาและนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการใช้อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติตำบล ให้สอดคล้องและสะท้อนความต้องการจริงของประชาชน เช่น เปิดให้มีการจัดประชุมหรือการทำประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติของชุมชน โดยมีการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติรัฐควบคู่กับหลักนิติธรรม ด้วยความเสมอภาค อีกทั้งปลูกจิตสำนึกด้านจิตอาสาในท้องที่ด้วย ทั้งนี้ ในแง่ของหลักความโปร่งใส พบว่า มีผลในแง่บวก โดยอาจเป็นเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม มีคำประกาศให้บุคลากรในองค์การรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ และระดับการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน ตรวจสอบได้ มีการประชาสัมพันธ์/ปิดประกาศให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสาร และข้อมูลที่เผยแพร่มีความถูกต้องชัดเจนตรงประเด็น

อย่างไรก็ดี ผลการวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การดำเนินการในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างควรมีความเหมาะสมที่เป็นจริงและชัดเจน โดยให้มีการกำหนดแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมและควรมีการจำทำแผนจัดซื้อจัดจ้างให้ครอบคลุมทุกโครงการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังในเรื่องความโปร่งใส (ธรรศพงศ์ วงษ์สวัสดิ์ และอเนก นอบเผือก, 2561: 135-37)

2) ระดับมีความพร้อมและมีการปรับใช้หลักธรรมาภิบาลและหลักความโปร่งใส จากผลการศึกษา การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลกับท้องที่พัทยาซึ่งเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภาคตะวันออก มีธุรกิจและอุตสาหกรรมหลากหลาย และมีการขยายตัวของเมืองที่รวดเร็ว ทั้งในเรื่องโครงสร้างของเมือง อัตราการเพิ่มของประชากร การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและแรงงาน และจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการเมืองพัทยาภายใต้หลักธรรมาภิบาลมีประสิทธิภาพมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นด้านหลักนิติธรรม มีการพิจารณาออกคำสั่งและระเบียบต่าง ๆ ตามระเบียบ ด้านหลักคุณธรรม บุคลากรมีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ด้านหลักความโปร่งใส มีการบริหารด้วยความถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด ด้านหลักการมี

ส่วนร่วม มีการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการนำเสนอความคิดเห็น ด้านหลักการรับผิดชอบ มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ด้านหลักความคุ้มค่า มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และด้านการบริหาร มีการจัดการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

โดยผลการศึกษาในด้านหลักความโปร่งใสในการทำงาน ชี้ว่า การบริหารงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของพื้นที่พัทยามีการสรุปรายงานและประชาสัมพันธ์ให้ทราบอย่างเปิดเผย มีการเผยแพร่ข้อมูลที่ดีผ่านสื่อต่าง ๆ ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบอย่างต่อเนื่อง มีการเรียกประชุมติดป้ายโฆษณา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย มีกระบวนการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้อย่างชัดเจน และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ดี ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจและไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ มากเท่าที่ควร (นพฤทธิ์ ทรัพย์สินและคณะ, 2561: 120) และ

3) ระดับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดความโปร่งใสและการตรวจสอบ โดยผลการศึกษาปัญหาความโปร่งใสในการบริหารจัดการงานก่อสร้างของเทศบางท้องที่หนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ยังขาดความโปร่งใสในขั้นตอนการทำประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนา โดยประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการสำรวจและให้ข้อมูล ขาดส่วนร่วมในการกำหนดราคากลาง และขาดการตรวจสอบข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลที่ได้จากการสำรวจงานการกำหนดราคากลาง ซึ่งราคาที่ได้เอื้อต่อประโยชน์ของผู้รับเหมา นอกจากนี้ ยังพบอีกว่าการก่อสร้างไม่ตรงตามรูปแบบรายงานก่อสร้างที่กำหนดขึ้น เกิดความไม่โปร่งใสในขั้นตอนการก่อสร้าง อีกทั้งขาดตัวแทนชุมชนเข้าร่วมการควบคุมงาน และขาดการตรวจสอบรายงานผลการก่อสร้าง (พงษ์ศักดิ์ เพียแก้ว และสุรีย์ ธรรมิกบวร, 2558: 109.)

ผู้ศึกษาตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า สภาพการณ์ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความโปร่งใสมีความหลากหลาย โดยแปรผันและขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของพื้นที่ อีกทั้งขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารและวิสัยทัศน์ของผู้นำในแต่ละองค์กร โดยจะเห็นว่า ท้องที่พัทยามีการปรับตัวและมีการสร้างหลักความโปร่งใสเพื่อสอดรับกับนโยบายการพัฒนาของประเทศ ในขณะที่ท้องที่อื่นที่ได้รับผลกระทบเชิงนโยบายน้อย ยังมีระดับเรื่องความโปร่งใสแตกต่างกันไป ทั้งกรณีมีการรับรู้หลักความโปร่งใสและมีการดำเนินการบางส่วน และการบริหารโดยขาดหลักความโปร่งใส

หมายเหตุ ข้อมูลข้างต้นเป็นข้อมูลลำดับรองอาศัยการสังเคราะห์จากผลการวิจัยเชิงปริมาณบางส่วน โดยผู้ศึกษามุ่งนำเสนอเพื่อใช้เป็นตัวอย่างชี้ให้เห็นความแตกต่างด้านระดับความโปร่งใสที่ปรากฏในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเท่านั้น

5.3 แนวทางการยกระดับความโปร่งใสภายใต้กรอบแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล

เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวทางการยกระดับความโปร่งใสภายใต้กรอบแนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล โดยแบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อ คือ แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล ประเภทและระดับของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ความเชื่อมโยงแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัลกับการยกระดับความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และตัวอย่างการปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและแอพพลิเคชั่นเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รายละเอียดดังนี้

5.3.1 แนวคิดรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลดิจิทัล และธรรมาภิบาลดิจิทัล สามารถสรุปได้ว่า ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการสื่อสารส่งผลให้สังคมในศตวรรษที่ 21 เข้าสู่ยุค “สังคมสารสนเทศ” (Information society) โดยเป็นสังคมที่มีการใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลดิจิทัล (Digitalization) เป็นหลักเพื่อการได้มา จัดเก็บ ประมวลผล สืบค้น และเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และทันเวลา ซึ่งความก้าวหน้าดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาและการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ นำไปสู่แนวคิดว่าด้วย”รัฐบาลดิจิทัล” (Digital government) การสร้างสังคมประชาธิปไตยดิจิทัล (digital democracy society) ธรรมาภิบาลดิจิทัล (Digital governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ข้อมูลดิจิทัล เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากเดิมจากโครงสร้างการบริหารแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (Bureaucracy-centered) สู่การบริการโดยมีลูกค้าหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Customer-centric service orientation) โดยปรับใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสารเป็นเครื่องมือ (วัชรชัย จิรจินดากุล, 2560)

แนวคิดว่าด้วย “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” หรือ E-government หรือชื่อเรียกอย่างอื่นในลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น รัฐบาลออนไลน์ รัฐบาลอินเทอร์เน็ต รัฐบาลดิจิทัล คือ แนวคิดว่าด้วยวิธีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเครือข่ายการสื่อสารมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานบริการสาธารณะของภาครัฐ (Electronic public service, e-Public Service) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานภาครัฐ ปรับปรุงการบริการแก่ประชาชน และการบริการด้านข้อมูลและสารสนเทศให้สอดรับนโยบายสาธารณะและแปลงนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ โดยแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ว่านี้จะเป็นตัวแปรสำคัญที่เชื่อมโยงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนเข้าด้วยกันในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความใกล้ชิดกับภาครัฐมากขึ้นสามารถเข้าถึงบริการของรัฐอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อการสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงาน และการทำงานของระบบราชการอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล และการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบให้กับประชาชนซึ่งจะนำไปสู่การลดการคอร์รัปชันได้ ตามหลักการการดำเนินงานของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมายโดยอยู่บนฐานยึดประโยชน์จากประชาชนที่เข้ารับบริการภาครัฐเป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 6 ข้อ คือ *ที่เดียว ทันใด ทั่วไทย ทุกเวลา ทั่วถึงและเท่าเทียม และโปร่งใสและเป็นธรรมาภิบาล* ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดของเรื่องนี้ คือ กรณี www.gprocurement.go.th ซึ่งเป็นแหล่งรวมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น

5.3.2 ประเภทและระดับของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

หากพิจารณาแบ่งประเภทของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ตามประเภทของผู้รับบริการ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะประกอบด้วยข่ายงานทั้งหมด 4 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ

1) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลสู่หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐบาลของรัฐอื่น (Government to Governments: G2G) เช่น ระบบงาน back office ต่าง ๆ เช่น ระบบงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ ระบบบัญชีและการงาน ระบบจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

2) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลสู่ประชาชน (Government to Citizens: G2C) เช่น การชำระภาษี การจดทะเบียน การจ่ายค่าปรับ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนประชาชนกับผู้ลงคะแนนเสียงและการค้นหาข้อมูลของรัฐที่ดำเนินการให้บริการข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น โดยที่การดำเนินการต่าง ๆ นั้นจะต้องเป็นการทำงานแบบ Online และ Real Time มีการรับรองและการโต้ตอบที่มีปฏิสัมพันธ์

3) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลสู่บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน/องค์กรของรัฐ (Government to Employees: G2E) เช่น ระบบการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ระบบสวัสดิการ ระบบที่ปรึกษาทางกฎหมาย และข้อบังคับในการปฏิบัติราชการ เป็นต้น และ

4) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลสู่องค์การธุรกิจ (government to businesses: G2B) โดยรัฐจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกต่อภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันกันโดยความเร็วสูง มีประสิทธิภาพ และมีข้อมูลที่ถูกต้องอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส และตรวจสอบได้ เช่น การจดทะเบียนทางการค้า การลงทุน และการส่งเสริมการลงทุน การจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ การส่งออกและนำเข้า และการชำระภาษี เป็นต้น

จากการศึกษารูปแบบการแบ่งระดับการพัฒนาระดับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า แบ่งออกเป็น 5 ระดับ จากระดับต้นสู่ระดับสูงสุด กล่าวคือ ระดับขั้นให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่ผู้ใช้บริการ ระดับการโต้ตอบกับประชาชน ระดับการทำธุรกรรมผ่านเว็บไซต์ เช่น การชำระภาษี ระดับการบูรณาการ ซึ่งผู้รับบริการสามารถนำข้อมูลของแต่ละหน่วยงานมารวมกันและสามารถเข้าทำธุรกรรมในหน้าต่างเดียว และระดับการทำงานที่ชาญฉลาด ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายโดยเป็นการพัฒนาซอฟต์แวร์ขึ้นเพื่อที่จะสามารถเรียนรู้พฤติกรรมผู้ใช้บริการและดึงข้อมูลได้ทันทีเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง

ผลจากการดำเนินนโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องร่วมมือกันพัฒนาและยกระดับการบริหารจัดการภาครัฐสู่การเป็น **“รัฐบาลดิจิทัล”** กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการออกแบบและปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการของรัฐโดยอาศัยข้อมูลดิจิทัลเพื่อสร้างบริการของรัฐในรูปแบบให้ม่ผ่านเทคโนโลยีหลัก ได้แก่ อินเทอร์เน็ต มือถือ เครือข่ายโซเชียล และระบบการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ โดยมีลักษณะ 3 ประการ คือ 1) ต้องมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน (reintegration) 2) ต้องมีการปรับปรุงองค์กรภาครัฐโดยให้บริการสาธารณะที่คำนึงถึงความต้องการของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (needs-based holism) และ 3) ต้องใช้ศักยภาพจากการนำระบบบริหารสารสนเทศมาใช้อย่างเต็มที ทดแทนวิธีการทำงานแบบเดิมผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต (digitalization)

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลดิจิทัลเป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นกลยุทธ์สำคัญในการยกระดับการทำงานภาครัฐให้มีความทันสมัย เพื่อสร้างบริการที่มีคุณค่าสู่ประชาชนด้วยการทำงานอย่างเป็นระบบและพึ่งพาทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานอิสระ ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน และปัจเจกบุคคลที่มีบทบาทในฐานะผู้ให้และผู้ใช้ข้อมูล รวมถึงร่วมสรรค์สร้างสาระที่จำเป็นและสำคัญต่อการให้บริการของภาครัฐ โดยแนวคิดดังกล่าวจะเป็นทิศทางของการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโลกในอนาคต

5.3.3 ความเชื่อมโยงแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัลกับการยกระดับความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงแนวคิดธรรมาภิบาลดิจิทัลกับการยกระดับความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยหลักการ คือ การสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (open data) และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล มีส่วนร่วมในกระบวนการทางานของรัฐ (open government) เพื่อนำไปสู่การเป็น Digital Thailand โดยต้องมีการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชนเปิดเผย จัดเก็บ แลกเปลี่ยน และบูรณาการข้อมูลตามมาตรฐาน open data เพื่อนำมาซึ่งการพัฒนาฐานข้อมูล รวมถึงชุดข้อมูลด้านต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงานภาครัฐโดยไม่ยึดติดความเป็นเจ้าของ และเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมบริการและสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการเชื่อมโยงและเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว จะเป็นการส่งเสริมหลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจที่เกิดจากการหลอมรวมทางสังคม และเกิดการตรวจสอบการทางานของภาครัฐ นำไปสู่ความโปร่งใส และลดปัญหาการทุจริตในท้ายที่สุด

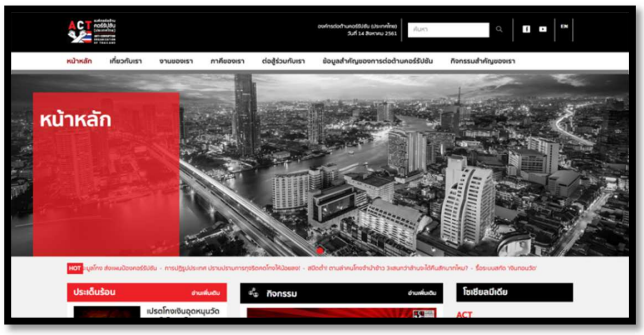
จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบัน โซเชียลมีเดียและเทคโนโลยีแอพพลิเคชั่นมือถือสมาร์ทโฟนจัดเป็นพัฒนาการและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยความท้าทายในการประยุกต์ใช้รูปแบบและเทคโนโลยีดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม ถือเป็นพันธกิจและความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการให้สอดรับกับแนวคิดทฤษฎีรัฐบาลดิจิทัล และธรรมาภิบาลดิจิทัลที่ได้กลายเป็นเครื่องมือบริหารจัดการภาครัฐสมัยให่เป็นรัฐบาลเปิดเผย (Open government, E-Government) โดยหัวใจสำคัญของการเป็นรัฐบาลเปิดเผย คือ เรื่องของการเปิดเผยข้อมูล และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อสนองตอบต่อหลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมในการปกครองนั่นเอง อย่างไรก็ดี ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า การส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนำมาสู่ประเด็นการถกเถียงเรื่องขอบเขตของข้อมูล และสิทธิความเป็นส่วนนตัวว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเช่นกัน ซึ่งโดยส่วนให้ญ่ กฎหมายในหลาย ๆ ประเทศ กำหนอข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลสำหรับสื่อมวลชนไว้ เป็นต้น (Banisar, 2018)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวทางการก้าวสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการยกระดับหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ขั้นตอนในส่วนของการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และการใช้โทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต หรือสร้างแพลตฟอร์ม หรือแอพพลิเคชั่นเพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลได้ทุกระดับ และใช้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดให้ญ่เพื่อประกอบการวางแผนและการตัดสินใจอย่าง ถูกต้อง ทันสถานการณ์ โดยการเพิ่มช่องทางต่าง ๆ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (connected governance) สามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาครัฐ (open government) และเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสะดวก ทันสถานการณ์ มั่นคงปลอดภัย และรักษาความเป็นส่วนตัวของข้อมูล ซึ่งท้ายที่สุดจะเป็นการดำเนินการที่นำไปสู่การยกระดับความโปร่งใส (transparency) สร้างความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จากประชาชน (accountability)

โดยจากการศึกษา พบว่า หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ในแง่ของการเมืองและแนวคิดรัฐบาลดิจิทัล มีทิศทางที่จะกลายเป็นเรื่องของผลประโยชน์เชิงปัจเจกมากขึ้น อีกทั้งมีแนวโน้มที่จะเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูล และการเปิดเผยข้อมูลซึ่งอยู่บนฐานของหลักความโปร่งใสมากขึ้นเช่นกัน โดยมีการคาดการณ์กันว่า ราว 80% ของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั่วโลกจะเกิดขึ้นผ่านอุปกรณ์โทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่ภายในปี 2016 นี้ (West, 2014) สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นนัยยะและความสำคัญของโทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่ที่จะเข้ามามีบทบาทในเรื่องการเมืองและนำมาใช้ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูล การเผยแพร่ข้อมูล เพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารภาครัฐมากขึ้นนั่นเอง

5.3.4 ตัวอย่างการปรับใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและและแอพพลิเคชั่นเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

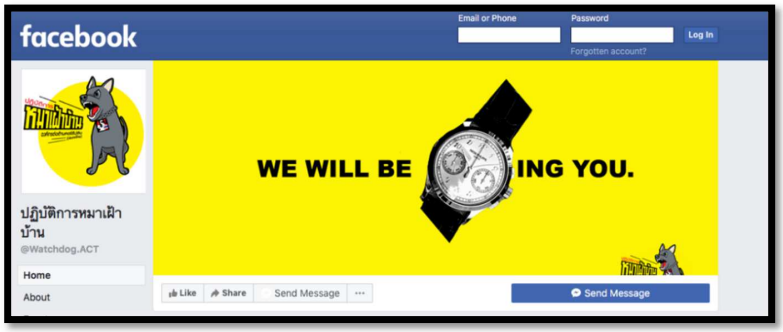
จากการศึกษาตัวอย่างในเรื่องนี้ของประเทศไทย พบว่า รูปแบบการเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ โดยตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมและชัดเจนที่สุด คือ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะของการให้ข้อมูลเพื่อสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ตระหนักถึงปัญหาผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่เข้าถึงง่าย เช่น เว็บไซต์องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (http://anticorruption.in.th/act/) ซึ่งเริ่มต้นจากการเป็นภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันดำเนินการโดยประธานหอการค้าในไทยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกของภาคเอกชนที่ต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและหาแนวทางความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิในปี พ.ศ. 2557 โดยปัจจุบันมีภาคีสมาชิกมากถึง 51 องค์กร, เว็บเพจเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020, และเว็บเพจปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เป็นต้น



ตัวอย่าง เว็บไซต์องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)



ตัวอย่างเว็บเพจเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020



ตัวอย่างเว็บเพจปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน

ทั้งนี้ รูปแบบการสร้างแอพพลิเคชันเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและกระตุ้นการมีส่วนร่วมโดยตรงผ่านโทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟนยังพบได้น้อย โดยในอดีตมีการใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยีกับการเปิดบริการแอพพลิเคชั่น Bribespot หรือ ชี้จุดทุจริต ซึ่งเป็นช่องทางให้ม่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้แจ้งเบาะแสการทุจริตได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น โดยทุกคนสามารถดาวน์โหลดแอปพลิเคชันดังกล่าวลงบนโทรศัพท์มือถือแบบสมาร์ทโฟน หรือคอมพิวเตอร์ เพื่อแจ้งเบาะแสให้รายละเอียด ข้อมูล ลักษณะการทุจริต รวมถึงชี้จุดสถานที่การกระทำทุจริตได้ทันทีที่พบเห็น



ตัวอย่างเว็บเพจ Bribespot หรือ ชี้จุดทุจริต



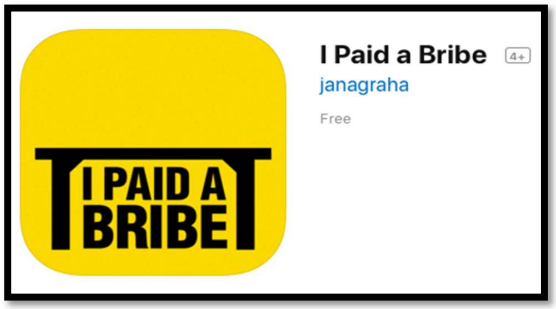
ตัวอย่างเว็บเพจ Bribespot Thailand

โดยจะเห็นว่า ทิศทางการใช้ประโยชน์จากข้อมูลบิ๊กดาต้าและโอเพ่นดาต้าต่อประเด็นการเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทยมีทิศทางที่ดี โดยจะเห็นได้จากการสร้าง**แอพพลิเคชั่น “ยุพิน”** (YouPin) หรือป้ายยุพิน Community Reporting Platform เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมปักหมุดถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นปัญหา เช่น ถนนทรุด โดยนำระบบโอเพ่นดาต้ามาใช้เสริม เช่น เพิ่มข้อมูลว่าถนนดังกล่าวสร้างล่าสุดเมื่อไหร่ โดยใคร และใช้งบประมาณในการสร้างเท่าไหร่ เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อศึกษาตัวอย่างจากของทางประเทศ พบว่า มีตัวอย่างเกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชันด้วยเทคโนโลยีที่น่าสนใจที่ประเทศอินเดีย คือ เว็บไซต์และแอพพลิเคชั่น ไอ เพด อะไบรบ์ (I Paid a Bribe) และแอพพลิเคชั่น วิสเติล นาว (Whistle Now) ซึ่งใช้อยู่ที่รัฐเกรละ (Kerala) ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศอินเดีย โดยเว็บไซต์ไอ เพด อะไบรบ์ เกิดขึ้นจากความอัดอั้นตันใจของคนอินเดียที่ต้องจ่ายคำน้ำร้อนน้ำชาในการเข้ารับบริการสาธารณะจากภาครัฐ ผู้ก่อตั้งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงคิดหาแนวทางทำให้การจ่ายสินบนไม่เป็นเรื่องส่วนตัวด้วยการเปิดรับข้อมูล ทำให้เป็นสาธารณะดังสโลแกนของเว็บไซต์ที่ว่า Uncover the market price of corruption หรือ แฉราคาคอร์รัปชัน โดยกระตุ้นให้คนบอกเล่า ส่งรายงาน ข้อมูลและประสบการณ์การจ่ายสินบนของตนมายังเว็บไซต์ โดยแบ่งเป็น 4 หมวด คือ หมวด I Paid a Bribe สำหรับเล่าว่าโดนเรียกสินบนเรื่องอะไร ที่หน่วยงานไหน และเป็นจำนวนเท่าไหร่ หมวด I Am a Bribe Fighter สำหรับเล่าเรื่องที่โดนเรียกแต่ไม่จ่าย หมวด I Met an Honest Officer สำหรับเล่าเรื่องเวลาเจอข้าราชการที่ไม่โกง และหมวด I Don’t Want to Pay a Bribe สำหรับให้คนมาแลกเปลี่ยนเทคนิคที่จะหลีกเลี่ยงการจ่ายสินบนต่าง ๆ และต่อมามีการเชื่อมโยงข้อมูลและจัดทำแอพพลิเคชันในมือถือ เพื่อความสะดวกและเข้าถึงง่าย

จะเห็นได้ว่า แอพพลิเคชั่นดังกล่าวเป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยสร้างขึ้นมาเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลและให้ข้อมูลเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในการรับแจ้งเบาะแสเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน



ตัวอย่าง แอพพลิเคชั่น ยุพิน (YouPin)



ตัวอย่างแอพพลิเคชั่น ไอ เพด อะไบรบ์ (I Paid a Bribe)



ตัวอย่าง แอพพลิเคชั่น วิสเติล นาว (Whistle Now)

5.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เพื่อยกระดับความโปร่งใสในการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลดิจิทัล และภายใต้กรอบนโยบายรัฐบาลดิจิทัลและธรรมาภิบาลดิจิทัล ผู้ศึกษาเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยกระดับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (open data) โดยจะเห็นว่า โซเชียลมีเดียและเทคโนโลยีแอพพลิเคชั่นมือถือสมาร์ทโฟนจัดเป็นพัฒนาการและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ท้าทายที่จะส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ

ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางการก้าวสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการยกระดับหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ขั้นตอนในส่วนของการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และการใช้โทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต หรือสร้างแพลตฟอร์ม หรือแอพพลิเคชั่นเพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องสร้างเครื่องมือที่มุ่งให้เกิดการใช้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดให้ญ่เพื่อประกอบการวางแผนและการตัดสินใจอย่าง ถูกต้อง ทันสถานการณ์ด้วยการเพิ่มช่องทางต่าง ๆ โดยผลจากการดำเนินการเช่นว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (connected government) สามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาครัฐ (open government) และเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสะดวก ทันสถานการณ์ มั่นคง

ปลอดภัยมากขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดจะเป็นการดำเนินการที่นำไปสู่การยกระดับความโปร่งใส (transparency) สร้างความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จากประชาชน (accountability) และพัฒนาสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ต่อไป

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะของการให้ข้อมูลเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ตระหนักถึงปัญหาผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่เข้าถึงง่าย อาจทำได้ตั้งแต่การเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ต่าง ๆ เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย), เว็บเพจเยาวชนไทยไร้คอร์รัปชัน Youth 2020, เว็บเพจปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เป็นต้น ตลอดจนรูปแบบการสร้างแอพพลิเคชันเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและกระตุ้นการมีส่วนร่วมโดยตรงผ่านโทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟนยังพบได้น้อยในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น แอพพลิเคชั่น Bribespot หรือ ชี้จุดทุจริต หรือ แอพพลิเคชั่น “ยุพิน” (YouPin) หรือป้ายุพิน Community Reporting Platform หรือ แอพพลิเคชั่น ไอ เพด อะไบรบ์ (I Paid a Bribe) และแอพพลิเคชั่น วิสเติล นาว (Whistle Now) ซึ่งมีการใช้ในประเทศอินเดีย โดยทั้งหมดเป็นการประยุกต์ใช้ข้อมูลดิจิทัล และเทคโนโลยีเพื่อสร้างช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รับแจ้งเบาะแส และกระตุ้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พบอยู่ในปัจจุบัน และที่สำคัญ เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้เครื่องมือเช่นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องส่งเสริมการสร้างวัฒนธรรมการเปิดเผยและให้ข้อมูล และการเป่านกหวีด โดยจำเป็นต้องพัฒนาควบคู่กับกฎหมายการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล (Whistleblower Protection Law) หรือที่เรียกว่ากันว่า การคุ้มครองผู้เป่านกหวีด ซึ่งในบริบทของประเทศไทย วัฒนธรรมดังกล่าวยังเป็นอุปสรรค จำเป็นต้องมีการสร้างวัฒนธรรมการเปิดเผยข้อมูลและสร้างบรรยากาศให้คนพร้อมเปิดโปงข้อมูลการคอร์รัปชันมากขึ้นเช่นกัน

บทที่ 6
การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักธรรมาภิบาล

6.1 ความหมาย ลักษณะ ความสำคัญของธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วม

จากการสังเคราะห์เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้วิจัย การมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการให้ความหมายในฐานะการมีส่วนร่วมของพลเมือง[132] (Civic Participation) หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) ซึ่งสะท้อนจำนวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐที่มากกว่าฐานะแรก (พลเมือง) นั้น ล้วนมีความหมายที่เป็นแก่นแท้ว่า *"เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ (Sharing Power of Decision Making) โดยประชาชนแล้วแต่กรณี"(Arnstein, 1967, Agolli, Guga and Kapexhiu*, 2013, Golubovic, 2008, Tolbert, McNeal, and Smith, 2003 as cited in Gorny, 2004) ที่กล่าวเช่นนี้เนื่องจากว่า ไม่ว่าการมีส่วนร่วมในทุกระดับตั้งแต่ระดับที่ประชาชนมีบทบาทน้อยหรือเป็นการมีส่วนร่วมที่เบาบางที่สุดคือระดับการให้ข้อมูลฝ่ายเดียวไปจนถึงระดับที่ประชาชนมีอำนาจร่วมตัดสินใจหรือควบคุมรัฐกับรัฐหรือหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Power Holder) ในทางใดทางหนึ่งล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการตัดสินใจไม่มากก็น้อย (อย่างน้อยในกรณีการให้ข้อมูลนั้นเป็นการกระทำตามเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและเตรียมตัวรับผลการตัดสินใจของฝ่ายรัฐหรือหน่วยงานรัฐ)

จากความหมายข้างต้น ในภาพใหญ่แล้ว การมีส่วนร่วมจึงกระบวนการที่เชื่อมประสานระหว่างรัฐหรือหน่วยงานรัฐในฐานะผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจฝ่ายหนึ่งกับภาคประชาสังคม (Civil Society) อีกฝ่ายหนึ่ง การมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่สะท้อนพัฒนาการทางความคิดเรื่องการจัดการรัฐที่มีมาแต่อดีตว่า การมอบอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยพลเมืองให้แก่รัฐบริหารจัดการทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของรัฐ (ของท้องถิ่นด้วยในกรณีที่เป็นแง่มุมที่เกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ไปดำเนินให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในรัฐอย่างเป็นธรรมนั้น รัฐพึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นด้วยเพื่อเป็น "หลักประกัน" ว่า รัฐหรือหน่วยงานรัฐผู้ใช้อำนาจบริหารจัดการรัฐอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของพลเมืองหรือประชาชนมีการใช้อำนาจนั้นอย่างชอบด้วยกฎหมายและชอบธรรม การเข้าสู่อำนาจรัฐเป็นไปโดยมีความเชื่อมโยงอย่างแท้จริงกับพลเมืองหรือประชาชนผู้เป็นของอำนาจ ฯลฯ ในแง่มุมการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากรอันมีจำกัดของรัฐนี้ เราจึงสามารถกล่าวได้เช่นเดียวกันว่า การมีส่วนร่วมนั้น ย่อมต้องเกี่ยวข้องและเป็นไปเพื่อให้เกิดการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์และภาระ (Benefit and Burden) ระหว่างประชาชนที่เป็นสมาชิกของสังคมที่มีความต้องการและผลประโยชน์ ตลอดจนมีความสามารถในการรับภาระที่แตกต่างกันให้เกิดความยุติธรรมจนส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน (Well-being) ตามหลักความยุติธรรมในการแบ่งสันปันส่วน (Principle of Distributive Justice) เราจึงสามารถกล่าวด้วยว่า การมีส่วนร่วมเป็นหลักประกันความยุติธรรมในการแบ่งปันจัดสรรผลประโยชน์และภาระให้แก่พลเมืองหรือประชาชนฝ่ายต่าง ๆ นั้นด้วยนั่นเอง

---

[132] องค์ประกอบความเป็นพลเมืองประกอบด้วย (ก) การมีฐานะเป็นสมาชิกของรัฐตามกฎหมาย (มีสัญชาติ) และมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมาย (ข) การเป็นสมาชิกของสังคมการเมืองในรัฐ และ (ค) การมีบทบาทในทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในสถาบันการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ(Leydet , 2006) เมื่อมีองค์ประกอบเช่นนี้ คำว่า "ประชาชน" จึงอาจถูกใช้ในความหมายทั่วไปที่รวมถึงบุคคลที่อาจไม่ใช่พลเมืองที่อยู่ในรัฐด้วย **อย่างไรก็ดี ในรายงานนี้ผู้วิจัยจะใช้ "ประชาชน"เพียงอย่างเดียวเพื่อหลีกเลี่ยงความสับสน**

การมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลที่มีบทบาทอย่างมาก เพราะมีคุณค่าไม่เพียงแต่การทำให้เกิดกระบวนการใช้อำนาจรัฐ การเข้าสู่อำนาจรัฐ การจัดสรรทรัพยากรฯลฯ ที่มีประชาชนมีส่วนร่วมจนเป็นหลักประกันการเกิดคุณประโยชน์ร่วมกัน (Public Interest) หรือการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของแต่ละบุคคลตามแต่กรณีวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมยังเป็นสิ่งที่เพิ่มความเป็นไปได้ในการทำให้หลักธรรมาภิบาลอื่น ๆ ที่เหลือสามารถมีประสิทธิผลขึ้นได้ด้วย เช่น สามารถมีส่วนทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐทำตามหลักนิติธรรมเพราะถูกติดตามตรวจสอบจากประชาชน ซึ่งอาจนำไปสู่การต้องรับผิดในผลการกระทำ (หลักความรับผิดและตรวจสอบได้) การพยายามทำให้เกิดความโปร่งใส (หลักความโปร่งใส) การพยายามรักษาคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ (หลักคุณธรรม) ฯลฯ การมีส่วนร่วมยังเป็นหลักประกันที่จะทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนเพราะโดยแก่นแท้ของการมีส่วนร่วมก็คือการที่ประชาชนสามารถแสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและใช้อำนาจนั้นได้ ในแง่มุมเหล่านี้ Narendra Modi จึงได้สะท้อนทัศนะที่สอดคล้องกับแนวทางการวิเคราะห์ของผู้วิจัยว่า “Mere good governance is not enough; it has to be pro-people and pro-active. Good governance is putting people at the center of the development process.” (Poto and Fornabaio, 2017)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีแง่มุมของประโยชน์ของการมีส่วนร่วมที่มักมีคนมองข้ามหรือเห็นความหมายไปในอีกทางหนึ่ง (โดยเฉพาะฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่มีทัศนะเป็นลบต่อกระบวนการมีส่วนร่วม) ก็คือ *การมีส่วนร่วมทำให้กระบวนการบริหารจัดการมีต้นทุนต่ำในระยะยาวแทนที่จะเป็นสาเหตุของการเกิดต้นทุนที่มากจากการใช้ทรัพยากรทุกด้านรวมไปถึงเวลาไปกับการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้อง คำอธิบายสำหรับทัศนะที่ถูกมองข้ามนี้คือ แม้กระบวนการมีส่วนร่วมอาจทำเกิดต้นทุนจำนวนหนึ่งในระยะต้นก็จริง แต่ในระยะยาวแล้ว การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งไปจนถึงการมีข้อพิพาทระหว่างผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ความเสียหายต่อต้นทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิม เช่น ความสมัครสมานสามัคคี ความใกล้ชิด ความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกันฯลฯ ที่อาจเกิดจากความขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้น การป้องกันต้นทุนความเสียหายในอนาคตเช่นนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมที่สมดุลระหว่างแต่ละฝ่าย ซึ่งจะทำให้แต่ฝ่ายต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบ (Committed) ต่อผลของการได้ “มีส่วน”จากการที่ตนเองได้เข้าร่วม*

อนึ่ง มีข้อสังเกตในแง่บทบาทและความสำคัญของธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมเมื่อเปรียบเทียบกับธรรมาภิบาลด้านอื่น ๆ (ซึ่งต้องประกอบกันเข้าเป็นองค์รวมของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล) ว่า ธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมได้รับการให้น้ำหนักสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้อยู่ในกลุ่มสูงสุดร่วมกับธรรมภิบาลด้านอื่นอีกจำนวนหนึ่งดังรายละเอียดต่อไปนี้

- หลักการมีส่วนร่วมมีน้ำหนักร้อยละ 13
- หลักประสิทธิผล (Effectiveness) มีน้ำหนักร้อยละ 13
- หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) มีน้ำหนักร้อยละ 13
- หลักการตอบสนอง (Responsiveness) มีน้ำหนักร้อยละ 12
- หลักภาระรับผิดชอบ (Accountability) มีน้ำหนักร้อยละ 12
- หลักความโปร่งใส (Transparency) มีน้ำหนักร้อยละ 13
- หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีน้ำหนักร้อยละ 7
- หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีน้ำหนักร้อยละ 10
- หลักความเสมอภาค (Equality) มีน้ำหนักร้อยละ 7 ส่วน
- หลักการมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus) (ไม่ปรากฏการให้คะแนนน้ำหนัก)

(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

6.2 ฐานทางปรัชญาและทฤษฎีของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีฐานรองรับทางปรัชญาและทฤษฎีรองรับทั้งในด้านการเมือง เศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ การเมืองรองรับ ฐานทางวิชาการเหล่านี้ช่วยทำให้การมีส่วนร่วมมีทั้งฐานทางเหตุผล (Rational Foundation) อันนำไปสู่การมีความชอบธรรม (Legitimate) ที่จะดำรงอยู่จากยอมรับของฝ่ายต่าง ๆ ขณะเดียวกัน ก็เป็นสิ่งช่วยขัดเกลาให้การมีส่วนร่วมได้รับการพัฒนาขึ้นไปโดยลำดับด้วย

6.2.1 สัญญาประชาคมกับการมีส่วนร่วม

การพิจารณารากฐานทางปรัชญาและทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมน่าจะเป็นสิ่งน่าครุ่นคิดมากขึ้นกว่าปกติ ในสภาวการณ์ที่รูปแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่ท้องถิ่นหลายพื้นที่ของสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิมมากขึ้น กล่าวคือ *การมีส่วนร่วมในรูปแบบเดิม ๆ นั้น ประชาชนมักจะมีส่วนร่วมเฉพาะเมื่อฝ่ายหน่วยงานรัฐริเริ่มตามอำนาจหน้าที่มีตามกฎหมาย*ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการเมือง (เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การถอดถอน การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ) หรือการมีส่วนร่วมการการบริหารจัดการหรือทำบริการสาธารณะกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น การร่วมทำแผนพัฒนา การรับทราบข้อมูล การแสดงความเห็น การร่วมการงานฯลฯ) แต่ในระยะหลายปีมานี้ *ภาคประชาสังคม(Civil Society) ซึ่งอาจประกอบด้วยกลุ่มนักธุรกิจเอกชน นักพัฒนาเอกชน เครือข่ายชุมชน ฯลฯ ในหลายพื้นที่ได้เป็นฝ่ายริเริ่มการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะขึ้นในท้องถิ่นหลายแห่ง แล้วแสวงหาความร่วมมือหรือประสานงานขอความร่วมมือจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานในราชการส่วนกลาง (ซึ่งอาจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ)* ดังเช่นกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

(1) การริเริ่มดำเนินโครงการแม่แจ่มโมเดลของบริษัท เชียงใหม่วิสาหกิจเพื่อสังคม จำกัดร่วมกับกรมป่าไม้ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่แจ่ม องค์การพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลแม่แจ่ม อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควัน การสูญเสียพื้นที่ป่าต้นน้ำของรัฐเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน การมีภาระหนี้สินของเกษตรกร การสูญเสียความมั่นคงและหลากหลายทางอาหารของเกษตรกร เป็นสำคัญจนประสบความสำเร็จที่น่าพอใจในระยะแรก (และยังมีการดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง) ในทุกมิติ คือทำให้เกษตรกรในชุมชนที่เข้าร่วมโครงการสามารถหยุดการบุกรุกป่า เลิกใช้สารเคมีและหันมาปลูกพืชอินทรีย์ที่หลากหลายทั้งเพื่อการบริโภคและการจำหน่ายในแหล่งรับซื้อของเครือข่าย ลดปัญหาหนี้สิน ลดการเผ่าป่าฯลฯ (รัฐภัทร์ ศรัจันทร์กลัด,สัมภาษณ์, 2560)

(2) กลุ่มนักพัฒนาเอกชนเครือข่ายเขียว-สวย-หอมในจังหวัดเชียงใหม่ได้ดำเนินการจัดบริการรถรางราคาถูกให้แก่นักท่องเที่ยวเพื่อชมเมืองเชียงใหม่โดยได้รับอำนวยความสะดวกจากเทศบาลนครเชียงใหม่ และได้รับความร่วมมือให้ใช้พื้นที่จอดรถบางส่วนจากนักธุรกิจบางรายในจังหวัดเชียงใหม่ โดยกิจกรรมที่ดำเนินการมาเกือบ 4 ปีแล้วดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์หลักในแง่การส่งเสริมการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมเชียงใหม่ (ลักขณา ศรีหงส์, สัมภาษณ์, 2560)

(3) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Aids Net) ในจังหวัดเชียงใหม่ได้ขยายบทบาทจากการดูแลด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ไปสู่การดูแลระบบการขนส่งสาธารณะที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการรถสองแถวขนส่งระหว่างตำบลและระหว่างอำเภอเพื่อเติมเต็มช่องว่างระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งไม่มีการดำเนินงานในเชิงรุกกับผู้ประกอบการและประชาชน (โดยเฉพาะนักเรียน) ผู้รับบริการทำให้เกิดการให้บริการรถโดยสารที่

ปลอดภัย มีการทำประกันภัย การเคารพกฎจราจร การควบคุมคุณภาพการขับรถฯลฯ การดำเนินการประสบความสำเร็จและมีผู้เข้าร่วมโครงการมากขึ้นในปีที่ 2 (ปีปัจจุบัน) นี้ (ลำดวน มหาวัน, สัมภาษณ์, 2560)

(4) ขณะเดียวกัน ก็มีกลุ่มธุรกิจเอกชนในจังหวัดขอนแก่นซึ่งร่วมลงทุนในบริษัท ขอบแก่นพัฒนาเมือง จำกัดและทำโครงการรถรางขนส่งสาธารณะร่วมกับเทศบาลนครขอนแก่นภายใต้โครงการสมาร์ทซิตี้ โครงการดังกล่าวนี้ได้รับการถือว่าเป็น “ขอนแก่นโมเดล” ซึ่งมีการนำไปใช้ในอีก 12 เมืองเช่น ภูเก็ต (เว็บไซท์Smart Growth Thailand, 2561) ฯลฯ

จากรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำลังแพร่หลายมากขึ้นในท้องถิ่นเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรอธิบายรากฐานทางเหตุผลของรูปแบบการมีส่วนร่วมเช่นนี้จากปรัชญาและทฤษฎีสัญญาประชาคมของ John Locke และของ Jean -Jacque Rousseau แต่ทั้งสองทฤษฎีนี้ให้ผลคำอธิบายถึงลักษณะหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ตามทัศนะของ Locke นั้น ประชาชนเข้าทำสัญญาแรกระหว่างประชาชนด้วยกันโดยตกลงที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมรัฐที่ก่อตั้งขึ้นโดยทุกคนจะยอมสละสิทธิเสรีภาพหรืออธิปไตยในตนเองไปเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐและยอมอยู่ใต้กฎหมายของรัฐ สัญญาที่สองเป็นสัญญาระหว่างประชาชนทั้งหลายกับรัฐ ซึ่งมีข้อตกลงว่าประชาชนจะยอมสละอธิปไตยของตนเองดังกล่าวให้แก่รัฐเพื่อให้รัฐทำหน้าที่คุ้มครองทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ของประชาขน แต่ประชาชนทั้งหลายยังคงสงวนสิทธิและเสรีภาพบางส่วนไว้กับตนเองอยู่เสมอเพื่อกระทำสิ่งที่ประโยชน์ต่อตนเองและประชาชนยังมีสิทธิที่จะเรียกคืนอำนาจอธิปไตยที่ให้ไปนั้นคือจากรัฐได้หากรัฐไม่กระทำหน้าที่ตามข้อตกลง (เกรียงไกร, 2554, สมบัติ, 2550) จากแนวคิดเช่นนี้ทำให้เห็นว่าตามทัศนะของ Locke ประชาชนได้สงวนอำนาจของตนเองไว้เพื่อจะกระทำการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งรวมถึงในกรณีที่รัฐไม่ทำตามหน้าที่ที่มอบหมายไป แนวคิดในส่วนนี้ สอดรับกับแนวคิดเรื่อง “การรวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจ” (Voluntary Associations) ซึ่งเป็นฐานอธิบายลักษณะของการตัดสินใจเข้าทำสัญญาที่จะอยู่ร่วมกันระหว่างพลเมืองในสัญญาแรกดังกล่าวนั้นและเป็นฐานการรวมเข้าด้วยกันเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะและเพื่อประโยชน์ของพวกตนเองต่าง ๆ โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ และอาจไม่มีความเป็นการเมือง (Non-state Centered/Non-political) ในรูปของสมาคม ชมรม มูลนิธิ เครือข่ายฯลฯ ต่าง ๆ ซึ่งปรากฏอยู่ทั่วไปและอยู่ภายใต้ร่มหรือการครอบคลุมของสัญญาฉบับแรก และเป็นแนวคิดที่ Locke พัฒนาขึ้นบนรากฐานของแนวคิดแบบคริสต์เตียนโปเตสแตนท์ในยุคกลางที่เน้นความขยันขันแข็งและการพึ่งพาตนเองอย่างสูง โดยภายใต้แนวคิดดังกล่าวนี้ รัฐจะมีฐานะเป็น Trustee หรือผู้พิทักษ์และผู้ให้หลักประกันแก่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชน (Warren, 1999)

แนวคิดของ Locke ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการเกิดการรวมกันกันของประชาชนจำนวนมากเพื่อทำกิจสาธารณะในสหรัฐอเมริกาซึ่ง Alexis de Tocqueville นักปรัชญาการเมืองและสังเกตการณ์สังคมชาวฝรั่งเศสเห็นว่า แนวคิดเรื่อง Voluntary Association ของ Locke ดังกล่าวเป็นพื้นฐานให้เกิดการพัฒนาความเข้มแข็งของ “ประชาสังคม”(Civil Society) ในสหรัฐอเมริกาโดยทำให้เกิดกลุ่มคนที่ลุกขึ้นทำกิจสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาของตนเองหรือสร้างประโยชน์สาธารณะให้แก่พวกตนเองในลักษณะกลุ่ม (Collective Action) และการรวมกลุ่มนี้เป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาความสามารถส่วนบุคคลในการกระทำการเพื่อส่วนรวมและกล่อมเกลาหล่อหลอมคุณธรรมของพลเมือง (Civic Virtue) ขึ้น ในที่สุดสามารถกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มโดยสมัครใจทำกิจสาธารณะของภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้ก็มีลักษณะเป็น “ระบบอภิบาลทางเลือก” (Alternative Form of Governance) (Ibid, ธีรยุทธ์, 2547) ซึ่งในทัศนะของผู้วิจัยแล้วเห็นว่า สามารถเป็นธรรมาภิบาลทางเลือกที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำกิจสาธารณะบนฐานการไม่มีหรือไม่ใช้อำนาจรัฐเป็นศูนย์กลาง

และเป็นการตอบคำถามที่เกิดขึ้นสำหรับพัฒนาการของรูปแบบการมีส่วนร่วมในประเทศไทยปัจจุบันที่กล่าวมาข้างต้น “ได้ในระดับหนึ่ง แม้อาจจะไม่ทั้งหมด”

สำหรับทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Rousseau นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า มีปัญหาบางประการที่ทำให้นำมาใช้อธิบายการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยภาคประชาสังคมได้อย่างจำกัด เพราะทฤษฎีของ Rousseau เหมาะที่จะใช้อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีที่ “รัฐอนุญาตหรือกำหนดสิทธิให้มีส่วนร่วม”และ “ต้องใช้สิทธินั้นภายในขอบเขตและกระบวนการที่รัฐกำหนด” เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะแม้ Rousseau จะเห็นประชาชนมีเจตจำนงร่วม (General Will) ตกลงสละสิทธิและเสรีภาพของตนทุกคนไปให้กับรัฐบนฐานคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนก็ตาม แต่ Rousseau ก็ถือว่า สิทธิเสรีภาพที่ประชาชนสละให้นั้นเป็นจำนวนทั้งหมดที่ประชาชนมีอยู่ (ศุภชัย, 2556) ทำให้ไม่เหลือสิทธิเสรีภาพใดที่จะกระทำการด้วยตนเองหากรัฐไม่ได้ตรากฎหมายอนุญาต แนวคิดของ Rousseau จึงมีปัญหาสำหรับการอธิบายการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ก้าวหน้าที่ริเริ่มมีขึ้นในสังคมไทยดังกล่าวข้างต้น

6.2.2 ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับรูปแบบประชาธิปไตยที่แตกต่างกันและบางการมีส่วนร่วมก็สอดคล้องกับรูปแบบของประชาธิปไตยได้หลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมเป็นการมีส่วนร่วมใน**รูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือแบบตัวแทน (Indirect/ Representative Democracy)** ส่วนการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบ**ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)** การมีส่วนร่วมในบรรดา 2 แบบที่กล่าวมานั้นอาจจัดได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบ**ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** ซึ่งครอบคลุมประชาธิปไตยทั้งสองรูปแบบแต่มีรูปแบบหลักเป็นประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือแบบตัวแทนซึ่งมีข้อบกพร่องในตนเองจึงต้องปรับเอาลักษณะและรูปแบบบางประการของประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้ร่วมด้วย เช่น นอกจากจะมีการเลือกตั้ง (รูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือแบบตัวแทน) แล้ว ยังเปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมโดยการลงประชามติ การถอดถอน การร่วมดำเนินงาน ร่วมตัดสินใจ (รูปแบบประชาธิปไตยทางตรง) (วัชรินทร์, ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์) สำหรับการมีส่วนร่วมในรูปแบบการปรึกษาหารือกับหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง หาทางออก คำตัดสินฯลฯ ซึ่งต้องใช้การเปิดพื้นที่ให้กับความเห็นที่แตกต่างจากผู้มีส่วนได้เสียที่แตกต่างกันเพื่อหาฉันทามติหรือทางออกที่แต่ละฝ่ายยอมรับได้ (เช่น การมีส่วนร่วมแบบสภาพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น) เป็นรูปแบบ**ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)** อย่างไรก็ดี ไม่ว่าการมีส่วนร่วมรูปแบบต่าง ๆ จะสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยรูปแบบใดก็ตาม แต่สาระสำคัญในการพิจารณารากฐานเชิงปรัชญาหรือทฤษฎีในแง่นี้คือ การมีส่วนให้ญ่มีฐานะเป็น “กระบวนการ”(Process) ที่ให้โอกาสประชาชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ (Decision Making) ของบุคคลในหน่วยงานของรัฐ[133] (Cohen, as cited in Gorny, 2014) ซึ่งนับได้ว่าเป็นกิจกรรมที่จะมีส่วนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่ง Rousseau เห็นว่าเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้อง (1) ฝึกฝนให้ความรู้ทางการ

[133] แม้แต่เป็นกระบวนการที่ทำให้ได้มาหรือถอดถอนบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจในกรณีการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง-(ผู้วิจัย)

เมืองแก่ประชาชน (2) ฝึกฝนการตัดสินใจทางการเมือง และ (3) สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนทางการเมืองโดยฐานความมีอิสระที่จะตัดสินใจ และกระบวนการฝึกฝนเช่นนี้จะทำให้ประชาชนมีเรียนรู้บทบาทที่จะกำหนดวิถีชีวิตของชุมชนการเมืองและตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ((วัชรินทร์, ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์) ในที่สุด ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตยนี้คงกล่าวสรุปรวบยอดได้ตามทัศนของ Sherry Arnstien (1967) ที่ว่า “การมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นเรื่องอำนาจของพลเมือง เป็นเรื่องกระบวนการที่เกิดขึ้นบนการจัดสรรอำนาจให้ม่” (แม้อาจเป็นเพียงชั่วคราวเฉพาะเมื่อมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมนั้น ๆ -ผู้วิจัย) ดังนั้น เมื่ออำนาจของประชาชนเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เราจึงสมควรกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของพลเมืองหรือประชาชนเป็นส่วนประกอบที่เป็นแกนกลางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเลยทีเดียว

6.2.3 ความยุติธรรมกับการมีส่วนร่วม

ภายใต้ความเป็นรัฐซึ่งทรงอำนาจรัฐที่จะใช้อำนาจรัฐผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการจัดการแบ่งสันปันส่วนหรือจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์หรือภาระ (Benefit and Burden) ด้านต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจรัฐตัดสินใจ (ดังกล่าวมาในหัวข้อก่อน) แบ่งสันปันส่วนทรัพยากรเหล่านี้จึงเป็นกรณีที่พลเมืองหรือประชาชนได้เข้าเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจใช้อำนาจเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมจึงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับหลักความยุติธรรมซึ่งเป็นรากฐานของการกิจกรรมของสังคมมนุษย์ไม่ว่าการแบ่งสันปันส่วน (Distributive Justice) ไม่ว่าการแบ่งสันปันส่วนนั้นจะเป็นไปบนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมแบบเสมอภาค (ของ Aristotle) หลักการคำนึงถึงการก่อประโยชน์ที่มากที่สุดแก่พลเมืองหรือประชาชนจำนวนมากที่สุด (ของ John Stuart Mill) หลักการให้สิทธิและเสรีภาพที่มากที่สุดแก่พลเมืองหรือประชาชนแต่คุ้มครองให้หลักประกันแก่ผู้ด้อยหรือเสียเปรียบในสังคม(ของ John Rawls) หลักการยึดถือเสรีภาพในการเลือกของประชาชน ชุมชน หรือบุคคลที่สอดคล้องกับศักยภาพของเขาเอง (ของ Amartya Sen) หรือหลักอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมนั้นมีสามารถตอบสนองความต้องการการจัดสรรผลประโยชน์หรือภาระที่เป็นธรรมของทุกฝ่ายตามแต่กรณี

6.3 ระดับการมีส่วนร่วม

ผู้วิจัยเห็นว่าในบรรดาแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมซึ่งได้จัดระดับการมีส่วนร่วมไว้จำนวนมากนั้น แนวคิดเรื่องลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม (Ladder of Participation) ของ Sherry Arnstein ซึ่งวีระ ศักดิ์ เครือเทพและคณะฯ (2557) ได้ดัดแปลงมาต่อไปนี้เป็นแนวคิดที่เหมาะสมและไม่ซับซ้อนเกินความจำเป็น ซึ่งตามทัศนะนี้ลำดับชั้นการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

6.3.1 ระดับแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความต้องการ การแก้ไขปัญหา เป็นต้น

6.3.2 ระดับการปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเน้นการพิจารณาไปที่การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นว่ามีมากเพียงใด มีการติดตามข่าวสารข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงใด มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงใด เป็นต้น

6.3.3 ระดับการร่วมลงมือทำงาน ได้แก่ระดับการร่วมลงมือทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การร่วมเป็นกรรมการพัฒนา กรรมการการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการตรวจรับพัสดุ เป็นต้น

6.3.4 ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญที่มีผลต่อความเป็นอยู่และเป็นไปของชุมชนท้องถิ่น เช่น การร่วมทำประชาพิจารณ์ การร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การร่วมเสนอชื่อและลงมติถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น[134]

6.4 ปัจจัยความเป็นไปได้จริงของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในประเทศไทยมีทั้งกรณีที่เป็นการมีส่วนร่วมที่ประสิทธิภาพและคุณภาพสมตามที่กฎหมายกำหนด และกรณีที่การมีส่วนร่วมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมีหลายระดับ เช่น หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่จัดให้มีส่วนร่วมเลย จัดให้ส่วนร่วมแต่ไม่ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่มีโอกาสเข้าร่วมอย่างเพียงพอ หรือได้เข้าร่วมแต่ไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนเอง หรือมีโอกาสแสดงความคิดเห็นแต่ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจอย่างเพียงพอ เป็นต้น ในการศึกษาปัญหาในประเด็นนี้ ผู้วิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องสองฝ่ายคือฝ่ายรัฐและประชาชนซึ่งมีปัจจัยเกี่ยวข้องจำนวนมากที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ของการมีส่วนร่วมที่เป็นจริง และจากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยดังกล่าวมี 2 กลุ่มคือ (1) ปัจจัยทางกฎหมาย และ (2) ปัจจัยอื่น ๆ

6.4.1 ปัจจัยด้านกฎหมาย

ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยด้านนี้มีองค์ประกอบ 3 ประการคือ (ก) การมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในลักษณะนั้น ๆ (ข) บทบัญญัติที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมนั้น ๆ มีลักษณะให้ตีความได้ว่าสิทธิดังกล่าวนั้นเป็นสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็น “ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ” และ (ค) มีการบังคับตามสิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าวนั้น หรืออีกนัยหนึ่ง กฎหมายกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าวนั้นมี “สภาพบังคับ” (Sanction) ขึ้นมาด้วย ซึ่งอาจเป็นสภาพบังคับที่เกิดจากการนำบทบัญญัติกำหนดหรือรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมที่อยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแม่บทไปตราเป็นกฎหมายลำดับรองกำหนดเป็นแนวปฏิบัติที่มีความเคร่งครัดในการปฏิบัติตาม[135] หรือการวินิจฉัยชี้ขาดในทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัย

---

[134] ควรกล่าวด้วยว่า แนวคิดเรื่องลำดับขั้นการมีส่วนร่วมดั้งเดิมของ Arnstien ซึ่งมีแง่มุมการแสดงให้เห็นระดับการมีส่วนร่วมให้เห็นสภาพความเป็นจริงของการมีส่วนร่วมว่าจะเป็นไปโดยมีคุณภาพความคาดหวังและเจตนารมณ์ของการมีส่วนร่วมได้เพียงจัดแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 8 ระดับ (บันได) แต่ในจำนวนนี้ถูกจัดกลุ่มตามสภาพของระดับการเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในสารัตถะเพียงใดหรือไม่เป็น 3 กลุ่มดังนี้ ขั้นที่ 8 Citizen Control (แสดง Citizen Power) ขั้นที่ 7 Delegated Power (แสดง Citizen Power) ขั้นที่ 6 Partnership (แสดง Citizen Power) ขั้นที่ 5 Placation (แสดง Tokenism) ขั้นที่ 4 Consultation (แสดง Tokenism) ขั้นที่ 3 Informing (แสดง Tokenism) ขั้นที่ 2 Therapy (แสดง Non-participation) ขั้นที่ 1 Manipulation (แสดง Non-participation) ทั้งนี้ ระดับที่แสดง **Non-participation** นั้นคือการไม่มีส่วนร่วมในความหมายที่แท้จริงหรือการมีส่วนร่วมเทียมที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเสมือนตรายางให้การการตัดสินใจของภาครัฐมีความชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเข้าเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ แต่ไม่มีบทบาทแท้จริง วัตถุประสงค์แท้จริงของการจัดให้มีส่วนร่วมเช่นนี้ไม่ใช่การทำให้ประชาชนมีส่วนในการตัดสินใจแต่เป็นไปเพื่อให้การศึกษาและให้การเยียวยาความต้องการ(มีส่วนร่วมของประชาชน ระดับ **Tokenism** นั้นเป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับฟังและแสดงความคิดเห็น (hear and voice) แต่ก็ยังมีลักษณะที่เน้นแบบพิธีมากกว่าและไม่มีหลักประกันว่าเสียงความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความตั้งใจเดิมหรือสถานะเดิม (status quo) ของสิ่งที่รัฐตั้งใจให้เป็นหรือไม่ ระดับ Citizen Power เป็นระดับที่การมีส่วนร่วมมีนัยสำคัญมากขึ้นโดยลำดับและมีลักษะเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Arnstien, 1967)

[135] เช่น การตราพระราชกฤษฎีการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนี้คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น[136] หรือได้บทบัญญัติที่กำหนดหรือรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าวนั้นไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง[137]ซึ่งสะท้อนให้เห็นการบังคับตามสิทธิเช่นนั้นโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ จากที่กล่าวมานี้ ปัจจัยทางด้านกฎหมายจึงเป็นเรื่องของการจัดการในฝ่ายรัฐให้เกิดเงื่อนไขหรือสภาวการณ์ที่พร้อมสำหรับการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่เป็นจริงและเป็นเรื่องที่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่ายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการล้วนมีส่วนเกี่ยวข้อง

6.4.2 ปัจจัยด้านอื่น ๆ

มีปัจจัยอื่น ๆ (อาจเรียกว่าเป็นปัจจัยด้านการเมือง สังคมวิทยาหรือมานุษยวิทยา) หลายประการที่มีผลต่อคุณภาพการมีส่วนร่วม เช่น

(1) ปัจจัยด้านโครงสร้างอำนาจในภาพรวมที่สัมพันธ์อยู่กับระดับการกระจายอำนาจของรัฐ การกระจายที่ไม่ถึงระดับที่จะให้องค์กรรับการกระจายอำนาจมีอิสระในตนเองมากพอมักจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาเป็นไปอย่างจำกัด เพราะองค์กรผู้กระจายอำนาจมักจะแทรกแซงหรือเป็นผู้กำหนดผลของกระบวนการมีส่วนร่วมอยู่แล้ว ตัวอย่างของการจัดทำแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับโครงการที่ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกำหนดลงมาจำนวนมากทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นลดลงตามสัดส่วนงบประมาณที่เหลือเป็นต้น

(2) ความเข้าใจและความตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ภายหลังการเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเต็มพื้นที่ทั่วประเทศ ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่มักคิดว่าการมีส่วนร่วมของตนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำอยู่แล้ว ความเข้มแข็งและประสิทธิภาพการทำบริการสาธารณะที่ดีขึ้นของหน่วยงานรัฐกลับทำให้ความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลง (วีระศักดิ์, 2552) ปัจจัยในส่วนนี้ครอบคลุมถึงการมีเครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีกิจกรรมการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ในพื้นที่ที่หลากหลาย ซึ่งมักจะมีรากฐานทาง

พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 255 ที่ประกาศใช้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำแผนพัฒนาเป็นขั้นตอนและสาระสำคัญที่จะต้องมีการปฏิบัติโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ถือเป็นแนวปฏิบัติว่าการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นด้วน ฯลฯ

[136] เช่น กรณีการมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยว่าการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องใดของหน่วยงานรัฐใดไม่เป็นไปตามกฎหมายและมีคำวินิจฉัยให้ต้องเปิดเผย ซึ่งทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีสภาพบังคับเป็นจริงขึ้น

[137] คำพิพากษาหรือคำสั่งที่แสดงให้เห็นการวินิจฉัยศาลว่าสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในบางเรื่องเป็นวิธีการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ (สิทธิเชิงกระบวนการ) ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายซึ่งทำให้การจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองในการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ มีจำนวนมากพอสมควร เช่น กรณีศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 1352/2553 ให้เพิกถอนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดซึ่งไม่ได้ดำเนินขั้นตอนหรือกระบวนการตามบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 ที่ต้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนการทำรายงานผลกระทบต่อสุขภาพและการให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็น ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำสั่งในคดีคำร้องที่ 586/2552 แก้ไขคำสั่งศาลปกครองกลางโดยให้ระงับใบอนุญาตโครงการจำนวนหนึ่งที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้สั่งระงับไว้ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยคำสั่งที่สอดคล้องกับหลักการมีสภาพบังคับของสิทธิมีส่วนร่วมของชุมชนที่ศาลปกครองกลางวางไว้นั่นเอง ฯลฯ

วัฒนธรรมการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน (เช่น การทำกิจกรรมทางศาสนา การจัดการป่า น้ำ หรือพื้นที่ชุมชนร่วมกัน ฯลฯ) หรือทรัพยากรที่เอื้ออำนวย หรือการเคยเผชิญกับปัญหาของพื้นที่ (เช่น การเคยเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติร่วมกันฯลฯ) จนเกิดการแสวงหาความเข้าใจและความรู้ ตลอดจนหาทางออกจากปัญหาร่วมกันโดยการพึ่งพาตนเองของชุมชนหรือเครือข่ายภาคประชาสังคม หรือการมีประสบการณ์ทำงานร่วมกันกับหน่วยงานรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างภาคประชาสังคมด้วนกันเอง (ดังกรณีที่ยกตัวอย่างข้างต้น) ประสบการณ์การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นภายในเครือข่ายภาคประชาสังคมเช่นนี้เป็นกระบวนการเรียนรู้การมีอยู่และคุณค่าของอำนาจของประชาชนซึ่งจะแผ่ขยายตัวออกไปให้เกิดการเรียนรู้ที่จะใช้อำนาจเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในระหว่างประชาชนด้วยกัน ซึ่งจะเป็นผลการให้การมีส่วนร่วมกับรัฐในมิติต่าง ๆ มีคุณภาพและจำนวนที่มากขึ้นอย่างยั่งยืน (วัชรินทร์, ไม่ปรากฏปีที่ตีพิมพ์, วิไล นาไพวรรณ์, สัมภาษณ์, 17 เมษายน 2560. มุกดา อินต๊ะสาร, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2561, สามชาย พนมขวัญ, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2561, จรูญ คำปันนา, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2561)

(3) การได้รับการเคารพและยอมรับ (Recognition) ในศักดิ์ศรี (Dignity) สิทธิ และเสรีภาพ ความเสมอภาคระหว่างเพศ ความเสมอภาคของการให้น้ำหนักความสำคัญแก่ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ฝ่ายต่าง ๆ อย่างสมดุล และด้านอื่น ๆ ของประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วม ในกรณีหน่วยงานรัฐไม่ให้ความเคารพในสิ่งเหล่านี้มักจะมีแนวโน้มที่จะเป็นการมีส่วนร่วมที่ขาดนัยสำคัญและไม่บรรลุเจตนารมณ์และไม่เป็นธรรม (Buhler,2006, Schlosberg, 2007)

(4) การมีนโยบาย ระบบ กลไก กติกา และกระบวนการใช้สิทธิเอื้ออำนาย การมีส่วนร่วมที่มีนโยบายที่แน่ชัดและต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง การใช้กลไกเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและตัดสินใจที่เป็นกลาง ที่มีความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจที่จะเข้าร่วมและดึงศักยภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชนออกมา การมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ละเอียดอ่อนเกิดแรงบันดาลใจและการดึงศักยภาพเหล่านี้ออกมาเป็นสิ่งที่ทำให้การมีส่วนร่วมมีคุณภาพและทำให้ประชาชนอยากมีส่วนร่วมร่วมในระยะยาว (อรพินทร์, 2538)

(5) ในกระบวนการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นเพื่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ นั้น *มีการนำผลการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไปสู่การตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยการตัดสินใจนั้นเกิดขึ้นบนการใช้เหตุผลที่ดีหรือสมเหตุสมผลจนเป็นที่ยอมรับได้* (ซึ่งในกรณีที่เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับความเสียหายจากการมีคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งจะมีส่วนในการทำให้การตัดสินใจทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยรอบคอบและมีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการพิจารณาด้วย)

(6) การมีผู้นำโดยเฉพาะในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ มีอุดมคติการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมสูง มีทักษะการประสานงาน มีภาวะความเป็นผู้นำที่ดีมักจะเป็นปัจจัยความสำเร็จระดับที่สำคัญยิ่งของการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของตน คุณสมบัติส่วนตนของผู้นำท้องถิ่นเช่นนี้อาจทำให้การมีส่วนร่วมเป็นไปได้ดีแม้ต้องเผชิญกับปัญหาข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ งบประมาณ กำลังคนฯลฯ (นภดล ณ เชียงใหม่, สัมภาษณ์, กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2560, ชัชชัย พันธุ์สวัสดิ์, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2561)

(7) นอกจากที่กล่าวมา ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อคุณภาพการมีส่วนร่วม เช่น ที่พบจากงานศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ สุรชัย ชื่นสุวรรณ (2551) ในการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนภายในจังหวัดนครราชสีมากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง” สุรชัยฯ พบว่า การมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางนั้นมีปัจจัยดังต่อไปนี้เข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ

(ก) เพศ พบว่า เพศชายจะมีส่วนร่วมฯ ดังกล่าวมากว่าเพศหญิง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของอีกหลายคน เช่น การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน : ศึกษากรณีผู้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดขอบแก่น (ประพัฒน์, 2544, อ้างในสุรชัย 2551) และการศึกษาของธัชพล ประจักส์จิตต์ เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม (ธัชพล, 2542, อ้างในสุรชัย 2551) อย่างไรก็ตาม พบว่า เฉพาะกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับเพศหญิงโดยเฉพาะ ระดับการมีส่วนร่วมของเพศหญิงจะสูงกว่าเพศชาย

(ข) อายุ พบว่า กลุ่มบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปีจะเข้ามามีส่วนร่วมฯ ในระดับที่ต่ำกว่ากลุ่มบุคคลอายุระหว่าง 40-49 ปี ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของประพัฒน์ เดชหาญการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน : ศึกษากรณีผู้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในจังหวัดขอบแก่นที่อ้างถึงข้างต้น โดยสุรชัยได้ตั้งสมมติฐานของเหตุผลว่าเหตุผลของการมีส่วนร่วมน้อยของกลุ่มบุคคลอายุต่ำกว่า 30 ปีนั้นน่าจะเกี่ยวข้องกับการทำมาหากิน โดยออกไปขายแรงงานนอกพื้นที่ ในขณะที่กลุ่มบุคคลอายุ 40-49 ปีนั้นมีความมั่นคงของการงาน อยู่กับบ้านและมีความรู้ประสบการณ์ที่เพียงพอแล้ว

(ค) รายได้ พบว่าระดับการมีส่วนร่วมฯ มีความสัมพันธ์กับรายได้โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยจะเข้าร่วมในจำนวนน้อยกว่าคนที่มีรายได้สูงกว่า ซึ่งตามสมมติฐานของประพัฒน์ฯนั้นอาจมีเหตุผลมาจากการต้องหารายได้ให้ตัวเองและครอบครัวให้เพียงพอก่อนของกลุ่มคนมีรายได้น้อย การค้นพบดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการศึกษาของประพัฒน์ เดชหาญและธัชพล ประจักส์จิตต์ที่กล่าวถึงตาม (ข) อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาที่กล่าวมากลับไม่สอดคล้องกับการศึกษาของเอกสิทธิ์ สุทธิศาสนกุล เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี (อ้างในสุรชัย, 2551) และงานศึกษาของนดา ดำริห์เลิศ (2542, อ้างในเรื่องเดียวกัน) เรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชนของประชาชนในชุมชนบ้านครัวกรุงเทพมหานคร ซึ่งพบว่า ระดับของรายได้ไม่ได้มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วม ซึ่งในกรณีงานศึกษาชิ้นหลังนี้อาจเป็นเพราะภายในชุมชนบ้านครัวประชาชนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากด้วยระบบเครือญาติและการมีระบบกลุ่มและสหกรณ์ภายในซึ่งผู้นำสามารถสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดความรักความสามัคคีระหว่างกันได้ดี

(ง) การศึกษา สุรชัยฯ พบว่าระดับการศึกษามีผลต่อการเข้าร่วมฯ โดยผู้มีระดับการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาจะมีการเข้าร่วมฯ มากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของธัชพล ประจักส์จิตต์ที่กล่าวถึงก่อนแล้ว โดยสมมติฐานของสุรชัยฯ คือผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาอาจเข้าร่วมมากเพราะต้องการหารายได้หรือไดรับการช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโครงการที่จัดทำขึ้น ทั้งนี้ งานศึกษาดังกล่าวนี้ก็ไม่สอดคล้องกับงานศึกษาของนดา ดำริห์เลิศที่อ้างถึงข้างต้นเช่นเดียวกัน เพราะพบว่า ระดับการศึกษาในชุมชนบ้านครัว กรุงเทพฯ ไม่ได้ส่งผลที่แตกต่างกันซึ่งเพราะเหตุผลทำนองเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว

(จ) ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ สุรชัยฯ พบว่า ระยะเวลาการอยู่ในพื้นที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วม โดยหากกลุ่มประชาการเข้าอยู่ในพื้นที่ใหม่หรือในระยะเวลาสั้นจะเข้าร่วมน้อยซึ่งอาจเป็นเพราะยังไม่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ บุคคลและอื่น ๆ การค้นพบของสุรชัยฯ สอดคล้องกับการค้นพบของธัชพลฯ

ที่อ้างถึงข้างต้น แต่ไม่สอดคล้องกับการค้นพบของนดาฯ ในกรณีชุมชนบ้านครัวและของประพัฒน์ฯ ซึ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในกรณีจังหวัดขอนแก่นข้างต้น

(8) ธีระยุทธ์ สุดเสมอใจ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององคารบริหารส่วนตำบลบ้านตึก อำภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย”พบว่า ในบรรดาการมีส่วนร่วม 4 ด้านที่ศึกษาคือ ด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผนบริหารงาน ด้านการรับผลประโยชน์จากการบริหารงาน และด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับต่ำทั้งหมดยกเว้นด้านการรับผลประโยชน์จากการบริหารงานที่การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับการศึกษาในประเด็นปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นพบว่าปัจจัยเรื่องเพศ สถานภาพการสมรส และอาชีพไม่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมฯ แต่ปัจจัยด้านอายุ ระดับการศึกษา ระดับรายได้และระยะเวลาในการอยู่ในพื้นที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมฯ

(9) วีระศักดิ์ เครือเทพ, จรัส สุวรรณมาลา ตระกูล มีชัยและคณะ (2557) ศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเมื่อพิจารณาตามกรอบการจัดประเภทและระดับการมีส่วนร่วมดังได้กล่าวแล้วในข้อ 3.1 ข้างต้นนั้นยังอยู่ในระดับที่ต่ำและผิวเผินมากในทัศนะของประชาชน แต่ในทัศนะของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมระดับต้น ๆ พอมีบ้างในระดับการให้ข้อมูลแต่เป็นการสื่อสารทางเดียวเป็นส่วนให้ญ่ การแลกเปลี่ยนและรับฟังความเห็นมีลักษณะเป็นแบบพิธีมากกว่าต้องการการรับฟังอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมในระดับการทำงานร่วม การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การขอถอดถอนยิ่งมีจำนวนที่จำกัดอย่างยิ่ง ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาการมีส่วนร่วมมีตัวอย่าง เช่น ขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แคบหรือเล็กจะมีโอกาสที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากกว่าพื้นที่ที่ให้ญ่กว่า ช่องทางในการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ระดับความหลากหลายและจำนวนของข้อมูล การมีกฎระเบียบที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม การมีทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ข้อควรสังเกตในประเด็นปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมที่กล่าวมาข้างต้นคือ กรณีที่ปัจจัยทั้งสองกลุ่ม (กลุ่มปัจจัยทางกฎหมายและกลุ่มปัจจัยอื่น ๆ) มีครบถ้วนหรือเพียงพอที่ การมีส่วนร่วมนั้นก็จะมีคุณภาพหรือเป็นการมีส่วนร่วมที่มีนัยสำคัญ แต่หากขาดปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนทำให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพียงรูปแบบหรือพิธีการที่ต้องทำไปตามกฎหมายให้ครบถ้วน กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นก็อาจจะเป็นเพียงสิ่งซึ่งขาดเนื้อในที่เป็นจริงของการที่ประชาชนจะมีอำนาจหรือสิทธิมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายรัฐ และเป็นช่องทางที่ฝ่ายรัฐจะสามารถจัดวางความต้องการของตนเองในไปในร่างหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมเท่านั้นเอง

6.5 กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดการมีส่วนร่วม

กฎหมายซึ่งเป็นหนึ่งปัจจัยของความเป็นไปได้ของการมีส่วนร่วมในกลุ่มแรกตามข้อ 8.1 และเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารราชการโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจแบ่งกลุ่มได้หลายประเภทตามแต่เกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่ง เช่น อาจแบ่งตามเกณฑ์การเป็นกฎหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับกฎหมายการมีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเกณฑ์ระดับการมีส่วนร่วม (ซึ่งอาจใช้ระดับการมีส่วนร่วมตามลำดับขั้นการมีส่วนร่วมในข้อ 7 ข้างต้น อย่างไรก็ดี เพื่อความชัดเจนในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยโครงการนี้ ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอการจัดกลุ่มกฎหมายดังกล่าวนี้โดยอาศัยเกณฑ์การเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการ

6.5.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการเมืองกับท้องถิ่น

นอกเหนือจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว กฎหมายในส่วนนี้รวมถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทซึ่งกำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติการเสนอชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยขอไม่เสนอรายละเอียดของกฎหมายในกลุ่มนี้เนื่องจากไม่ใช่ประเด็นศึกษาโดยตรงของงานวิจัยนี้

6.5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

กฎหมายที่สำคัญในส่วนนี้ซึ่งแสดงให้เห็นโครงสร้างทางกฎหมายการมีส่วนร่วมด้านการบริหารจัดการของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ในเบื้องต้นรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ (รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านต่าง ๆ ในรูปการรับรองสิทธิของประชาชนและ/หรือกำหนดให้เป็นหน้าที่หน่วยงานรัฐโดยตรงดังนี้

(ก) การรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41)

(ข) การรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญาและวัฒนธรรม (2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการหรืองดเว้นดำเนินการใดที่กระทบความสงบสุขของตน (4) ร่วมในการจัดสวัสดิการชุมชน (มาตรา 43)

(ค) การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เกิดสิ่งที่กำหนดเป็นสิทธิของประชาชนตามข้อ (ข) ข้างต้น (มาตรา 57) รวมทั้ง ต้องปฏิบัติตามกระบวนการซึ่งเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินการใด ๆ ที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นของประชาชนชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงด้วยการต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนก่อน รวมทั้ง กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากฝ่ายรัฐ (มาตรา 59)

(ง) การกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบ และส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเพื่อมีส่วนร่วมรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแสการทุจริตตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 63)

(จ) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ รวมทั้ง มีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 253)

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1[138] ได้กำหนดเป้าหมายการบริหารราชการแผ่นดินว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและกำหนดเป้าหมายอันเป็นหลักการธรรมาภิบาลไว้ว่าต้องเกิด (ก) ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (ข) ความมีประสิทธิภาพ (ค) ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ(ง) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (จ) การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น (ฉ) การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น (ช) การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ทั้งนี้ กฎหมายแม่บทฉบับนี้ได้กำหนดให้ส่วนราชการทั้งใช้ “วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี” และกำหนดว่าอาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการมีส่วนร่วมที่สำคัญ (ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป)

ในบทบัญญัติมาตรา 3/1 วรรคสามมีความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ” ซึ่งบทบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นการ “ให้ดุลยพินิจ” แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้โดยให้พิจารณาความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ ซึ่งเป็นการวางหลักปฏิบัติในเรื่องการมีส่วนร่วมในกฎหมายแม่บทในลักษณะที่ถือว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ไม่ควรบังคับให้หน่วยงานรัฐต้องผูกพันปฏิบัติเสมอไป

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นมาตรา 53/1 ความว่าให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยในการทำแผนดังกล่าวในให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดประชุม

---

[138] แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีบทบัญญัติว่า” การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจาย

ภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะ

สมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งในจังหวัดทั้งของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน และเมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว นอกจากนี้ ในมาตรา 53/2 ยังได้กำหนดให้การทำ “แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด”ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามความในมาตรา 53/1 ดังกล่าวด้วย

สำหรับกลไกการบังคับให้เกิดการปฏิบัติในเรื่องธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมและด้านอื่น ๆ ภายในส่วนราชการระดับจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้มีมาตรา 55/1 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้มีแต่ละจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ขึ้นสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานรัฐภายในจังหวัด (ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย) ให้เป็นไปตามวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรา 3/1 คณะกรรมการดังกล่าวนี้ มีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนเป็นกรรมการ ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการฯ พบว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับหรือมีการทุจริตให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่จะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(3) พระราชกฤษฎีการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

กฎหมายลำดับรองฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลด้านต่าง ๆ ในระบบราชการไทยทั้งระบบและเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับหลักการธรรมาภิบาล (หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี) ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมนั้น พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(ก) ได้กำหนดหลักการและเป้าหมายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ 7 ประการคือ (1) การเกิดประโยชน์แก่ประชาชน (2) การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) การมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) การไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (มาตรา 6)

(ข) ในกรณีที่การดำเนินการอย่างใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอบรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 8)

(ค) ให้มีการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินมีช่วงระยะเวลาบังคับตามแผน 4 ปีโดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภามาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้แผนฯ นี้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและส่วนราชการ (มาตรา

13 และ 14) ทั้งนี้ ส่วนราชการต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ (มาตรา 16) ข้อน่าสังเกตในกรณีการทำแผนดังกล่าวนี้คือ แม้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะไม่ได้กำหนดโดยตรงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากไม่ใช่ส่วนราชการก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีนี้ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ (มาตรา 52) ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 53/1 ยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด (ซึ่งย่อมต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด) ด้วย

(ง) ส่วนราชการต้องปฏิบัติราชการภายในอย่างมีประสิทธิภาพโดยต้องกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่ต้องใช้แต่ละงานหรือแต่ละโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบโดยทั่วกันด้วย (มาตรา 20) ผลบังคับในเรื่องนี้ย่อมมีผลถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเพราะต้องจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้

(จ) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาที่มีการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างแล้วเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ โดยการเปิดเผยนั้นต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อจัดจ้าง (มาตรา 44) และทำนองเดียวกัน ข้อปฏิบัติในเรื่องนี้ย่อมจะมีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

แง่มุมการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 ดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายในลำดับศักดิ์เดียวกันได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการภายใต้กรอบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1, 52, 53/1 และ 53/2 ดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมขึ้นมาเป็นพิเศษจากหลักเกณฑ์และวิธีการที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเพียงให้เกิดการบริหารราชการในแบบบูรณาการภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมเพียงระดับมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และกำหนดให้มีการทำแผนพัฒนาจังหวัด (4 ปี) ซึ่งครอบคลุมแผนขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งภายในจังหวัดทั้งในแง่เนื้องานและงบประมาณที่ต้องเสนอต่อสำนักงบประมาณ ส่วนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดก็มีหลักการทำนองเดียวกันกับแผนพัฒนาจังหวัด

(5) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

การทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด (ในแง่การเกิดการปฏิบัติโดยมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่น แต่การจะมีคุณภาพการมีส่วนร่วมเพียงใดหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง) แผนพัฒนาดังกล่าวนี้มีความผูกพันที่จะต้องสอดคล้องกับแผนที่ให้ญ่หรือมีศักดิ์สูงกว่า ภายใต้ระเบียบฯ

การจัดทำแผนพัฒนาฯ นี้ มีกระบวนการและเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญแก่การพิจารณาเรื่องการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น”หรือ “คณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้น ๆ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นโดยประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นประธาน รองผู้บริหารท้องถิ่นทุกคน ตัวแทนสภาท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการนี้คือ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปีขึ้น ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนรวมทั้งการร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นจาก “คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น” ซึ่งมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานและมีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นและหัวหน้าส่วนการบริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นกรรมการ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มี”คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น”ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นจากผู้แทนสภาท้องถิ่น ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หัวหน้าส่วนบริหารภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ

(ข) กำหนดให้แผนพัฒนาท้องถิ่นมีอายุการบังคับใช้ 4 ปีและต้องมีเนื้อหาสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล

(ค) แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน นอกจากนี้ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนส่วนท้องถิ่น

(ง) แนวทางการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่กระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัดและจังหวัดโดยให้เน้นยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง กรอบแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นโยบายผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่น และแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่นและความจำเป็นเร่งด่วนด้วย ทั้งนี้ ในกรณีมีแผนพัฒนาหรือแผนชุมชนที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เสนอปัญหาและความต้องการนั้นไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้ในแผนพัฒนาของตนต่อไป

(จ) ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น) ประสานกับประชาคมท้องถิ่นเพื่อทราบความต้องการ วิเคราะห์ปัญหาเพื่อจัดทำเป็นโครงการและแผนต่อไป

(ฉ) กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เริ่มต้นจาก (1) การทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อรับทราบปัญหา ความต้องการฯลฯ (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนำข้อมูลมาวิเคราะห์และจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น (3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อผู้บริหารท้องถิ่น (4) ผู้บริหารเสนอแผนต่อสภาท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งฯ (5) ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติแผนและประกาศใช้แผนฯ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปต้องจัดทำและทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายนก่อนปีงบประมาณถัดไป ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำและทบทวนแผนให้แล้วเสร็จก่อนเดือนพฤศจิกายนก่อนปีงบประมาณถัดไป

(ช) กรณีที่มีการแก้ไขแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ประชาชนต้องมีการจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยระบุเหตุผลอย่างชัดเจนและให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาจากนั้นผู้บริหารท้องถิ่นต้องนำเสนอร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นเสนอสภาท้องถิ่นก่อนที่ตนเองจะอนุมัติและประกาศใช้

(ซ) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแจ้งการประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่อนุมัติแล้วต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในท้องถิ่นให้ทราบโดยทั่วกัน

(ฌ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบการจัดทำแผนการดำเนินงาน และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และงบประมาณจากเงินสะสมในช่วงของแผนนั้น

(6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

กฎหมายลำดับรองฉบับนี้ได้รับการถือว่าเป็นกฎหมายกลางสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (แต่ไม่ใช้บังคับกับกรณีการดำเนินโครงการของรัฐซึ่งมีกฎหมายกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้โดยเฉพาะแล้ว (ข้อ 14)) ซึ่งมีเนื้อหาที่ครองคลุมรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่กว้างกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2538 ซึ่งครบคลุมเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์และถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ดี แม้มีเนื้อหาครอบคลุมรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยการรับฟังความคิดเห็นที่กว้างขึ้น แต่กฎหมายฉบับนี้กลับคลายการมีสภาพบังคับให้ลดต่ำลงกว่าเดิม สำหรับเนื้อหาสาระในส่วนที่สำคัญมีดังนี้

(ก) การรับฟังความคิดเห็นในกรณีนี้มีผลต่อกรณีการดำเนิน “โครงการของรัฐ” ที่เป็นโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือสังคมซึ่งหน่วยงานรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง ให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำและเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิตหรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชน (ข้อ 4)

(ข) “หน่วยงานของรัฐ”ผู้รับผิดชอบโครงการตามกฎหมายนี้อาจเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ ส่วน”ผู้มีส่วนได้เสีย” คู่กรณีซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความเห็นต้องเป็นผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ (ข้อ 4)

(ค) กฎหมายนี้กำหนดว่า ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐให้หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับ เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ สาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้ง มาตรการ ป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว ประมาณการ ค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองต้องระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย แต่กฎหมายนี้ไม่ได้บังคับให้หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีหนึ่งวิธีใดตามกฎหมายนี้เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าจะดำเนินการรับฟังเช่นนั้นก็ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง (ตามที่จะกล่าวต่อไปใน) หากว่าโครงการของรัฐนั้นเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม (ข้อ 5 และ 7)

(ง) กรณีที่ไม่มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว หากมีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ รัฐมนตรีสำหรับราชการ ส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ่

าราชการ กรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานครจะสั่งให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ (ข้อ 6)

(จ) ในการรับฟังความคิดเห็นฯ นั้น หน่วยงานรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการตลอดจนความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย (ข้อ 8)

(ฉ) รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบตั้งแต่ (1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจเป็นการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร เครือข่ายสารสนเทศหรือวิธีการอื่นใด การเปิดให้มารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบ หรือการสนทนากลุ่มย่อย (2) การประชุมปรึกษาหารือ เช่น การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือ (3) วิธีการอื่นที่สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดขึ้น (ข้อ 9)

(ช) หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น ๆ โดยต้องปิดประกาศโดยเปิดเผยล่วงหน้า ณ หน่วยงานรัฐและสถานที่ดำเนินโครงการ รวมทั้งประกาศทางเครือข่ายสารสนเทศของสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินโครงการไม่น้อยกว่า 15 วัน (ข้อ 11)

(ซ) หน่วยงานรัฐต้องสรุปผลการรับฟังฯ และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันนับแต่เสร็จสิ้นการรับฟังฯ (ข้อ 12) ส่วนกรณีที่ปรากฏผลจากการรับฟังว่าการดำเนินโครงการของรัฐอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่มากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่ หน่วยงานรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการและประกาศให้สาธารณชนทราบ (ข้อ 13)

(7) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายกลางสำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติสำหรับฝ่ายปกครองในการจัดทำคำสั่งทางปกครอง กฎหมายนี้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิให้คู่กรณีซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งสิทธิของตนถูกกระทบหรืออาจถูกกระทบเทือนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เข้าไปเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งจะมีสิทธิในการรับทราบข้อมูล แสดงพยานหลักฐาน แสดงความเห็น ขอคำชี้แจง ตรวจสอบพยานหลักฐานฯลฯ อันถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกแบบหนึ่ง

(8) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้กฎหมายนี้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลที่กฎหมายกำหนดในราชกิจจานุเบกษา จัดข้อมูลไว้ให้ประชาชนตรวจดู หรือต้องเปิดเผยข้อมูลที่ที่ประชาชนขอดูซึ่งไม่ต้องห้ามที่จะเปิดเผยภายใต้กฎหมายนี้ ฯลฯ รวมไปถึง กำหนดกลไกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลของราชการด้วยการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารด้วย

6.6 ปัญหาและอุปสรรคของธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อันที่จริงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกล่าวต่อไปนี้บางประเด็นเป็นปัญหาและอุปสรรคร่วมกันของการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานรัฐทุกระดับหรืออย่างน้อยในหลายระดับนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บางประเด็นก็เป็นจะปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ

6.6.1 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่สำคัญ

(1) ปัญหาเนื้อความของกฎหมาย

ดังได้กล่าวแล้วว่า การมีความเป็นไปได้ (Possibility) ของการมีส่วนร่วมในทุกระดับปกติจะมีธรรมชาติของการมีปัจจัยด้านกฎหมายประกอบกับปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของปัจจัยด้านกฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)มาตรา 3/1 จนถึงกฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมที่กล่าวถึงในหัวข้อ 9 ข้างต้น แล้วพบว่า กฎหมายแม่บทดังกล่าวมีเนื้อหาในลักษณะทำให้ตีความได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกฎหมายเชิงกระบวนการ (Procedural Law) ที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในหน่วยงานรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจที่จะเลือกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐนั้นหรือไม่ก็ได้ เพราะในขณะที่บทบัญญัติมาตรา 3/1 ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องลดขั้นตอนปฏิบัติราชการเป็นหนึ่งในเป้าหมายของหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) บทบัญญัติมาตราได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐบริหารราชการโดย “คำนึงถึง....การมีส่วนร่วม...ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ขาดสภาพบังคับอยู่ในตัวเอง และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชกฤษฎีการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทระดับสูงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 ดังกล่าว มีบทบาทหลักในการกำหนดรายละเอียดของการบริหารราชการโดยมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐเกือบทุกองค์กรรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พบว่า กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาในลักษณะให้ทางเลือกที่หน่วยงานรัฐอาจจะเลือกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงาน แต่ก็ย่อมเป็นสิ่งเข้าใจได้ที่ต้องตราเนื้อความในลักษณะที่ให้ทางเลือกเพื่อความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงของปัญหานั้น ๆ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเนื้อความของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทกลางสำหรับการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการรับฟังความคิดเห็นแล้ว กลับพบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้เปิดช่องให้หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบสามารถที่จะเลือกจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการของรัฐหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีผลกระทบที่รุนแรงต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตฯลฯ ซึ่งปกติในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบมักจะมีอคติที่จะประเมินว่าโครงการของตนไม่มีผลกระทบที่รุนแรงอยู่แล้ว นอกจากนี้ แม้เมื่อมีการร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังมีดุลยพินิจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ก็ได้ โดยในกรณีที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้วปรากฏว่าความรุนแรงของผลกระทบมีมากกว่าที่ประเมินไว้เดิม หน่วยงานรัฐยังมีทางเลือกที่จะดำเนินโครงการต่อไปโดยต้องจัดให้มีมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาไว้ และชี้แจงให้ประชาชนเห็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่จะเกิดจากการมีโครงการ

จากเนื้อความของกฎหมายแม่บทจนถึงกฎหมายลูกบทที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่า เนื้อความของกฎหมายเปิดช่องให้ตีความได้ว่า การไม่มีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินและการมีส่วนร่วมฯ เป็นเพียงบทยกเว้นในทางปฏิบัติ ซึ่งนับว่าเป็นผลการตีความที่ขัดกับเจตนารมณ์ของธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการของรัฐในระบอบประชาธิปไตย การมีเนื้อความของกฎหมายที่กลับทิศทางหลักการมีส่วนร่วมเช่นนี้เมื่อประกอบกับปัจจัยซึ่งเป็นอุปสรรคด้านอื่น ๆ (ทางการเมือง สังคมวิทยาหรือมานุษยวิทยา) ที่จะกล่าวถึงต่อไปแล้วยิ่งทำให้เห็นโอกาสที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะถูกเลือกไม่ให้มีการดำเนินการมากกว่าที่จะถูกเลือกให้ดำเนินการ

การที่เนื้อความของกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นเช่นนี้ ทำให้องค์กรผู้ตีความและใช้กฎหมายจะตีความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น “กระบวนการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ”นั้นมีความเป็นไปได้น้อยลงมาก ซึ่งหมายถึงโอกาสที่จะเกิดการวินิจฉัยว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีน้อยลงไปด้วย (และอาจจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เพิ่มเติมประกอบ เช่น การมีกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าหรือกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีส่วนร่วมไว้ หรือมีข้อเท็จจริงของกรณีปัญหาที่ก่อผลกระทบอย่างรุนแรงอย่างรุนแรงประกอบในการวินิจฉัย)

จากปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายดังกล่าวนี้จึงมีเหตุผลที่ควรมีการทบทวนและแก้ไขบทบัญญัติหรือเนื้อความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรืออาจมีการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมที่ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้แคบลง ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีฐานะเป็นหลักมากกว่าจะเป็นข้อยกเว้น นอกจากนี้ ควรมีเนื้อความที่ทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องที่กำหนดเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญซึ่งเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการของรัฐ

(2) ปัญหาการมีสภาพบังคับ

โดยปกติการพิจารณาว่ากฎหมายใดจะสภาพบังคับหรือไม่เรามักจะมีตรรกะการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นมีบทบทบัญญัติหรือเนื้อความเชิงบังคับอยู่แล้วจากนั้นจึงมาพิจารณาสภาพการณ์บังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้อง กรณีบทบัญญัติหรือเนื้อความใดที่ไม่มีเนื้อหาเชิงบังคับอยู่ในตัวหรือให้ดุลยพินิจแก่ผู้ใช้กฎหมายที่จะเลือกบังคับหรือไม่บังคับ การมีสภาพบังคับจึงอาจไม่เกิดขึ้นโดยแม้ในสถานการณ์ที่ตามข้อเท็จจริงของกรณีปัญหาแล้ว เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ผู้มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายต้องมีดุลยพินิจใช้กฎหมายไปในเชิงบังคับให้เกิดผลก็มีความเป็นไปได้มากขึ้นที่จะมีการเลือกใช้ดุลยพินิจไปในทางตรงกันข้าม (คือไม่บังคับ) กรณีปัญหาบทบัญญัติหรือเนื้อความของกฎหมายการมีส่วนร่วมกลางที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นกรณีหลังนี้คือ แม้เป็นกรณีที่พึงต้องมีการใช้ดุลยพินิจไปในทางจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่ แต่ก็อาจมีการเลือกที่จะไม่จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ดี ในประเด็นปัญหาการตีความและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ยังมีกรณีที่กฎหมายอาจมีเนื้อความที่ชัดเจนว่าต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามข้อเท็จจริง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐอาจเลี่ยงที่จะไม่จัดประชาขนให้มีส่วนร่วม ซึ่งนับเป็นปัญหาที่พบได้เสมอในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ แม้เป็นกรณีที่จะจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ก็อาจมีการใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้ผลการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปในทางที่หน่วยงานรัฐต้องการ เช่น ไม่ให้ข้อมูลที่เป็นจริง ไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากหน่วยงานรัฐเข้าร่วมหรือให้เข้าร่วมแต่จำกัดโอกาสในการ

แสดงความคิดเห็น หรือแม้จะมีการแสดงความคิดเห็นก็ไม่นำความเห็นหรือผลการประชุมไปใช้ในการตัดสินใจ หรือแม้จะมีการนำผลการรับฟังความเห็นไปใช้ในการตัดสินใจ แต่ผู้มีอำนาจตัดสินใจก็มีเทคนิคในการให้เหตุผลที่จะทำลายน้ำหนักของประชาชนฝ่ายที่คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับหน่วยงานรัฐก็ได้ ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ทั่วไปและผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องในฐานะผู้ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนหรือเครือข่ายภาคประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นปัญหาที่พบได้ทั้งในกรณีที่เป็นการใช้กฎหมายการมีส่วนร่วมกลางดังกล่าวมาและกฎหมายการมีส่วนร่วมเฉพาะเรื่อง เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานผลกระทบต่อสุขภาพ ชุมชนและสิ่งแวดล้อม (EHIA) ที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ พ.ศ. 2535

ปัญหาเรื่องสภาพบังคับของกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้นจึงส่งผลให้กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนบางเรื่องมีสภาพบังคับตามกฎหมาย และบางกรณีไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ทั้งนี้ ผลการมีสภาพบังคับของกฎหมายหรือไม่มักจะแสดงในที่สุดโดยการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเมื่อมีข้อพิพาทไปสู่ศาลดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

6.6.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้นถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่มีผลทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีประสิทธิผลหรือคุณภาพที่เพียงพอ ในที่นี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะปัจจัยด้านนี้ที่มีนัยสำคัญ ผู้วิจัยพบว่า **โครงสร้างอำนาจ**เป็นปัญหาสำคัญยิ่ง จากการประมวลข้อมูลทุกด้านรวมทั้งจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่า **โครงสร้างอำนาจ**ที่ยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางแม้จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นมาเป็นเวลาราว 2 ทศวรรษ (ในภาพรวม) แล้วเป็นต้นตอสาเหตุสำคัญของการมีส่วนร่วมที่อ่อนแอของประชาชนเพราะหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงเป็นผู้กำหนดกำหนดเนื้อหาและทิศทางการพัฒนาผ่านการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำโครงการ การใช้งบประมาณ ฯลฯ ซึ่งหมายถึงการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำกัดพื้นที่การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดทิศทางและเนื้อหาการพัฒนาเพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Common Good) ของประชาชนในท้องถิ่น และการจำกัดพื้นที่เช่นนี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดสำนึกที่ผิดพลาดว่า ตนเองไม่มีอิสระหรือไม่ต้องทำอะไรเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเห็นว่าเป็นกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการต่าง ๆ แทน ปัญหาโครงสร้างอำนาจซึ่งแก้ไขยากดังกล่าวนี้อาจต้องใช้การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการพยายามสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมกลางในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนหรือภาคประชาสังคมอื่นในการปรึกษาหารือกำหนดอนาคตและทิศทางความเป็นไปของท้องถิ่นแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ฯลฯ ร่วมกันระหว่างประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น การจัดสมัชชาพลเมือง สภาพลเมือง ฯลฯ ผู้วิจัยพบความเห็นร่วมกันของแหล่งข้อมูลทุกฝ่ายในประเด็นนี้

การขาดการเคารพ (Recognition) ในศักดิ์ศรี สิทธิ ฐานะฯลฯ ของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค เป็นปัญหาระดับเนื้อในของการมีส่วนร่วมที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมถูกบิดเบือนไปได้อย่างมาก และมีผลเป็นการมีทัศนคติแบบอคติ (Bias) ที่ผู้มีอำนาจตลอดจนเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ดำเนินการจัดการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีทัศนคติเช่นนี้นำไปสู่การกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติ และการปฏิบัติที่กีดกันผู้มีส่วนได้เสียบางฝ่ายออกจากการมีส่วนร่วม การจัดให้เฉพาะบางเพศเข้าร่วมทั้งที่หากจัดให้เพศหญิงและชายได้เข้าร่วมอย่างเสมอภาคหรือสมดุลจะทำให้ทั้งสองเพศสามารถใช้ศักยภาพที่มีออกมาให้เกิดประโยชน์ตามความ

สนใจและถนัดของตน เช่น ฝ่ายหญิงมักถนัดและสนใจประเด็นเกี่ยวกับสวัสดิการ สุขภาพอนามัย การศึกษา สิ่งแวดล้อมฯลฯ ส่วนฝ่ายชายมักให้ความสนใจกับประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน อาชีพเกษตรกรรมฯลฯ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดในฝ่ายหน่วยงานรัฐที่ต้องการทำความเข้าใจ นอกจากนี้ **ปัญหาการออกแบบและเลือกแบบกระบวนการจัดการมีส่วนร่วม**ถือว่ามีส่วนสำคัญยิ่ง การมีส่วนร่วมที่เกิดเป็นประจำเช่นการทำแผนพัฒนาหรือแผนงบประมาณท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปมักเป็นกระบวนการที่ดำเนินการแบบที่เคยทำมาก่อน ๆ และฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเป็นผู้จัดวางและสรุปผลขึ้นโดยขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (จะได้กล่าวต่อไป)

ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาการขาดสำนึก (Consciousness) ของประชาชนเองที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบความเป็นไปของท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับโอกาสที่จะได้เรียนรู้การมีอำนาจและใช้อำนาจในตนเองในทางการเมืองของท้องถิ่นซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถเรียนรู้และสะสมได้จากการมีโอกาสทำกิจกรรมสาธารณะร่วมกัน มีการรวมกลุ่ม เครือข่ายภาคประชาสังคม การเรียนรู้เหล่านี้จะนำไปสู่การมีสำนึกพึ่งพาตนเอง และมีความรับผิดชอบร่วมกันขึ้นซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทกระตุ้นให้เกิดสิ่งเหล่านี้ได้ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 8.2 และแนวทางเช่นนี้ควรเป็นแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้เกิดผลอย่างยั่งยืนด้วย

6.6.3 การทำแผนพัฒนาระดับท้องถิ่น

นอกจากการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนแล้ว นับว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกิจกรรมการบริหารราชการที่มีเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมอย่างมาก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีสภาพบังคับของกฎหมายเกี่ยวข้องซึ่งได้แสดงไว้ในหัวข้อ 9 ข้างต้นที่มีความเชื่อมโยงในเรื่องการทำแผนมาตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ดี จากการศึกษาในแง่มุมการทำแผนพัฒนาหรือแผนงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ายังคงมีแง่มุมที่ควรนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขอีกมากพอสมควร เช่น

(1) กรอบงบประมาณส่วนที่คงเหลือสำหรับการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนมีจำกัดมากเพราะโครงการต่าง ๆ มักถูกกำหนดโดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค นักการเมืองหรือแม้แต่นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการทำโครงการเพื่อสร้างหรือรักษาคะแนนเสียงของตนเอง กรอบงบประมาณคงเหลือที่น้อยเพียงระดับต่ำกว่าร้อยละ 10 สำหรับงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญจึงเหลือน้อยและมีผลต่อการให้ความสนใจการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ น้อยลง

(2) ประชาชนมักไม่ให้ความสำคัญกับการทำแผนฯ ที่จัดขึ้นทุกปีและหากเข้าร่วมมักจะให้ความสำคัญกับการเรียกร้องโครงการและงบประมาณที่ตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนตนหรือชุมชนของตนเองเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงทิศทางการพัฒนา ภาพอนาคตหรือประโยชน์ร่วมกันของท้องถิ่นโดยรวม นอกจากนี้ ยังมักไม่คำนึงถึงขอบเขตงบประมาณโดยรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหรือมีอยู่ และยิ่งไปกว่านั้นคือไม่คำนึงถึงขนาดของรายได้ท้องถิ่นที่เกิดจากการรับผิดชอบจ่ายภาษีของคนในท้องถิ่น ซึ่งทำให้การพัฒนาสำนึกความรับผิดชอบของประชาชนในท้องถิ่นโดยการจ่ายภาษีอย่างได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่ได้รับไม่เป็นไปอย่างที่ควรเกิดขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ควรแก้ไขด้วยการจัดให้มีการประชาคมในระดับตำบลก่อนที่จะจัดประชาคมระดับหมู่บ้าน (ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล) และให้มีการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและที่มาของรายได้และรายจ่าย

(3) การเสนอโครงการของชุมชนต่าง ๆ ในที่ประชุมประชาคมของชุมชนต่าง ๆ ประชาชนมักให้ความสำคัญกับการเรียกร้องเอาโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมาลงที่ชุมชนของตนเอง ซึ่งทำให้สนใจกับ

การต่อรองแข่งขันกันนำโครงการและงบประมาณมาลงที่ชุมชนของตน และเมื่อสมประโยชน์เช่นนั้นแล้วก็จะไม่สนใจประเด็นอื่น ๆ ไปจนถึงไม่เข้าร่วมการประชาคมต่อไป

(4) ลักษณะของโครงการที่ประชาชนเรียกร้องและให้ความสนใจมักจำกัดเฉพาะโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวแล้วใน (1) รวมทั้ง โครงการกีฬาหรือนันทนาการและโครงการพิธีกรรมทางศาสนา ส่วนโครงการที่เป็นนามธรรมแต่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น โครงการด้านการพัฒนาอาชีพ การเรียนรู้ การปกป้องรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมฯลฯ การขาดความสนใจในแง่มุมเหล่านี้ทำให้มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้ง ความเข้าใจในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประชาชนในท้องถิ่นในภาพรวมมีสำนึกความรับผิดชอบที่จะมีส่วนร่วมต่ำ และมักถือว่าการจัดการงบประมาณและให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ตนเพียงมีหน้าที่ต้องไปเลือกตั้งตามวาระก็เพียงพอ ปัญหาในเรื่องนี้ทำให้การมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือแผนงบประมาณมีแต่คนซึ่งฝ่ายผู้ดำเนินการสนิทสนมหรือเป็นบุคคลหน้าเดิม ๆ ซึ่งมักเป็นผู้สูงอายุ และไม่ค่อยมีคนวัยหนุ่มสาวเข้าร่วม

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นของพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูงมักจะเสนอหรือกำหนดให้ทำโครงการที่ตอบสนองฐานเสียงของตนเองและกีดกันการมีส่วนร่วมของฝ่ายที่ไม่นิยมตนเอง และทำนองเดียวกัน มักจะจัดทำโครงการเพื่อรักษาคะแนนเสียงของตนเองแต่ไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่อย่างใด โดยเฉพาะโครงการศึกษาดูงานต่าง ๆ

(7) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะมีเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและดำเนินการไปให้ครบถ้วนตามรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่มักขาดการให้ความสำคัญและความละเอียดอ่อนที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจ แรงบันดาลใจที่เข้าร่วมเพื่อพัฒนาชุมชนของตนเองเพื่อประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้ง การดึงศักยภาพของประชาชนมาผลักดันให้เกิดแผนการพัฒนาที่มีคุณภาพ

(8) ผลบังคับของแผนอาจมีความตึงตัวและแก้ไขยากโดยหากต้องมีการแก้ไขเพียงเล็กน้อยต้องเริ่มกระบวนการเช่นนั้นให้ม่หมดเช่นเดียวกับการทำแผนพัฒนาตั้งแต่ต้นซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่แผนฯ ควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขตามสถานการณ์ได้

(9) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมักไม่ครบวงจรงบประมาณที่ประกอบด้วยการจัดทำ การประกาศใช้แผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการประเมินผลจึงควรให้มีส่วนร่วมให้ครบตลอดวงจร (วีระศักดิ์, 2552, สมจินตนา เทพสุวรรณ, สมภาษณ์, 22 กรกฎาคม 2561, อภิชาต เทพชา, สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2561, มุกดา อินต๊ะสาร, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2561, สามชาย พนมขวัญ, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2561, จรูญ คำปันนา, สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2561)

6.7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.7.1 บทสรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมภิบาลมีทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเป้าหมายการศึกษาของงานวิจัยโครงการนี้ การมีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการดังกล่าวมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายแม่บทและมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และกฎหมายอื่น ๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะเป็นโครงสร้างกฎหมายของการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยความเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับปัจจัยทางกฎหมาย

และปัจจัยอื่น ๆ โดยปัจจัยทางกฎหมายนั้นต้องการเนื้อความหรือบทบัญญัติที่มีกรอบดุลยพินิจของผู้มีอำนาจตัดสินใจให้มีส่วนร่วมที่จำกัดและกฎหมายเหล่านั้นมีสภาพบังคับซึ่งอาจเกิดขึ้นจากบังคับตามโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ปัจจัยอื่น ๆ นั้นมีทั้งปัจจัยทางการเมือง สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเฉพาะต้องมีการยอมรับในคุณค่า ศักดิ์ศรี ความแตกต่างทางความคิด ความเสมอภาคระหว่างบุคคลฯลฯ การมีส่วนเรื่องมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของท้องถิ่น สำนึกการมีส่วนร่วมที่เกิดจากประสบการณ์การรวมกลุ่มทำกิจกรรมเพื่อสาธารณะในท้องถิ่น การได้เรียนรู้ทางการเมืองจากการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมมาก แต่มีปัญหาหลายประการซึ่งเกิดจากทั้งฝ่ายประชาชนในท้องถิ่น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ดำเนินการกระบวนการ โครงสร้างอำนาจและการกำหนดโครงการจากระดับบนและการกำหนดให้แผนพัฒนาท้องถิ่นต้องผูกพันกับแผนพัฒนาระดับสูงขึ้นไป

6.7.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อไม่ให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการมากขึ้น และเป็นกระบวนการที่ไม่เพียงแต่เน้นการปฏิบัติตามรูปแบบ วิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ขาดเนื้อหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์การมีธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมและทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือกระบวนการนี้จนแยกตัวหรือถูกผลักออกไป (Excluded) จากกระบวนการมีส่วนร่วมแทนที่จะถูกดึงดูดเข้าหา (Included) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยขอเสนอดังต่อไปนี้

ควรมีการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 3/1 ของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อไม่ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจจัดให้มีส่วนร่วมมีขอบเขตของดุลยพินิจที่กว้างขวางเกินไปโดยอาจจะมีกฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมที่กำหนดขอบเขตดุลยพินิจที่แคบลง มีการบัญญัติเนื้อหาสาระที่ทำให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมในกรณีใดบ้างที่เป็นกระบวนการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญอันเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการมีส่วนร่วมว่ากรณีใดที่หน่วยงานรัฐต้องดำเนินการจัดให้มีการส่วนร่วมหรือการมีส่วนร่วมใดเป็นเพียงแต่การดำเนินการตามวิธีการหรือขั้นตอน (แบบพิธี)แต่ในเนื้อหาไม่เป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงหรือมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น ๆ ตามที่ประชาชนอุทธรณ์ ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามข้อเสนอนี้ อาจใช้ช่องทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลูกบทที่เกี่ยวข้องในส่วนที่สามารถดำเนินการได้หรือเท่าที่ดำเนินการได้ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการทบทวนตรวจสอบการจัดให้มีส่วนร่วมที่ลดต้นทุนการดำเนินการ (Transaction Cost) ของฝ่ายประชาชนไม่ให้ต้องอาศัยการฟ้องร้องต่อศาลการชุมนุมเรียกร้องฯลฯ

การมีส่วนร่วมควรเป็นเรื่องการลงทุนในระยะยาวซึ่งรัฐควรให้ความสำคัญเพื่อปลูกฝังการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่ออนาคตและความเป็นไปของท้องถิ่นด้วยการสร้างวัฒนธรรมการทำกิจกรรมสาธารณะผ่านการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นรวมตัวกันเป็นกลุ่ม องค์กร เครือข่ายสำหรับทำกิจกรรมสาธารณะร่วมกันตามความสมัครใจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดสรรงบประมาณหรือรัฐจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการตามกรอบและวิธีการ และมีการติดตาม สนับสนุน ประเมินอย่างไม่เคร่งครัดจนเกินไป การลงทุนในลักษณะนี้จะทำให้การมีส่วนร่วมในเรื่องอื่น ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากขึ้นและยั่งยืนมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภาคประชาสังคมเข้มแข็งและมีการริเริ่มการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของตนร่วมกับภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือส่วนราชการใด ๆ ดังที่ปรากฏใน

หลายพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนร่วมมือแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ใช่องค์กรนำในการดำเนินการ

การจัดพื้นที่กลางของการปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอหรือตามระยะเวลาที่กำหนดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน กลุ่ม เครือข่ายในภาคประชาสังคมต่าง ๆ เพื่อกำหนดภาพอนาคตร่วมกัน ทำยุทธศาสตร์การพัฒนา ปรึกษาหารือแก้ไขปัญหาในชุมชนหรือท้องถิ่นโดยรวมร่วมกัน โดยอาจเป็นรูปแบบสภาพลเมือง สมัชชาพลเมือง หรืออื่น ๆ จะช่วยแก้ไขปัญหาการแทรกแซงกำหนดโครงการหรือการทำแผนพัฒนาได้ และจะเป็นการสร้างสำนึกและทักษะการมีส่วนร่วมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมในระยะยาว นอกจากนี้ ยังจะช่วยลดปัญหาการมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของชุมชนที่มองไม่เห็นปัญหาของท้องถิ่นโดยรอบด้าน การไม่เห็นภาพอนาคตและไม่มีความรับผิดต่อภาคอนาคตหรือประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันของชุมชนต่าง ๆ ด้วย

กระบวนการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มตั้งแต่ระดับตำบลในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล มีการให้ข้อมูลแต่เนิ่น ๆ อย่างครบถ้วนแก่ประชาชนซึ่งรวมถึงข้อมูลด้านจำนวนของรายได้ ขนาดของภาษีที่เก็บจากท้องถิ่นเอง สัดส่วนความต้องการงบประมาณของแต่ละชุมชน รูปแบบการมีส่วนร่วมควรหลากหลาย และละเอียดอ่อนเพียงพอที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมเกิดแรงบันดาลใจที่อยากพัฒนาท้องถิ่นตนเองอย่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนควรกว้างขวางกระจายไปยังกลุ่มคนทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้หญิง และผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ เพื่อกระจายการจัดสรรทรัพยากรผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมมีความเป็นธรรมมากขึ้น

กระบวนการมีส่วนร่วมควรจัดให้ครบทั้งวงจรงบประมาณแทนที่จะให้มีส่วนร่วมแค่ชั้นการทำประชาคมดังที่เป็นอยู่ทั่วไป ประชาชนควรสามารถติดตามและเข้าร่วมเท่าที่จะเป็นไปได้ว่าผลการประชาคมมีผลต่อการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องงบประมาณเพียงใดและอย่างไร มีการปฏิบัติตามแผนอย่างไร ผลลัพธ์จากการประเมินเป็นเช่นใด

บทที่ 7
การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น กับหลักความคุ้มค่า (Value for Money)

ธรรมาภิบาลเป็นหลักในกระบวนการทำงานเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดีซึ่งประกอบด้วยหลักต่าง ๆ งานวิจัยในบทนี้นำเสนอหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยเรื่องหลักความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า การนำหลักความคุ้มค่ามาใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองของไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สองกล่าวถึงสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและหลักความคุ้มค่า และส่วนสุดท้ายส่วนที่สามนำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการสร้างความคุ้มค่าในจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความคุ้มค่าเป็นหลักที่เน้นเรื่องการจัดการทรัพยากร ในการจัดบริการสาธารณะนั้นทรัพยากรมักมีความขาดแคลนเนื่องจากความต้องการของผู้คนมักจะมีมากกว่าความสามารถในการจัดการบริการตามความต้องการ โดยทั่วไปความต้องการในบริการสาธารณะต่าง ๆ ถูกจำกัดด้วยเงินหรืองบประมาณที่ใช้ในการผลิตบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบในการควบคุมและจัดการเงินถึงแม้ว่าในทางปฏิบัตินั้นรายจ่ายของภาครัฐจะมีความยากในการควบคุมก็ตาม (Spicker 2014) กล่าวคือ (1) หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการตามงบประมาณที่กำหนดมาให้ (fixed budgets) โดยหน่วยงานภาครัฐต้องทำงานตามรายได้ที่ได้รับจัดสรรซึ่งซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจนำไปสู่แรงจูงใจบางอย่างที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากการจัดบริการสาธารณะที่มีความต้องการมากจะเพิ่มต้นทุนหรือรายจ่ายแต่ไม่เพิ่มในส่วนของรายได้ หรือการจัดบริการสาธารณะที่ทำได้ดีหรือมีประสิทธิที่ดีนำไปสู่การทำงานที่มากขึ้นแต่ไม่ใช่รางวัลที่มากขึ้น การจัดบริการสาธารณะที่แย่หรือด้อยประสิทธิภาพก็ไม่ต้องถูกลงโทษ ในขณะที่การทำงานของหน่วยงานเอกชนนั้นหากจัดบริการได้ดีก็จะมีความต้องการต่อบริการนั้นมากขึ้นและจะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น (2) หน่วยงานภาครัฐต้องใช้จ่ายตามจำนวนที่ได้รับให้อนุญาตให้ใช้จ่ายในสิ่งนั้น ๆ ถ้าหากมีการใช้จ่ายที่มากเกินไปกว่าที่กำหนดจะมีผลทำให้การควบคุมจากรัฐส่วนกลางหายไป แต่ถ้าหากหน่วยงานใช้เงินน้อยเกินไปจากที่จัดสรรให้หน่วยงานจะมีความเสี่ยงต่อการถูกตัดงบประมาณในอนาคต ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้ในช่วงปลายปีงบประมาณหน่วยงานจะใช้จ่ายเพื่อไม่ให้งบประมาณหายไปในการจัดสรรปีถัดไป (3) รายจ่ายของภาครัฐมีลักษณะผูกพันไปข้างหน้า การใช้จ่ายของภาครัฐมีความยืดหยุ่นน้อย (4) หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถรักษาความสมดุลของบัญชีในรูปแบบอื่น ๆ ได้นอกจากการควบคุมค่าใช้จ่ายโดยไม่สามารถสร้างทางเลือกอื่น ๆ เหมือนเอกชน เช่น การการเสริมสร้างรายได้จากกิจกรรมที่หลากหลาย การกู้ยืมเงิน เป็นต้น (5) ในภาครัฐนั้นการประหยัดและการหลีกเลี่ยงการสูญเปล่าจะต้องนำมาปฏิบัติในฐานะเป็นคุณสมบัติที่สำคัญหากไม่ปฏิบัติถือว่าฟุ่มเฟือย ในขณะที่เอกชนจะออกแบบการปฏิบัติเพื่อรักษากำไรโดยการดึงดูดลูกค้า การสร้างสภาพแวดล้อมให้ลูกค้าประทับใจ การกระตุ้นความเชื่อมั่น เป็นต้น

ดังนั้นงบประมาณไม่ใช่เป็นเพียงกลไกในการบริหารเท่านั้น แต่งบประมาณเป็นตัวกำหนดข้อจำกัดให้การจัดบริการสาธารณะนั้นด้วยว่าบริการสาธารณะนั้นจะถูกปฏิบัติการหรือดำเนินการอย่างไร (Spicker 2014) ทั้งนี้การศึกษาความคุ้มค่ามีความสำคัญคือ (1) สามารถตอบคำถามได้ว่าการใช้งบประมาณ/เงินนั้นบรรลุอะไร (2) ทำให้หน่วยงานมีความเข้าในและสามารถแสดงให้เห็นความคุ้มค่าของเงินที่ใช้ไปในงานต่อผู้เสียภาษี (3) ทำให้สามารถลบข้อกล่าวอ้างว่างานนั้นก่อให้เกิดการสูญเปล่าไร้ประโยชน์ ซึ่งความคุ้มค่าทางการเงิน

จะเป็นตัวแสดงถึงการจัดการที่ดี และยังช่วยให้เกิดการพัฒนาการทำงานนั้นให้ดีขึ้น (Jackson 2012) การประเมินความคุ้มค่าจะมีประโยชน์ต่อการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ เป็นช่องทางในประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ

สำหรับประเทศไทยได้นำหลักความคุ้มค่ามาใช้ในการประเมินการปฏิบัติภารกิจของรัฐอันเนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการคือ (1) แนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวให้ม่ (new public management) เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐต้องปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงต้องปรับการบริหารจัดการให้เป็นแบบมืออาชีพมากยิ่งขึ้น โดยการเน้นการการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน มีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบเน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธีเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเป็นต้น (2) การพัฒนาระบบราชการไทยตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้นำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ โดยมีการกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาระบบราชการและได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดบริการสาธารณะจึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องตระหนักถึงความคุ้มค่าของเงินเนื่องจากการใช้จ่ายดังกล่าวล้วนเป็นเงินที่มาจากประชาชนและเงินดังกล่าวก็มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดแนวทางหลักความคุ้มค่าไว้ในเกณฑ์ต่าง ๆ ในขณะที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการประเมิน”การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ-อปท)” หรือLocal Performance Assessment (LPA) ทั้งหมด 7,852 แห่งโดยบรรจุการประเมินความคุ้มค่าไว้ในด้านที่1การบริหารจัดการ การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประเมินจาก 1) การบริหารพัสดุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ร้อยละของงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดได้จากการดำเนินการสอบราคาหรือประกวดราคาหรือประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการดำเนินงานและดำเนินการตามแผนพัฒนาประจำปีงบประมาณนั้น 4) การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบลงทุน หมวดครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างในปีงบประมาณ 5) การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย งบลงทุน หมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2558) ทั้งนี้แนวปฏิบัติและการประเมินดังกล่าวเน้นความคุ้มค่าในเรื่องการบริหารจัดการ ดังนั้นยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่หลากหลายขึ้นซึ่งส่งผลต่อความคุ้มค่า งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีจุดมุ่งหมายในศึกษาการสร้างความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาสภาพการณ์ในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะตามหลักความคุ้มค่า รวมทั้งการศึกษาข้อเสนอแนะสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าว

7.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่า (Value for Money)

7.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มค่า (Value for Money)

(1) ความหมายความคุ้มค่า (Value for Money)

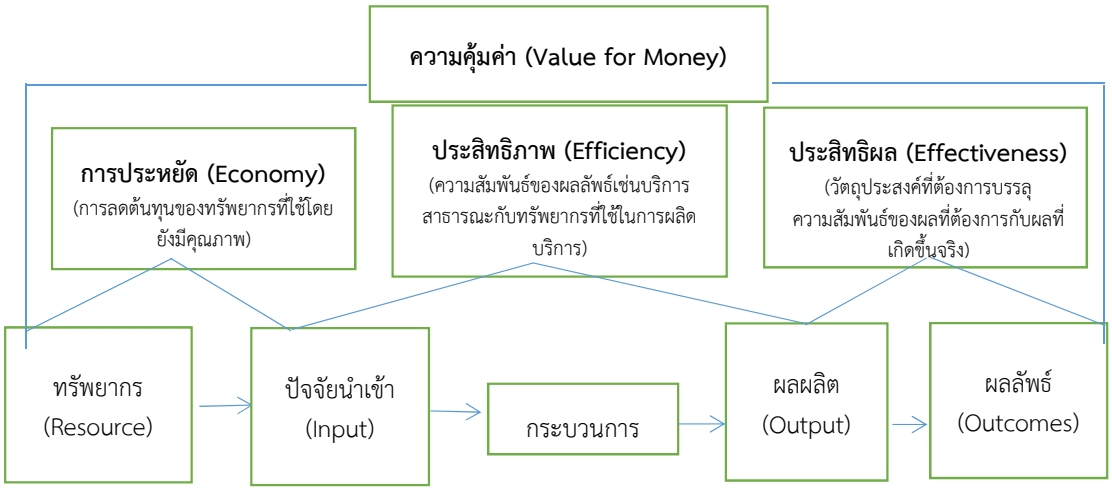
การขาดแคลนทรัพยากรในการจัดบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่การคิดเรื่องความคุ้มค่าไปด้วยพร้อมกันมากยิ่งขึ้น ความคุ้มค่า (value for Money) เป็นการศึกษาถึงการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม (optimal use of resources) เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ (intended outcomes) (National Audit Office 2018) ถึงแม้ว่าประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะที่สามารถชนะใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือจำนวนที่สูงที่สุดของการจัดบริการสาธารณะจากต้นทุนหรือรายจ่ายที่กำหนดให้ (Kalb & et al 2012) แต่โดยทั่วไปการประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายของรัฐบาลจะประเมินจาก 3 เกณฑ์คือ 1) การประหยัด (economy) 2) ประสิทธิภาพ (efficiency) 3) ประสิทธิผล (effectiveness) (Jackson 2012) โดยมีรายละเอียดคือ

(1) การประหยัด (economy) หมายถึง การลดต้นทุนของทรัพยากรที่ใช้ในการทำกิจกรรม (reducing the cost of inputs) โดยคำนึงถึงการคงอยู่ของคุณภาพ ซึ่งการประหยัดเป็นแนวคิดในระดับของปัจจัยการนำเข้าโดยเกี่ยวข้องกับต้นทุนและมูลค่าของปัจจัยนำเข้า หรือกล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่างresource/cost กับ inputs เพื่อให้มีการใช้จ่ายน้อย (spending less)

(2) ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง การวัดในระดับของผลผลิต (outputs) เป็นการการเพิ่มปริมาณของสิ่งที่ผลิตได้หรือผลผลิต (output) จากปัจจัยนำเข้า (input) หรือเป็นการลดปริมาณปัจจัยนำเข้าเพื่อการให้ผลผลิตนั้นทั้งนี้คุณภาพยังคงเดิม ดังนั้นประสิทธิภาพเป็นแนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนรวมของปัจจัยนำเข้าที่ใช้ในการทำกิจกรรมเพื่อให้เกิดปัจจัยนำออก/ผลผลิต (outputs) เป็นความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิตที่ได้ (outputs) เช่น ผลผลิตของโครงการได้จัดทำเสร็จตามกำหนดหรือไม่ มีข้อบกพร่องในกระบวนการหรือไม่ หรือผลผลิตได้จัดทำเสร็จทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา ต้นทุน ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เป็นต้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวเรียกว่าเป็นการใช้จ่ายที่ดี (spending well)

(3) ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึงการวัดในระดับผลลัพธ์ (outcomes) คือการบรรลุเป้าหมายตามผลลัพธ์ที่ต้องการจากกิจกรรมโดยพิจารณาความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่าง outputs กับ outcomes เช่น โครงการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมตามที่กำหนดไว้หรือไม่รวมทั้งมีผลกระทบเชิงลบหรือไม่ ประสิทธิผลเป็นความสัมพันธ์ผลลัพธ์ที่ต้องการ กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงของการใช้จ่ายเงินสาธารณะหรือเรียกว่า การใช้จ่ายอย่างชาญฉลาด (spending wisely)

รูปภาพที่ 1 องค์ประกอบความคุ้มค่า (Value for Money)



ที่มา: National Audit Office 2018

ในการประเมินความคุ้มค่า (value for Money) ต้องค้นหาความสมดุลระหว่างความประหยัด (economy) ความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ซึ่งทั้งสามส่วนนี้ไม่สามารถแยกออกจากความคุ้มค่าได้ (รูปภาพที่1) ซึ่งในการประเมินไม่สามารถประเมินมิติใดมิติหนึ่งหนึ่งหรือแยกส่วนใดส่วนหนึ่งออกจากกันกล่าวคือถ้าประสิทธิผลของกิจกรรมหรือบริการสาธารณะถูกลดลงเพราะการประหยัดต้นทุนจะหมายถึงว่าความคุ้มค่าได้ถูกลดลงด้วย และในขณะเดียวหากกิจกรรมหรือบริการสาธารณะดำเนินการด้วยต้นทุนที่ประหยัดหรือราคาถูกและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพแต่กิจกรรมหรือบริการสาธารณะนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ลักษณะดังกล่าวก็เรียกว่าไม่มีความคุ้มค่าเนื่องจากคุณภาพของผลลัพธ์ (outcomes) ถือเป็นคุณสมบัติพื้นฐานเพื่อเข้าใจว่ากิจกรรมมีคุณค่า ดังนั้นความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผลทั้งสามอย่างจึงเป็นส่วนหนึ่งของความคุ้มค่า กรณีตัวอย่างของความคุ้มค่าคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำโครงการลดการทิ้งขยะ โดยได้กำหนดผลลัพธ์หรือoutcomes โดยประสิทธิผล (effectiveness) ของโครงการคือการบรรลุผลลัพธ์ภายในหนึ่งปี โครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จ 97%ของผลลัพธ์ สภาจึงประกาศว่าชนะในการลดการทิ้งขยะ โดยเรียกว่าโครงการดังกล่าวมีประสิทธิผล (effective) แต่อย่างไรก็ตามพบว่าต้นทุนของโครงการมีมากกว่าที่คาดหวังไว้ถึง 25 % เนื่องจากผู้ดำเนินโครงการยืดหยุ่นให้โครงการมีรายจ่ายที่มากขึ้นเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งเรียกได้ว่าโครงการดังกล่าวไม่มีการประหยัด นอกจากนี้ผลลัพธ์ที่ได้มีรายจ่ายที่สูงกว่าโครงการแหมือนกันที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง ดังนั้นการจัดทำโครงการนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพ (efficient)

อย่างไรก็ตามการศึกษาเรื่องความคุ้มค่าในระยะหลังได้เพิ่มปัจจัยตัวที่สี่คือ ความเสมอภาค (equity) คือ บริการสาธารณะนั้นพร้อมที่จะให้และเข้าถึงคนทุกคนที่ต้องการหรือเรียกว่า การใช้จ่ายอย่างยุติธรรม (spending fairly) (National Audit Office 2018) ซึ่งการเพิ่มเกณฑ์ความเสมอภาค (equity) เข้ามาเพื่อทำให้การศึกษาเรื่องความคุ้มค่าต้องครอบคลุมถึงเรื่องการเข้าถึงของกลุ่มต่าง ๆ (Jackson 2012, 1) ยกตัวอย่างเช่น ต้นทุนและระดับในการให้สาธารณะของแก่คนกลุ่มหนึ่งมากกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่งโดยที่คนเหล่านั้นมีความต้องการที่เหมือนกัน หรือคนบางคนไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นได้ หรือบริการ

สาธารณะอาจไม่เหมาะสมกับคนบางกลุ่มที่มีความต้องการที่เฉพาะ เป็นต้น ดังนั้นหลักการศึกษาความคุ้มค่าเพิ่มจาก 3Es เป็น 4Es คือการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และ ความเสมอภาค (Equity)

สำหรับประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553) ได้ให้ความหมายการประเมินคุ้มค่าดังนี้ การประเมินความคุ้มค่าหมายถึง “การประเมินผลการดำเนินภารกิจของภาครัฐว่าสามารถสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด และมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้หรือไม่ ทั้งนี้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้” ในขณะที่สถาบันพระปกเกล้า (2547) ได้พัฒนาตัวชี้วัดการประเมินความคุ้มค่าซึ่งเน้นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยแบ่งแนวคิดการประเมินเรื่องหลักความคุ้มค่าเป็น 3 ด้านคือ (1) การประหยัดคือ การทำให้มูลค่าของผลผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิต (2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดคือการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับคนส่วนใหญ่ หรือเกิดผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไปซึ่งก็คือการพิจารณาดัชนีชี้วัดด้านการเงิน และ (3) การแข่งขันคือความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการประเมินความคุ้มค่าได้ถูกพัฒนาและนำมาใช้โดยยึดหลักการประหยัด หลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

(2) การประเมินความคุ้มค่า

ในการวัดความคุ้มค่านั้น Barr & Christie (2014) ได้แบ่งตัวชี้วัดความคุ้มค่า (VFM indicator) ออกเป็น3 ชนิดคือ (1) ตัวชี้วัดทางการเงิน (monetary indicators) คือการรายงานผล (2) ตัวชี้วัดปริมาณ (quantitative indicators) คือการรายงานจำนวนโครงการที่สำเร็จเมื่อเทียบกับต้นทุนทั้งหมดของผลผลิตที่ได้ (3) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ เป็นการรายงานโดยบรรยายถึงสิ่งที่โครงการบรรลุผลลัพธ์ (qualitative indicators) โดยทั่วไปวิธีในการประเมินความคุ้มค่ามี 3 วิธีหลัก ๆ คือ (1) การวิเคราะห์ต้นทุนประสิทธิผล (cost-effectiveness analysis : CEA) (2) การวิเคราะห์ต้นทุนอรรถประโยชน์ (cost-utility analysis: CUA) (3) การวิเคราะห์ต้นทุนผลได้ (cost-benefit analysis: CBA)

1) การวิเคราะห์ต้นทุนประสิทธิผล (cost-effectiveness analysis : CEA) การวิเคราะห์ต้นทุนประสิทธิผลเป็นการประเมินประสิทธิภาพแบบเทคนิคของโครง เป็นการประเมินสำหรับโครงการที่มีผลได้อยู่ในรูปของหน่วยนับทางธรรมชาติ (Natural units of measurement) เช่น จำนวนคนตายที่เลี่ยงได้จากการรักษาพยาบาล เป็นต้น สามารถปรับให้อยู่ในรูปของผลได้ค่าต้นทุนได้ แล้วจึงนำมาเปรียบเทียบกัน โครงการที่บรรลุประสิทธิผลหรือผลได้ที่ใช้ต้นทุนต่ำก็จะได้รับเลือก

2) การวิเคราะห์ต้นทุนอรรถประโยชน์ (cost-utility analysis: CUA) เป็นการประเมินสำหรับโครงการที่มีผลได้อยู่ในรูปของอรรถประโยชน์ (utility) โดยมีการพิจารณาต้นทุนและผลลัพธ์เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ต้นทุนประสิทธิผล (cost-effectiveness analysis : CEA) แต่การประเมินผลลัพธ์จะวัดผลลัพธ์คุณภาพชีวิตเข้าไปด้วย

3) การวิเคราะห์ต้นทุนผลได้ (cost-benefit analysis: CBA) เป็นการวิเคราะห์ประโยชน์-ต้นทุนเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรในโครงการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการประเมินโครงการในรูปตัวเงินของโครงการในช่วงเวลาที่กำหนด โครงการที่มีผลได้สุทธิ (ผลได้หักต้นทุน) สูงสุดก็จะได้รับเลือก โดยมีขั้นตอน

(1) คำนวณผลประโยชน์ทางสังคมจากการดำเนินโครงการ ทั้งประโยชน์ที่มองเห็นได้และประโยชน์ที่มองไม่เห็นหรือเป็นประโยชน์ทางอ้อม (2) การคำนวณต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้น โดยประกอบด้วยต้นทุนที่มองเห็นได้หรือต้นทุนทางตรง และต้นทุนที่มองไม่เห็นหรือต้นทุนทางอ้อม (3) การคำนวณด้วย sensitivity analysis เป็นการประเมินผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ว่าผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้มีอะไรบ้าง และมีขนาดของความไม่แน่นอนในการวัดหามูลค่าที่แท้จริงของต้นทุนและผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด (4) การคิดลดโดยคำนึงถึงมูลค่าทางการเงินของประโยชน์ที่คิดลดตามเวลาในอนาคต เป็นการพิจารณาการลดลงของมูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ที่สะสมตามเวลา (5) การเปรียบเทียบประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับต้นทุน เป็นการระบุว่าหลังจากนำเอาต้นทุนไปหักออกจากผลประโยชน์แล้ว อัตราผลตอบแทนทางสังคมสุทธิมีค่าเป็นบวกหรือมีค่าเป็นลบ หากมีค่าของผลตอบแทนทางสังคมเป็นบวก ก็คือว่าโครงการที่ประเมินมีความคุ้มค่า (6) การเปรียบเทียบผลตอบแทนของการลงทุนระหว่างโครงการ

อย่างไรก็ตามในการประเมินความคุ้มค่ามีความยากเนื่องจาก 2 ปัจจัยคือ (1) การมีอยู่ของข้อมูลที่น่าเชื่อถือหรือข้อมูลสถิติที่มีคุณภาพต่ำ (2) การขาดความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความคุ้มค่าเพื่อใคร (for whom) (เพื่อผู้เสียภาษี ผู้รับประโยชน์ หุ้นส่วนของรัฐบาล) ความคุ้มค่าของอะไร (value for money of what) (ความคุ้มค่ามีค่าแตกต่างกันในแต่ละระดับ (portfolio, country, project level) ความคุ้มค่าเมื่อไหร่ (by when) ความคุ้มค่าในระยะยาวหรือในระยะสั้น (Jackson 2012)

7.1.2 หลักความคุ้มค่าและการบริหารกิจการบ้านเมืองของไทย

หลักความคุ้มค่าได้ถูกบรรจุเป็นหลักการพื้นฐานหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีลำดับความเป็นมาดังนี้

(1) กฎหมาย ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(ก) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 บังคับใช้ 11 ส.ค. 2542 ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการคือ (1) หลักนิติธรรมได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล (2) หลักคุณธรรมได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ (3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ (4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ (5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและ

กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน (6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ทั้งนี้ต่อมามีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 9 ส.ค. 2547 ยกเลิกระเบียบฉบับนี้

(ข) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ต้องรับผิดชอบต่อผลงานการจัดสรรงบประมาณ บรรจุแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งต้องคำนึงหลักการตามวรรคหนึ่ง การปฏิบัติราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติ

(ค) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กำหนดเพียงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการแต่ยังขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการจึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น (5) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (6) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติรวม 9 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate Goals) ดังนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ (และกระจายอำนาจการตัดสินใจ) (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ (รวมการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น) (6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน (รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดเผยข้อมูล) (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ (2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ (3) กรณีที่ภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น (4) ข้าราชการต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้ดีขึ้น (5) กรณีพบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขโดยเร็ว

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์โดยให้ส่วนราชการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงานได้

ดังนี้ (1) การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน (2) การบริหารราชการแบบบูรณาการ (3) การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (4) ความตกลงในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงาน (performance agreement) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง (5) การกำหนดแผนบริหารราชการกำหนดให้จัดทำแผนต่าง ๆ ดังนี้ แผนบริหารราชการแผ่นดิน, แผนนิติบัญญัติ, แผนปฏิบัติราชการที่แปลงจากแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี และความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ โดยกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส, หลักความคุ้มค่า, หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (1) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ (2) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ (1) การทบทวนภารกิจ (2) การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน (1) การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน (2) การจัดระบบสารสนเทศ (3) การรับฟังข้อร้องเรีย (4) การเปิดเผยข้อมูล

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (1) การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ (2) การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา (3) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ (ส่วนเฉพาะตัวกับส่วนประโยชน์ของหน่วยงาน) (4) หากผลการประเมินของส่วนราชการดีให้มีการจัดสรรเงินเป็นรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ดเป็นเรื่องทั่วไป ทั้งนี้ในหมวดที่ 9 ได้กำหนดการเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้งถิ่นและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีใน “มาตรา 52 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7 ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง”

ดังนั้นจากระเบียบและกฎหมายทั้ง 3 ฉบับกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางแนวทางกรอบธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาระบบราชการไทยเพื่อประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

(ง) พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชนิด

พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ะละชนิดได้กำหนดการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังนี้คือ

(ง.1) พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่3) พ.ศ. 2546 มาตรา 45/1

พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่3) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดในมาตรา 22 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา45/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 “มาตรา 45/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

(ง.2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่12) พ.ศ.2546 มาตรา 50 วรรคสอง

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่12) พ.ศ.2546 กำหนดในมาตรา 38 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

(ง.3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่5) พ.ศ.2546 มาตรา 69/1

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่5) พ.ศ.2546 มาตรา 29 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 69/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 “มาตรา69/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชนิดได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(จ) กระทรวงมหาดไทยและเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดในมาตรา52 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา โดยเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ จากข้อกำหนดดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรลุเป้าหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 แนวทางปฏิบัติคือ (1) แนวทางการบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน (2) แนวทางการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) แนวทางการบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ (4) แนวทางการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (5) แนวทางการปรับปรุงภารกิจขององค์กปกครองส่วน

ท้องถิ่น (6) แนวทางการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (7) แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติการ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 7 เรื่องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารกิจการภายใต้ความรับผิดชอบของตนต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2555)

(2) การบริหารงานภาครัฐและหลักความคุ้มค่า

(ก) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.2546 ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่ากับงบประมาณ ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของส่วนราชการเพื่อให้สามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ ในหมวดที่ 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยกำหนดไว้ตั้งแต่มาตรา 20-26 โดยมีรายละเอียดในบางรายมาตราดังนี้คือ

มาตรา 21 “ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนดและรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดสูงกว่า รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าวเสนอสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และถ้ามิได้มีข้อทักท้วงประการใดภายในสิบห้าวันก็ให้ส่วนราชการดังกล่าวถือปฏิบัติ ตามแผนการลดรายจ่ายนั้นต่อไปได้”

มาตรา 22 “ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิกและเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย

ความคุ้มค่าตามมาตรานี้ ให้หมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย”

มาตรา 23 “ในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพ และการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแล ระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ดังนั้นจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 ดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าเพื่อให้การดำเนินการของส่วนราชการเกิดความคุ้มค่า ส่วนราชการมีภาระหน้าที่ 1) จัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะและคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะเพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น 2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดควรทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย 3) การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ซึ่งการจัดซื้อหรือจัดจ้างไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไปแต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้

ทั้งนี้อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.2546 มีเพียงส่วนราชการได้แก่ กระทรวง กรม ส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเท่ากรม ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเท่านั้นที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกานี้

(ข) การประเมินความคุ้มค่าโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 22 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ ในปี2553สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำคู่มือประเมินความคุ้มค่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2553) โดยได้ให้กรอบแนวคิดการประเมินความคุ้มค่าดังนี้

1) การประเมินความคุ้มค่าเป็น “การประเมินผลการดำเนินภารกิจของภาครัฐว่าสามารถสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด และมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้หรือไม่ ทั้งนี้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม ทั้งที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้”

2) วัตถุประสงค์การประเมินความคุ้มค่า โดยการประเมินความคุ้มค่าดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและภาครัฐจากการปฏิบัติภารกิจ ว่ามีมากหรือน้อยกว่าค่าใช้จ่ายและผลเสียที่เกิดขึ้น (2) เป็นข้อมูลสำหรับใช้ในการทบทวนและจัดลำดับความสำคัญในการเลือกปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ หรือเป็นข้อมูลสำหรับรัฐบาลเพื่อพิจารณายุบเลิกภารกิจ หรือการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

3) ขอบเขตการประเมินความคุ้มค่า ในการประเมินคู่มือได้กำหนดขอบเขตการประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ (1) ขอบเขตหน่วยงานโดยให้หน่วยงานระดับกรม กลุ่มภารกิจหรือกระทรวงทำการประเมิน โดยประเมินเฉพาะภารกิจหลักของหน่วยงาน ทั้งนี้ภารกิจหลักคือภารกิจที่ส่วนราชการต้องดำเนินการให้บรรลุวิสัยทัศน์หรือภารกิจอื่นที่หน่วยงานเหนือขึ้นไปมอบหมายให้ปฏิบัติเพิ่มเติมต่อเนื่องกัน

มากกว่า 3 ปี (2) ผลผลิตหลัก คือผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติภารกิจหลักของหน่วยงานทั้งที่มีลักษณะเป็นงานหรือโครงการ ในการให้บริการทั้งในรูปแบบการให้บริการโดยตรง หรือโดยการใช้วัตถุสิ่งของหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อนำไปใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน (3) โครงการสำคัญเพื่อผลักดันภารกิจ การปฏิบัติภารกิจที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการเพื่อผลักดันให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติภารกิจ โครงการนั้นจำเป็นต้องประเมินความคุ้มค่าของโครงการ

4) กรอบในการประเมินความคุ้มค่า คู่มือได้กำหนดกรอบในการประเมินความคุ้มค่าใน 3 มิติ คือ มิติประสิทธิผล มิติประสิทธิภาพ และมิติผลกระทบ ซึ่งมีรายละเอียดและตัวอย่างตัวชี้วัดดังนี้

(ก) มิติประสิทธิผลการปฏิบัติภารกิจ

การประเมินมิติประสิทธิผลเป็นการประเมินใน 2 เรื่องคือ 1) การบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจ2) ความพึงพอใจที่ได้รับจากผลผลิตกล่าวคือ1) **การบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจ** หมายถึงการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติภารกิจ (สิ่งของหรือบริการ) กับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ และหากเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติภารกิจนั้นต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะเรียกว่าประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย (Cost-effectiveness) 2) **ความพึงพอใจต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากผลผลิต**ประเมินระดับความพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์ (ประชาชนหรือหน่วยงานอื่น) จากผลผลิตที่ภาครัฐเป็นผู้จัดทำ การวัดความพึงพอใจในกระบวนการให้บริการจะเป็นการวัดประสิทธิภาพของกระบวนการทำงาน

ในการประเมินมีตัวชี้วัด 2 ด้านคือ ระดับความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายและระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อผลประโยชน์จากการใช้บริการ

(2) มิติประสิทธิภาพการปฏิบัติภารกิจ

เป็นการประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากการเปรียบเทียบผลผลิตกับปัจจัยการผลิต รวมถึงการพิจารณาการจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐานและมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม กระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร โดยแบ่งการประเมินออกเป็น 2 เรื่องคือประสิทธิภาพการผลิต และการประหยัดกล่าวคือ1) **ประสิทธิภาพการผลิต**ความสอดคล้องระหว่างการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ ซึ่งพิจารณาจาก 4 กลุ่มหลักคือ 1) ประสิทธิภาพในการทำงานโดยรวม เช่น ผลผลิตใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าแผนที่กำหนด การรายงานและปรับปรุงการดำเนินงาน เป็นต้น 2) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เช่นการมีทางเลือกอื่น ๆ ในการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการทำงาน เป็นต้น 3) ระบบการจัดการและปฏิบัติงาน เช่น การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ เป็นต้น 4) สิ่งแวดล้อมในการทำงาน เช่น การมุ่งเน้นลูกค้าและบริการ การมีความเชื่อถือได้ การมีระบบให้กำลังใจ เป็นต้น ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการดำเนินงานอาจใช้ตัวชี้วัดเช่น ต้นทุนต่อหน่วย สัดส่วนผลผลิตต่อทรัพยากร สัดส่วนเวลาที่ใช้จริงเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น **2) การประหยัด**หมายถึงการจัดหาทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมและต้นทุนต่ำสุด โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดเช่น สัดส่วนงบประมาณที่สามารถประหยัดได้ในการปฏิบัติภารกิจ สัดส่วนงบประมานที่ใช้จัดหาปัจจัยการผลิตเทียบกับแผนที่กำหนดไว้ เป็นต้น

(3) มิติผลกระทบ

มิติผลกระทบเป็นการประเมินผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติภารกิจทั้งที่คาดหมายได้และไม่ได้คาดหมาย ทั้งที่เกิดระหว่างและภายหลังการปฏิบัติภารกิจ ตลอดจนผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้ง

ด้านบกและด้านลบ ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน โดยพิจารณาจากด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบต่อประชาชน ผลกระทบต่อสังคม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และผลกระทบด้านอื่น ๆ เป็นต้น

(3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินอย่างหนึ่งคือ การตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีความคุ้มค่าหรือไม่ จากการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น การจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานหรือโครงการของหน่วยตรวจรับ โดยระหว่างปี พ.ศ. 2558-2560 ได้มีนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินส่งเสริมการปฏิบัติงานตรวจสอบเชิงรุกการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้จัดทำแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล “บัญญัติ 20 ประการเพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี” (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 2554) โดยได้เสนอแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกออกเป็น 3 แนวทางคือ 1) แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินในกระบวนการวางแผน 2) แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินในกระบวนนำไปปฏิบัติ 3) แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินในกระบวนการตรวจสอบหรือประเมิน ทั้งนี้แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลได้เสนอไว้ดังนี้

ตารางที่ 1 แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

แนวทาง	แนวปฏิบัติ
กระบวนการวางแผน	**การจัดทำแผนสามปี** 1. แผนพัฒนาสามปีที่จัดทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักถึงผลสัมฤทธิ์จากโครงการต่าง ๆ ในแต่ละยุทธศาสตร์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับโดยโครงการพัฒนาที่จัดทำในแต่ละปีงบประมาณควรทบทวนให้เกิดความต่อเนื่องจนเป็นเป็นชุมชนที่เข้มแข็งได้* 2. โครงการต่าง ๆ ในแต่ละยุทธศาสตร์ต้องมาจากความต้องการของประชาชน ซึ่งเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมการประชาคม 4. ในการจัดทำแผนสามปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดลำดับความสำคัญของงาน/โครงการในแต่ละยุทธศาสตร์ในแต่ละปีที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว โดยแผนค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการทั้งหมดต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คาดว่าจะได้รับจริง* 5. ผู้บริหารต้องไม่แทรกแซงหรือชี้ชวนโครงการที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
	การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 6. ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นต้องเป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาสามปี ควรเร่งให้ดำเนินการทันในปีงบประมาณนั้น และไม่พยายามเปลี่ยนเป็นโครงการอื่น 7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นในพื้นที่เดียวกันก่อน

แนวทาง	แนวปฏิบัติ
	จัดทำแผนงานก่อสร้างสาธารณสมบัติต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือสูบเปล่าในการใช้จ่ายเงิน* 8. ในการตัดสินใจที่จะจัดทำกิจกรรมหรือดำเนินโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องศึกษาหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถึงข้อดีข้อเสียต่าง ๆ เช่น โครงการที่มีความจำเป็นต่อส่วนรวมอย่างยิ่งอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ความคุ้มค่า ค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว* 9. โครงการใด ๆ ที่เป็นรายจ่ายเกี่ยวข้องกับการมีส่วนได้เสียของผู้บริหารหรือพนักงานท้องถิ่นหรือชุมชนบางกลุ่มเช่น โครงการไปดูงานต่างประเทศหรือในประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเผยแพร่รายละเอียดโครงการลักษณะดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบรวมถึงประโยชน์ของประชาชนที่จะพึงได้รับ* 10. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่งบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานการใช้เงิน
กระบวนการนำไปปฏิบัติ	**การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนร่วมและส่วนตัว** 11. ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องซึ่งขัดแย้งต่อผลประโยชน์ส่วนรวม
	การบริหารจัดการ 12. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนสามารถประกอบอาชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดี 13. ผู้บริหารต้องยึดมั่นในกฎระเบียบรวมทั้งกำกับผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ถูกต้อง มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ คุ้มค่าและประหยัด
	การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน 14. ในกรณีระเบียบการเบิกจ่ายไม่ชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องอถิ่นต้องใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมเพื่อจ่ายเงินให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัด
	การจัดซื้อจัดจ้าง 15. ไม่ประมานการราคากลางงานก่อสร้างหรืองานครุภัณฑ์สูงเกินจริง 16. โครงการจัดซื้อจัดจ้างต้องโปร่งใส ไม่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง 17. ข้อมูลการใช้จ่ายเงินในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนการตรวจรับพัสดุ การตรวจการจ้างต้องเปิดเผยต่อประชาชน
	การจัดเก็บรายได้ 18. ผู้บริหารท้องถิ่นต้องควบคุมดูแลพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือรายได้อื่น ๆ และเร่งรัดการชำระหนี้ของลูกหนี้คงค้างต่าง ๆ ให้ครบถ้วนถูกต้องและเป็นปัจจุบันเสมอ
กระบวนการตรวจสอบหรือประเมินผล	19. ผู้บริหารท้องถิ่นควรตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือผลงานในโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปแล้วเพื่อไม่ให้เกิดความสูญเปล่า 20. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป

ที่มา: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2554) .

หมายเหตุ : * อ้างอิงตามหลักความคุ้มค่าของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

7.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักความคุ้มค่า

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เน้นเรื่องเรื่องการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรากฏใน หมวด 14 มาตรา 250 ดังนี้

“มาตรา250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกัน การก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

(2) กระทรวงมหาดไทยและเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดในมาตรา52 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา โดยเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ จากข้อกำหนดดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดแนวทางหลักความคุ้มค่าไว้ในเกณฑ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ 1) ในหลักเกณฑ์ที่2 ว่าด้วยเรื่องแนวทางการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์คือ (1) ให้จัดทำแผนพัฒนา (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2548 (2) ให้มีการติดตามผลและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนา และนำผลที่ได้มาเพื่อนำมาทบทวนปรับปรุงแผนพัฒนาดังกล่าว (3) นำแผนพัฒนาสามปีมาเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ให้มีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้พิจารณาบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ (6) ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ในหน่วยงาน 2) ในหลักเกณฑ์ที่3 การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์คือ (1) ให้กำหนดเป้าหมายและแผนการดำเนินงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการหรืองบประมาณที่ใช้ และต้องเผยแพร่โดยทั่วไป (2) ในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยและเที่ยงธรรม พิจารณาถึงความคุ้มค่า คุณภาพ การรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ (3) แจ้งผลการอนุมัติอนุญาตที่ส่วนราชการร้องขอภายใน15 วัน หรือตามประกาศกำหนดระยะเวลาของ อปท. (4) ต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่าง ๆ โดยเร็ว (5) การสั่งราชการต้องถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ 3) ในหลักที่ 4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยมีแนวทางปฏิบัติคือ (1) กระจายอำนาจอำนาจในการตัดสินใจการสั่ง การอนุญาต อนุมัติให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง (2) จัดให้มีการควบคุม ติดตาม กำกับ ดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ (3) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดขั้นตอน ประหยัดค่าใช้จ่าย (4) ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาน ให้จัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการและประชาสัมพันธ์อย่างเปิดเผย (5) จัดตั้งหรือสนับสนุนศูนย์บริการร่วม รวมถึงการให้บริการเชิงรุก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน 4) ในหลักเกณฑ์ที่7การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยกำหนดแนวปฏิบัติคือ (1) จัดให้มีบุคคลภายนอกร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกัลผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพของบริการความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการและความคุ้มค่าในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การประเมินบุคคลให้คำนึงถึงการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งที่ปฏิบัติและประโยชน์ที่หน่วยงานได้รับจากการปฏิบัติงานของ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (3) ให้พิจารณาใช้งบประมาณเหลือจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรเป็นเงินเป็นรางวัล ให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่ ก.จ ก.ท หรือก.อบต.กำหนด

ทั้งนี้การจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารกิจการภายใต้ความรับผิดชอบของตนเพื่อบรรลุหลักความคุ้มค่าต่อไป

(3) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตั้งแต่ปี 2549 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดระบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในรูปแบบการ “ประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกว่า “การประเมิน Core Team” โดยแต่งตั้งทีมประเมินจากบุคลากรสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นทีมในการตรวจประเมินมาตรฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละปีมีประมาน 500 ทีม ต่อมาได้มีการพัฒนารูปแบบการประเมินในปี2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนชื่อการประเมินเป็น “การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ-อปท) “ หรือ “Local Performance Assessment (LPA) “ โดยแบ่งการประเมินออกเป็นสี่ด้านคือ 1) ด้านการบริหารจัดการ 2) ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา 3) ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง 4) ด้านการบริการสาธารณะทั้งนี้วัตถุประสงค์คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้ว่ามีประสิทธิภาพอยู่ในระดับใดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อสร้างแรงกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานต่อไป รวมทั้งเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2558)

ทั้งนี้การประเมินเชิงภารกิจ ด้านที่1การบริหารจัดการในหมวดที่5 การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ มีประเด็นในการประเมินคือ 1) การบริหารพัสดุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ร้อยละของงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดได้จากการดำเนินการสอบราคาหรือประกวดราคาหรือประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการดำเนินงานและดำเนินการตามแผนฯประจำปีงบประมาณนั้น 4) การตั้งงบประมาณรายจ่ายงบลงทุน หมวดครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างในปีงบประมาณ 5) การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย งบลงทุน หมวดครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าร่วมประกวดรางวัลที่สะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ดี (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2558)

(4) สถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า (2547) ได้ทำการพัฒนาตัวชี้วัดหลักการบริหารจัดการที่ดี สำหรับหลักความคุ้มค่าซึ่งเน้นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยแบ่งแนวคิดเรื่องหลักความคุ้มค่าเป็น 3 ด้านคือ 1.การประหยัด 2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ3.การแข่งขัน (ตารางที่2)

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดหลักความคุ้มค่าของสถาบันพระปกเกล้า

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1.การประหยัด	การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
	ไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
	มีผลผลิตหรือบริการที่ได้มาตรฐาน
	มีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
	มีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
	หน่วยงานใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
2.การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด	หน่วยงานมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
	หน่วยงานมีการให้ผลตอบแทนตามผลงาน
	หน่วยงานมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย
3.ศักยภาพในการแข่งขัน	หน่วยงานมีการเน้นผลงานด้านการบริการ
	หน่วยงานมีการประเมินผลการทำงาน
	ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า (2547)

(5) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี 2546 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มนโยบายมอบรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเป็นการกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2546) ต่อมาหลังจากนั้นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดดำเนินการมอบรางวัลการบริหารจัดการที่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกปี ทั้งนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอตัวอย่างเกณฑ์ในการคัดเลือกในช่วงปี 2558-2559 ดังนี้ การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีมีการแบ่งรางวัลการบริหารจัดการที่ดีเป็น 2 ประเภทคือประเภทโดดเด่นและประเภททั่วไป ซึ่งในการประเมินได้มีเกณฑ์ชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ดี (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 เกณฑ์ชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ดีสำหรับรางวัลประเภทโดดเด่น และประเภททั่วไปปี 2558 และ 2559

เกณฑ์ชี้วัดปี 2558	เกณฑ์ชี้วัดปี 2559
1.ความโปร่งใส	1.ความโปร่งใสและหลักนิติธรรม
2.ความคุ้มค่าและการจัดการแบบมืออาชีพ	2.การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ และการกระจายอำนาจให้ชุมชน
3.การมีส่วนร่วม	3.การปรับปรุงภารกิจ ลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวกให้ประชาชน
4.ความพึงพอใจของประชาชน	4.การจัดการแบบมืออาชีพ

	5.ประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ 6.ความพึงพอใจของประชาชน

ที่มา: คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2559)

ในปี 2558 การประเมินความคุ้มค่าในด้านการใช้ทรัพยากรทางการเงินการคลัง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาหรับรางวัลประเภทโดดเด่นจะเพิ่มเติมเกณฑ์ชี้วัดการประเมินโดยรวมถึงคุณลักษณะของการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ การดำเนินงานในด้านกฎหมายและการให้บริการประชาชนโดยพัฒนาระบบการจัดการสมัยให้ม่ 1) ด้านการใช้ทรัพยากรทางการเงินการคลัง เป็นการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาระบบการทำงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางการเงินการคลังให้เกิดประโยชน์หรือความคุ้มค่าหรือไม่ โดยเฉพาะการวิเคราะห์โครงการลงทุนหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นได้อย่างเป็นระบบเกี่ยวกับผลดีหรือผลเสียของการดำเนินโครงการ ภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเทียบกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับพร้อมการระบุกลุ่มเป้าหมาย อัตราผลตอบแทนในเชิงสังคม เศรษฐกิจ หรือการเงิน ฯลฯ หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการก่อหนี้เพื่อการลงทุนระยะยาวอย่างไร จะประเมินว่ามีการวิเคราะห์โครงการลงทุนเป็นระบบโดยการประเมินขีดความสามารถในการชาระหนี้หรือดำเนินการอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะหรือไม่ หรือได้ดาเนินมาตรการรักษาวินัยทางการเงินการคลังโดยการจัดทำและติดตามผลรายรับ-รายจ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทางบแสดงฐานะทางการเงิน หรือการวิเคราะห์ติดตามฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรเป็นประจาหรือไม่ (ประเมินเฉพาะ อปท. ที่ไม่มีการกู้เงินระยะยาวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 2) ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นว่ามีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการในลักษณะเช่นใด มีการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่น 3) ด้านการควบคุมภายใน เป็นการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำระบบควบคุมภายในสาหรับการใช้งานในวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือครุภัณฑ์ที่สำคัญขององค์กรหรือไม่และมีการจัดทาแผนและการตรวจติดตามการปฏิบัติตามแผนควบคุมภายในตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ 4) ด้านกฎหมาย (ประเมินเฉพาะรางวัลประเภทโดดเด่น) เป็นการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการดำเนินการทางนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายตามที่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากน้อยเพียงใด อาทิ การจัดทำประชามติหรือประชาพิจารณ์การตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน เป็นต้น 5) ด้านการบริการประชาชนด้วยการพัฒนาระบบการจัดการสมัยให้ม่ (ประเมินเฉพาะรางวัลประเภทโดดเด่น) เป็นการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบบริหารจัดการหรือนำเทคนิคการจัดการสมัยให้ม่มาใช้ในการอำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด เช่น ระบบ one-Stop Service การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการประชาชน เป็นต้น

ในปี 2559 การประเมินความคุ้มค่าอยู่ในส่วนที่5คือส่วนของการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร โดยมีหัวข้อประเมินคือ1) อปท.ดำเนินการวิเคราะห์ความคุ้มค่าผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมจากโครงการลงทุนหรือโครงการพัฒนาของอปท.ในปีงบประมาณ 2) ในกรณีที่มีการกู้เงินระยะยาว อปท.ได้ดำเนินการวิเคราะห์โครงการ วิเคราะห์ฐานะทางการเงิน ประเมินความสามารถในการชำระหนี้ จัดทำแผนการใช้งาน/การใช้ประโยชน์จากโครงการลงทุน หรือจัดประชุมประชาคมเพื่อขอความเห็นชอบในการก่อนหนี้หรือไม่ 3) สำหรับอปท.ที่ไม่มีการกู้เงิน ได้มีการบริหารการคลัง-จัดทำรายงานประจำเดือน-จัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง-จัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินเสร็จภายใน 30 วัน

นับแต่สิ้นปีงบประมาณไม่มีข้อทักท้วงเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณจากสตง.หรือสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด -จัดทำการวิเคราะห์งบการเงินพร้อมข้อเสนิแนะในการบริหารการเงินขององค์กรให้ผู้บริหารทราบ 4) อปท.มุ่งรักษาวินัยทางการเงินการคลังเพื่อให้มีการจัดบริการสาธารณะอย่างยั่งยืน5) อปท.จัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ 6) อปท.ดำเนินการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรอย่างไร 7) อปท.จัดทำระบบควบคุมการใช้วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ที่สำคัญหรือมีมูลค่าสูง 8) อปท.จัดทำแผนควบคุมภายในตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีการตรวจติดตามการปฏิบัติงานตามแนวทางการควบคุมภายในที่จัดทำขึ้น และได้นำผลตรวจควบคุมภายในหรือผลการประเมินความเสี่ยงไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงาน (ปี2559 รางวัลประเภทโดดเด่นได้เทศบาลนครยะลารางวัล 10,000,000 บาท)

จากเนื้อหาด้านบทที่กล่าวมากระทรวงมหาดไทยได้จัดทำแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดแนวทางหลักความคุ้มค่าไว้ในเกณฑ์ต่าง ๆ ในขณะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ทำการประเมิน เช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการประเมิน”การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ-อปท) “หรือLocal Performance Assessment (LPA) ซึ่งเน้นการบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า แต่จากการศึกษาพบปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะขององคืกรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะกล่าวต่อไปในส่วนที่สอง

7.2 สถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักความคุ้มค่า

จากการศึกษาวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพการณ์ที่ทำให้การจัดบริการสาธารณะไม่บรรลุความคุ้มค่าอย่างน้อย 5 ประการดังนี้

7.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีรายได้น้อย

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปทั้งหมด 7,850 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2441 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 5,333 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560) (ตารางที่ 4) ทั้งนี้พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากกล่าวคือ หากใช้เกณฑ์จำนวนประชากรไม่ถึง 4,000 คนและรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ต่ำกว่า 40 ล้านบาทพบว่ามีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก 1,556 แห่ง (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 4 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตามรายภาค รายชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2559

ภาค	อบต	เทศบาล			รวม
		เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	
อีสาน	2,058	5	37	847	2,947
เหนือ	1,108	6	31	531	1,676
ใต้	829	8	36	303	1,176
ตะวันออก	368	3	24	180	575
ตะวันตก	369		13	155	537
กลาง	389	1	15	149	554

ภาค	อบต	เทศบาล			รวม
		เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	
ปริมณฑล	213	7	22	68	310
รวม	5,334	30	178	2,233	7,775

ที่มา: กรมส่งสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2560

ตารางที่ 5 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กตามขนาดประชากรและรายได้ ปี 2559

จำนวนประชากร (คน)	รายได้ภาษีแบ่งและจัดเก็บเอง			
	20 ล้านบาท จำนวน (แห่ง)	30 ล้านบาท จำนวน (แห่ง)	40 ล้านบาท จำนวน (แห่ง)	รวม (แห่ง)
1000	8	-	-	8
2000	83	6	1	90
3000	501	41	6	548
4000	780	105	25	910

ที่มา: ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2559

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กส่งผลต่อขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากร ด้านงบงบประมาณ การมีประชากรมีขนาดเล็กส่งผลถึงฐานภาษี และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันการมีจำนวนประชากรน้อยทำให้ต้นทุนในการบริหารงานแต่ละหน่วยสูงเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับต่อปีทำให้ไม่เกิดความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธาณะ งบประมาณส่วนให้ญ่หมดไปกับหมวดรายจ่ายประจำทำให้เหลืองประมาณสำหรับการพัฒนาหรืองบการลงทุนน้อยซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะโดยตรง ประเทศที่พัฒนาแล้วประชากรเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 10,000-30,000 คน ตามหลักทั่วไปประชากรในพื้นที่ควรมีประมาณ 10,000 คนเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดความคุ้มค่าในการจัดการ

7.2.2 การจัดสรรงบประมาณและการจัดบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น

(1) ระบบการจัดสรรงบประมาณที่เน้นส่วนกลางเป็นหลัก

การจัดงบประมาณจัดสรรของไทยยึดหน่วยงานเป็นหลัก โดยจัดสรรผ่านงบประมาณกระทรวง กรม ซึ่งทำให้งบประมาณส่วนให้ญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเป็นหลัก โดยงบประมาณจะถูกจัดสรรไปจังหวัดต่าง ๆ ผ่านกรม ซึ่งเมื่อกรมต่าง ๆ ได้รับงบประมาณแล้วจะนำงบไปทำงานในพื้นที่ การจัดสรรงบประมาณเป็นรายกรมซึ่งกระบวนการภายในกรมยากที่จะเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบว่าแต่ละจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนเท่าไหร่ (สัมภาษณ์นพดล แก้วสุพัฒน์ 2561)

(2) สภาพปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน

การบริหารราชการของไทยเป็นแบบขนานระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น เขตพื้นที่หนึ่งประกอบด้วยราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีหน่วยงานดำเนินการอยู่ในพื้นที่ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ โดยมีเจ้าพนักงานจากรัฐส่วนกลางไปบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจ ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่หลัก 2 บทบาทคือ การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น และการประสานงานและกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ทั้งนี้ในขณะเดียวกันในแต่ละพื้นที่มีองค์กรของราชการส่วนกลางดำเนินการอยู่โดยมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐส่วนกลาง เช่น สำนักงานเขต ศูนย์ สำนักงานภาค เป็นต้น ซึ่งมุ่งจัดบริการสาธารณะในฐานะตัวแทนจากรัฐส่วนกลาง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ระบบการบริหารราชการดังกล่าวส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีความทับซ้อนในการทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน การรจัดบริการสาธารณะบางอย่างหน่วยงานส่วนกลางยังคงมีบทบาทหลัก เช่น การบริการด้านสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ค่อนข้างน้อยเนื่องจากการมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค (คณะกรรมาธิการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ 2558) ในปัจจุบันรัฐพยายามสร้างความเข้มแข็งให้ภูมิภาคมากขึ้น เช่น การจัดทำแผนภาค โครงการหมู่บ้านละ 2 แสน โครงการตำบลละ 5 ล้าน เป็นต้น จัดทำผ่านกลไกของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้ลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ทำให้เกิดการการจัดสรรงบประมาณที่ซ้ำซ้อนระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นในภารกิจเดียวกันกล่าวคือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตั้งงบตามหน้าที่ของหน่วยงานของตน เช่น โครงการฝึกอบรมรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดนั้นพบว่าในหนึ่งพื้นที่มีโครงการจากหลายหน่วยงานเช่นจากกองทุนสาธารณะสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น (สัมภาษณ์ นภดล แก้วสุพัฒน์ 2561)

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะในเรื่องเดียวกันรับผิดชอบหลายหน่วยงาน การให้บริการประชาชนที่มีความซ้ำซ้อน แบ่งเป็นหลายชั้น และมีการแข่งขันกันเองอย่างสูงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2541) งบประมาณมาจากหลายแหล่ง ทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายในการประสานงาน เพิ่มต้นทุนดำเนินการในทุกระดับของรัฐบาล และการจัดบริการสาธารณะที่ขาดประสิทธิภาพ สร้างความยุ่งยากในการประสานงานในการจัดบริการสาธารณะ (The World Bank 2012)

7.2.3 ข้อจำกัดด้านงบประมาณของท้องถิ่น

(1) สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลไม่สมดุลกับอำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้พบว่าสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่บรรลุสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้คือร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ตารางที่6)

ตารางที่ 6: สัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2553-2560

ปี	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ร้อยละ)
2553	25.26
2554	26.14
2555	26.77
2556	27.27
2557	27.37
2558	27.80
2559	28.16
2560	29.36

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2560) ,สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552-2560)

ในปี พ.ศ.2560 ท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 29.36 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ 687.891.61 ล้านบาท ในขณะที่รายได้สุทธิของรัฐบาล 2,343,000 ล้านบาท) สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลางยังคงมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายซึ่งมีมากกว่า300ภารกิจ

(2) การจัดสรรงบประมาณแฝง

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณร้อยละ 29.3 (ปีงบประมาณ 2560) ซึ่งไม่ใช่งบประมาณที่แท้จริงในการจัดทำภารกิจที่มีมากกว่า 300 ภารกิจ แต่งบประมาณดังกล่าวแฝงด้วยงบประมาณจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ มากกว่าหนึ่งแสนล้านบาท (ตารางที่ 7) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัถตุประสงค์ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) เด็กภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งภาระงานเหล่านี้เป็นของหน่วยงานราชการกระทรวงต่าง ๆ แต่งบประมาณในการจัดสรรถูกนับรวมเป็นรายได้ของท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินงบประมาณจริงในการทำงานน้อยกว่าตัวเลขในการจัดสรร

ตารางที่ 7: สัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ระหว่างปี 2552- 2560

หน่วย: ล้านบาท

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ
2552	57,233.60	42.5	46,866.19	34.8	30,484.63	22.65
2553	29,062.62	23.1	45,209.11	36.0	51,091.30	39.24
2554	52,062.62	31.6	27,966.38	17.0	84,303.87	51.30
2555	55,768.89	27.1	29,926.11	14.5	119,497.08	58.23
2556	61,635.16	28.1	42,809.69	19.5	115,074.89	52.42
2557	61,635.16	24.3	65,332.35	25.7	109,121.26	46.22
2558	58,030.87	22.5	151,703.88	58.8	30,869.70	12.83
2559	47,618.46	18.4	156,078.41	60.4	33.457.15	14.10
2560	49,355.04	20.7	157,997.58	66.5	15,234.06	6.84

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552-2560)

(3) โครงสร้างทางการคลังที่พึ่งพารายได้จากรัฐส่วนกลางเป็นหลัก

เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้จากรัฐส่วนกลางเป็นหลัก สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนั้นมีการเพิ่มจากรายได้เงินอุดหนุนเป็นหลักกล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนเป็นหลักตั้งแต่ปี 2544 และสัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ร้อยละ41.03 ในปี 2553, ร้อยละ40.32 ในปี 2554,ร้อยละ 41.72 ในปี 2555, และร้อยละ 41.30ในปี2556 (ตารางที่8) ซึ่งการพึ่งพาทางรายได้นอกจากส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังแล้วยังส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรทางการเงินอย่างคุ้มค่าเนื่องจากความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนในพื้นที่ถูกการเบี่ยงเบน นอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นรัฐบาลไม่มีกฎหมายที่กำหนดแหล่งเงินของเงินอุดหนุนอย่างแน่ชัด รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนในแต่ละปีทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยากที่จะทำการประมาณการรายรับหรือคาดการณ์ถึงจำนวนเงินที่จะได้รับส่งผลกระทบโดยตรงต่อแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 8: รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2553-2560

ประเภทรายได้ของอปท.	ปี (หน่วย: ล้านบาท)							
	2553	**%**	**2554**	**%**	**2555**	**%**	**2556**	**%**
1.รายได้จัดเก็บเอง	29,110.41	8.54	38,745.96	8.98	46,529.72	8.78	50,281.54	8.78
2.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	126,589.59	37.12	148,109.04	34.34	175,457.28	33.11	187,988.46	32.83
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	45,400.00	13.31	70,500.00	16.35	86,900.00	16.4	97,900.00	17.1
4. เงินอุดหนุน	**139,895.18**	**41.03**	**173,900.00**	**40.32**	**221,091.79**	**41.72**	**236,500.00**	**41.3**
รายได้รวมของอปท.	340,995.18	100	431,255.00	100	529,978.79	100	572,670.00	100
รายได้สุทธิของรัฐบาล	1,350,000.00		1,650,000.00		1,980,000.00		2,100,000.00	
สัดส่วนรายได้อปท.ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)	25.26		26.14		26.77		27.27	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552-2560)

ตารางที่ 8: รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2553-2560 (ต่อ)

ประเภทรายได้ของอปท.	**ปี**							
	2557	**%**	**2558**	**%**	**2559**	**%**	**2560**	**%**
1.รายได้จัดเก็บเอง	56,306.25	9.04	61,458	9.51	70,000	10.67	112,000	16.28
2.รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้	203,818.75	32.74	218,222	33.76	218,940	33.36	218,800	31.81
3. รายได้ที่รัฐแบ่งให้	109,000	17.51	109,000	16.86	109,000	16.61	111,000	16.14
4. เงินอุดหนุน	**253,500**	**40.71**	**257,663.78**	**39.86**	**258,298**	**39.36**	**246,091.62**	**35.77**
รายได้รวมของอปท.	622,625	100	646,343.78	100	656,238	100	687,891.62	100
รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,275,000		2,325,000		2,330,000		2,343,000	
สัดส่วนรายได้อปท.ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)		27.37		27.80		28.16		29.36

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552-2560)

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองได้น้อย

แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนให้ญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และรวมถึงอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (ตารางที่8) นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความอิสระในการกำหนดรายได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเลือกใช้เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นฐานเศรษฐกิจของตน ทั้งนี้แหล่งรายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะขาดความยืดหยุ่นโดยไม่ตอบสนองต่อสภาพที่เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

7.2.4 การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบที่เอื้อต่อการลดภาระด้านงบประมาณ

ภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งได้ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะ 6 รูปแบบ คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 และตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเองในทุก ๆ ขั้นตอนโดยใช้ทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

2. การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ร้องขอหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการจัดการบริการสาธารณะแทน

3. รูปแบบสหการ (Co-operative) การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการคือ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น จัดตั้งเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอิสระจากหน่วยการปกครองเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันซึ่งบริการสาธารณะนั้นต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กร และแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการ (สถาบันพระปกเกล้า 2550) การจัดตั้งสหการมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และการจัดตั้งต้องมีการตรากฎหมายร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจัดทำสหการ โดยกฎหมายต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมถึง 1) ดำเนินกิจการใด 2) ขอบเขตของกิจการ3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเข้าร่วม 4) รูปแบบการจัดองค์กร 5) ขั้นตอนการปฏิบัติงาน 6) วิธีการให้เงินช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม 7) การจัดสรรทรัพย์สินหลังยุบเลิกสหการแล้ว (วุฒิสาร ตันไชย 2559) ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้งอถิ่น4 ประเภทที่สามารถจัดตั้งสหการได้กล่าววคือ 1) เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 มาตรา 58 2) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.2528 มาตรา95 3) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา69 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 มาตรา 17

4. การว่าจ้าง (Out sourcing) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการว่าจ้างบุคคลภายนอกเช่น หน่วยงานเอกชน เป็นต้น ที่มีความถนัดและมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่จัดการบริการสาธารณะบางส่วนแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักในการว่าจ้างคือเพื่อการมีประสิทธิภาพและการมีคุณภาพของการจัดการบริการสาธารณะและการประหยัดงบประมาณ เนื่องจากการแข่งขันของเอกชนและการใช้องค์ความรู้และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีว่าจ้างให้บุคคลภายนอกเข้ามาจัดบริการสาธารณะได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 5 กำหนดให้ การจ้างหมายความรวมถึง การจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ นอกจากนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่2) พ.ศ.2551 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการภารกิจที่ต้องจัดทำเองจากภาคเอกชน หน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ต้องเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู่ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์หรือเคยดำเนินการ

5. การพานิชย์ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 และกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจการพานิชย์ได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชนิดจะมีรูปแบบในการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป (เช่น เทศบาลมี 4 รูปแบบ การดำเนินการด้วยตนเอง การก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด การจัดตั้งสหการ และการให้เอกชนร่วมลงทุน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 แบบคือ ดำเนินการด้วยตนเอง และเอกชนร่วมลงทุน) บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในรูปแบบพานิชย์เช่น การประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงรับจำนำ บ่อบำบัดน้ำเสีย ความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (public-private partnership: PPP) เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานเอกชนในการร่วมลงทุน ซึ่งอาจร่วมลงทุนในรูปแบบของความรู้และเงินลงทุนเพื่อใช้ในการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีลักษณะเอกชนก่อสร้าง บริหารจัดการ และส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อสิ้นสุดสัญญาเป็นต้น

6. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (MOU) เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ในปีพ.ศ. 2558 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรื่องการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ กล่าวคือการทำความตกลงร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกันหรืออาจข้ามเขตจังหวัดได้หากเป็นพื้นที่ติดต่อกัน และประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับ

ประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรงโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ 1) เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เป็นภารกิจหรือโครงการที่เกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง หรือเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น 3) การจัดสหการเป็นการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนไม่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแต่กับประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นการบูรณาการบริการสาธารณะข้ามพื้นที่ หรือบริการสาธารณะนั้นมีความจำเป็นต้องลงทุนเป็นจำนวนมาก หรือไม่มีความคุ้มค่าหากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง เช่นการจัดการขยะที่อาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเพื่อการลงทุนและสร้างโรงงานกำจัดขยะ อย่างไรก็ตามแนวทางเพื่อสร้างความร่วมมือของ อปท. ที่แบบสหการ (syndicate) เกิดได้ยากเนื่องจากความยุ่งยากในการจัดตั้งเพราะต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีฐานะนิติบุคคล มีการจัดการทรัพย์สิน มีผู้บริหารสหการ เป็นต้น ดังนั้น”สหการ”จึงเป็นเพียงเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการสร้างความร่วมมือของ อปท. แต่ปัจจุบันยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดร่วมกันจัดตั้งสหการทั้งนี้ในปี2549 กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือฉบับที่มท. 0810/ว 4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เรื่องแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ภารกิจบางอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากทำความตกลงร่วมมือกันจะเกิดประโยชน์และความคุ้มค่ามากกว่า เช่น ด้านการบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยเช่น การดับเพลิง,ด้านเครื่องจักรต่าง ๆ ที่สามารถใช้ร่วมกันเช่นรถดูดโคลน, ด้านคุณภาพชีวิตเช่น การจัดตั้งศูนย์ผู้สูงอายุร่วมกัน เป็นต้น

จากแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวพบว่า1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองและการการว่าจ้างเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภท โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ว่าจ้างเช่น การจ้างเหมาบริการทำความสะอาด การจ้างเหมาดูแลต้นไม้ สวนไม้ประดับ การว่าจ้างเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น 2) การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่แพร่หลาย การจัดบริการสาธารณะบางอย่างที่มีความจำเป็นต้องลงทุนเป็นจำนวนมากหรือไม่มีความคุ้มค่าหากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการดำเนินการในเฉพาะพื้นที่ของตนซึ่งก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ

7.2.5 การขาดความตระหนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความคุ้มค่า

ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการประเมินความคุ้มค่าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น “การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ-อปท) “ หรือ “Local Performance Assessment (LPA) “จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จากการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐพ.ศ.2560 ซึ่งกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการความคุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนอง

วัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

ความคุ้มค่าจึงเป็นสิ่งสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวิเคราะห์ในการจัดทำโครงการแผนงานต่าง ๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมจัดทำโครงการ การวิเคราะห์กระบวนการ การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของโครงการเมื่อโครงการเสร็จ อย่างไรก็ตามพบว่าโครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าบ่อยครั้งที่โครงการไม่เกิดความคุ้มค่า เช่น โครงการลงทุนนั้นเมื่อสร้างเสร็จแล้วกลายเป็นสิ่งก่อสร้างทิ้งร้างเป็นโครงการที่ไม่มีประชาชนมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น การขาดการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในโครงการลงทุนนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดและขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้จากการศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2560) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการลงทุนอย่างน้อย 4 ประการคือ 1) โครงการลงทุนไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าเพราะเป็นโครงการที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่หวังผลกำไรหรือค่าบริการ 2) ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการลงทุนจะพิจารณาเฉพาะประโยชน์ที่เกิดจากโครงการเพียงด้านเดียว โดยไม่พิจารณาเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายการลงทุนหรือค่าดำเนินการที่เกิดขึ้น จึงทำให้บางโครงการลงทุนมีประโยชน์อย่างมหาศาลจริงแต่เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการลงทุนกลับพบว่าค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูงมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเข้าใจว่าความคุ้มค่าคือการใช้จ่ายที่น้อยว่างบประมาณที่กำหนดไว้ เช่น หากการโครงการก่อสร้างต้องใช้งบประมาณ 20 ล้าน ซึ่งในการดำเนินโครงการใช้จ่ายจริงเพียง16 ล้านบาทซึ่งประหยัดเงินได้ถึง 4 ล้านบาท แต่หากโครงการดังกล่าวเมื่อสร้างเสร็จกลับไม่มีประชาชนไปใช้ก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าคุ้มค่า 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเข้าใจว่าโครงการลงทุนบางประเภทไม่สามารถประเมินประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมได้โดยเฉพาะโครงการลงทุนทางสังคม ซึ่งโครงการนั้นสามารถใช้รูปแบบการประเมินในลักษณะต่าง ๆ ได้ เช่น ในกรณีที่ผลประโยชน์ที่ได้รับคิดเป็นมูลค่าตัวเงินได้ไม่ชัดเจน ใช้การประเมินแบบcost effectiveness ซึ่งเป็นการประเมินต้นทุนต่อผู้รับบริการหรือต่อหน่วยผลประโยชน์ หรือในกรณีที่สามารถคิดผลประโยชน์เป็นมูลค่าตัวเงินได้ก็ใช้การประเมินแบบ benefit - cost ratio โดยนำประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับมาเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

7.3 ข้อเสนอแนะ

7.3.1 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ดังนั้นควรมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กซึ่งมีงบประมาณไม่เพียงพอซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นจะก่อผลในเชิงเศรษฐศาสตร์คือเกิดการประหยัดเชิงขนาด (economies of scale) กล่าวคือ ต้นทุนในการผลิตต่อหน่วยจะลดลงเมื่อการจัดบริการสาธารณะมีขนาดให้ญ่ขึ้นซึ่งก่อให้เกิดการประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจะทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวลดลง ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์กรที่มีขนาดเหมาะสม (optimal size) ซึ่งจากฐานคิดดังกล่าวนำไปสู่การเชื่อว่าหากองค์กรมีขนาดเล็กจะไม่สามารถบรรลุการประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้ดังตัวอย่างเช่น รายงานของธนาคารโลกได้จัดทำรายงานเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการให้การบริการสาธารณะ (improving service delivery) พบว่าประเทศไทยมีอปท.ขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากอปท.มีประชากรไม่ถึง 5,000คนจะมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ 75-80 เปอร์เซ็นต์ ถ้าอปท.มีขนาดให้ญ่ขึ้นจะสามารถประหยัดเงินได้ 5-10

เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจะทำให้มีศักยภาพทางการคลังมีสูงขึ้น มีงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (The World Bank 2012) 2) การควบรวมจะทำให้อำนาจทางการคลังมากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีทรัพยากรทางการเงินมากขึ้นทำให้มีสามารถจัดบริการสาธารณะได้มากขึ้นซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในเจริญก้าวหน้า 3) หากควบรวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดให้ญ่ขึ้น ทำให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากมายหลายด้าน

อย่างไรก็ตามการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อโต้แย้งจากหลายภาคส่วนกล่าวคือ 1) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การลดทอนความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นกล่าวคือ การควบรวมจะมองในมิติของเศรษฐศาสตร์เป็นหลักแต่มีผลกระทบในมิติทางรัฐศาสตร์ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักการปกครองตนเองและประชาธิปไตยของท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดให้ญ่จะทำให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับระยะทางที่ไกลขึ้น การมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การลดจำนวนผู้แทนในพื้นที่ ความเป็นตัวแทนของคนในพื้นที่ การลดการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเกิดจากความห่างไกลที่เกิดจากขนาดที่ให้ญ่ขึ้นและการขาดความสนใจอันเกิดจากการลดลงของความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่

ทั้งนี้ประเด็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่ลดลงก็เป็นประเด็นที่สำคัญ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการจัดหางบประมาณที่เพียงก็ย่อมกระทบต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้คนในท้องถิ่นให้ดีขึ้นได้ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการดำเนินการควบรวม โดยมีข้อเสนอดังนี้

(1) การกำหนดกฎหมายที่ชัดเจน

ปัจจุบันการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความสมัครใจ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการควบรวมก็ดำเนินการตาม

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ได้กำหนดใน

มาตรา 41 ทวิ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยให้นำมาตรา 40 และมาตรา 41 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 41 ตรี สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้กำหนดเขตให้ม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย ให้นำ มาตรา 41 และมาตรา 42 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับการรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 41 จัตวา ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบรวมสภาตำบลทั้งหมดและองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วน

ตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว การรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใด ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด องค์การบริหารส่วนส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนแต่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรือโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ไม่สามารถติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไปรวมได้โดยสะดวก กระทรวงมหาดไทยจะไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้ และให้นำมาตรา 41 และมาตรา 42 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับการยุบและรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

2) พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่13) พ.ศ.2552 “มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ท้องถิ่นซึ่งได้ ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับ แต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อน แล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป ในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย”

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. 2547

4) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.1/ ว 1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

5) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ ว 2206 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การดำเนินการยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการควบรวมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์ที่จะควบรวม แต่กระบวนการการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากประชาชนในพื้นที่ต้องการควบรวบรวมกระบวนการจึงเกิดขึ้นได้ ซึ่งปัจจัยสำคัญของการการควบรวบมักจะเกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากผู้บริหารท้องถิ่นต้องการควบรวมจะนำไปสู่การพูดคุย โน้มน้าวการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ และนำไปสู่การควบรวมในที่สุด อย่างไรก็ตามลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เป็นบางพื้นที่เท่านั้น เช่น การดำเนินการควบรวมระหว่างเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย ในจังหวัดอุบลราชธานีเป็นต้น แต่หากต้องการให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกิดขึ้นจริงควรมีการการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบรวบเพื่อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หากให้มีการทำประชามติจากประชาชนในพื้นที่กระบวนการอาจไม่สำเร็จเพราะอาจมีปัจจัยต่าง ๆ เข้าแทรกแซง เช่น ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

(2) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กตามลักษณะของพื้นที่

ในการควบรวบนอกจากพิจารณาจำนวนประชากรและงบประมาณที่เหมาะสมแล้ว ต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ประกอบด้วย (วีระชาติ จันทรภรณ์ 2561,สัมมนากลุ่มย่อย) เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ไม่เหมือนกันทั้งทางประวัติศาสตร์ ด้านสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ประชากร และเงื่อนไขด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีพื้นที่บางลักษณะที่เอื้อต่อการควบรวมกล่าวคือ

กรณีที่ 1 มีพื้นที่มีลักษณะไข่แดงคือเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ในตำบลเดียวกัน โดยเทศบาลตำบลตั้งอยู่ในพื้นที่เจริญมีความเป็นเมืองโดยเป็นเขตสุขาภิบาลเก่าและยกฐานะเป็นเทศบาล มีพื้นที่รับผิดชอบขนาดเล็กเพียง 1-2 ตารางกิโลเมตรมีประชากรอาศัยประมาณ 3,000-4,000คน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่รอบข้างหรือติดกันแต่มีพื้นที่รับผิดชอบขนาดให้ญ่และมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อย สภาพพื้นที่เป็นชนบทหรือกึ่งเมือง ประชากรมีการกระจายตัวอยู่อย่างหลวม ๆ ทั้งนี้ระยะทางระหว่างที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ไม่ห่างไกลกันมากเช่น การควบรวมเทศบาลตำบลวังเหนือกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีประชากรประมาณ 2,010คน รับผิดชอบดูแลพื้นที่ 6 หมู่บ้านรวมพื้นที่ 185.47 ตารางกิโลเมตร โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณ 270,000 บาท รายได้รวมเงินอุดหนุน 15.83 ล้านบาท (ข้อมูล ณ ปี 2559, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2559) ในขณะที่เทศบาลตำบลวังเหนือมีประชากรประมาณ 2,182 คน มีรายได้รวมเงินอุดหนุน 36.54 ล้านบาท เป็นต้นซึ่งดำเนินการควบรวบเมื่อธันวามคม พ.ศ. 2560ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบล นอกจากนี้เมื่อทดลองศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานีมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและอยู่ในลักษณะไข่แดง เช่น เทศบาลตำบลห้วยขะยุงมีพื้นที่รับผิดชอบ 1.65 ตารางกิโลเมตร ประชากร 3,376 คนในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขะยุงมีพื้นที่รับผิดชอบ 42.2 ตารางกิโลเมตร ประชากร 3,156 คน ระยะทางระหว่างที่ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยขะยุงและเทศบาลตำบลห้วยขะยุงห่างกัน 0.5 กิโลเมตร (ตารางที่ 9) ซึ่งหากมีการควบรวมจะส่งผลต่อการมาติดต่อของประชาชนกับหน่วยงานไม่มากนัก หรือกรณีของเทศบาลตำบลอ่างศิลาที่มีประชากร 3,286 คน มีที่ตั้งห่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลอ่างศิลา 1.7 กิโลเมตรและในปัจจุบันเทศบาลตำบลอ่างศิลาได้จัดบริการสาธารณะบางอย่างให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้วโดยผ่านการทำความร่วมมือเช่น การบริการรถดับเพลิง (สัมภาษณ์มนตรี ศรีสุข 2561) ซึ่งลักษณะของพื้นที่จึงเอื้อต่อการควบรวม

ตารางที่ 9 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีพื้นที่ลักษณะไข่แดง
จังหวัดอุบลราชธานี ศรีษะเกษ ยโสธร และอำนาจเจริญ

จังหวัด	ตำบล	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	ประชากร (คน)	รายได้จัดเก็บเอง (ล้านบาท)
ยโสธร	ค้อวัง	อบต.ค้อวัง	9.8	2,623	0.471
	ค้อวัง	ทต.ค้อวัง	8.5	4,515	1.209
	เลิงนกทา	ทต.สามแยก	4.8	4,000	5.544
	เลิงนกทา	อบต.สามแยก	53	8,289	1.786
	ทรายมูล	อบต.ทรายมูล	64	4,914	0.555
	ทรายมูล	ทต.ทรายมูล	9.13	6,205	3.022

จังหวัด	ตำบล	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	ประชากร (คน)	รายได้จัดเก็บเอง (ล้านบาท)
	มหาชนะชัย	ทต.ฟ้าหยาด	2.8	4,973	2.144
	มหาชนะชัย	อบต.ฟ้าหยาด	58	5,135	0.763
อุบลราชธานี	โพธิ์ไทร	ทต.โพธิ์ไทร	7.17	3,064	0.99
	โพธิ์ไทร	อบต.โพธิ์ไทร	47.15	8,425	0.631
	วารินชำราบ	อบต.ห้วยขะยุง	42.2	3,156	0.557
	วารินชำราบ	ทต.ห้วยขะยุง	1.65	3,376	0.932
	เดชอุดม	ทต.นาส่วง	7.5	3,221	2.175
	เดชอุดม	อบต.นาส่วง	49	5,846	0.773
	ตาลสุม	ทต.ตาลสุม	4.94	3,263	0.971
	ตาลสุม	อบต.ตาลสุม	38	5,580	0.495
	พิบูลมังสาหาร	ทต.อ่างศิลา	9	3,286	1.216
	พิบูลมังสาหาร	อบต.อ่างศิลา	53.51	4,570	0.289
	ม่วงสามสิบ	ทต.ม่วงสามสิบ	1.84	3,340	2.774
	ม่วงสามสิบ	อบต.ม่วงสามสิบ	75.37	6,669	1.306
	สิรินธร	ทต.ช่องเม็ก	11.3	3,631	0.774
	สิรินธร	อบต.ช่องเม็ก	76.61	5,731	1.608
	กุดข้าวปุ้น	ทต.กุดข้าวปุ้น	12.39	4,116	1.36
	กุดข้าวปุ้น	อบต.กุดข้าวปุ้น	60.61	5,252	0.472
	เดชอุดม	อบต.บัวงาม	149	5,337	0.56
	เดชอุดม	ทต.บัวงาม	8.7	7,001	0.931
ศรีสะเกษ	ห้วยทับทัน	อบต.ห้วยทับทัน	28.02	2,607	0.467
	ห้วยทับทัน	ทต.ห้วยทับทัน	9.8	3,289	1
	ราษีไศล	อบต.เมืองคง	25.24	3,454	1.015
	ราษีไศล	ทต.เมืองคง	2.04	4,172	2.704
	พยุห์	ทต.พยุห์	6.39	4,100	2.319
	พยุห์	อบต.พยุห์	42.1	5,391	1.471
	ขุนหาญ	อบต.ขุนหาญ	17.61	5,942	0.556
	ขุนหาญ	ทต.ขุนหาญ	14	10,909	4.23
	ไพรบึง	อบต.ไพรบึง	66.03	9,150	0.876
	ไพรบึง	ทต.ไพรบึง	12	10,894	1.639
อำนาจเจริญ	พนา	ทต.พนา	2.8	2,771	1.907
	พนา	อบต.พนา	25.65	2,951	0.409
	ชานุมาน	ทต.ชานุมาน	2.5	3,174	1.463
	ชานุมาน	อบต.ชานุมาน	45.18	6,999	1.525
	เมืองอำนาจเจริญ	อบต.น้ำปลีก	46.43	3,667	2.114

จังหวัด	ตำบล	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	ประชากร (คน)	รายได้จัดเก็บเอง (ล้านบาท)
	เมืองอำนาจเจริญ	ทต.น้ำปลีก	3.5	4,049	1.308

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2559)

กรณีที่ 2 ลักษณะรูปแบบพื้นที่ซ้อนทับสองตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในเขตของ 2 ตำบล โดยมีพื้นที่รับผิดชอบพื้นที่บางหมู่บ้านในเขตตำบลหนึ่งในขณะเดียวกันมีบางหมู่บ้านในอีกเขตตำบลหนึ่งต้องรับผิดชอบด้วยยกตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลอุบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลพ.ศ. 2542 มีพื้นที่รับผิดชอบเพียง 3.5 ตารางกิโลเมตร รวมทั้งหมด 7 หมู่บ้าน โดยครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ 3, 11, 15,18 ในพื้นที่ตำบลขามใหญ่ และบางส่วนของหมู่ที่ 1,2,10 ในพื้นที่ตำบลแจระแม ประชากรตามทะเบียนราษฎร์ 5903 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มกราคม 2561, สำนักงานเทศบาลตำบลอุบล 2561) ซึ่งลักษณะพื้นที่ดังกล่าวไม่มีโรงเรียน ไม่มีวัด ทำให้ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้เต็มศักยภาพ และพื้นที่มีขนาดเล็กทำให้ไม่สามารถใช้ความสามารถของบุคลากรที่มีอยู่ได้เต็มที่ (สัมภาษณ์ประภากร สิทธิธรรม 2561)

ทั้งนี้กรณีที่ควรยกเว้นคือ **กรณีที่ 3** การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอาจมีข้อยกเว้นหากพื้นที่นั้นมีลักษณะพิเศษเช่น ตั้งอยู่บนเกาะ ตั้งอยู่บนพื้นที่ห่างไกล ซึ่งจำเป็นยังต้องคงไว้เพื่อความสะดวกของประชาชนในการเดินทางมาติดต่อหน่วยงาน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2561) ถึงแม้จะมีประชากรน้อยและรายได้น้อยก็ไม่ควรควบรวม เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหมากมี 2 หมู่บ้าน มีประชากร 751 คน รายได้จัดเก็บเอง 1.7 ล้าน และรายได้รวมเงินอุดหนุน 18.86 ล้าน (ตารางที่10)

ตารางที่ 10 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่เป็นเกาะ จังหวัดตราด

ชื่ออปท.	ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	รายได้จัดเก็บเอง (ล้านบาท)	รายได้รัฐแบ่งให้ (ล้านบาท)	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)	รายได้รวม (ล้านบาท)
อบต.เกาะกูด	1882	131.46	8.94	11.13	5.03	25.1
อบต.เกาะหมาก	751	12.73	1.7	12.41	4.75	18.86
อบต.เกาะช้างใต้	2895	35.5	4.35	13.72	8.71	26.79

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2559)

ทั้งนี้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะ 1 ตำบล 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะพบว่าหากภายในหนึ่งตำบลมีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเทศบาลมีพื้นที่ครอบคลุมบางส่วนของตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีพื้นที่ครอบคลุมไม่เต็มทั้งตำบลก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากร การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การให้แรงจูงใจในการควบรวมโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มเติม

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่มีมาตรการที่สร้างแรงจูงใจอย่างชัดเจน เช่น การสร้างหลักประกันการเพิ่มรายได้ การเพิ่มงบประมาณซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษ เป็นต้น เนื่องจากงบประมาณเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะดังนั้นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อประกันรายได้ขั้นต่ำที่เกิดจากการควบรวม ทั้งนี้เงินอุดหนุนดังกล่าวยังสร้างแรงจูงใจในการตัดสินใจควบรวมมากยิ่งขึ้น (จรูญ เจริญลาบ 2561,สัมมนากลุ่มย่อย) ยกตัวอย่างเช่น ข้อเสนอของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ได้เสนอการควบรวมเป็น 3 **ระยะที่ 1 ระยะทดลอง (1-5 ปี**) ซึ่งจำเป็นต้องมีการประกันรายได้ให้อปท.ที่เกิดจากการควบรวมขั้นต่ำ 30 ล้านบาท โดยกำหนดให้มีงบลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ20ของงบประมาณรายได้อปท.นั้น ๆ สำหรับระยะที่2 เป็นระยะเริ่มต้นควบรวม (6-10ปี) ดำเนินการควบรวมอปท.ที่มีประชากรไม่ถึง 3,000 คน เมื่อควบรวมแล้วต้องมีการประกันรายได้ขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 40 ล้านบาท และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในสัดส่วนงบลงทุนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ25ของงบประมาณรายได้ ระยะที่ 3 เป็นระยะปรับระบบโครงสร้างอปท. (ปีที่ 10-15ปี) ดำเนินการควบรวมอปท.ที่มีประชากรไม่ถึง7,000 คนและประกันรายได้อปท.ไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาท

7.3.2 การใช้บริการร่วมกัน (Shared services)

การใช้บริการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพทางการเงินและเพิ่มคุณภาพของบริการสาธารณะภายใต้ความตึงทางการคลัง โดยการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (ในประเทศญี่ปุ่นในช่วงปี 2000-2010 รัฐบาลได้ใช้นโยบายการควบรวมในการต่อสู้เพื่อรักษาบริการสาธารณะอันเกิดจากข้อจำกัดทางการเงิน ซึ่งทำให้จำนวนของเทศบาลลดลง 46.5% ในช่วง 10 ปี (Noda 2017) แต่อย่างไรก็ตามมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งเลือกที่จะทำความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น ๆ โดยการใช้รูปแบบของการใช้บริการร่วมกัน (shared services) มากกว่าจะเป็นการควบรวม เมื่อมีใช้บริการร่วมกันจะทำให้ การใช้เทคโนลีข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากรมนุษย์ การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพขึ้นซึ่งส่งผลต่อการบรรลุการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่างทำให้ท้องถิ่นยังคงสามารถใช้ชื่อของตนเอง ความเป็นอิสระทางกฎหมาย การจัดการบริการ และจำนวนของตัวแทนของท้องถิ่นไว้ได้ การให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ในญี่ปุ่นใช้รูปแบบในการใช้บริการร่วมกันเช่น การร่วมมือกันจัดบริการบางส่วน (partial service associations) , ร่วมมือกันแบบกว้าง ๆ (broad service associations) , การยกงานให้รัฐบาลอื่น (the outsourcing of work to other government) , การใช้สิ่งอำนาวยความสะดวกร่วมกัน (the mutual use of facilities) , การทำข้อตกลงสนับสนุนซึ่งกันและกันเกี่ยวกับภัยพิบัติ (the mutual support agreements about disaster) ทั้งนี้รูปแบบที่ใช้บ่อยที่สุดของการใช้บริการร่วมกันในญี่ปุ่นคือ การร่วมมือกันจัดบริการบางส่วน (partial service associations) โดยเมื่อสิ้นปี 2014 มีจำนวน 1340 ความร่วมมือ (associations) โดยการจัดทำในเรื่องการจัดการของเสีย การดับเพลิง และการบริการทางสังคมอื่น ๆ ข้อดีหรือประโยชน์ของการใช้บริการร่วมกันคือ เพื่อแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ๆ เป็นทางเลือกหนึ่งในการบรรลุเรื่องความประหยัดและการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดด้านศักยภาพและทรัพยากรในการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากร ข้อมูล อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ร่วมกัน ซึ่งการ

จัดบริการสาธารณะร่วมกันทำให้สามารถให้บริการในพื้นที่ที่กว้างขึ้น และสามารถครอบคลุมจำนวนประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น โดยยังคงรักษาความเป็นอัตลักษณ์ของท้องถิ่นประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ประชากร และเงื่อนไขด้านสังคมและวัฒนธรรม ความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่เช่นเรื่องความเป็นตัวแทน การเรียนรู้ประชาธิปไตยของคนในพื้นที่เป็นต้น สามารถรักษาหลักการปกครองตนเองตามหลักการของการปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความร่วมมือเฉพาะบางภารกิจ แต่ภารกิจอื่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องดำเนินการเอง

(1) การจัดทำความร่วมมือ (Memorandum of Understanding MOU)

สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดทำความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หนังสือของกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ มท. 0810/ว 4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เรื่องแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงกันรวมตัวกันโดยความสมัครใจในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนร่วมกันในภารกิจต่าง ๆ ที่สามารถดำเนินการร่วมกันได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ทั้งนี้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณารูปแบบสำหรับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบคือ 1) รูปแบบที่1 การจัดบริการสาธารณะร่วมกันภายใต้ระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่ โดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง 2) รูปแบบที่ 2 การจัดบริการสาธารณะร่วมกันในลักษณะสหการที่มีฐานะเป็นนิติบุคล คือมีอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจได้อย่างงอิสระ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ดำเนินการในลำดับต่อไป เพื่อให้การดำเนินการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในแนวทางเดียวกันกระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดแนวปฏิบัติขึ้นตามรูปแบบการดำเนินการแบบที่หนึ่ง โดยกระทรวงมหาดไทยมีการดำหนด 1) การจัดโครงสร้างการบริหารงาน โดยให้ดำเนินการในรูปคณะกรรมการศูนย์ ซึ่งจำนวนคณะกรรมการให้ไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกัน 2) การจัดทำแผนการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการศูนย์ต้องกำหนดทิศทางและแผนการดำเนินของศูนย์ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดทำงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการตามกิจกรรมของศูนย์ หากความร่วมมือนั้นก่อให้เกิดรายได้ให้ศูนย์จัดทำงบเฉพาะการแยกรายรับรายจ่ายของศูนย์ 3) การบริหารงบประมาณ ซึ่งได้กำหนดการจัดเตรียมและการตั้งงบประมาณรายจ่าย 4) การจัดการพัสดุและครุภัณฑ์ ได้กำหนดแนวทางในการจัดหาตามระเบียบพัสดุ การกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพสิน 5) การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน ซึ่งการรับเงิน การเบิกจ่าย การเก็บรักษา การตรวจเงินให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับ การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2547 โดยอนุโลม 6) การบันทึกบัญชี ให้ดำเนินการตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0313.4ว72 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2543 และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 819 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2547 โดยอนุโลม 7) การยกเลิกความร่วมมือ ให้คณะกรรมการศูนย์ฯ ประชุมพิจารณาตกลงร่วมกัน แจ้งให้สภาท้องถิ่นเห็นชอบ การจัดการทรัพย์สินให้จัดทำจามบันทึกข้อตกลง

ทั้งนี้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2549) ให้ความหมายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังหรือหากดำเนินการได้ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมากอัน

เป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยลักษณะของความร่วมมือนี้อาจเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในลักษณะขององค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายกได้

จากหนังสือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเอื้ออำนวยความสะดวกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะร่วมกันโดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการได้ทันทีหากได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ในเดือนมิถุนายน ปีพ.ศ. 2549 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และมหาวิยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ร่วมมือกันจัดทำโครงการนำร่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 3 โครงการ 3 ภารกิจหลักคือ 1) การทำบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำการบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี คือเทศบาลเมืองกาญจนบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะสำโรง องค์การบริหารส่วนตำบลท่ามะขาม 2) การจัดทำบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครอส่วยท้องถิ่นในจังหวัดระยองคือ เทศบาลตำบลจอมพลเจ้าพระยา เทศบาลตำบลบ้านปลวกแดง องค์การบริหารส่วนตำบลมาบยางพร องค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง องค์การบริหารส่วนตำบลตาสิทธิ์ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่น้ำคู้ องค์การบริหารส่วนตำบลละหาร องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไร่ 3) การจัดทำบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางคือ เทศบาลตำบลเกาะคา องค์การบริหารส่วนตำบลศาลา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะคา

ทั้งนี้จากโครงการนำร่องดังกล่าวนำไปสู่การเป็นต้นแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งตัวอย่างเช่น ในปี 2550 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน สร้างความร่วมมือการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเริ่มจากการดำเนินการทำบันทึกข้อตกลงตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดการสาธารณภัยคือป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากเหตุสารเคมีรั่วไหลและวัตถุอันตรายรั่วไหล และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอื่น ๆ ตัวอย่างต่อมาคือ ในปีพ.ศ. 2558 ได้มีการทำข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการร่วมป้องกันและระงับอัคคีภัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีคือ เทศบาลตำบลบางพลับ องค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด องค์การบริหารส่วนตำบลบางตะไนย์ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองพระอุดม และองค์การบริหารส่วนตำบลคลองข่อย ได้ร่วมกันดำเนินการจัดตั้งเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ประสานงานกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดการป้องกันและระงับอัคคีภัย โดยจั้ดตั้งศูนย์การร่วมป้องกันและระงับอัคคีภัยอยู่ที่เทศบาลตำบลบางพลับ

ข้อดีจากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือคือ1.ลดข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลาการเนื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบุคลากรด้านป้องกันและระงับอัคคีภัยน้อยทำให้มีเจ้าหน้าที่มาเข้าเวรประจำวันไม่เพียงพอ และส่งผลต่อการออกปฏิบัติหน้าที่ในการระงับอัคคีภัยอย่างมีประสิทธิภาพ 2.ลดข้อจำกัดด้านทักษะของบุคคลากร ทำให้เกิดการพัฒนาเจ้าหน้าที่เนื่องจากมีโครงการฝึกความพร้อมและฝึกอบรมต่าง ๆ ซึ่งทำให้สามารถช่วยเหลือประชาชนชนได้เร็วที่สุดและลดความเสียหายให้มากที่สุด ทั้งนี้หากเกิดเหตุองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้าไปแก้ไขดำเนินการก่อนเนื่องจากมีเครื่องมือบางส่วนในพื้นที่ แต่หากเกินความสามารถจะประสานงานไปยังศูนย์ฯเพื่อให้ศูนย์ดำเนินการร่วม 3. การทำความร่วมมือบันทึกข้อตกนั้นทำให้การดำเนินการ หรือการยกเลิกทำได้ง่ายเนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพียงแต่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเห็นชอบ 4.ลดข้อจำกัดทางการคลัง การจัดหาอุปกรณ์บางชนิดมีราคาแพง หรือไม่สามารถจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ได้ครบทุกรายการ รวมทั้งอัคคีภัยไม่ได้เกิดขึ้นทุกวันหากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อเองทำให้เกิดภาระทางการคลัง แต่หากร่วมมือกันสามารถจัดหาอุปกรณ์ได้ครบในขณะที่ลดภาระค่าใช้จ่าย ประหยัด เกิดความคุ้มค่า ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถรองรับพื้นที่บริการในมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันท่วงที ลดความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพบริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกัน ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะในมาตรฐานเดียวกัน (สัมภาษณ์ สุนันทา ปรีชาหาญ 2561)

(2) การสร้างเครือข่าย (Network)

การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นการสร้างภาคีเครือข่ายพัฒนาความร่วมมือ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน การสร้างพลังในการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างเครือข่ายขึ้นอยู่กับประเภทของภารกิจหรือประเภทของการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะของบริการสาธารณะที่ทำในรูปแบบเครือข่าย เป็นงานที่มีองค์กรเกี่ยวข้องโดยตรงหลายองค์กรทั้งในระดับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ต้องใช้องค์ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง มีผู้เกี่ยวข้องมาก .....ยกตัวอย่างเช่น การบริการด้านการศึกษา บริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม บริการสาธารณะด้านศูนย์ด้านเด็กเล็ก บริการสาธารณะด้านผู้สูงวัย เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น การสร้างเครือข่ายของเทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประเภทด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม โดยเทศบาลเมืองทุ่งสงมีพื้นที่ให้บริการในความรับผิดชอบ 7.17 ตารางกิโลเมตร สร้างเครือข่ายในโครงการด้านสิ่งแวดล้อมคือโครงการ “อนุรักษ์คลองท่าแพ” คลองท่าแพเป็นคลองขนาดให้ญ่ไหลผ่านหลายชุมชน เป็นสายน้ำสำคัญใช้ในการอุปโภค ซึ่งต่อมาคลองท่าแพมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยาของลำน้ำ อาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่นการทำลายป่าต้นน้ำการปล่อยน้ำเสียจากชุมชน การปนเปื้อนของสารเคมีจากการทำการเกษตร จึงทำให้เทศบาลสร้างเครือข่ายอนุรักษ์คลองท่าแพ เป็นเครือข่ายฯ เป็นเครือข่ายที่ต่อยอดการทำงานมาจากเครือข่ายการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเมืองทุ่งสงแบบบูรณาการ ซึ่งขับเคลื่อนกิจกรรมร่วมกันตั้งแต่ปี 2550 โดย1) การจัดทำผังและแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม เทศบาลเมืองทุ่งสง ร่วมดำเนินการกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สมาชิกในชุมชนทุกคนจะต้องร่วมมือดำเนินการทุกขั้นตอน แล้วนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนซึ่งเป็นนวัตกรรมให้ม่ 2) โครงการวิจัยแบบมีส่วนร่วมของชุมชนใช้หลักการวิชาการการวิจัยเป็นนวัตกรรม เพื่อสร้างองค์ความรู้ ถ่ายทอดการเรียนรู้แก่ชุมชน นักเรียน และเครือข่ายฯโดยร่วมกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย วิทยาเขตนครศรีธรรมราช จำนวน 4 เรื่อง 3) คณะผู้บริหารมีนโยบายที่จะบรรจุหลักสูตรการเรียนการสอนของท้องถิ่นให้ผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ได้เรียนรู้เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ประเพณีและวัฒนธรรมตลอดจนอาชีพและภูมิปัญญาท้องถิ่นทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ ในห้องและนอกห้องเรียน 4) เพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการปรับขยายแนวลำคลองให้ม่เพื่อให้น้ำไหลได้อย่างสะดวกได้เทศบาลเมืองทุ่งสงได้ประสานงานกับสำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาทุ่งสงเพื่อลดค่ารังวัดเหลือร้อยละ 50 โดยมีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างกันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอทุ่งสงได้รับผลจากการทำบันทึกฯ ลดค่ารังวัดเหลือร้อยละ 50 สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นได้มากขึ้น5) การลงนามบันทึกการลงนาม

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศไทย-เนเธอแลนด์ การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือลุ่มน้ำ 2 จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดตรัง

(3) การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่าย

การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายเป็นการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและหลังจากนั้นได้พัฒนาขยายความความเข้มแข็งโดยการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ดังกรณีตัวอย่างความร่วมมือของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง 4 แห่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเริ่มจากการดำเนินการทำบันทึกข้อตกลงตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดการสาธารณภัยคือป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากเหตุสารเคมีรั่วไหลและวัตถุอันตรายรั่วไหล และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอื่น ๆ โดยเป็นการดำเนินความร่วมมือในรูปแบบแรกคือไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยข้อตกลงผ่านสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อลงความเห็นชอบและดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงครั้งแรกในปีพ.ศ.2550 ซึ่งในการจัดทำบันทึกข้อตกลงด้านความร่วมมือนี้ได้ต้นแบบมาจากการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลเมืองกาญจนบุรีที่จัดทำขึ้นกับภาคีสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะสำโรง และองค์การบริหารส่วนตำบลท่ามะขาม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2549) ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการนำร่องในปีพ.ศ. 2549ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งร่วมกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (Japan International Cooperation: JICA) โดยมีการจัดศูนย์ชื่อว่า “ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเมืองกาญจน์-ปากแพรก-เกาะสำโรง-ท่ามะขาม” หลังจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 3 แห่งได้จัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ” ขึ้นในปี 2550 ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการเพิ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมืออีกหนึ่งแห่งคือองค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น ซึ่งทำให้พื้นที่ในการให้บริการและจำนวนผู้รับบริการเพิ่มมากขึ้น ต่อมาหลังจากดำเนินงานได้ 7 ปี ในปี 2557 ศูนย์ความร่วมมือฯ ได้สร้างควมเข็มแข็งในการดำเนินงานโดยการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยขยายเครือข่ายความร่วมมือกับโรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตน์การกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ มูลนิธิร้อยเอ็ดการกุศล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการทำบันทึกความร่วมมือนั้นทำให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลดข้อจำกัดด้านการบริหาร ข้อจำกัดด้านงบประมาณ รวมทั้งเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ แต่การสร้างเครือข่ายยิ่งเป็นการเพิ่มความสามารถในการจัดการปัญหาได้ง่ายขึ้น

การจัดบริการสาธารณะบางอย่างหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกกันทำอาจเจอข้อจำกัดของงบประมาณ ปัญหาความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จึงเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางลักษณะกล่าวคือ

1) ลักษณะบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะนั้นเป็นบริการที่มีต้นทุนในการจัดทำสูงหรือต้องอาศัยเทคโนโลยีระดับสูง ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างคุ้มค่าเนื่องจากมีผู้รับบริการจำนวนน้อย และการดำเนินการที่ไม่มีคุณภาพเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองแต่เพียงลำพัง เช่น การบริการสาธารณะด้านการบรรเทาสาธารณะภัย การจัดการขยะ เป็นต้น ซึ่งบริการสาธารณะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินต่อประชาชน

2) ลักษณะด้านพื้นที่

พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตติดกัน พื้นที่มีความเป็นเมืองและขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ข้างเคียงจนไม่สามารถจำแนกถึงความแตกต่างระหว่างพื้นที่ได้ ดังกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลข้างเคียงร่วมมือจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กรณีเทศบาลบางพลับและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นข้างเคียงร่วมมือกันจัดตั้งศูนย์การร่วมป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นต้น

3) ความเป็นผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเกิดขึ้นได้จากการนำของผู้บริหารท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นมีแนวคิดและสามารถริเริ่มการพูดคุยกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง การสร้างความร่วมมือก็สามารถเกิดขึ้นได้ (สัมภาษณ์สุนันทา ปรีชาหาญ 2561) ผู้นำต้องมีความรู้ มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามที่ระเบียบกฎหมาย

4) ด้านการจัดการงบประมาณ

การทำความร่วมมือโดยการทำบันทึกข้อตกลงช่วยแบ่งเบาภาระทางการคลังเนื่องจากจำนวนเงินในการสนับสนุนขึ้นอยู่กับการตกลงกัน โดยส่วนมากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงินมากมักสนับสนุนเงินรายปีในจำนวนที่มากกว่า เช่น กรณีเทศบาลร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งร่วมมือกันจัดทำบริการศูนย์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเริ่มต้นนั้นเทศบาลสนับสนุน 200,000บาท องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมสนันสนุน 100,000 และสามารถขยายงบเงินได้มากขึ้นตามงบประมาณที่มีอยู่ เช่นในปีงบประมาณ 2557 ได้เพิ่มของวงเงินโดยองค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุนแห่งละ 200,000 บาท และเทศบาล 400,000บาท (สุนทรชัย ชอบยศ 2559) โดยแบ่งการบริหารงบประมาณออกเป็น 3 ส่วนคือ เพื่อการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ร้อยละ 40 เพื่อการพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณร้อยละ 40 และเพื่อรายจ่ายในการบริหารจัดการศูนย์ฯร้อยละ 20

เมื่อมีการจัดทำความร่วมมือในการจัดการบริการสาธาณะสิ่งที่ตามมาคือการทุจริตทำได้ยากขึ้นเนื่องจากมีตัวแทนจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการทำให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (สัมภาษณ์นพดล แก้วสุพัฒน์ 2561) นอกจากนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้จัดทำ บริการสาธารณะที่สอดคล้องต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่และคุ้มค่างบประมาณหรือไม่

7.3.3 การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในระดับโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อป้องกันไม่ให้โครงการลงทุนเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการววิเคราะห์การประเมินความคุ้มค่า ทั้งนี้วีระศักดิ์ เครือเทพ (2560) ได้เสนอหลักการในการประเมินความคุ้มค่าแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้คือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำวัตถุประสงค์ของโครงการให้ชัดเจน สอดคล้องกับแผนวิสัยทัศน์การพัฒนาชุมชน สอดคล้องกับสถานะทางการคลัง และโครงการนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วนที่มิอาจรอได้ในอนาคต 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประเมินค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งค่าใช้จ่ายในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงตลอดอายุการใช้งานของโครงการ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือชุมชน ทั้งประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินตลอดอายุการใช้งานของโครงการ หากประโยชน์ของโครงการลงทุนมีสูงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจะถือว่ามีความคุ้มค่าและเป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการ

ทั้งนี้เพื่อให้การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทำได้ง่ายขึ้นและมีความสะดวกในการใช้งานควรนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยโดยการจัดทำโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการคำนวณความคุ้มค่าของโครงการ

.....

บทที่ 8
บทสังเคราะห์สรุปและข้อเสนอแนะ
“ธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ส่วนของบทสังเคราะห์สรุปในส่วนนี้จะได้สังเคราะห์สรุปในภาพของรวมของหลักธรรมาภิบาลและข้อเสนอแนะโดยมีรายละเอียด ดังนี้

8.1 บทสังเคราะห์สรุป

จากการศึกษา “ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสรุปสังเคราะห์ประเด็น ”หลักธรรมาภิบาล 4 สำคัญได้ ประเด็น ดังนี้ 81.1. สถานะของ “ กับการมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ ”หลักธรรมาภิบาล81.2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล 81.3. เทคโนโลยีกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น 81.4. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 81.5. หลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1.1 สถานะของ “หลักธรรมาภิบาล” กับการมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาถึงสถานะของ “**พระราช“** ในระบบกฎหมายไทยซึ่งปรากฏอยู่ใน ”หลักธรรมาภิบาล **”2546 .ศ.กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ**ซึ่งเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง โดยภาพรวมแล้วหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ2546 .ศ. ยังขาดสภาพบังคับ การที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ2546 .ศ. ย่อมไม่มีผลบังคับใด ๆ นอกจากนี้ประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ไม่อาจอ้างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ เว้นแต่หลักธรรมาภิบาลหลักใดหลักหนึ่งกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งกำหนดให้ต้องดำเนินการตามหลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลหลักใดหลักหนึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เช่น ก่อนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ๆ นั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นก่อน และหากหน่วยงานของรัฐไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้นอาจเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าหลักการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหลักย่อยหลักหนึ่งของ “มีค่าบังคับในทางกฎหมาย ”หลักธรรมาภิบาลเพราะกฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการ จากพื้นฐานข้อพิจารณาดังกล่าวจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “ในภาพรวมไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดไว้ในลักษณะที่ผูกพันหน่วยงาน”หลักธรรมาภิบาลของรัฐให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตามแม้หลักธรรมาภิบาลจะไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายโดยตรง หรือไม่มีผลบังคับโดยตรงในทางกฎหมาย แต่ “ระบบการใช้จ่ายเงินของ“ กลับถูกนำไปเชื่อมโยงกับ ”หลักธรรมาภิบาลซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นด ”แผ่นดินินของ “ทั้งหลายได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับ ”หน่วยรับตรวจ 7 ตรวจทั้งหลาย โดยมีเกณฑ์ในการตรวจสอบ ประการ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ - หลักนิติธรรม

(2) แผนพัฒนาท้องถิ่น - หลักนิติธรรมหลักการมีส่วนร่วม ,

(3) การจัดทำงบประมาณ - หลักนิติธรรมหลักความคุ้มค่า ,หลักความโปร่งใส ,

(4) การเบิกจ่าย - หลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส ,

(5) การใช้ดุลพินิจ - หลักนิติธรรมหลักความพร้อมรับผิด ,หลักคุณธรรม ,

(6) ความโปร่งใส - หลักการมีส่วนร่วมหลักความโปร่งใส ,

(5) ประโยชน์สาธารณะ - หลักความคุ้มค่า

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า “สามารถนำไปเชื่อมโยงกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้และ ”หลักธรรมาภิบาลทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ 7 ประการดังกล่าวข้างต้นย่อมไม่การใช้จ่ายเงินที่มีข้อบกพร่อง ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรียกเงินคืนจากการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ การจะทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับจึงจำเป็นต้องไปเชื่อมโยงกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับอย่างแท้จริงมีกระบวนการดังนี้

(1) พัฒนาหลักเกณฑ์ของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้มีความชัดเจน ซึ่งอาจถือตามแนวทางที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้พัฒนาเกณฑ์ดังกล่าวร่วมกับส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจถือหลักเกณฑ์ 7 ประการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ โดยสร้างเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบ (check list)

(2) ให้ส่วนงานต่าง ๆ ถือเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้ตรวจ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ผู้ปฏิบัติ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้กำกับดูแล (นายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด ,) ยึดถือเกณฑ์มาตรฐานกลางดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น

(3) สร้างคู่มือเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความรู้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง

8.1.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล

ปัญหาสำคัญของหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีการบริหารราชการแผ่นดินที่ซ้อนกันอยู่ในจังหวัดหนึ่งถึง 4 ชั้น กล่าวคือ

(1) ราชการส่วนภูมิภาค (จำนวน 32 หน่วยงาน) - อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด -จังหวัด - อำเภอ

(2) ราชการส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัด - มีจำนวนมากกว่าหน่วยงานมากกว่าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด - ไม่อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น - อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด

-องค์การบริหารส่วนจังหวัด

-เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล ,

(4) “ ”กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ- แยกเป็น 18 กลุ่มจังหวัด

4 โครงสร้างที่ซ้อนทับกันถึง ชั้นดังกล่าวจึงเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด กล่าวพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ ก็มีการทับซ้อนกันระหว่างองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรระดับบนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรระดับล่าง ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันก็ยังมีปัญหาการทับซ้อนเชิงพื้นที่และอำนาจหน้าที่ ดังนั้นการทับซ้อนในเชิงพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่ง ๆ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงมาสู่ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ นำไปสู่การทับซ้อนเชิงงบประมาณ บุคลากร ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในเบื้องต้นจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในด้านภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเบื้องต้น ซึ่งในที่นี้จะขอยกกรณีตัวอย่าง 2 กรณีในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กกรณีการดูแลเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง ตามอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพัฒนา . 7 สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีหน่วยงานระดับกรม กรม และมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ในช่วงที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการทุจริตคนช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งครอบคลุมเกือบทั่วประเทศ การทุจริตเกิดจากเหตุที่การจัดทำงบประมาณในการช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งเป็นการตั้งงบจากส่วนกลาง ในขณะที่ในพื้นที่ขาดบุคลากร ขาดความชัดเจนในเรื่องสิทธิของคนไร้ที่พึ่ง เมื่อจัดตั้งงบประมาณในระดับกรมแล้วจึงจัดส่งเงินลงพื้นที่ สภาพกล่าวดังกล่าวจึงก่อให้เกิดช่องว่างและนำมาสู่การทุจริตในกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้หากมีความชัดเจนในเรื่องดังกต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในพื้นที่

(2) หลักเกณฑ์ของผู้ที่จะได้รับการช่วยเหลือ

(3) การจัดทำงบประมาณจัดทำจากหน่วยงานในพื้นที่

(4) มีหน่วยงานที่ตรวจสอบได้ในพื้นที่ทั้งก่อนและหลังการให้ความช่วยเหลือ

ขกรณีกองทุนส่งเสริมสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ . 2545 .ศ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ มาตรา 47 บัญญัติว่า เพื่อสร้งหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้กับบุคคลในพื้นที่ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้คณะกรรมการสนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยให้ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน ซึ่งมีการจัดตั้งกองทุน 2 กองทุนคือ กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ และกองทุนระบบการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง งบประมาณจากกองทุนทั้งสองเป็นงบประมาณจากคณะกรรมการหลักประกันส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติที่จัดให้โดยคิดตามรายหัวของประชากรที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ แต่การดำเนินของกองทุนทั้งสองก็ยังข้อพิจารณาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ งบประมาณ การบริหารจัดการ ระเบียบการใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบ ข้อพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ความมุ่งหมายของการมีการทุนทั้งสองยังจำเป็นต้องขจัดปัญหาและอุปสรรค

จากกรณีที่ยกตัวอย่างทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวโยงกับประเด็นการทุจริตของหน่วยงานในกรณีแรก และในกรณีที่สองเป็นปัญหาการขาดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ทำให้การดำเนินการของหน่วยงานขาดประสิทธิภาพ จากกรณีทั้งสองสะท้อนให้เห็นได้ว่าการจัดวางระบบที่ดี ทำให้เกิดความชัดเจนในหลักธรรมาภิบาล สามารถป้องกันการทุจริตได้ ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพ และทำให้ประโยชน์คือความผาสุกเกิดกับประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ ในระดับพื้นที่จะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน คณะผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหมายถึง การดูแลเรื่องสวัสดิภาพ สวัสดิการสังคม การให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ การดูแลเรื่องการส่งเสริมสุขภาพ การ

ป้องกันโรค โดยเฉพาะต่อกลุ่มบุคคลเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ งานในกลุ่มควรจะโอนมาให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่และมีข้อมูลที่เกี่ยวกับประชาชนในพื้นที่อย่างละเอียด ดังนั้น องคืกรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความพร้อมที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ โดยให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในทางวิชาการ ตลอดจนการตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องต่าง ๆ

8.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักคุณธรรมและหลักความพร้อมรับผิด

ในส่วนของหลักคุณธรรมและหลักความพร้อมรับผิดจำเป็นจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในกรณีของการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้เพื่อให้หลักทั้งสองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นควรมีแนวทางในการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

ก .ให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ เช่น ปิดประกาศในที่สาธารณะหรือหน้าที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

ขกระตุ้น .ให้ประชาชนหรือชุมชนตระหนักถึงปัญหาความทับซ้อนของผลประโยชน์ส่งเสริมให้ชุมชนมีบทบาทในการสอดส่องดูแล กำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในชุมชนของตน

คในส่วนของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต . ในภาครัฐ (ป.ท.ป.) ควรพัฒนากลไกเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเข้าใจของประชาชนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของ ปเพื่อป้องกัน .ท.ป. ความเข้าใจผิดของผู้ร้องเรียนปัญหาการทุจริตระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยในระดับต่างกัน (ระหว่าง ป.ช.ป. .ท.ป.และ ป) นอกจากนี้ควรมีกลไกการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีมูลหรือพยานหลักฐานชัดเจน ให้ไม่ต้องรับไว้พิจารณาเสียตั้งแต่ในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่อง เพื่อเป็นการลดภาระของกรรมการและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อีกทั้งควรมีกลไกการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาและต้องไต่สวนมูลความผิดให้สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้โดยรวดเร็วและเป็นธรรม

8.1.4 เทคโนโลยีกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงในทางเทคโนโลยีนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ซึ่งพัฒนาไปสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิตอล อย่างไรก็ตามเทคโนโลยีย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน หลักความโปร่งและหลักการมีส่วนร่วมอาจได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนมากขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยี แนวทางการก้าวสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการยกระดับหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ขั้นตอนในส่วนของการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และการใช้โทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต หรือสร้างแพลตฟอร์ม หรือแอพพลิเคชั่นเพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องสร้างเครื่องมือที่มุ่งให้เกิดการใช้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดให้ญ่เพื่อประกอบการวางแผนและการตัดสินใจอย่าง ถูกต้อง ทันสถานการณ์ ด้วยการเพิ่มช่องทางต่าง ๆ โดยผลจากการดำเนินการเช่นว่า จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (connected governance) สามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาครัฐ (open government) และเสนอ

ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสะดวก ทันสถานการณ์ มั่นคง ปลอดภัยมากขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดจะเป็นการดำเนินการที่นำไปสู่การยกระดับความโปร่งใส (transparency) สร้างความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จากประชาชน (accountability)

ดังนั้น หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อทำให้หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก ขณะเดียวกันก็อาศัยพื้นฐานของเทคโนโลยีทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การให้ข้อมูลหรือการชี้เบาะแสต่าง ๆ โดยที่รัฐธรรมนูญ 2560 ได้บัญญัติให้รัฐให้การสนับสนุนประชาชนในการเข้ามามีส่วยร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในประเด็นนี้รัฐควรจะได้พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อจะดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต

8.1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณฉบับให้ม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณโดยตรงไปยังกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องทำผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนหลักการในการจัดทำงบประมาณให้ม่อาจนำไปสู่การทำให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมีบทบาทมากขึ้น เนื่องมีการกำหนดให้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติงบของสำนักงบประมาณจะพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญด้วย ด้วยเหตุนี้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาในระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วมนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายควรได้วางแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงมิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนมีผลต่อกระบวนในทางประมาณอย่างแท้จริง

8.1.6 หลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการพิจารณาหลักความคุ้มค่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ (1) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และ (2) การร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก การดำเนินการควบรวมองคืกรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

ก. กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการควบรวมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์ที่จะควบรวม หากกระบวนการจะจึงเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหากต้องการให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติเกิดขึ้นจริงต้องมีการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบรวบเพื่อให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะ เพราะในปัจจุบันการควบรวบมักจะเกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากผู้บริหารมีความกระตือรือร้น มีแนวคิด มีความรู้ มีความเข้าใจในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะนำไปสู่การพูดคุย โน้มน้าว และเกิดการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ และนำไปสู่การควบรวมในที่สุด

ข. การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กตามลักษณะของพื้นที่ในการควบรวม นอกจากพิจารณาจำนวนประชากรและงบประมาณที่เหมาะสมแล้ว ต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ประกอบด้วย เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตามมีพื้นที่บางลักษณะที่เอื้อต่อการควบรวมกล่าวคือ

กรณีที่ 1 มีพื้นที่มีลักษณะไข่แดงคือเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ในตำบลเดียวกัน โดยเทศบาลตำบลตั้งอยู่ในพื้นที่เจริญมีความเป็นเมือง (โดยเป็นเขตสุขาภิบาลเก่าและยกฐานะเป็นเทศบาล) มีพื้นที่รับผิดชอบขนาดเล็กเพียง 1-2 ตารางกิโลเมตรมีประชากรอาศัยประมาณ 3,000 - 4,000 คน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่รอบข้างหรือติดกันแต่มีพื้นที่รับผิดชอบขนาดให้ญ่และมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อย สภาพพื้นที่เป็นชนบทหรือกึ่งเมือง ประชากรมีการกระจายตัวอยู่อย่างหลวม ๆ ทั้งนี้ระยะทางระหว่างที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ไม่ห่างไกลกันมาก

กรณีที่ 2 ลักษณะรูปแบบพื้นที่ซ้อนทับสองตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในเขตของ 2 ตำบล โดยมีพื้นที่รับผิดชอบพื้นที่บางหมู่บ้านในเขตตำบลหนึ่งในขณะเดียวกันมีบางหมู่บ้านในอีกเขตตำบลหนึ่งต้องรับผิดชอบด้วย

ค. การให้แรงจูงใจในการควบรวมโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มเติม การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่มีมาตรการที่สร้างแรงจูงใจอย่างชัดเจน เช่น การสร้างหลักประกันการเพิ่มรายได้ การเพิ่มงบประมาณซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษ

(2) การร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อหลักความคุ้มค่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. การจัดทำความร่วมมือ (Memorandum of Understanding MOU) การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ คือ (1) ลดข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลาการเนื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบุคลากรด้านป้องกันและระงับอัคคีภัยน้อยทำให้มีเจ้าหน้าที่มาเข้าเวรประจำวันไม่เพียงพอ และส่งผลต่อการออกปฏิบัติหน้าที่ในการระงับอัคคีภัยอย่างมีประสิทธิภาพ (2) ลดข้อจำกัดด้านทักษะของบุคคลากร ทำให้เกิดการพัฒนาเจ้าหน้าที่เนื่องจากมีโครงการฝึกความพร้อมและฝึกอบรมต่าง ๆ ซึ่งทำให้สามารถช่วยเหลือประชาชนชนได้เร็วที่สุดและลดความเสียหายให้มากที่สุด ทั้งนี้หากเกิดเหตุองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้าไปแก้ไขดำเนินการก่อนเนื่องจากมีเครื่องมือบางส่วนในพื้นที่ แต่หากเกินความสามารถจะประสานงานไปยังศูนย์ฯเพื่อให้ศูนย์ดำเนินการร่วม (3) การทำความร่วมมือบันทึกข้อตกนั้นทำให้การดำเนินการ หรือการยกเลิกทำได้ง่ายเนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเห็นชอบ (4) ลดข้อจำกัดทางการคลัง การจัดหาอุปกรณ์บางชนิดมีราคาแพงหรือไม่สามารถจัดซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ได้ครบทุกรายการ รวมทั้งอัคคีภัยไม่ได้เกิดขึ้นทุกวันหากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อเองทำให้เกิดภาระทางการคลัง แต่หากร่วมมือกันสามารถจัดหาอุปกรณ์ได้ครบในขณะที่ลดภาระค่าใช้จ่าย ประหยัด เกิดความคุ้มค่า ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถรองรับพื้นที่บริการในมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันท่วงที ลดความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพบริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกัน ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะในมาตรฐานเดียวกัน (5) เมื่อมีการจัดทำความร่วมมือในการจัดการบริการสาธาณะสิ่งที่ตามมาคือการทุจริตทำได้ยากขึ้น

เนื่องจากมีตัวแทนจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการทำให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ข. การสร้างเครือข่าย (Network) การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นการสร้างภาคีเครือข่ายพัฒนาความร่วมมือการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การสร้างพลังในการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างเครือข่ายขึ้นอยู่กับประเภทของภารกิจหรือประเภทของการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะของบริการสาธารณะที่ทำในรูปแบบเครือข่าย เป็นงานที่มีองค์กรเกี่ยวข้องโดยตรงหลายองค์กรทั้งในระดับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ต้องใช้องค์ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น การบริการด้านการศึกษา บริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม บริการสาธารณะด้านศูนย์ด้านเด็กเล็ก บริการสาธารณะด้านผู้สูงวัย เป็นต้น

ค. การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่าย การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายเป็นการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและหลังจากนั้นได้พัฒนาขยายความความเข้มแข็งโดยการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ดังกรณีตัวอย่างความร่วมมือของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง 4 แห่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเริ่มจากการดำเนินการทำบันทึกข้อตกลงตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดการสาธารณภัยคือป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากเหตุสารเคมีรั่วไหลและวัตถุอันตรายรั่วไหล และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอื่น ๆ โดยเป็นการดำเนินความร่วมมือในรูปแบบแรกคือไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยข้อตกลงผ่านสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อลงความเห็นชอบและดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงครั้งแรกในปีพ.ศ.2550 หลังจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 3 แห่งได้จัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ” ขึ้นในปี 2550 ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการเพิ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมืออีกหนึ่งแห่งคือองค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น ซึ่งทำให้พื้นที่ในการให้บริการและจำนวนผู้รับบริการเพิ่มมากขึ้น ต่อมาหลังจากดำเนินงานได้ 7 ปี ในปี 2557 ศูนย์ความร่วมมือฯ ได้สร้างความเข็มแข็งในการดำเนินงานโดยการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยขยายเครือข่ายความร่วมมือกับโรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตน์การกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ มูลนิธิร้อยเอ็ดการกุศล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการทำบันทึกความร่วมมือนั้นทำให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลดข้อจำกัดด้านการบริหาร ข้อจำกัดด้านงบประมาณ รวมทั้งเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ แต่การสร้างเครือข่ายยิ่งเป็นการเพิ่มความสามารถในการจัดการปัญหาได้ง่ายขึ้น

8.2 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนของข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 2 ส่วนคือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในภาพรวม และส่วนที่หลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก ดังนี้

8.2.1 ข้อเสนอแนะในภาพรวมของหลักธรรมาภิบาล

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 2 ประเด็น คือ (1) สภาพบังคับของหลักธรรมาภิบาล และ (2) แนวทางการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) สภาพบังคับของหลักธรรมาภิบาล

สภาพบังคับของหลักธรรมาภิบาล มีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ (ก) กรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักธรรมาภิบาลและก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานหรือประชาชนย่อมก่อให้เกิดความรับผิดต่หน่วยงานหรือประชาชน โดยถือว่าเป็นกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ (ข) กำหนดให้ประชาชนอ้างหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ”2546 .ศ.หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้ และหากหน่วยงานไม่ดำเนินการย่อมมีสภาพบังคับตาม (ก) ดังที่กล่าวมาแล้ว

(2) แนวทางการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ก) พัฒนาหลักเกณฑ์ของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้มีความชัดเจน ซึ่งอาจถือตามแนวทางที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้พัฒนาเกณฑ์ดังกล่าวร่วมกับส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจถือหลักเกณฑ์ 7 ประการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ โดยสร้างเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบ (check list) เกณฑ์ในการตรวจสอบ 7 ประการ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ - หลักนิติธรรม

(2) แผนพัฒนาท้องถิ่น - หลักนิติธรรมหลักการมีส่วนร่วม ,

(3) การจัดทำงบประมาณ - หลักนิติธรรมหลักความคุ้มค่า ,หลักความโปร่งใส ,

(4) การเบิกจ่าย - หลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส ,

(5) การใช้ดุลพินิจ - หลักนิติธรรมหลักความพร้อมรับผิด ,หลักคุณธรรม ,

(6) ความโปร่งใส - หลักการมีส่วนร่วมหลักความโปร่งใส ,

(7) ประโยชน์สาธารณะ - หลักความคุ้มค่า

(ข) ให้ส่วนงานต่าง ๆ ถือเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ผู้ตรวจ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ผู้ปฏิบัติ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้กำกับดูแล (นายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด ,) ยึดถือเกณฑ์มาตรฐานกลางดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น

(ค) สร้างคู่มือเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความรู้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง

8.2.2 ข้อเสนอแนะของหลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก

ข้อเสนอแนะของหลักย่อยของหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลักแบ่งออกเป็นหลักย่อยดังนี้ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรมหลักพร้อมรับผิด/ (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความคุ้มค่า

(1) หลักนิติธรรม

ก. กำหนดให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือผู้ไร้ที่พึ่งในเขตพื้นโดยให้สำนักงาน พม.จังหวัดกำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าว รับผิดชอบในการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคของประชาชนในพื้นที่และรับผิดชอบในงานสวัสดิการ การสงเคราะห์ รวมทั้งรับผิดชอบในการจัดให้มีศูนย์ในการดูแลผู้สูงอายุหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องการดูแลพิเศษในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี **"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท"**ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและการคลัง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท.

ค. ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บรายได้

(2) หลักคุณธรรม/หลักพร้อมรับผิด

ก. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

(ก.1) ห้ามมิให้สมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารฯเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภทมิใช่เฉพาะสัญญาสัมปทาน แก้ไขลักษณะเดียวกันตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร

(ก2.) เพิ่มมาตรการในการตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งในกรณีที่มีส่วนได้เสีย

ข. ให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองท้องถิ่นต่อสาธารณะ

(3) หลักความโปร่งใส

ก. แนวทางการพัฒนาไปสู่การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ โดยการสร้างแอพพลิเคชั่นที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ข. องค์กรภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาและการใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐผ่านแอพพลิเคชั่นดังกล่าว

(4) หลักการมีส่วนร่วม

ก. วางแนวทางในการจัดทำแผนงานและการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยกระบวนการทำแผนและงบประมาณควรเริ่มต้นจากการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมระดับตำบลก่อนระดับหมู่บ้านเพื่อให้ผู้เข้าร่วมทราบขอบเขต ข้อจำกัดและเงื่อนไขของงบประมาณทั้งหมด เพื่อให้การคิดเสนอโครงการเป็นไปแบบมีความรับผิดชอบต่อการทำบริการสาธารณะและการพัฒนาตำบลในภาพรวม

ขเพื่อ .ให้การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วมนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายควรได้วางแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงมิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนมีผลต่อกระบวนในทางประมาณอย่างแท้จริง

(5) หลักความคุ้มค่า

ก. กำหนดให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กตามลักษณะของพื้นที่ ดังนี้
(ก.1) การควบรวมจากเหตุผลของพื้นที่
- กรณีที่มีพื้นที่มีลักษณะเป็นไข่แดง
-กรณีที่พื้นที่ซ้อนทับสองตำบล
(ก.2) การให้แรงจูงใจในการควบรวมโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มเติม

ข. การใช้บริการร่วมกัน (shared services) โดย อปท.ใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการเงินและเพิ่มคุณภาพของบริการสาธารณะ (ข.1) การจัดทำความร่วมมือ (MOU) (ข.2) การสร้างเครือข่าย (Network) (ข.3) การจัดทำความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายการใช้บริการร่วมกัน (shared services) มีข้อพิจารณาประกอบ 3 ประการ (1) ลักษณะของบริการสาธารณะ (2) ลักษณะด้านพื้นที่ (3) การจัดการงบประมาณ

ค. การวิเคราะห์ความคุ้มค่าในระดับโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้ (ค.1) อปท. ต้องจัดทำวัตถุประสงค์ของโครงการให้ชัดเจน (ค.2) อปท. ต้องประเมินค่าใช้จ่ายในการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงตลอดอายุการใช้งานของโครงการ (ค.3) อปท. ต้องประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือชุมชน

ภาค 3
ธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
: จากหลักการไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับผลการศึกษาในภาค 3 นี้ เป็นการดำเนินการศึกษาที่มุ่งเน้นประเด็นเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะผู้วิจัยมุ่งเน้นประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขอบเขตที่เกี่ยวกับงบประมาณ และงบกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในประเด็นดังกล่าว งานศึกษาในชิ้นนี้จึงได้อาศัย “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นแกนกลางในการศึกษาหลักธรรมาภิบาลในพื้นที่ และเพื่อให้แนวคิดดังกล่าวมีความชัดเจนจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณตามหลักสากล กระบวนการในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นที่การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งในปีงบประมาณ 2563 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่อสำนักงบประมาณโดยตรง การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ จึงเป็นการนำเสนอแนวทางเพื่อให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยในภาคนี้จะได้นำเสนอผลการศึกษาหลักธรรมาภิบาลแต่ละมิติ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 บท ได้แก่

บทที่ 1 แนวทางการประเมินธรรมาภิบาลและการให้รางวัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นการนำเสนอข้อมูลการมอบรางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปฏิบัติงานที่ดี มีธรรมาภิบาล สมควรเป็นตัวอย่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานหลักสามหน่วยงานที่มอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการการกระจายอานาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทที่ 2 การประเมินความโปร่งในในการจัดทำงบประมาณตามเกณฑ์สากล มุ่งศึกษาเกณฑ์มาตรฐานสากลเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3 ถอดบทเรียนบริบท เงื่อนไข และปัจจัยเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความมุ่งหมายในการหาแนวทางที่สอดคล้องเหมาะสมระหว่างบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเงื่อนไขปัจจัยในแต่ละพื้นที่ที่จะอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานของการผลักดันให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรในพื้นที่

บทที่ 4 กระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการกำหนดงบประมาณ: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด” มุ่งศึกษากระบวนการในทางกฎหมายและขั้นตอนการปฏิบัติของการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อหาแนวทางให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวได้อย่างไร

บทที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการงบกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่ มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการงบกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบริหารกองทุนดังกล่าวทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 6 “การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชร กรณีศึกษาเทศบาลนครยะลา จ.ยะลา” กรณีของเทศบาลนครยะลาเป็นตัวอย่างที่ดีที่อาศัยพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยโครงสร้าง มาตรการ กลไก และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน จนกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นแบบอย่างและทำให้เกิดความเข้มแข็งต่อองค์กรในพื้นที่โดยรวม

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันหลักธรมาภิบาลก็มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้หลักการกระจายอำนาจและหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ “หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน” จึงเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้หลักการทั้งสองบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

บทที่ 1
แนวทางการประเมินธรรมาภิบาลและการให้รางวัล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

หน่วยงานในประเทศไทยเห็นความสำคัญของการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการมอบรางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปฏิบัติงานที่ดี มีธรรมาภิบาล สมควรเป็นตัวอย่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานหลักสามหน่วยงานที่มอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐหน่วยงานแรกที่มอบรางวัลพระปกเกล้าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานที่เป็นเลิศ ในปี พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน และรางวัลพระปกเกล้าทองคำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เพื่อส่งเสริมการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ได้มอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สามารถแก้ไขปัญหาและ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเกิดผลสัมฤทธิ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ถึงปัจจุบัน

ปี พ.ศ. 2552 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความมุ่งมั่นในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จึงพิจารณาให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึงปี พ.ศ.2559 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 รางวัลพระปกเกล้าและรางวัลพระปกเกล้าทองคำ

สถาบันพระปกเกล้าในฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีพันธกิจในการส่งเสริมและพัฒนาความรู้และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า และใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าให้แก่ อปท. ที่มีการบริหารงานที่เป็นเลิศ เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ได้มอบรางวัลพระปกเกล้าทองคำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้า และมีการพัฒนาต่อยอดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และสร้างสรรค์นวัตกรรมทางการบริหารงานท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการมอบรางวัลพระปกเกล้าทองคำทุก ๆ 2 ปี

1.1.1 รางวัลพระปกเกล้า

ปี พ.ศ. 2561 สถาบันพระปกเกล้าได้แบ่งประเภทรางวัลพระปกเกล้าออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 รางวัลพระปกเกล้าสำหรับ อปท. ที่มีความเป็นเลิศ ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเภทที่ 2 รางวัลพระปกเกล้าสำหรับ อปท. ที่มีความเป็นเลิศ ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์

ประเภทที่ 3 รางวัลพระปกเกล้าสำหรับ อปท. ที่มีความเป็นเลิศ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม โดย

ส่วนในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของการประเมินนั้น วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานหนึ่งภายใต้สถาบันพระปกเกล้า ช่วยส่งเสริมสนับสนุนด้านการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในการพัฒนา อปท. และให้ข้อมูลข่าวสารด้านวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนการยกระดับความคิดในการบริหารจัดการ อปท. และ สร้างแรงจูงใจให้ อปท.มีความพร้อมในการบริหาร อปท.ของตนเองให้มีประสิทธิภาพ

หน่วยวิเคราะห์ในการประเมินนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยยึดกรอบแนวทางการประเมิน CIPP-I ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

(2) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเมืองพัทยา

ตารางสรุปรางวัลพระปกเกล้า 3 ประเภท

ประเด็นที่	ประเภทที่ 1 รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	ประเภทที่ 2 รางวัลความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์	ประเภทที่ 3 รางวัลความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม
1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนอื่นของ อปท.	การจัดการองค์กรเพื่อการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์	การจัดการองค์กรเพื่อการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม
2	การจัดบริการสาธารณะ	การส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของพลเมือง	การส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน
3	การบริหารการเงิน การคลัง และการงบประมาณ	-	-
4	กระบวนการกิจการสภาท้องถิ่น	-	-
5	การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร	-	-

โดยแต่ละประเภทรางวัลจะมีรายละเอียดตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

1.1.1.1 ประเภทที่ 1 รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้ อปท. ได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ในการปกครองท้องถิ่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใสในการบริหารงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของ อปท. ในองค์รวม ซึ่งคณะวิจัยจะประเมินใน 5 ประเด็น

ประเด็นที่ 1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนอื่นของ อปท. อาทิ แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นแผนงานโครงการกิจกรรมพัฒนาสุขภาพปีงบประมาณ 2561 แผนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. มีการแต่งตั้งผู้แทนกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในระดับจังหวัดเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนมีการประชุมคณะกรรมการเป็นประจำ (เฉพาะ อบจ. มีการแต่งตั้งผู้แทนกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในระดับจังหวัดเป็นคณะกรรมการประสาน แผนพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนมีการประชุมคณะกรรมการเป็นประจำ)

อปท. มีการแต่งตั้งผู้แทนกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในระดับจังหวัดเป็นคณะกรรมการติดตามและ ประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยหลายภาคส่วน และมีการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท. มีแนวทางที่เป็นรูปธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาคม รวมทั้งกลุ่มองค์กรชุมชนหลากหลายในพื้นที่ ตลอดจนกลุ่มสตรีและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหรือปรับแผนพัฒนาท้องถิ่น

อปท. แสดงบทบาทหลักในการประสานความร่วมมือการจัดทำแผนระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

ประเด็นที่ 2 การจัดบริการสาธารณะ เป็นการพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดบริการสาธารณะและการประเมินโครงการและบริการสาธารณะ

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. เปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน หน่วยงานราชการ และ อปท. มีส่วนร่วมใน การริเริ่มหรือเสนอโครงการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นก่อนเริ่มโครงการ, พิจารณาให้ความเห็นชอบ, ดำเนินการตามโครงการและกิจกรรม

อปท. มีการแต่งตั้งผู้แทนกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในระดับจังหวัดพื้นที่เป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยหลายภาคส่วน และมีการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นประจำ

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท. มีแนวทางและวิธีการกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะและการประเมินผลโดยเน้นการมี ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ประเด็นที่ 3 การบริหารการเงิน การคลัง และการงบประมาณ เป็นการประเมินแนวทาง การบริหารการเงินการคลังของ อปท. ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ, หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. มีกิจกรรมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นประจำ

อปท. มีแนวทางมีการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการให้สินบนหรือเงินพิเศษหรือความบันเทิงหรือความสะดวกสบายแก่เจ้าหน้าที่ และการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ (การวิ่งเต้นในทางมิชอบ) เพื่อผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องหรือบุคคลอื่นอย่างไม่เป็นธรรม

อปท. มีการจัดทำฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และงบประมาณในแต่ละปี ตลอดจนงบการเงินตามที่หน่วยตรวจสอบกำหนด และเผยแพร่แก่สาธารณชนอย่างน้อย 3 ปีย้อนหลัง

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท. ไม่มีประเด็นทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือกรณีร้องเรียนเรื่องทุจริตในชั้น การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มมากขึ้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ย้อนหลัง

ประเด็นที่ 4 กระบวนการกิจการสภาท้องถิ่น เป็นการประเมินผลดำเนินงานของสภาท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ในการเสนอข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ การพิจารณางบประมาณ และการติดตามตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหาร อปท.

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

สมาชิกสภา อปท. มีการยื่นกระทู้ถามคณะผู้บริหาร อปท.

สภา อปท. มีช่องทางเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภา อปท. และเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

สภา อปท. ตราข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและมีการตราข้อบัญญัติที่เสนอโดยกลุ่ม/องค์กรภาคประชาชน

ประเด็นที่ 5 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เป็นการประเมินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ การดาเนินงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ อปท. ไปยังสาธารณชนผ่านช่องทางต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็น ถึงความโปร่งใสของ อปท. ในการบริหารงานท้องถิ่น

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. มีช่องทางเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนาท้องถิ่น โครงการ/กิจกรรมที่ดำเนินการ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ข้อมูลรายรับรายจ่าย ข้อมูลการดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้าง ที่เป็นปัจจุบัน โดยประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา

อปท. มีวิธีการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของประชาชน หรือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับประชาชนได้ตลอดเวลา

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท. มีข้อมูลและผลดำเนินงานแก้ไขปัญหาจากข้อร้องเรียนของประชาชนและมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ

นอกจากนี้ อปท. จะต้องเสนอรายละเอียดข้อมูลตัวอย่างโครงการหรือกิจกรรมจำนวนไม่เกิน 3 โครงการพร้อมวีดีทัศน์หรือสื่อในลักษณะอื่นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

ตารางแสดงตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หมวด	จำนวน (ข้อ)	คะแนน	จำนวนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน	จำนวนตัวชี้วัดขั้นพัฒนา
หมวดที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนอื่นของ อปท.	7	27	2	5
หมวดที่ 3 การจัดบริการสาธารณะ	8	40	-	8
หมวดที่ 4 การบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น	12	44	7	5
หมวดที่ 5 กิจการสภาท้องถิ่น	4	16	1	3
หมวดที่ 6 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์	5	17	2	3
หมวดที่ 7 โครงการที่มีความโดดเด่นทางด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม	4	20	-	4
รวม	**40**	**164**	**12**	**28**

หมายเหตุ: การพิจารณาในรอบที่ 1 จะใช้ค่าคะแนน T-score ตามที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนด และ อปท. ที่ผ่านเข้ารอบจะต้องได้รับค่าคะแนนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานมากกว่าร้อยละ 80 และได้รับคะแนนในแต่ละหมวดไม่ น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของแต่ละหมวด

ตารางแสดงตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา

หมวด	จำนวน (ข้อ)	คะแนน	จำนวนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน	จำนวนตัวชี้วัดขั้นพัฒนา
หมวดที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนอื่นของ อปท.	6	22	2	4
หมวดที่ 3 การจัดบริการสาธารณะ	8	40	-	8
หมวดที่ 4 การบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น	9	29	4	5
หมวดที่ 5 กิจการสภาท้องถิ่น	4	16	1	3
หมวดที่ 6 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์	5	17	2	3
หมวดที่ 7 โครงการที่มีความโดดเด่นทางด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม	4	20	-	4
รวม	**36**	**144**	**9**	**27**

หมายเหตุ: การพิจารณาในรอบที่ 1 จะใช้ค่าคะแนน T-score ตามที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนด และ อปท. ที่ผ่านเข้ารอบจะต้องได้รับค่าคะแนนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานมากกว่าร้อยละ 80 และได้รับคะแนนในแต่ละหมวดไม่ น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของแต่ละหมวด

1.1.1.2 ประเภทที่ 2 รางวัลความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์

วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้ อปท. ใช้ทั้งกลไกเชิงสังคม เช่น กิจกรรมเสริมสร้างความสามัคคีในชุมชน กิจกรรมคุ้มครองสิทธิทางสังคม เป็นต้น และกลไกเชิงกฎหมาย ได้แก่ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทร่วมกัน หรือการใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชน หรือการรวมกลุ่มบุคคลที่น่าเคารพเชื่อถือของชุมชน ซึ่งคณะวิจัยจะประเมินใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 การจัดการองค์กรเพื่อการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์ เป็นการพิจารณาประเมินภาวะผู้นำ การให้ความสำคัญและการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ กลไกการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับภารกิจในการส่งเสริมให้เกิดสันติสุขและความสมานฉันท์

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. มีการกำหนดวิสัยทัศน์ /พันธกิจ/ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์

อปท. มีกิจกรรมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถ ด้านการป้องกันความขัดแย้งภายในชุมชน

อปท. มีกิจกรรมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถ ด้านการการจัดการความขัดแย้งภายในชุมชน

อปท. มีกิจกรรมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถด้าน การเสริมสร้างความสามัคคีภายในชุมชน

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท. มีการจัดทำฐานข้อมูลสถิติสถานการณ์ความรุนแรง หรือสถานการณ์ความขัดแย้งภายในชุมชนท้องถิ่น เช่น สถิติสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว สถานการณ์เด็กวัยรุ่นตีกัน สถานการณ์ปัญหาทะเลาะวิวาท เป็นต้น

อปท. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือ มีการมอบหมายให้หน่วยงาน/ คณะกรรมการ/ บุคคล ใน องค์กรหรือพื้นที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ในพื้นที่

ประเด็นที่ 2 การส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของพลเมือง เป็นการพิจารณาประเมินกิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน ทั้งในรูปแบบการส่งเสริมการเรียนรู้โดยทั่วไป การเสริมสร้างความสามารถเฉพาะทาง การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ค่านิยมอื่น ๆ และที่สำคัญการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพ และขจัดความขัดแย้งในสังคม

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. มีการโครงการ/กิจกรรม เกี่ยวกับการปลูกฝังจิตสำนึกและการสร้างความเป็นพลเมืองของท้องถิ่น

อปท. มีโครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับ การส่งเสริมความมีวินัย ค่านิยมประชาธิปไตย การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือเคารพความแตกต่างหลากหลายให้แก่ประชาชน

อปท. มีโครงการกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการป้องกัน/ การจัดการความขัดแย้ง หรือการเสริมสร้างความสามัคคีภายในชุมชน

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท. มีกรณีข้อพิพาทและความรุนแรงระหว่างประชาชนภายในพื้นที่ลดลง สำหรับการประเมินผลกระทบตามหลักความเป็นนวัตกรรม (Innovativeness), หลักประสิทธิผล (Effectiveness), การนำไปใช้ในบริบทพื้นที่อื่น(Replicaability /Transferability) นั้น อปท. จะต้องเสนอรายละเอียดและหลักฐานเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมจำนวนอย่างน้อย 3 โครงการ พร้อมวีดีทัศน์หรือสื่ออื่น โดยจะต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้

- การประยุกต์ใช้ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมในการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์
- การเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- การแก้ไขข้อพิพาทของชุมชนด้วยหลักยุติธรรมชุมชน

ตารางแสดงตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หมวดตามแบบสอบถาม	จำนวน (ข้อ)	คะแนนในแต่ละหมวด
หมวดที่ 2ก ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา	8	8
หมวดที่ 2ข การจัดการองค์การเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ของ อปท.	6	30
หมวดที่ 3 การเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของพลเมือง	6	30
หมวดที่ 4 โครงการที่มีความโดดเด่นด้านเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์	4	20
รวม	**24**	**88**

หมายเหตุ: การพิจารณาในรอบที่ 1 จะใช้ค่าคะแนน T-score ตามที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนด และ อปท. ที่ ผ่านเข้ารอบจะต้องได้รับค่าคะแนนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานมากกว่าร้อยละ 80 และได้รับคะแนนในแต่ละหมวดไม่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของแต่ละหมวด

ตารางแสดงตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา

หมวดตามแบบสอบถาม	จำนวน (ข้อ)	คะแนนในแต่ละหมวด
หมวดที่ 2ก ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา	8	8
หมวดที่ 2ข การจัดการองค์การเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและามสมานฉันท์ของ อปท.	6	30
หมวดที่ 3 การเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของพลเมือง	6	30
หมวดที่ 4 โครงการที่มีความโดดเด่นด้านเสริมสร้างสันติสุขและามสมานฉันท์	4	20
รวม	**24**	**88**

หมายเหตุ: การพิจารณาในรอบที่ 1 จะใช้ค่าคะแนน T-score ตามที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนด และ อปท. ที่ ผ่านเข้ารอบจะต้องได้รับค่าคะแนนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานมากกว่าร้อยละ 80 และได้รับคะแนนในแต่ละหมวดไม่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของแต่ละหมวด

1.1.1.3 ประเภทที่ 3 รางวัลความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม

รางวัลความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคมมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ อปท. รู้จักทำงานแบบประสานพลังจนเกิดความร่วมมือและประสานงานเพื่อให้กิจกรรม/โครงการของ อปท. เกิดประสิทธิภาพ วิธีการเสริมสร้างเครือข่าย ประกอบด้วย หลายวิธีการ เช่น การติดต่อสื่อสาร การประสานงานสม่ำเสมอ การแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือประสบการณ์เพื่อเรียนรู้ร่วมกัน การวางแผนและดำเนินกิจกรรมร่วมกัน การแบ่งปันทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งมีเกณฑ์การประเมิน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 การจัดการองค์กรเพื่อการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม เป็นการพิจารณาประเมินภาวะผู้นำ การให้ความสำคัญและการเตรียมความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ กลไกการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับภารกิจในการส่งเสริมให้เกิด เครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินงาน

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. มีการกำหนดวิสัยทัศน์ /พันธกิจ/ นโยบาย/ ยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม

อปท. มีกิจกรรมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถด้าน การเสริมสร้างเครือข่าย หรือการทำงานในรูปแบบเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น ๆ เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท.มีความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการและความร่วมมือแบบเป็นทางการในลักษณะบันทึกข้อตกลงร่วม (MOU) กับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ภาคประชาสังคม หรือ องค์กรภาคเอกชน

อปท. มีความร่วมมือกับองค์กรในต่างประเทศ อาทิ การทำโครงการ/กิจกรรมร่วมกัน หรือร่วมเป็นสมาชิกสมาคม ชมรม หรือการมีความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ (เช่น ความร่วมมือลักษณะบ้านพี่เมืองน้อง) หรือความร่วมมือในรูปแบบอื่น ๆ

ประเด็นที่ 2 การส่งเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน เป็นการพิจารณาประเมินกิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของประชาชน ทั้งในรูปแบบการส่งเสริมการเรียนรู้โดยทั่วไป การเสริมสร้างความสามารถเฉพาะทาง การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ค่านิยมอื่น ๆ และที่สำคัญ การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองท้องถิ่น

เกณฑ์การประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

อปท. มีกิจกรรมในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถด้าน การเสริมสร้างเครือข่าย หรือการทำงานในรูปแบบเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น ๆ

เกณฑ์การประเมินภาพรวม (Summative Assessment)

อปท. มีเครือข่ายอาสาสมัครและเครือข่ายประชาชนในด้านต่าง ๆ และมีส่วนร่วมดำเนินงานกับ อปท. อย่างใกล้ชิด ในการประเมินผลกระทบเป็นการพิจารณาตามโครงการหรือกิจกรรมจำนวนอย่างน้อย 3

โครงการที่ อปท. เสนอมาพร้อมวีดีทัศน์ที่แสดงถึงความเป็นเลิศทางด้านการสร้างเครือข่ายร่วมกับภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคประชาสังคมซึ่งสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของ อปท.

ตารางแสดงตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หมวดตามแบบสอบถาม	จำนวน (ข้อ)	คะแนนในแต่ละหมวด
หมวดที่ 2ก ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา	8	8
หมวดที่ 2ข การจัดการองค์การเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ของ อปท.	4	20
หมวดที่ 3 การเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของพลเมือง	2	10
หมวดที่ 4 โครงการที่มีความโดดเด่นด้านเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์	4	20
รวม	**18**	**58**

หมายเหตุ: การพิจารณาในรอบที่ 1 จะใช้ค่าคะแนน T-score ตามที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนด และ อปท. ที่ ผ่านเข้ารอบจะต้องได้รับค่าคะแนนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานมากกว่าร้อยละ 80 และได้รับคะแนนในแต่ละหมวดไม่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของแต่ละหมวด

ตารางแสดงตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/เมืองพัทยา

หมวดตามแบบสอบถาม	จำนวน (ข้อ)	คะแนนในแต่ละหมวด
หมวดที่ 2ก ตัวชี้วัดขั้นพัฒนา	8	8
หมวดที่ 2ข การจัดการองค์การเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ของ อปท.	4	20
หมวดที่ 3 การเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของพลเมือง	2	10
หมวดที่ 4 โครงการที่มีความโดดเด่นด้านเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์	4	20
รวม	**18**	**58**

หมายเหตุ: การพิจารณาในรอบที่ 1 จะใช้ค่าคะแนน T-score ตามที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนด และ อปท. ที่ ผ่านเข้ารอบจะต้องได้รับค่าคะแนนตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานมากกว่าร้อยละ 80 และได้รับคะแนนในแต่ละหมวดไม่น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของแต่ละหมวด

1.1.2 รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ประจำปี 2559 - 2561

รางวัลพระปกเกล้าได้มอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ประจำปี พ.ศ. 2559 - 2561 รายละเอียด ดังนี้

1.1.2.1 รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ประจำปี 2559

ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 6 แห่ง

1. เทศบาลเมืองกระบี่ อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่
2. เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด
3. เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
4. เทศบาลตำบลยางเนิ้ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
5. องค์การบริหารส่วนตำบลต้าผามอก อำเภอลอง จังหวัดแพร่
6. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกิ่ว อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี

ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ จำนวน 2 แห่ง

1. เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
2. เทศบาลตำบลกำแพง อำเภอละงู จังหวัดสตูล

ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม จำนวน 9 แห่ง

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
2. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
3. เทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
4. เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
5. เทศบาลตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่
6. เทศบาลตำบลป่าสัก อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
7. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร
8. องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
9. องค์การบริหารส่วนตำบลสันกลาง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

1.1.2.2 รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ประจำปี 2560

ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 7 แห่ง

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง
3. เทศบาลเมืองกระบี่ อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่
4. เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
5. เทศบาลตำบลยางเนิ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่
6. องค์การบริหารส่วนตำบลตำนาน อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง
7. องค์การบริหารส่วนตำบลต้าผามอก อำเภอลอง จังหวัดแพร่

ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ จำนวน 3 แห่ง

1. เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
2. เทศบาลตำบลป่าบอน อำเภอป่าบอน จังหวัดพัทลุง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่

ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม จำนวน 13 แห่ง

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล
3. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
4. เทศบาลตำบลบ้านแฮด อำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น
5. เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
6. เทศบาลตำบลกระสัง อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์
7. เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
8. เทศบาลตำบลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
9. เทศบาลตำบลกำแพง อำเภอละงู จังหวัดสตูล
10. องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
11. องค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลาไชย อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี
12. องค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี
13. องค์การบริหารส่วนตำบลยางขี้นก อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี

1.1.2.3 รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศ ประจำปี 2561

ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 9 แห่ง

1. เทศบาลนครภูเก็ต อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต
2. เทศบาลนครยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา
3. เทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
4. เทศบาลตำบลป่าไผ่ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน
5. เทศบาลตำบลนาอ้อ อำเภอเมือง จังหวัดเลย
6. องค์การบริหารส่วนตำบลสระตะเคียน อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา
7. องค์การบริหารส่วนตำบลตำนาน อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุง
8. องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี
9. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง

ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ จำนวน 2 แห่ง

1. เทศบาลตำบลกระสัง อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เทศบาลตำบลท่าสาป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม จำนวน 11 แห่ง

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เทศบาลเมืองบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี
3. เทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น
4. เทศบาลตำบลบ้านแฮด อำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น

5. เทศบาลตำบลชมภู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่
6. เทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน
7. เทศบาลตำบลป่าสัก อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
8. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองมะเขือ อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น
9. องค์การบริหารส่วนตำบลเสม็ดใต้ อำเภอคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา
10. องค์การบริหารส่วนตำบลร่องเคาะ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง
11. องค์การบริหารส่วนตำบลกำแพง อำเภอละงู จังหวัดสตูล

1.1.3 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ

รางวัลพระปกเกล้าทองคำ เป็นรางวัลที่ริเริ่มขึ้นเพื่อเป็นแรงจูงใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้า มีการพัฒนาต่อยอดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และสร้างสรรค์นวัตกรรมทางการบริหารงานท้องถิ่นอยู่เสมอ รางวัลพระปกเกล้าทองคำเป็นเครื่องหมายเชิดชูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารงานและตอบสนองความต้องการของประชาชนและพื้นที่อย่างโดดเด่นต่อเนื่อง รวมถึงมีการสร้างสรรค์ นวัตกรรมทางการบริหารงานใหม่ ๆ อันเป็นแบบอย่างที่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้ากำหนดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้าทองคำทุก ๆ 2 ปี โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549

รางวัลพระปกเกล้าทองคำ แบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเภทที่ 2 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างสันติสุขและ ความสมานฉันท์

ประเภทที่ 3 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม

คุณสมบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเข้าร่วมโครงการ

1. ต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้าในระดับเป็นเลิศ ในประเภทเดียวกันมาแล้ว 2 ครั้ง ในระยะเวลา 5 ปี

2. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ

เกณฑ์การมอบรางวัลพระปกเกล้าทองคำแบ่งเป็น 2 ลักษณะ โดยต้องผ่านเกณฑ์ขั้นพื้นฐานก่อนจึงจะได้รับการพิจารณาเกณฑ์ขั้นนวัตกรรม ของรางวัลพระปกเกล้าทองคำในแต่ละ ประเภทรางวัลฯ ดังนี้

1.1.3.1 เกณฑ์ขั้นพื้นฐาน

เกณฑ์ขั้นพื้นฐาน	คำอธิบาย	การประเมิน
1. การทุจริตคอรัปชั่น	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีกรณีทุจริตคอรัปชั่น หรือการฟ้องร้องที่เกี่ยวข้องกับทุจริตคอรัปชั่น อันเชื่อได้ว่ามีมูล - ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อยู่ระหว่างการถูกพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง)	สอบถามข้อมูลจาก -กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น -สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เกณฑ์ขั้นพื้นฐาน	คำอธิบาย	การประเมิน
		-สำนักงาน ป.ป.ช. -สำนักงาน ป.ป.ท.
2. การดำเนินการตามภารกิจหน้าที่	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายอาทิ - จัดให้มีห้องข้อมูลข่าวสารบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งมีวิธีการหรือแนวทางที่ทำให้ข้อมูลทันสมัย และเข้าใช้บริการได้ง่าย - จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของท้องถิ่นที่แสดงถึงการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนรายรับรายจ่ายของท้องถิ่น รวมทั้งมีการเผยแพร่ให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบ - มีประกาศจัดซื้อจัดจ้าง ติดบอร์ดประชาสัมพันธ์ ของหน่วยงาน หรือลงเว็บไซต์หน่วยงาน รวมทั้งมีการเผยแพร่ให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบ - อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้	พิจารณาจาก -เอกสารข้อมูลเบื้องต้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งมา -ตรวจสอบเบื้องต้น จากเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น -การลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ของคณะกรรมการฯ

1.1.3.2 เกณฑ์ขั้นนวัตกรรม (Innovation)

เกณฑ์นวัตกรรม	คำอธิบาย	การประเมิน
ด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	- จำนวนโครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอเป็นเรื่องที่สะท้อนให้เห็นมิติความโปร่งใสในการบริหารงาน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีจำนวนโครงการหรือ กิจกรรมที่โดดเด่นอย่างเหมาะสม ไม่น้อยเกินไป และควรเป็นโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งเป็นที่รู้จักโดยทั่วไป - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ มีลักษณะต่อเนื่อง ให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ไม่ใช่เป็นลักษณะชั่วคราวหรือเฉพาะกิจ - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอสะท้อนให้เห็นถึงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์หรือเป็นนวัตกรรม ทั้งนี้ ถ้ามีความเหมือนกับที่อื่นจะต้องสามารถบอกถึงความแตกต่างจากที่อื่น และบอกถึงลักษณะเฉพาะของตนเองได้ - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอควรสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง ซึ่งส่งเสริมหรือให้บทบาทของ	พิจารณาจาก - เอกสารข้อมูลเบื้องต้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งมา - การลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ของคณะกรรมการฯ - การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับประชาชน กลุ่ม หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - การเข้าพบผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกณฑ์นวัตกรรม	คำอธิบาย	การประเมิน
	ประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ มิใช่เพียงการรับประโยชน์เท่านั้น - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอควรเป็นกิจกรรมที่แตกต่างจากกิจกรรมที่ได้เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้า ความแตกต่างนั้นอาจเป็นกิจกรรมใหม่ หรือมีการพัฒนากิจกรรมเดิมให้มีความต่อเนื่องยั่งยืน ไม่หยุดอยู่กับที่	
ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์	- จำนวนโครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอเป็นเรื่องที่สะท้อนให้เห็นมิติด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และมีจำนวนโครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่นอย่างเหมาะสม ไม่น้อยเกินไป - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ มีลักษณะต่อเนื่องให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ไม่ใช่เป็นลักษณะชั่วคราวหรือเฉพาะกิจ - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ สะท้อนให้เห็นถึงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์หรือเป็นนวัตกรรม ทั้งนี้ ถ้ามีความเหมือนกับที่อื่นจะต้องสามารถบอกถึงความแตกต่างจากที่อื่นและบอกถึงลักษณะเฉพาะของตนเองได้ - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ ควรสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ โดยมิได้พึ่งพาระบบการจัดการความขัดแย้งของระบบ ราชการ และมีผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ควรเป็นการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ในเชิงป้องกันการเกิดความขัดแย้งในพื้นที่ มีการให้ความสำคัญ กับบริบทหรือสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ตามความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรมหรือปัจจัยที่เป็นมูลเหตุเบื้อง หลังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมนั้นขึ้นมา - โครงการหรือกิจกรรมที่โดดเด่น ซึ่งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ ควรเป็นกิจกรรมที่แตกต่างจากกิจกรรมที่ได้เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้า ความแตกต่างนั้นอาจเป็นกิจกรรมใหม่ หรือมีการพัฒนากิจกรรมเดิมให้มีความต่อเนื่องยั่งยืนไม่หยุดอยู่กับที่	พิจารณาจาก - เอกสารข้อมูลเบื้องต้น ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งมา - การลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ของคณะกรรมการฯ - การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับประชาชน กลุ่ม หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - การเข้าพบผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกณฑ์นวัตกรรม	คำอธิบาย	การประเมิน
ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม	- จำนวนเครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอเป็นเรื่องที่ สะท้อนให้เห็นมิติด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และมีจำนวนเครือข่าย หรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่นอย่างเหมาะสม - ไม่น้อยเกินไป - เครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอมีลักษณะต่อเนื่องให้เกิดความยั่งยืนในการดำเนินงาน ไม่ใช่เป็นลักษณะชั่วคราว หรือเฉพาะกิจ เครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ สะท้อนให้เห็นถึงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์หรือเป็นนวัตกรรม ทั้งนี้ถ้ามีความเหมือนกับที่อื่นจะต้องสามารถบอก ถึงความแตกต่างจากที่อื่นและบอกถึงลักษณะเฉพาะของเครือข่ายตนเองได้ - เครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่น ซึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ ควรเป็นเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ริเริ่มให้เกิดเครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายขึ้น - เครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ ต้องมีการ ดำเนินงานต่าง ๆ ให้เห็นเป็นรูปธรรม ไม่ใช่อยู่ในระยะเริ่มต้นหรือเริ่มก่อตั้งเครือข่ายเท่านั้น - เครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ มีการทำงาน ในลักษณะ Partnership เติมเต็มซึ่งกันและกัน มีหน้าที่ร่วมมือกันอย่างชัดเจน ไม่ใช่ขับเคลื่อนงาน ไปได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น - เครือข่ายหรือกิจกรรมเครือข่ายที่โดดเด่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ ควรเป็นกิจกรรมที่แตกต่างจากกิจกรรมที่ได้เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้า ความแตกต่างนั้นอาจเป็นกิจกรรมใหม่ หรือมีการพัฒนากิจกรรมเดิมให้มี ความต่อเนื่องยั่งยืนไม่หยุดอยู่กับที่	พิจารณาจาก - เอกสารข้อมูลเบื้องต้น ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งมา - การลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ของคณะกรรมการฯ - การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับประชาชน กลุ่ม หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - การเข้าพบผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.4 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2557 2559 และ 2561

รางวัลพระปกเกล้าทองคำได้มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2557 2559 และ 2561 รายละเอียด ดังนี้

1.1.4.1 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2557

ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 6 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี
2. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
3. เทศบาลเมืองสีคิ้ว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา
4. เทศบาลตำบลหนองล่อง อำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน
5. เทศบาลตำบลพนา อำเภอพนา จังหวัดอำนาจเจริญ
6. องค์การบริหารส่วนตำบลส้าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน

ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม จำนวน 6 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่
2. เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
3. เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด
4. เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร
5. เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
6. เทศบาลตำบลเมืองบางขลัง อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย

1.1.4.2 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2559

ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 6 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล
2. เทศบาลตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
3. เทศบาลตำบลเวียงสา อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน
4. เทศบาลตำบลแม่สะเรียง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
5. เทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง
6. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฟ้าหลวง อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

ด้านเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ จำนวน 1 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลเมืองปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี

ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม จำนวน 10 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย
3. เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น
4. เทศบาลนครนนทบุรี อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

5. เทศบาลนครภูเก็ต อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต
6. เทศบาลนครยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา
7. เทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
8. เทศบาลเมืองหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
9. เทศบาลเมืองเขาสามยอด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี
10. เทศบาลตำบลบ้านฝาง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น

1.1.4.3 รางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี 2561

ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 5 แห่ง

1. เทศบาลเมืองกระบี่ อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่
2. เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
3. เทศบาลตำบลยางเนิ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่
4. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกิ่ว อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี
5. องค์การบริหารส่วนตำบลต้าผามอก อำเภอลอง จังหวัดแพร่

ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ จำนวน 2 แห่ง

1. เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย
2. เทศบาลตำบลกำแพง อำเภอละงู จังหวัดสตูล

ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม จำนวน 7 แห่ง

1. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เทศบาลตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่
3. เทศบาลตำบลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
4. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร
5. องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
6. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
7. องค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

1.2 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) มีพันธกิจหลักประการหนึ่งคือการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทิศทางการกระจายอำนาจของประเทศ และจากนโยบายของ ก.ก.ถ. ที่กำหนดให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มมีการมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งที่ผ่านมาการคัดเลือกองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีนั้นมีการกำหนดเกณฑ์และดำเนินการจัดสรรเงินรางวัลโดยคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัล

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการตรวจประเมินตลอดจนตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสถาบันการศึกษา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีมติให้กำหนดประเภทรางวัลการบริหารจัดการที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นจำนวน 3 ประเภท ได้แก่

(1) รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประเภทโดดเด่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะ หรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการต่อยอดการปฏิบัติงานในเชิงคุณภาพ และมีผลสำเร็จในการบริหารจัดการ การจัดบริการสาธารณะ หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

(2) รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประเภททั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและเปิดโอกาสให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงกว้างได้รับการประเมินและคำแนะนำจากคณะกรรมการประเมินรางวัล เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะของตนเองต่อไปในอนาคต

(3) รางวัลผลคะแนนผ่านเกณฑ์การประเมินในรอบการประเมินของสถาบันการศึกษาตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ฯ กำหนด

1.2.1 เกณฑ์การประเมินสำหรับรางวัลประเภทโดดเด่น

การให้คะแนนการประเมินรางวัลประเภทโดดเด่น ประกอบไปด้วย

(1) คิดจากคะแนนภาพรวมของ LPA โดยมีสัดส่วนคะแนนให้เท่ากับ	ร้อยละ 10
(2) การประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ดี จำนวน 24 ข้อ รวม 120 คะแนน และจะปรับสัดส่วนคะแนนให้เท่ากับ	ร้อยละ 55
(3) การประเมินโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 1 โครงการ จำนวน 7 ข้อ รวม 35 คะแนน และจะปรับสัดส่วนคะแนนให้เท่ากับ	ร้อยละ 35

การประเมินตามเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย

(1) ความโปร่งใสและหลักนิติธรรม (4 ข้อ)	20 คะแนน
(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายความร่วมมือ และกระจายอำนาจให้ชุมชน (5 ข้อ)	25 คะแนน
(3) การปรับปรุงภารกิจ ลดขั้นตอน และการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน (3 ข้อ)	15 คะแนน
(4) การจัดการแบบมืออาชีพ (4 ข้อ)	20 คะแนน
(5) ประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ (5 ข้อ)	25 คะแนน
(6) ความพึงพอใจของประชาชน (3 ข้อ)	15 คะแนน
รวมทั้งสิ้น (24 ข้อ) **รวม**	**120 คะแนน**

โครงการนวัตกรรมท้องถิ่น 1 โครงการ ประกอบด้วย

(1) ความครบถ้วนของข้อมูล (1 ข้อ)		5 คะแนน
(2) ความสอดคล้องกับปัญหา (1 ข้อ)		5 คะแนน
(3) การสร้างความร่วมมือ (1 ข้อ)		5 คะแนน
(4) ผลผลิตของนวัตกรรม (1 ข้อ)		5 คะแนน
(5) ผลลัพธ์ของนวัตกรรม (1 ข้อ)		5 คะแนน
(6) เผยแพร่แบ่งปันนวัตกรรม (1 ข้อ)		5 คะแนน
(7) ความต่อเนื่องของนวัตกรรม (1 ข้อ)		5 คะแนน
รวมทั้งสิ้น (7 ข้อ)	**รวม**	**35 คะแนน**

เกณฑ์การประเมินสำหรับรางวัลประเภททั่วไป

การให้คะแนนการประเมินรางวัลประเภททั่วไป ประกอบไปด้วย

(1) คิดจากคะแนนภาพรวมของ LPA โดยมีสัดส่วนคะแนนให้เท่ากับ	ร้อยละ 10
(2) การประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ดี จำนวน 22 ข้อ รวม 110 คะแนน และจะปรับสัดส่วนคะแนนให้เท่ากับ	ร้อยละ 55
(3) การประเมินโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 1 โครงการ จำนวน 5 ข้อ รวม 25 คะแนน และจะปรับสัดส่วนคะแนนให้เท่ากับ	ร้อยละ 35

การประเมินตามเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย

(1) ความโปร่งใสและหลักนิติธรรม (4 ข้อ)		20 คะแนน
(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายความร่วมมือ และกระจายอำนาจให้ชุมชน (5 ข้อ)		25 คะแนน
(3) การปรับปรุงภารกิจ ลดขั้นตอน และการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน (3 ข้อ)		15คะแนน
(4) การจัดการแบบมืออาชีพ (3 ข้อ)		15 คะแนน
(5) ประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ (4 ข้อ)		20 คะแนน
(6) ความพึงพอใจของประชาชน (3 ข้อ)		15 คะแนน
รวมทั้งสิ้น (22 ข้อ)	**รวม**	**110 คะแนน**

โครงการนวัตกรรมท้องถิ่น 1 โครงการ ประกอบด้วย

(1) ความครบถ้วนของข้อมูล (1 ข้อ)		5 คะแนน
(2) ความสอดคล้องกับปัญหา (1 ข้อ)		5 คะแนน
(3) การสร้างความร่วมมือ (1 ข้อ)		5 คะแนน
(4) ผลผลิตของนวัตกรรม (1 ข้อ)		5 คะแนน
(5) ผลลัพธ์ของนวัตกรรม (1 ข้อ)		5 คะแนน
รวมทั้งสิ้น (5 ข้อ)	**รวม**	**25 คะแนน**

1.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2561

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2561 มีรายละเอียด ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประเภทโดดเด่น

รางวัลที่ 1 เทศบาลนครยะลา อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา
รางวัลที่ 2 เทศบาลนครรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี
รางวัลที่ 3 เทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ประเภทโดดเด่น

รางวัลที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลที่ 2 เทศบาลตำบลป่าเซ่า อำเภอเมืองอุตรดิตถ์ จังหวัดอุตรดิตถ์
รางวัลที่ 3 เทศบาลตำบลเขาชัยสน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลนาอ้อ อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลวังหามแห อำเภอขาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 เทศบาลนครอุดรธานี อำเภอเมืองอุดธานี จังหวัดอุดรธานี
รางวัลที่ 2 เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
รางวัลที่ 3 เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา จังหวัดสงขลา
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

รางวัลเทศบาลตำบล ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 เทศบาลตำบลกลางดง อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย
รางวัลที่ 2 เทศบาลตำบลวังดิน อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน
รางวัลที่ 3 เทศบาลตำบลป่าบอน อำเภอป่าบอน จังหวัดพัทลุง
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลกุดจิก อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลชะมาย อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลดอนยายหอม อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม

รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลบางกะดี อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลบ้านคลอง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเมืองแก อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเวียงสา อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลสันผักหวาน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

รางวัลองค์การบริหารส่วนตำบล ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผาปุ้ม อำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
รางวัลที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลชัยบุรี อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง
รางวัลที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง อเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลกองแขก อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ก๊า อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลดงมูลเหล็ก อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลจำปาโมง อำเภอบ้านผือ จังหวัดอุดรธานี
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสนิท อำเภอจอมพระ จังหวัดสุรินทร์
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลไกรนอก อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง อำเภอบางกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลดอยงาม อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสวรรค์ อำเภอนาด้วง จังหวัดเลย
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลสุขไพบูลย์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประเภทโดดเด่น

รางวัลที่ 1 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
รางวัลที่ 2 เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
รางวัลที่ 3 เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ประเภทโดดเด่น

รางวัลที่ 1 เทศบาลตำบลเขาชัยสน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง
รางวัลที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ อำเภอบางประกัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
รางวัลที่ 3 เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลคลองท่อมใต้ อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลชัยบุรี อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 เทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง
รางวัลที่ 2 เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี
รางวัลที่ 3 เทศบาลเมืองหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองตาคลี อำเภอตาคลี จังหวัดนครสวรรค์
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จังหวัดสตูล

รางวัลเทศบาลตำบล ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 เทศบาลตำบลหงาว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
รางวัลที่ 2 เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
รางวัลที่ 3 เทศบาลตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลบ้านสวน อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลสรรพยา อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลงิม อำเภอปง จังหวัดพะเยา
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลท่ายาง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

รางวัลองค์การบริหารส่วนตำบล ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร
รางวัลที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยเกตุ อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร
รางวัลที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลเขาชัยสน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทับ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลต้าผามอก อำเภอลอง จังหวัดแพร่
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลเปือ อำเภอเชียงกลาง จังหวัดน่าน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประเภทโดดเด่น

รางวัลที่ 1 เทศบาลนครยะลา อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา
รางวัลที่ 2 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
รางวัลที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา จังหวัดสงขลา
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองทุ่งสง อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช

รางวัลเทศบาลตำบล ประเภทโดดเด่น

รางวัลที่ 1 เทศบาลตำบลท่าคันโท อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
รางวัลที่ 2 เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
รางวัลที่ 3 เทศบาลตำบลโพสะ อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลงิม อำเภอปง จังหวัดพะเยา

รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลแม่แรง อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

รางวัลองค์การบริหารส่วนตำบล ประเภทโดดเด่น

รางวัลที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลวังหามแห อำเภอขาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร
รางวัลที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลผักไหม อำเภอห้วยทับทัน จังหวัดศรีสะเกษ
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทับ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลหัวง้ม อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 เทศบาลนครภูเก็ต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต
รางวัลที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ จังหวัดแพร่
รางวัลที่ 3 เทศบาลเมืองพัทลุง อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองชัยภูมิ อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ
รางวัลชมเชย เทศบาลเมืองบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
รางวัลชมเชย เทศบาลนครตรัง อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง

รางวัลเทศบาลตำบล ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 เทศบาลตำบลทุ่งคอก อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี
รางวัลที่ 2 เทศบาลตำบลทุ่งหัวช้าง อำเภอทุ่งหัวช้าง จังหวัดลำพูน
รางวัลที่ 3 เทศบาลตำบลงิ้ว อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลควนขนุน อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลบ้านไร่ อำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลขาณุวรลักษบุรี อำเภอขาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลชำสูง อำเภอชำสูง จังหวัดขอนแก่น
รางวัลชมเชย เทศบาลตำบลควนเนียง อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา

รางวัลองค์การบริหารส่วนตำบล ประเภททั่วไป

รางวัลที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองมะเขือ อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น
รางวัลที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลจอมจันทร์ อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน
รางวัลที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตาแต้ม อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลแก้วแสน อำเภอนาบอน จังหวัดนครศรีธรรมราช
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลศาลาลัย อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลกุดจิก อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลรั้วใหญ่ อำเภอเมืองสุพรรณบุรี
รางวัลชมเชย องค์การบริหารส่วนตำบลสำโรง อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา

1.2.3 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความมุ่งมั่นในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จึงพิจารณาให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ถึงปี พ.ศ.2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บริหารราชการด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต และเพื่อยกย่องประกาศเกียรติคุณ ให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล) และไม่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครเข้าร่วมกิจกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.

การพิจารณาตัดสินให้รางวัล ดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ การประเมินจากเอกสาร และการประเมินภาคสนาม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับการประเมินภาคสนาม ต้องผ่านการประเมินจากเอกสาร ตามเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการฯ กำหนดก่อน

การประเมินจากเอกสาร พิจารณาจากใบสมัครพร้อมหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence Based) ไม่ว่าจะเป็นสำเนาเอกสาร/ภาพถ่ายหรือหลักฐานอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีมาตรการ/แนวทาง/โครงการ/กิจกรรม หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อป้องกันการทุจริตบนพื้นฐานที่เป็นข้อเท็จจริง

เกณฑ์คะแนนการประเมินจากเอกสาร

มิติที่ 1 การปลูกและปลุกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต

1.1 การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่บุคลากรทั้งข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร ข้าราชการการเมืองฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่ประชาชนทุกภาคส่วนในท้องถิ่น

1.3 การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่เด็กและเยาวชน

มิติที่ 2 การบริหารราชการเพื่อป้องกันการทุจริต

2.1 มาตรการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ

2.2 มาตรการการใช้ดุลยพินิจและใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.3 การเชิดชูเกียรติแก่หน่วยงาน/บุคคลในการดำเนินกิจการ การประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นที่ประจักษ์

2.4 มาตรการจัดการในกรณีได้ทราบหรือรับแจ้งหรือตรวจสอบพบการทุจริต

มิติที่ 3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1 จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในช่องทางที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกขั้นตอน

3.2 การรับฟังความคิดเห็น การรับและตอบสนองเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประชาชน

3.3 การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติที่ 4 การเสริมสร้างและปรับปรุงกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 มีการจัดวางระบบและรายงานการควบคุมภายใน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

4.2 การสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติ หรือการบริหารราชการตามช่องทางที่สามารถดาเนินการได้

4.3 การส่งเสริมบทบาทการตรวจสอบของสภาท้องถิ่น

4.4 การพัฒนาเครือข่ายการป้องกันการทุจริต

การประเมินภาคสนาม โดยประเมินจากการตรวจเยี่ยมและรับฟังบรรยายสรุปผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสอบถามหน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่

รางวัล แบ่งเป็น 2 ประเภท

(1) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต จะได้รับโล่เชิดชูเกียรติของประธานกรรมการ ป.ป.ช.

(2) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ด้านการป้องกันการทุจริต จะได้รับเกียรติบัตรของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.2.3.1 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2557 - 2559

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2557

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี
2. เทศบาลนครพิษณุโลก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก
3. เทศบาลเมืองกระบี่ อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่
4. เทศบาลเมืองหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
5. เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
6. เทศบาลตำบลวังยาง อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร
7. เทศบาลตำบลเหมืองง่า อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน
8. องค์การบริหารส่วนตำบลนาขาม อำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม
9. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่พริก อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ด้านการป้องกันการทุจริต

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน
2. เทศบาลเมืองบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
3. เทศบาลตำบลไทรม้า อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
4. เทศบาลตำบลนาตาล่วง อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง
5. เทศบาลตำบลบางโขมด อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี
6. เทศบาลตำบลสามชุก อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี
7. องค์การบริหารส่วนตำบลแก่งหางแมว อำเภอแก่งหางแมว จังหวัดจันทบุรี
8. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอคีรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี
9. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2558

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
5. เมืองพัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
6. เทศบาลนครยะลา อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา
7. เทศบาลเมืองบ้านไผ่ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น
8. เทศบาลเมืองบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
9. เทศบาลเมืองปัตตานี อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี
10. เทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน
11. เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี
12. เทศบาลตำบลปะแต อำเภอยะหา จังหวัดยะลา
13. เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
14. เทศบาลตำบลบ่อหลวง อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่
15. เทศบาลตำบลยุโป อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา
16. เทศบาลตำบลวังกะ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
17. เทศบาลตำบลหนองล่อง อำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน
18. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสวรรค์ อำเภอนาด้วง จังหวัดเลย
19. องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี
20. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ไชยมงคล อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย
21. องค์การบริหารส่วนตำบลเสม็ดใต้ อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา
22. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตาแต้ม อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
23. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ด้านการป้องกันการทุจริต

1. เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย
2. เทศบาลนครภูเก็ต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต
3. เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
4. เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี
5. เทศบาลตำบลงิม อำเภอปง จังหวัดพะเยา
6. เทศบาลตำบลปากท่อ อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี
7. เทศบาลตำบลเมืองแก อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์
8. เทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
9. องค์การบริหารส่วนตำบลควนปริง อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง
10. องค์การบริหารส่วนตำบลคุ้งน้ำวน อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2559

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา
4. เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
5. เทศบาลตำบลตลาดเกรียบ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
6. เทศบาลตำบลท่าพระ อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
7. เทศบาลตำบลท่าสะอาด อำเภอเซกา จังหวัดบึงกาฬ
8. เทศบาลตำบลนาอ้อ อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย
9. เทศบาลตำบลประโคนชัย อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์
10. เทศบาลตำบลพระเสด็จ อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์
11. เทศบาลตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร
12. เทศบาลตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต
13. เทศบาลตำบลเมืองพาน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย
14. เทศบาลตำบลสันทราย อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย
15. องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่
16. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง
17. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
18. องค์การบริหารส่วนตำบลต้นมะม่วง อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี
19. องค์การบริหารส่วนตำบลตับเต่า อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย
20. องค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำรงค์ อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี
21. องค์การบริหารส่วนตำบลโนนประดู่ อำเภอสีดา จังหวัดนครราชสีมา
22. องค์การบริหารส่วนตำบลบางคูรัด อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี
23. องค์การบริหารส่วนตำบลบางพรม อำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม
24. องค์การบริหารส่วนตำบลบางวัน อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา
25. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น
26. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม
27. องค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง
28. องค์การบริหารส่วนตำบลวังนกแอ่น อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก
29. องค์การบริหารส่วนตำบลสูงเนิน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา
30. องค์การบริหารส่วนตำบลเสอเพลอ อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี
31. องค์การบริหารส่วนตำบลออย อำเภอปง จังหวัดพะเยา

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ด้านการป้องกันการทุจริต

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด
2. เทศบาลตำบลบางกระทุ่ม อำเภอบางกระทุ่ม จังหวัดพิษณุโลก
3. เทศบาลตำบลบ้านเหล่า อำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย

4. เทศบาลตำบลป่าไผ่ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน
5. เทศบาลตำบลพญาขัน อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง
6. เทศบาลตำบลภูผาม่าน อำเภอภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น
7. เทศบาลตำบลหนองบัว อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี
8. เทศบาลตำบลหอคำ อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ
9. องค์การบริหารส่วนตำบลดงสุวรรณ อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา
10. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
11. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสวรรค์ อำเภอนาด้วง จังหวัดเลย
12. องค์การบริหารส่วนตำบลในเตา อำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง
13. องค์การบริหารส่วนตำบลวังทับไทร อำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร
14. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกะท้าว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก

1.2.3.2 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต และได้คัดเลือกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นและที่ดี ด้านการป้องกันการทุจริต สมัครเข้ารับเลือกให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต เพื่อเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และขยายผลหรือขยายเครือข่ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2558

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี
3. เทศบาลนครรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี
4. เทศบาลเมืองกระบี่ อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่
5. เทศบาลเมืองหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
6. เทศบาลตำบลไทรม้า อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
7. เทศบาลตำบลนาตาล่วง อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง
8. เทศบาลตำบลบางโขมด อำเภอบ้านหมอ จังหวัดสระบุรี
9. เทศบาลตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
10. เทศบาลตำบลวังยาง อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร
11. เทศบาลตำบลสามชุก อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี
12. เทศบาลตำบลเหมืองง่า อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน
13. องค์การบริหารส่วนตำบลไกรใน อำเภอกงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย
14. องค์การบริหารส่วนตำบลนาขาม อำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม
15. องค์การบริหารส่วนตำบลนาหมอบุญ อำเภอจุฬาภรณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราชฯ
16. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่พริก อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
17. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง
18. องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต ประจำปี 2559

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา
3. เทศบาลนครภูเก็ต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต
4. เทศบาลนครยะลา อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา
5. เทศบาลเมืองบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
6. เทศบาลเมืองปัตตานี อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี
7. เทศบาลเมืองปู่เจ้าสมิงพราย อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ
8. เทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน
9. เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี
10. เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี
11. เทศบาลตำบลงิม อำเภอปง จังหวัดพะเยา
12. เทศบาลตำบลบ่อหลวง อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่
13. เทศบาลตำบลปะแต อำเภอยะหา จังหวัดยะลา
14. เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
15. เทศบาลตำบลวังกะ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
16. เทศบาลตำบลหนองล่อง อำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน
17. เทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
18. องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี
19. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ไชยมงคล อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย
20. องค์การบริหารส่วนตำบลเสม็ดใต้ อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา
21. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกี่ อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี
22. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตาแต้ม อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
23. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร

รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต ระยะที่ 2 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่
4. เทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
5. เทศบาลนครอุดรธานี อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี
6. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
7. เทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
8. เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
9. เทศบาลตำบลจันดี อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช
10. เทศบาลตำบลด่านซ้าย อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย
11. เทศบาลตำบลท่าช้าง อำเภอสว่างวีระวงศ์ จังหวัดอุบลราชธานี
12. เทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน

13. เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
14. เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร
15. เทศบาลตำบลหนองบัว อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
16. องค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น
17. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
18. องค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนา อำเภอมะนัง จังหวัดสตูล
19. องค์การบริหารส่วนตำบลปากโทก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก
20. องค์การบริหารส่วนตำบลโพนงาม อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์
21. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาด อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร
22. องค์การบริหารส่วนตำบลย่านยาว อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย
23. องค์การบริหารส่วนตำบลวังแดง อำเภอตรอน จังหวัดอุตรดิตถ์
24. องค์การบริหารส่วนตำบลส้าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน
25. องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี

บทที่ 2
การประเมินความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณตามเกณฑ์สากล

"หลักความโปร่งใส" เป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล และนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปโดยถูกต้อง ความน่าเชื่อถือทางการคลังของประเทศ ส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงต่อความต้องการของประชาชน และยังช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชันอีกด้วย จากเหตุผลดังกล่าวนี้องค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระดับสากล ได้เห็นพ้องในแนวทางที่จะร่วมกันสร้างกลไกธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณในระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกและหน่วยงานที่สนใจนำหลักการและแนวทางไปปฏิบัติ โดยในบทนี้จะได้กล่าวถึง ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับความโปร่งใสในทางการคลังและความโปร่งใสทางงบประมาณ (2.1) เกณฑ์ หรือตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณในระดับสากล (2.2)

2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับความโปร่งใสในทางการคลังและความโปร่งใสทางงบประมาณ

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงความโปร่งใสในทางการคลัง (2.1.1) และความโปร่งใสในงบประมาณ (2.1.2)

2.1.1 ความโปร่งใสในทางการคลัง

ความโปร่งใสทางการคลัง คือ การเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง การบัญชีภาครัฐและการคาดคะเนทางการคลังต่าง ๆ รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ และทันท่วงที ทั้งสามารถเปรียบเทียบข้อมูลที่เปิดเผยในต่างประเทศได้ เพื่อให้สาธารณชนสามารถประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลและต้นทุนกับประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคตได้ (Kopitz Craig, 1998)

นิยามข้างต้น สอดคล้องกับนิยามความโปร่งใสทางการคลังของ IMF กล่าวคือ ความโปร่งใสทางการคลัง หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต รวมถึงในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาลที่กำหนดนโยบายการคลังและเป้าประสงค์ และนิยามของ OECD (International Monetary Fund, 2007) กล่าวว่า การเปิดเผยเจตนารมณ์ของนโยบายภาครัฐ กระบวนการจัดทำ และการนำไปปฏิบัติให้เห็นผลสัมฤทธิ์ ถือเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งทางการคลัง และเป็นเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการมีเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและการมีธรรมาภิบาลที่ดี

2.1.2 ความโปร่งใสในงบประมาณ

หนึ่งในกิจกรรมของรัฐบาล คือ การจัดทำงบประมาณ เอกสารงบประมาณ และการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญ โดยมีการให้นิยามคำว่า ความโปร่งใสในงบประมาณ (Budget transparency) คือ การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนให้สาธารณชนได้รับรู้ในเวลาและวิธีการที่เหมาะสม (OECD, 2002) นอกจากนี้ ยังปรากฏคำนิยามเกี่ยวกับความโปร่งใสในงบประมาณ ด้วยว่า เป็นกระบวนการงบประมาณที่โปร่งใสจะต้องให้ข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยงบประมาณที่มีการจัดทำบัญชีพิเศษแยกออกมาเป็นการเฉพาะ โดยไม่ได้

นำเสนอในตัวเลขงบประมาณรวมแสดงถึงลักษณะที่ไม่โปร่งใส ในขณะที่งบประมาณที่มีการเปิดเผยและนำเสนอข้อมูลรวมที่ครบถ้วนต่อสาธารณชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำงบประมาณแสดงถึงลักษณะที่โปร่งใส

ความโปร่งใสทางงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลังและความน่าเชื่อถือของรัฐ และเป็นตัวชี้วัดที่ดีสำหรับความน่าเชื่อถือทางการคลังของประเทศ ประเทศที่มีความโปร่งใสทางการคลังในระดับสูงได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศสูงกว่าประเทศที่มีความโปร่งใสในการคลังในระดับต่ำ ซึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่า

2.2 เกณฑ์ หรือตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณในระดับสากล

ความโปร่งใสทางการคลัง มีการขับเคลื่อนอย่างจริงจังในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาจากหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ ดังนี้

2.2.1 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา(Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) ได้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ ขึ้นในปี ค.ศ.2001 โดยได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับเอกสารงบประมาณ โดยกำหนดหลักการที่ใช้ในการอ้างอิงไว้ 3 ประการ (ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, 2562) คือ

1. เนื้อหาและเอกสารงบประมาณที่ควรต้องมี เช่น รายงานงบประมาณล่วงหน้า (Pre-budget report) รายงานการคลังรายเดือน (Monthly report) รายงานการคลังระยะยาว (Long - term report)

2. ข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผย (Specific disclosures) อาทิ สมมติฐานทางเศรษฐกิจ รายงานรายจ่ายภาษี

3. แนวปฏิบัติหรือมาตรฐานส่งเสริมการจัดทำรายงานให้มีคุณภาพ (Integrity, control accountability)

นอกจากนั้น OECD ยังได้วางระบบถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย 1) การจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง 2) การกำหนดสมมุติฐานทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม 3) การจัดทำงบประมาณแบบบนสู่ล่าง 4) การลดอำนาจในการควบคุมการจัดทำงบประมาณจากส่วนกลาง 5) การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ 6). การใช้แนวทางการบริหารทางการเงินยุคใหม่ในการจัดทำงบประมาณ

ทั้งนี้ได้มีการจัดทำข้อแนะนำในเรื่องธรรมาภิบาลของการงบประมาณ (Budgetary Governance) ซึ่งกำหนดหลักการปฏิบัติที่ดีไว้ 10 ประการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกแบบ บังคับใช้ ปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยอยู่ภายในหลักสำคัญ คือ เน้นการเปิดเผยเอกสารงบประมาณและข้อมูลอย่างโปร่งใสและเข้าถึงง่าย และเน้นให้การนำเสนองบประมาณมีความชัดเจน ผ่านกระบวนการหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายและสามารถยับยั้งกลไกการใช้ช่องทางนอกงบประมาณที่ซ่อนเร้นอยู่ได้

ซึ่งหลักธรรมาภิบาลการงบประมาณที่ดี 10 ประการประกอบด้วย

1. การบริหารจัดการงบประมาณต้องมีความชัดเจน มีความน่าเชื่อถือ และมีความแน่นอน นอกจากนี้ยังมีการออกแบบเพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังที่ยั่งยืน

2. การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลมีการกำหนดยุทธศาสตร์และความสำคัญในระยะปานกลาง

3. ออกแบบและวางแผนการใช้งบลงทุน (ที่มักมีระยะของโครงการเกินหนึ่งปีงบประมาณ) ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

4. สร้างหลักประกันในด้านการเปิดเผยเอกสารงบประมาณและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มีความโปร่งใสและสามารถเข้าถึงได้

5. จัดให้เกิดการแสดงความคิดเห็นและการโต้เถียงในเรื่องทางเลือกของการใช้งบประมาณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชน และองค์กรภาคประชาสังคม

6. นำเสนอบัญชีการเงินการคลังภาครัฐที่มีความครอบคลุม ถูกต้อง และเชื่อถือได้ โดยรวมถึงการนำเสนอโครงการภาครัฐที่ใช้แหล่งเงินทุนอื่น ๆ ด้วย

7. วางแผน บริหารจัดการ และการติดตามการใช้งบประมาณอย่างแข็งขัน

8. สร้างหลักประกันในด้านผลการดำเนินงาน การประเมิน และคุณค่าของงบประมาณที่ใช้ โดยเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ

9. ระบุ ประเมิน และบริหารจัดการ งบประมาณให้มีความยั่งยืนในระยะยาวและปัจจัยเสี่ยงทางการคลังอื่น ๆ

10. ส่งเสริมคุณภาพของการประมาณการทางด้านงบประมาณ การวางแผนทางการคลัง และการนำงบประมาณไปปฏิบัติ ด้วยการสร้างหลักประกันทางด้านคุณภาพ ซึ่งรวมถึงการตรวจประเมินโดยอิสระอย่างละเอียดลออ

โดยเฉพาะในส่วนของประเด็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแสดงความคิดเห็นและการโต้เถียงในเรื่องทางเลือกของการใช้งบประมาณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชน และองค์กรภาคประชาสังคม มีการกำหนดไว้ (OECD, 2012) ดังนี้

ก) มีการเปิดโอกาสให้รัฐสภาและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีส่วนร่วมกับกระบวนการงบประมาณในทุกขั้นตอนที่สำคัญตามความเหมาะสม

ข) อำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของรัฐสภา ประชาชน และองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงการจัดให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับความสำคัญของการใช้จ่าย โอกาส และความคุ้มค่าของงบประมาณด้วย

ค) ต้องมีการให้ความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ และผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับอันเกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ

ง) ต้องมีการตรวจสอบให้แน่ใจว่า การตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับงบประมาณนั้น ได้ดำเนินการตามกรอบและหลักเกณฑ์ด้านงบประมาณอย่างครบถ้วน

อนึ่งแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ (Best Practices in Budget Transparency) ของ OECD สามารถเปรียบเทียบกับหลักความโปร่งใสของ IMF ได้ แต่ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน เป็นเพียงหลักการอ้างอิงเท่านั้น

2.2.2 International Budget Partnership (IBP)

International Budget Partnership (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2560,หน้า 153-159) หรือองค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูล การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ตรงต่อความต้องการของประชาชน และยังช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชันลดลง

การทำงานของ IBP อยู่ภายใต้ฐานคติที่ยึดถือร่วมกันดังนี้ 1. การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณและการนำงบประมาณไปใช้เพื่อตอบสนองต่อประชาชนจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนมีความเข้าใจและเข้าร่วมจัดทำงบประมาณเท่านั้น 2. การเข้าร่วมของภาคประชาสังคมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายและกระบวนการงบประมาณเท่านั้นโดยเข้าร่วมทั้งในขั้นตอนการก่อรูป การนำไปปฏิบัติ การกำกับติดตาม และการใช้จ่ายงบประมาณ 3. รัฐบาลมีหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการงบประมาณอย่างครอบคลุมและไม่รอช้า พร้อมกับเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ 4. รัฐบาลมีหน้าที่ในการสร้างความมั่นใจว่ากองทุนสาธารณะที่มีอยู่จะถูกนำไปใช้เพื่อขจัดความยากจนเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด 5. กองทุนสาธารณะควรจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์เป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับคนจนและผู้ด้อยโอกาส

IBP ได้วางหลักการไว้ว่า ความรับผิดชอบทางงบประมาณจะเกิดขึ้นได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับสามเสาหลัก ดังนี้

เสาหลักที่ 1 ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Budget Transparency) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปิดนโยบายข้อมูลทางด้านงบประมาณได้อย่างครบถ้วน

เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน (Public Participation in the budget process)

เสาหลักที่ 3 การมีสถาบันที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลที่เข้มแข็ง (Strong formal oversight institutions) จากฝ่ายนิติบัญญัติและจากสถาบันการตรวจสอบ

สามเสาหลักดังกล่าวนี้ต้องทำงานร่วมกันในการสร้างกลไกที่เอื้อให้เกิดความรับผิดชอบทางงบประมาณ หากขาดเสาหลักใดเสาหลักหนึ่งจะส่งผลต่อการทำงานของเสาหลักอื่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสำคัญของเสาหลักที่ 2 ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสของงบประมาณ IBP ได้วางหลักไว้ว่าในการพิจารณาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ (international budget, 2011) ดังนี้

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ จำเป็นที่จะต้องครอบคลุมกระบวนการทุกส่วน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในช่วงใดช่วงหนึ่งจึงไม่เพียงพอ เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นเงินของรัฐ หรือของประชาน ควรจะต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

2. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสามารถที่จะตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณเหล่านั้นว่าเป็นไปตามกรอบงบประมาณ และสอดคลองกับขนาดของเศรษฐกิจหรือไม่ เพียงใด

3. ควรมีการเปิดเผยข้อมูลทางด้านงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลอย่างเป็นปัจจุบัน ทันกาล เพื่อให้ประชาชนทราบว่า รัฐบาลกำลังดำเนินการใด ๆ

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นควรที่จะเกิดขึ้นก่อนที่รัฐบาลจะดำเนินการตัดสินใจในการใช้จ่ายด้านงบประมาณ

5. รัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงรุก ไม่ใช่เพียงการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น

6. รัฐบาลจำเป็นต้องอธิบายให้ประชาชนได้เข้าว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะส่งผลต่อการตัดสินใจในการใช้จ่ายด้านงบประมาณอย่างไร

7. ควรจัดให้มีกลไกการช่วยเหลือโดยศาล ในกรณีที่ประชาชนรู้สึกว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณนั้นถูกเพิกเฉย

กิจกรรมที่สำคัญของ IBP ได้แก่ การร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายในการส่งเสริมให้ประชาชนประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ การกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ การเฝ้าระวังมิให้มีการคอร์รัปชัน รวมทั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายเพื่อให้สาธารณชนได้รับประโยชน์ ทั้งในระดับของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ IBP ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากหลาย ๆ ประเทศ โดยกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่ได้รับความร่วมมือจากหลากหลายประเทศทั่วโลกและเป็นกิจกรรมที่มีส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณในระดับท้องถิ่นนั้น (international budget, 2017) ได้แก่

(1) โครงการ ความร่วมมือระดับโลกเพื่อความรับผิดชอบทางสังคม หรือ GPSA เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมและการนำนวัตกรรมที่เรียกว่า Civic Technology เข้ามาใช้เป็นตัวช่วย โดยเป้าหมายของ GPSA คือ กรแบ่งปันข้อมูลและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณในประเทศต่าง ๆ รวมถึงการขยายผลไปสู่การมีส่วนร่วมทางงบประมาณในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

(2) การสัมมนาในโครงการ Participatory Budget Project (PBP) ซึ่งเป็นโครงการที่สนับสนุนกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความแข็งแข็งให้กับประชาธิปไตย โดยเริ่มก่อนตั้งขึ้นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา มีการดำเนินงานหลัก ๆ คือ 1) การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคกับท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม 2) ห้องปฏิบัติการสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) การสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ภายในชุมชน เพื่อประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ

การมีส่วนร่วมในทางงบประมาณ เป็นการให้อำนาจโดยตรงแก่ประชาชน เป็นเครื่องมือในทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่สามารถทำให้เห็นความต้องการและการลำดับความสำคัญในผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของประชาชน โดยกลยุทธ์ในการจัดกิจกรรมในโครงการ PBP กำหนดว่า รัฐบาลจะต้องออกแบบกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมมากที่สุด โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เคยใช้สิทธิออกเสียงในกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้จะต้องเริ่มต้นจากการแต่งตั้งผู้นำจากสมาชิกของชุมชนท้องถิ่น ในการทำหน้าที่เป็นผู้นำ อันจะช่วยชี้แนะโครงการให้กับประชาชน ทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง

แม้จะเห็นได้ชัดว่า โอกาสในการเติบโตของการดำเนินการตามงบประมาณแบบมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่ในทุกระดับของรัฐบาล แต่การปฏิบัติดังกล่าว ดูจะมีประโยชน์และคุณค่ามากที่สุดในระดับรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีการดำเนินการดังนี้

- การใช้นวัตกรรมด้านเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการสร้างแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณได้อย่างง่ายดายและสามารถลดต้นทุนและอำนวยความสะดวกในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม แพลตฟอร์มที่ได้รับความนิยม เช่น EU-funded Empatia ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสหภาพยุโรป มาจัดทำกระบวนการแบบครบวงจรซึ่งตอบสนองการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของท้องถิ่นได้ดี

- รัฐบาลใช้ข้อมูลที่ได้รับผ่านทางออนไลน์ในการปรับปรุงและพัฒนาการตัดสินใจด้านงบประมาณ เพื่อช่วยให้รัฐบาลมีความรอบครอบและมีกรอบความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น

- การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นนวัตกรรมของประชาธิปไตยอย่างหนึ่งที่ได้รับความนิยมไปทั่วโลก โดยมีบริบทและกระบวนการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ แต่ละท้องถิ่น โดยรัฐบาลไม่ว่าจะในระดับกลางหรือท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์จากกระบวนการมีสวนร่วมของประชาชน ทำให้การจัดทำงบประมาณมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

นอกจากนี้ IBP ยังได้จัดทำ The Open Budget Index หรือ OBI ซึ่งในปัจจุบันได้รับการยอมรับจากหลายประเทศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศอีกหลาย ๆ แห่งด้วย

เครื่องมือ OBI อยู่ในรูปของแบบสอบถามสำหรับการประเมิน “ระดับการเปิดเผยของกระบวนการงบประมาณ” โดยมีการประเมิน 8 ด้าน (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2560, หน้า 156-158) ดังนี้

1. ถ้อยคำแถลงก่อนจัดทำงบประมาณ ได้แก่ ฐานคติในการจัดทำงบประมาณ ประมาณการรายรับ - รายจ่าย ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

2. ข้อเสนอในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นโยบายในภาพรวมของรัฐบาลและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณที่จะถึง

3. แผนงบประมาณที่มีสถานะเป็นกฎหมาย ได้แก่ แผนสรุปภาพรวมของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. รายงานผลการดำเนินงานระหว่างปี เป็นการจัดทำรายงานเพื่อแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายรับที่จัดเก็บได้ รายจ่ายและหนี้ที่เกิดขึ้น โดยจัดทำรายงานเพื่อแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายรับที่จัดเก็บได้ รายจ่ายและหนี้ที่เกิดขึ้น โดยจัดทำรายงานออกมาเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส

5. การจัดทำรายงานเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานในช่วงกลางปี โดยฝ่ายบริหารควรตีพิมพ์รายงานดังกล่าวออกเผยแพร่ อันประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาวะเศรษฐกิจที่กระทบต่อการดำเนินนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณตามที่วางไว้

6. รายงานผลการดำเนินงานในช่วงสิ้นปีงบประมาณ รัฐบาลจะต้องสรุปผลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการคลัง พร้อมกับรายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับการจัดทำโครงการตามที่กำหนดไว้ในแผน

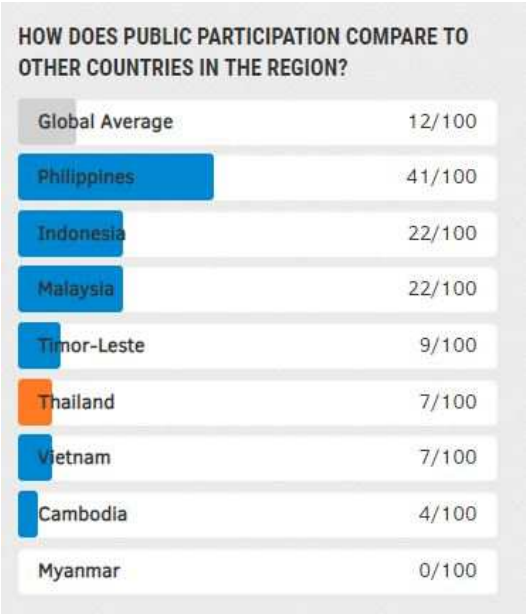
7. รายงานผลการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายด้านงบประมาณจากองค์กรอิสระ

8. รายงานงบประมาณสำหรับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่รายงานทั้ง 7 ฉบับข้างต้นสู่ประชาชน เป็นการปรับปรุงรายงานฉบับจริงให้สั้น กระชับมากขึ้นและสามารถเข้าใจได้ง่าย

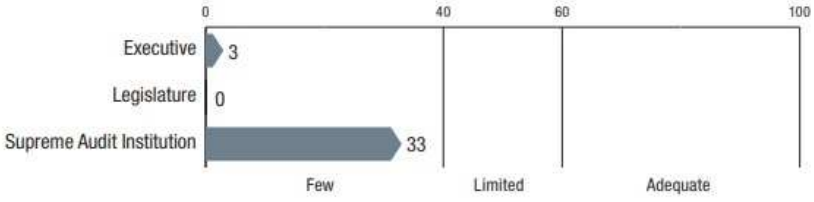
โดยผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยที่ประเมินโดย IBP มีดังนี้

1. รายงานผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ ปี พ.ศ.2560





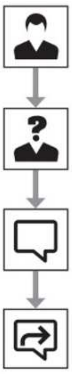
องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศด้านงบประมาณ (IBP) รายงานผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ ประจำปี 2560 โดยประเทศไทยได้ 56 คะแนนเพิ่มขึ้น 14 คะแนน จากปี 2558 เนื่องจากในรอบปีที่ผ่านมา สำนักงบประมาณได้พัฒนาและจัดทำเอกสารที่แสดงข้อมูลทั้งทางด้านการคลัง การงบประมาณ ที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น และนำออกเผยแพร่ให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย



การเปิดเผยด้านงบประมาณเพียงอย่างเดียวนั้น ไม่มีความเพียงพอ สำหรับการกำกับดูแลความโปร่งในด้านงบประมาณ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการวัดระดับการมีส่วนร่วมของประชนในการจัดทำงบประมาณ จะประเมินจากระดับที่รัฐบาลให้โอกาสแก่สาธารณชนในการเข้ามา

มีส่วนร่วมในกระบวนการทางด้านงบประมาณ โดยโอกาสดังกล่าวจะต้องได้รับตลอดกระบวนการ ซึ่งในประเทศองค์กรที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมาที่สุด คือ องค์กรที่เป็นสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ในทางตรงกันข้าม องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นกลับเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมากจนถึงไม่ได้เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมเลย (international budget, 2017)

การสำรวจการเปิดเผยด้านงบประมาณนั้น ใช้เกณฑ์การวัดที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาโดยองค์กรต่าง ๆ เช่น สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IMF) องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD), องค์การระหว่างประเทศของสถาบันตรวจสอบสูงสุด (INTOSAI) และองค์กรริเริ่มระดับโลกเพื่อความโปร่งใสทางการคลัง (GIFT) (สำนักงบประมาณ, 2561)



การสำรวจขึ้นอยู่กับการออกแบบแบบสอบถามของแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นการออกแบบจากผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลในประเทศนั้น ๆ

การตอบแบบสอบถาม แบบไม่ระบุชื่อ จะช่วยให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น

จากนั้น IBP จะเชิญรัฐบาลของประเทศนั้นมาให้ความเห็น และพิจารณาการสำรวจข้อคิดเห็นของประชาชน ก่อนที่จะสรุปผลการสำรวจในที่สุด

IBP จะนำความเห็นต่าง ๆ ไปวิเคราะห์ความสอดคล้องและความแตกต่างของผลการสำรวจในหลาย ๆ ประเทศ

2. ผลการประเมินความรับผิดชอบทางงบประมาณ ปี พ.ศ.2558

Country	Transparency	Public Participation	Oversight by legisiature	Oversight by supreme audit institution
Cambodia	8	8	43	58
Indonesia	59	35	82	75
Malaysia	46	4	70	50
Myanmar	2	6	27	25
Philippines	64	67	36	92
Thailand	**42**	**42**	**30**	**75**
Vietnam	18	42	61	75
Average (102 Countries)	45	25	48	65
MAX (Countries)	88 (New Zezland)	83 (South Karea)	94 (Norway)	100 (U.S., Sweden, etc.)

กล่าวคือ คะแนนมากกว่า 60 คะแนนขึ้นไป หมายถึง ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่เพียงพอ คะแนนที่ได้เท่ากับหรือน้อยกว่า 60 คะแนน หมายถึง ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เพียงพอ โดยคะแนนในช่วง 41- 60 ถือว่าอยู่ในระดับค่อนข้างจำกัด และคะแนนอยู่ในช่วง 21-40 ถือว่า อยู่ในระดับค่อนข้างน้อย และสุดท้ายคะแนนในช่วง 0-20 อยู่ในระดับแทบจะไม่มีหรือไม่มีเลย

เอกสาร	มีการจัดทำหรือไม่? เอกสาร	ผลการประเมิน
คำแถลงประกอบงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Statement)	มี - วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	เพียงพอ (Substantial)
ข้อเสนองบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ (ร่าง) เอกสารงบประมาณ) (Executive's Budget Proposal and supporting documents)	มี - ร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - เอกสารประกอบรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 (ฉบับร่าง) - คำแถลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	จำกัด (Limited)
เอกสารงบประมาณ (ตาม พรบ.) (Enacted Budget)	มี - พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	เพียงพออย่างมาก (Extensive)
เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน (Citizens Budget)	มี - เวปไซต์ People's Watch สำนักงบประมาณ (จัดทำโดย สำนักงบประมาณ)	จำกัด (Limited)
รายงานการคลังภายในปี (In-Year Report)	มี - รายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังประจำเดือน (จัดทำโดย สศค.) - รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง (จัดทำโดย สศค.)*	จำกัด (Limited)
รายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review)	ไม่มี (กรมบัญชีกลางมีการจัดทำรายงานผลการรับ-จ่ายเงิน และฐานะเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นประจำทุกเดือน และประมาณการเงินสดรับ-เงินสดจ่าย และฐานะเงินการคลังบัญชีเงินที่ 1 เป็นประจำทุกไตรมาส เพื่อใช้ในการบริหารเป็นการภายในเท่านั้น)*	-
รายงานการคลังสิ้นปี (Year-End Report)	ไม่มี (มี**) (กรมบัญชีกลางมีการจัดทำหนังสือสถิติการคลังเป็นประจำทุกปีงบประมาณ [ล่าสุดฉบับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2558])*	-
รายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report)	ไม่มี	-

จากผลการประเมินพบว่า ประเทศไทยยังขาดการนำเสนอข้อมูลสำคัญ เช่น

1). ขาดการนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายไปข้างหน้า (อย่างน้อย 2 ปีงบประมาณ

2). ขาดการนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายไปข้างหน้าที่จำแนกตามรายโครงการ

3). ขาดการนำเสนอประมาณการรายรับของรัฐบาลไปข้างหน้าที่จำแนกตามประเภทของรายรับ

4). ขาดการนำเสนอองค์ประกอบของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ อย่างครบถ้วน

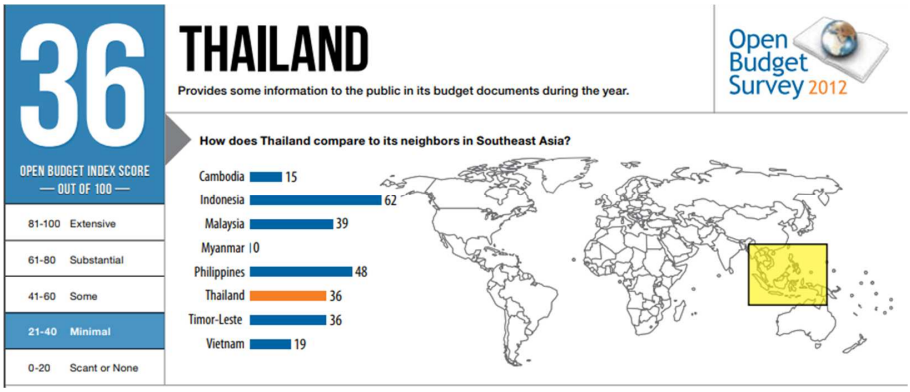
5). ขาดการนำเสนอข้อมูลภาษีอย่างครบถ้วน

6). ขาดการนำเสนอความเชื่อมโยงของร่างงบประมาณที่นำเสนอกับเป้าหมายการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาต่อเนื่องมากกว่า 1 ปี เป็นต้น

3. ดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Index) ปี 2012

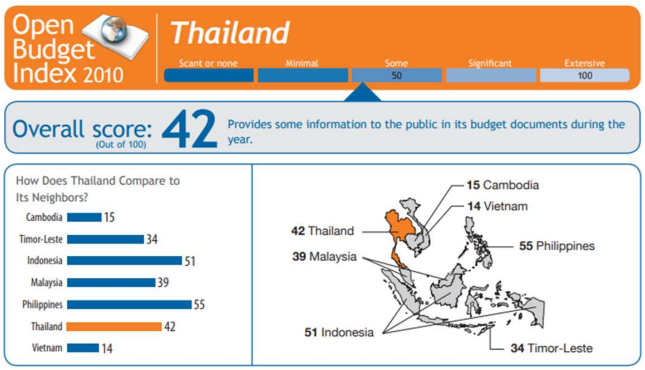
ในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้รับคะแนนจากการจัดทำ “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส “ เพียง 36 จาก 100 คะแนนเต็ม ซึ่งสะท้อนภาพรวมของความโปร่งใสในกระบวนการกำหนด จัดสรร และตรวจสอบการใช้

งบประมาณของรัฐและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเรื่องนี้ ประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ (International Budget Partnership, 2012)



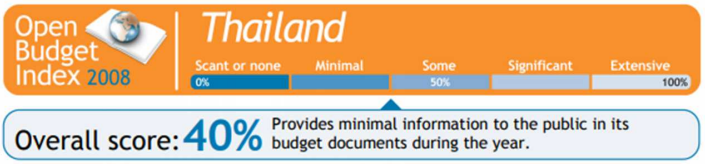
4. ดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Index) ปี 2010

ในปี พ.ศ.2553 ประเทศไทยได้รับคะแนนจากการจัดทำ “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส (ดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ)” 42 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ผลคะแนนดังกล่าวเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่ารัฐบาลของไทยมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณและกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลให้ประชาชนได้รับทราบ อันถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลอย่างหนึ่งที่มีต่อประชาชน (International Budget Partnership, 2010)



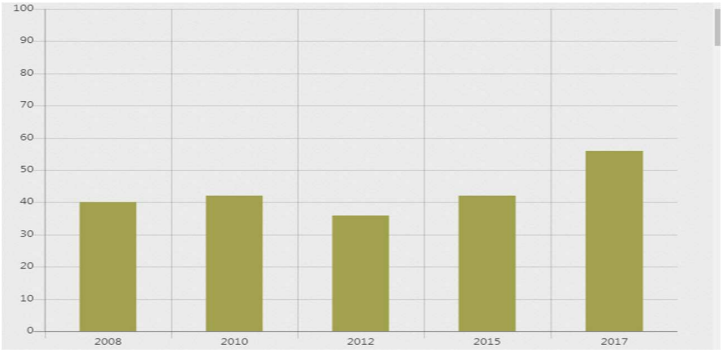
5. ดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Index) ปี 2008

ในปี พ.ศ.2551 ประเทศไทยได้รับคะแนนจากการจัดทำ “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส “ 40 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน (International Budget Partnership, 2008)



6. การเปรียบเทียบดัชนีการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทยในช่วงปี 2008 - 2017

ประเทศไทยได้รับคะแนนการจัดทำดัชนีการเปิดเผยงบประมาณของประเทศ โดยมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของคะแนนอย่างต่อเนื่อง (International Budget Partnership, 2018)



สรุปคะแนน OBI ของประเทศไทย			
การสำรวจรอบปี	คะแนน OBI	อันดับ	จำนวนประเทศที่สำรวจ
2008	40	45	85
2010	42	53	94
2012	36	66	100
2015	42	65	102
2017	56	37	115

Region	Regional Average OBI		
	2015	**2017**	**Change***
East Asia & Pacific	41	44	3
Eastern Europe& Central Asia	54	55	1
Latin America & Caribbean	50	50	1
Middle East & North Africa	21	20	-1
South Asia	42	46	5
Sub-Saharan Africa	39	29	-11
Western Europe & Unitred States	74	73	-1
All Countries	**45**	**43**	**-2**

การเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Index) ของประเทศไทย ในการสำรวจรอบปี 2017 ซึ่งประเทศไทยมีคะแนนเพิ่ม 14 คะแนน และอันดับดีขึ้น 28 อันดับ จากปี 2015

การสำรวจการเปิดเผยงบประมาณให้ความสำคัญกับ 3 มิติหลัก ได้แก่ 1. ความโปร่งใสทางงบประมาณ สะท้อนการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณให้สาธารณชนรับทราบ ในกรอบระยะเวลาอันสมควร และให้

สาธารณชนเข้าถึงได้โดยง่าย 2. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ 3. การมีสถาบันติดตามตรวจสอบที่เข้มแข็ง จากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

โดยการที่ประเทศไทยได้คะแนนสูงขึ้นถึง 14 คะแนน เนื่องจากในรอบปีที่ผ่านมา สำนักงบประมาณได้พัฒนาและจัดทำเอกสารที่แสดงข้อมูลทางด้านการคลัง การงบประมาณ ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ผ่านอินเทอร์เน็ต ทำให้การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนทำได้โดยง่าย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ สำหรับไทยตั้งแต่ ปี 2017 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาทุกขั้นตอนซึ่งสำนักงานงบประมาณก็ได้มีการดำเนินการในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทั้งหน่วยรับงบประมาณ และสามารถขอตั้งงบประมาณได้ ทำให้งบประมาณที่จะจัดสรรลงในพื้นที่นั้น เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2561)

2.2.3 Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT)

องค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง (Global Initiative for Fiscal Transparency) โดยเป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดบรรทัดฐานร่วมกันในระดับสากลและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องทางด้านความโปร่งใสทางการคลัง โดยเอื้อให้เกิดความสอดคล้องกันของมาตรฐานต่าง ๆ ที่เดิมอาจมีความแตกต่างกันและก่อให้เกิดฉันทมติร่วมกันในเรื่องบทบาทของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ (Fiscal Transparency, 2562)

โดย GIFT ได้นำเสนอหลักการขั้นสูงของความโปร่งใสทางการคลัง เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้องที่ต้องปรับปรุง ในเรื่องขอบเขต ความสอดคล้องและความเชื่อมโยงของมาตรฐานและบรรทัดฐานทางด้านความโปร่งใสที่มีในปัจจุบัน

ในปี ค.ศ.2012 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองหลักการขั้นสูงของความโปร่งในทางการคลังและส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกนำมาใช้ โดยมีหลักการทั้งหมด 10 ข้อด้วยกัน คือ

1. ประชาชนมีสิทธิในการค้นหาและได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ กฎหมายควรรับรองการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ หากมีข้อยกเว้นก็ควรจำกัดเท่าที่จำเป็น

2. รัฐบาลควรเผยแพร่วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลังโดยรวมที่ชัดเจนและวัดได้ และควรออกรายงานความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ และมีคำอธิบายหากมีความแตกต่างจากแผนที่วางไว้

3. ควรมีการนำเสนอต่อสาธารณชนทั้งข้อมูลทางการเงินและข้อมูลที่มิใช่ทางการเงินที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และที่คาดการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับกิจรรมทางการคลัง ผลการดำเนินงาน ความเสี่ยงทางการคลัง สินทรัพย์และหนี้สินภาครัฐ

4. รัฐบาลควรแจ้งเป้าหมายในการดำเนินงานกับผลลัพธ์ที่ทำได้ และพยายามประเมินและเปิดเผยผลลัพธ์ต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่คาดการณ์ไว้กับที่เกิดขึ้นจริง

5. การดำเนินธุรกรรมทางการเงินทั้งหมดของภาครัฐควรต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยกฎหมายการควบคุม และวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริการการเงินภาครัฐ ควรเปิดเผยแก่สาธารณชนให้รับทราบ และควรได้รับการตรวจประเมินโดยอิสระอย่างละเอียด

6. รัฐบาลควรนิยามและระบุอย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ของการรายงาน ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ทางการเงินของภาครัฐบาลกับเอกชนควรเปิดเผย โดยปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และขั้นตอนที่ชัดเจน

7. บทบาทและความรับผิดชอบในการเพิ่มรายได้ การก่อหนี้สิน การใช้ทรัพยากร การลงทุน และการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะควรถูกระบุอย่างชัดเจนในกฎหมาย ทั้งระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เหลือ และระหว่างภาครัฐด้วยกัน

8. อำนาจหน้าที่ในการขึ้นภาษีและการก่อรายจ่ายสาธารณะควรต้องผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ ฝ่ายนิติบัญญัติควรได้รับอำนาจ หน้าที่ ทรัพยากร และข้อมูลที่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9. สถาบันการตรวจสอบขั้นสูงสุด (The Supreme Audit Institutions) ต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูล และมีทรัพยากรที่เพียงพอในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินและรายงานให้ประชาชนได้ทราบ

10. ประชาชนควรได้รับสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายสาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับการออกแบบนโยบายการคลังและการนำมาใช้

ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน GIFT ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง วิธีการใด ๆ ที่ประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในการกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณของรัฐบาลได้ถูกกำหนดไว้ในหลักการระดับสูง ด้านความโปร่งใสทางการคลัง การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 10 ประการ ในการที่จะให้ประชาชนและบุคคลผู้ไม่ใช่ภาครัฐได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายเพื่อการออกแบบและนำนโยบายทางการคลังไปปฏิบัติ

หลักการมีส่วนร่วมสาธารณะในนโยบายการคลัง เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้กำหนดนโยบายการคลังและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ได้ปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากความร่วมมือของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง ข้าราชการท้องถิ่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ รวมทั้งหน่วยงานทางกฎหมาย สถาบันตรวจสอบและตัวแทนจากภาคประชาชน ในการการอภิปรายเพื่อหาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลัง และกระบวนการงบประมาณของชาติ โดยข้อมูลในการดำเนินการนั้น ได้ถูกรวบรวมผ่านเว็บไซต์ ในหัวข้อร่าง “หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลัง” ในช่วงเดือนสิงหาคม - ตุลาคม ของปี 2558 โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการคลัง 10 ประการนั้น (fiscal transparency, 2562) ประกอบไปด้วย

1. การเข้าถึง (Accessibility) : รัฐต้องจัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเผยแพร่เอกสาร ข้อมูลทางงบประมาณที่สมบูรณ์และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในรูแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

2. การเปิดกว้าง (Openness) : รัฐต้องให้ข้อมูลที่ครบถ้วนและสามารถตอบสนองต่อจุดประสงค์ของการมีส่วนร่วมแต่ละขอบเขตได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของสาธารณะสามารถเกิดผลลัพธ์ได้อย่างแท้จริง

3. ความไม่เท่าเทียมกัน (Inclusiveness) : รัฐต้องจัดให้มีกลไกและวิธีการที่หลากหลาย เพื่อรองรับการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน หรือกลุ่มบุคคลที่อาจมีความแตกต่างทางด้านประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา ความพิการหรือความแตกต่างทางเพศ

4. การเคารพการแสดงออก (Respect for self-expression) : รัฐต้องอนุญาตและสนับสนุนบุคคลหรือชุมชนหรือผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงในการที่จะเลือกใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่บุคคลในกลุ่มเหล่านั้นต้องการ

5. ทันเวลา : รัฐต้องให้ระยะเวลาที่เพียงพอในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนโยบายทางการคลัง โดยจะต้องเพียงพอและทันต่อรอบงบประมาณในแต่ละครั้ง เนื่องจากในบางกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะต้องดำเนินการมากกว่าหนึ่งรอบ

6. ความลึก : การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นที่จะต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และแจ้งวัตถุประสงค์ของนโยบายแต่ละนโยบายที่เป็นตัวเลือกของรัฐบาล รวมถึงการระบุถึงผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

7. สัดส่วน : มีการผสมผสานกลไกในการมีส่วนรวมตามสัดส่วน และคำนึงถึงผลกระทบของปัญหาและนโยบายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

8. การพัฒนาอย่างยั่งยืน : ทุกหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช้รัฐ จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการจัดให้มีการมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อแบ่งปันความรู้ และการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับประชาชน โดยการจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องกระทำอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่า ข้อมูลที่ได้จะถูกนำกลับไปใช้ทบทวนในการตัดสินใจด้านนโยบายในทางการคลังและเพื่อปรับปรุงการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคต

9. Complementarity: การสร้างความมั่นใจในกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการกำกับดูแลและความรับผิดชอบ

10. การแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน : หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม และควรกระทำแลปฏิบัติตามกฎที่ตกลงไว้กับประชาชนเพื่อให้การมีส่วนร่วมนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ ภายใต้หลักการดังกล่าว ได้ระบุขยายความหลักการระดับสูงด้านความโปร่งใสทางการคลัง การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ ไว้ 10 ข้อ (fiscal transparency, 2562) คือ

1. ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับและให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการคลัง และเพื่อเป็นการรับประกันสิทธินี้ กฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ๆ ควรที่จะกำหนดข้อบังคับที่ชัดเจน เพื่อให้ประชานมีความพร้อมด้านข้อมูลทางการเงินโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

2. รัฐบาลควรจะเผยแพร่วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเกณฑ์การวัดผลสำหรับนโยบายการคลัง รวมถึงรายงานความคืบหน้าต่าง ๆ และความเป็นไปได้หรืออัตราการเปลี่ยนแปลงของแผนงานให้ประชาชนทราบ

3. ประชาชนควรได้รับทราบข้อมูลทางการเงินและที่ไม่ใช่การเงินทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงการคาดการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเงิน และผลการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน สินทรัพย์และหนี้สาธารณะของประเทศ โดยการนำเสนอข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากลและสองคล้องกับรายงานอื่น ๆ ที่สามารถรับรองความถูกต้องได้

4. รัฐบาลควรเผยแพร่และสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่กำลังดำเนินการ รวมถึงผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

5. การดำเนินกิจกรรม หรือธุรกรรมในทางการเงินทั้งหมดของภาครัฐ ควรมีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบในการควบคุมตรวจสอบการใช้ และการจัดการเงินสาธารณะนั้นด้วย

6. ควรมีการกำหนดบทบาท หน้าที่ให้กับหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน ในการที่จะตรวจสอบหรือรายงานความโปร่งใสทางด้านการคลังและการเงินสาธารณะในภาคประชนชนได้ทราบอย่างเปิดเผย

7. บทบาทและหน้าที่ในการเพิ่มรายได้หรือหนี้สินที่เกิดขึ้นจากการบริโภค การลงทุนและการจัดการทรัพยากรสาธารณะควรได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย

8. ผู้มีอำนาจในการขึ้นภาษี ควรได้รับอำนาจในสภานิติบัญญัติ ไม่ควรเพิ่มรายรับหรือรายจ่ายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกระบวนการงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติควรได้รับการมอบอำนาจในการจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

9. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรมีความเป็นอิสระตามกฎหมายจากผู้บริหารและมีอำนาจหน้าที่เข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรที่เหมาะสมในการตรวจสอบและรายงานต่อสาธารณชน ทั้งนี้ควรดำเนินการในลักษณะที่เป็นอิสระ มีความรับผิดชอบและโปร่งใส

10. ประชาชนควรมีสิทธิและควรมีโอกาสที่มีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายสาธารณะและการอภิปรายเกี่ยวกับการออกแบบและการนำนโยบายการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.4 Public expenditure and financial accountability (PEFA)

โครงการความรับผิดชอบทางด้านการเงินการคลังสาธารณะ ได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะโดยรวมของประเทศ ทั้งในด้านระบบรายจ่ายภาครัฐ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และความรับผิดชอบด้านการเงินการคลัง เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนและจุดแข็งในด้านการบริหารการเงินการคลังสาธารณะและนำไปสู่แผนการปรับปรุงของแต่ละประเทศ (อนันท์ บุญประเทือง, 2553)

PEFA Partners

ภายใต้กรอบความรับผิดชอบทางด้านการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA framework) ที่ถูกปรับปรุงล่าสุด ในปี ค.ศ.2016 ซึ่งครอบคลุมเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ ซึ่งได้จำแนกตาม 7 เสาหลักของการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ โดยมี 31 ตัวชี้วัด (World Bank, 2009, p.3-9) ดังนี้



เสาหลักที่ 1 ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (Budget reliability) ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด โดยเปรียบเทียบระหว่างรายรับและรายจ่ายรัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงกับที่ได้ประมาณการไว้ ในขณะที่มีการจัดทำงบประมาณ

เสาหลักที่ 2 ความโปร่งใสทางการคลัง (Transparency of public finances) ประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัดโดยพิจารณาจากข้อมูลในด้านการบริหารรายจ่ายภาครัฐว่า มีความครอบคลุม ต่อเนื่อง และสามารถเข้าถึงได้

เสาหลักที่ 3 การบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน (Management of assets and liabilities) ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด โดยสินทรัพย์จะต้องมีการบันทึกและบริหารจัดการที่ดี ความเสี่ยงทางการคลังจะต้องมีการประเมิน และหนี้สิน รวมถึงการค้ำประกันจะต้องมีการวางแผนและการติดตามที่ดี

เสาหลักที่ 4 การจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการคลังและการจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย (Policy-based fiscal strategy and budgeting) ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด โดยประเมินแผนการดำเนินงานและการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการคลังและงบประมาณตามแนวนโยบายของรัฐบาล และความเพียงพอของการคาดการณ์ทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและทางด้านการคลัง

เสาหลักที่ 5 ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ (Predictability and control in budget execution) ประกอบด้วยตัวชี้วัด 8 ตัว โดยประเมินระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่างบประมาณได้ถูกใช้ไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

เสาหลักที่ 6 การบันทึกบัญชีและการรายงาน (Accounting and reporting) ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด

เสาหลักที่ 7 การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก(External scrutiny and audit) ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด โดยประเมินระบบการกำกับและตรวจสอบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐจากผู้ตรวจสอบจากภายนอก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การประเมินความโปร่งใสทางกระบวนการงบประมาณ ของ PEFA จะไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณไว้โดยตรง แต่ก็พบว่า PEFA ยังได้กำหนดการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ รวมถึงความเกี่ยวข้องทางด้านการเมืองไว้ในตัวชี้วัด PI-17 ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่อยู่ในเสาหลักที่ 4 เรื่องตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ

ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยที่ประเมินโดย PEFA มีรายละเอียดดังนี้

ในปี ค.ศ.2008 ธนาคารโลกได้ประเมินผลการบริหารการเงินการคลังภาคสาธารณะของประเทศไทยโดยเริ่มต้นจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และเข้าพบหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลและหลักฐานที่จำเป็นผลลัพธ์การถูกประเมิน ดังนี้

A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ		**คะแนนเบื้องต้น**
PI-1	รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	B
PI-2	องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง	A
PI-3	รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดวงไว้ในงบประมาณ	A
PI-4	การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ	A

B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใส		**คะแนนเบื้องต้น**
PI-5	ความชัดเจนของงบประมาณ	B
PI-6	ความครบถ้วนและเข้าใจง่ายของข้อมูลในเอกสารงบประมาณ	B
PI-7	ขอบเขตของการดำเนินงานภาครัฐที่ไม่มีการรายงาน	B+
PI-8	ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและ อปท.	D+
PI-9	การกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลังอันอาจเกิดจากหน่วยงานภาคสาธารณะที่ไม่ใช่รัฐบาล	A
PI-10	การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ	C

C. วงจรงบประมาณ **1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย**		**คะแนนเบื้องต้น**
PI-11	ความเป็นระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	A

PI-12	การวางแผนทางการคลัง นโยบายรายจ่าย และงบประมาณระยะปานกลาง	C
2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ		
PI-13	ความโปร่งใสของภาระและจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่าย	A
PI-14	ประสิทธิผลในการจดทะเบียนภาษีและการประเมินภาษี	B
PI-15	ประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษี	A
PI-16	การจัดหาแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร	A
PI-17	การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการดุลเงินสด หนี้สินและการค้ำประกันหนี้	B+
PI-18	ประสิทธิผลในการควบคุมรายจ่ายงบบุคลากร	B
PI-19	การแข่งขัน คุ้มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง	B
PI-20	ประสิทธิผลของการจัดการด้านการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่งบบุคลากร	C+
PI-21	ประสิทธิผลของการจัดการด้านการตรวจสอบภายใน	C+
3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน		
PI-22	ความทันการณ์และความสม่ำเสมอของรายงานการเงินในภาพรวม	C+
PI-23	ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่หน่วยบริการสาธารณะได้รับ	B
PI-24	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการคลังภายในปีงบประมาณ	B+
PI-25	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี	C+
4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก		
PI-26	ขอบเขต ลักษณะและการติดตามผลของการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ	B
PI-27	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภา	B+
PI-28	การพิจารณารายงานการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา	D

ประเทศไทยได้เริ่มต้นการปฏิรูปการบริหารการเงินการคลังสาธารณะมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของกรอบการประเมินความรับผิดชอบทางการเงินการคลังภาคสาธารณะ คือ การเสนอแนะเป้าหมายพร้อมทั้งแนวทางการประเมินผลการบริหารการเงินการคลังภาคสาธารณะผ่านตัวชี้วัดที่เหมาะและได้มาตรฐานให้แก่รัฐบาลไทย

แนวทางและวิธีการของการประเมินตามกรอบ PEFA จะระบุอยู่ในกรอบการประเมินผลการดำเนินการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดทั้งหมด 28 ตัวที่ครอบคลุมระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ วิธีการของ PEFA เป็นวิธีการที่พิจารณาข้อมูลย้อนหลัง 2-3 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ ตัวชี้วัดแต่ละตัวจะมีลำดับคะแนนจาก A ถึง D โดยมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของแต่ละขั้นในการให้คะแนน ตัวชี้วัดส่วนใหญ่มีมิติมากกว่า 1 มิติ ซึ่งจะต้องนำคะแนนของแต่ละมิติมารวมกันและคำนวณตามวิธีการของ PEFA ซึ่งกำหนดไว้ 2 วิธี ได้แก่ วิธี M1 เป็นการเน้นที่จุดอ่อนที่ควรจะมีการปรับปรุง กล่าวคือ คะแนนโดยรวมของตัวชี้วัดนั้นจะเทากับคะแนนของมิติที่ได้คะแนนต่ำที่สุด ในขณะที่วิธี M2 จะเป็นการหาค่าเฉลี่ยของคะแนนจากมิติต่าง ๆ เพื่อนำมาคำนวณเป็นคะแนนของตัวชี้วัดนั้น ๆ โดยแหล่งข้อมูลที่นำมาใช้ในการจัดทำรายงานจะมาจาก เอกสารราชการของรัฐบาลไทยและข้อมูลสถิติ รายงานการประเมินจากหน่วยงานภายนอก การสัมภาษณ์จากผู้ใช้และผู้จัดทำระบบฐานข้อมูลการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้แทนองค์กรเพื่อการพัฒนา และที่ปรึกษาทางกฎหมายและภาษีอากร (PEFA, 2016)

ในส่วนของขอบเขตการประเมินนั้น การประเมินตามกรอบ PEFA ได้ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาล โดยจะครอบคลุมระบบการบริหารการเงินการคลังทั้งหมดทั้งในภาพรวมและในส่วนย่อย ไม่ว่าจะเป็นรายได้ วงจรงบประมาณตั้งแต่การวางแผน การบริหาร การรายงานและการตรวจสอบงบประมาณ โดยมีตัวชี้วัดบางตัวที่ออกแบบเพื่อใช้สำหรับวัดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ประมาณร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาลจะถูกจัดสรรเป็นรายได้ของ อปท.ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทย หลังจากได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการที่ทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ในส่วนกลางแล้ว อปท. จะทำการใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อจัดหาบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนสำหรับท้องถิ่นของตน (PEFA, 2009)

PI 8 ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐกับ อปท.		
ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-8 ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับ อปท.	(i) การจัดสรรรายได้ให้ อปท. (ภาษีและเงินอุดหนุน) ในบางส่วนเป็นไป ตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ (C) (ii) ถึงแม้ว่าเอกสารงบประมาณจะระบุอย่างชัดเจนถึงวงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจะจัดสรรให้ อปท. รวมถึงการแบ่งรายได้ภาษีให้แก่ อปท. ในทางปฏิบัติ อปท. อาจได้รับรายได้ไม่เท่ากันที่ระบุไว้ เนื่องจากมาตรการการลดภาษีของรัฐบาล (D) (iii) ไม่มีการรวบรวมข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานของ อปท. (ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึงมากกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายภาครัฐโดยรวม) (D)	D+

PI 11 ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง		
ตัวชี้วัด	คำอธิบายอย่างย่อ	คะแนน
PI-11 ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	(i) มีปฏิทินงบประมาณที่ชัดเจนและถือปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (A) (ii) ถึงแม้ว่าจะไม่มีการกำหนดเพดานวงเงินงบประมาณสำหรับแต่ละกระทรวงในช่วงแรก ๆ ของกระบวนการจัดทำงบประมาณ กระบวนการตัดสินใจกำหนดกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลที่ดำเนินการล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณนั้น ๆ ทำให้สำนักงบประมาณมีเวลาเพียงพอสำหรับการหารือกับหน่วยรับงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณ (A) (iii) ยกเว้นกรณีสถานการณ์ทางการเมืองไม่แน่นอน ซึ่งส่งผลให้รัฐสภาพไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติ แล้วร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณหน้าจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณนั้น ๆ (A)	A

มิติที่ 1 ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ ในภาพรวม ประเทศไทยมีระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณที่มีความน่าเชื่อถือ โดยได้คะแนนประเมิน A ในสามตัวชี้วัด โดยธนาคารโลกได้ระบุข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์การบริหารงบกลางของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของงบกลางที่เป็นเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจะเป็นอาจนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมได้

มิติที่ 2 ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณพบว่า ประเทศไทยมีการจัดทำงบประมาณตามระบบกระแสเงินสด รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่สอดคล้องกับระบบ GFS แต่การเปรียบเทียบรายจ่ายตามงบประมาณกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงทำได้ยาก นอกจากนั้น เอกสารงบประมาณยังขาดข้อมูลที่สำคัญ คือ การนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสมมติฐานหรือประมาณการอัตราแลกเปลี่ยน ข้อมูลรายได้ และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในปีงบประมาณก่อนหน้า ทั้งนี้คะแนนความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและ อปท. ยังไม่สูงพอ แสดงให้เห็นว่า การจัดสรรรายได้ ภาษีและเงินอุดหนุนของ อปท.อยู่ที่การกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย แม้จะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรขึ้นกับหลายปัจจัย แต่ก็ยังขาดความชัดเจน และไม่ทันการณ์

มิติที่ 3 วงจรงบประมาณ 1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย พบว่า แม้ประเทศไทยจะมีการจัดทำงบประมารรายจ่ายภายใต้กรอบระยะปานกลาง แต่ก็ยังขาดความเชื่อโยงที่ชัดเจนกบกรอบของการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี 2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ พบว่า ระบบทะเบียนผู้เสียภาษีอากร (นิติบุคคล) ยังขาดความเชื่อมโยงกับระบบทะเบียนการค้าและการจดทะเบียนบริษัท นอกจากนี้ยังพบรัฐวิสาหกิจที่ทำการหลบเลี่ยงภาษีอยู่ 3) การจัดทำบัญชีการบันทึกบัญชีและการรายงาน โดยในภาพรวมพบว่า ปัญหาสำคัญคือ รายรับและรายจ่ายส่วนใหญ่ของรัฐบาลดำเนินผ่านระบบ GFMIS และมีการรับจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ทันที แต่ยังเกิดความแตกต่างในการบันทึกบัญชี รวมถึงเงินนอกงบประมาณที่ไม่ได้ฝากไว้ที่บัญชีเงินคลังคง ซึ่งส่งผลต่อการจัดทำรายงานการเงินรวมของแผ่นดินให้สมบูรณ์ (World Bank, 2009)

2.2.5 Open Government Partnership (OGP)

องค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (OGP) ได้รับการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.2011 เพื่อจัดหาเวทีในระดับสากลในการให้คำมั่นที่จะปฏิรูปให้รัฐบาลเปิด รับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น (Open Government Partnership, 2013)

OGP เป็นพันธกรณีร่วมกันที่มุ่งเน้นให้รัฐบาลสนับสนุนความโปร่งใสให้อำนาจภาคประชาชนต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เข้มแข็งขึ้น โดย OGP ได้มีการริเริ่มตั้งแต่ วันที่ 20 กันยายน ค.ศ.2011 โดยประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง 8 ประเทศ ได้แก่ บราซิล อินโดนีเซีย เม็กซิโก นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ อเมริกาใต้ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยมีการจัดทำปฏิญญาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Declaration) และจัดทำแผนการดำเนินงานของแต่ละประเทศ ปัจจุบันมีประเทศเข้าเป็นสมาชิก จำนวน 65 ประเทศ โดยมีเป้าหมายในการผูกพันรัฐบาลในการส่งเสริมความโปร่งใส ให้อำนาจภาคประชาชน ต่อต้านการทุจริต และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล ภาครัฐ โดยการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจากประเทศสมาชิก

ประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ รัฐบาลและภาคประชาสังคมจะทำงานร่วมกันในการพัฒนาและจัดทำการปฏิรูปที่นำไปสู่การปรับปรุงที่ทำให้รัฐบาลเปิดมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการเพิ่มความโปร่งใส การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำจัดปัญหาคอรัปชั่นและการเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่ดี โดยประเทศสมาชิกต้องร่วมลงนามในปฏิญญาเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐขั้นสูง (High-level Open Government Declaration) ทั้งนี้หลักการสำคัญของปฏิญญา (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, หน้า 1-6) มีดังนี้

1. ให้คำมั่นที่จะสนับสนุนการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐมากขึ้น

2. ให้คำมั่นที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย โดยการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใสมากขึ้น รวมถึงสร้างช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังสร้างกลไกที่สร้างความร่วมมือมากขึ้นระหว่างรัฐบาลกับองค์กรประชาสังคมและภาคธุรกิจ

3. การนำมาตรฐานระดับสูงสุดของความซื่อสัตย์ในวิชาชีพ ด้วยการให้คำมั่นที่จะดำเนินนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชั่น กลไก และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่สร้างความมั่นใจในเรื่องความโปร่งใสในการบริหารจัดการทางการคลังสาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และการส่งเสริมหลักนิติธรรม

4. ให้คำมั่นที่จะพัฒนาวิธีการเข้าถึงข้อมูลด้วยเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเพื่อเพิ่มโอกาสในการใช้สารสนเทศร่วมกัน รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจในสิ่งที่รัฐบาลทำได้มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ในด้านของงบประมาณ ได้แบ่งขั้นตอนของการให้คำมั่นเป็น 3 ระดับ (socialtech, 2016) คือ

ขั้นเริ่มต้น (Initial)

- เผยแพร่การประชุมพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายทอดสดในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ และการจัดทำรายงานสรุปผลการประชุมให้ประชาชนได้รับทราบ
- การจัดทำและเผยแพร่เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องงบประมาณ
- จัดทำและเผยแพร่ข้อเสนอทางด้านงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยสามเดือนก่อนขึ้นปีงบประมาณ นอกจากนี้ สถาบันการตรวจสอบสูงสุด ควรจัดทำและเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบงบประมาณภายในหกเดือนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ
- จัดทำและเผยแพร่เอกสารทางด้านงบประมาณสำคัญ 4 ประเภท ได้แก่ ข้อเสนองบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เอกสารงบประมาณ เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ

ขั้นกลาง (Intermediate)

- เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมและการรับข้อคิดเห็นจากประชาชนในช่วงการจัดทำงบประมาณ
- สนับสนุนการทำหน้าที่สอดส่องดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติและสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ จัดตั้งหน่วยงาน หรือสถาบันวิเคราะห์งบประมาณที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร สถาบันการตรวจสอบสูงสุดต้องมีทรัพยากรและงบประมาณที่เพียงพอในการทำหน้าที่ รวมถึงเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

- เผยแพร่เอกสารงบประมาณที่สำคัญตามคำแนะนำของ IMF OECD และ IBR

- เผยแพร่เอกสารงบประมาณและข้อมูลทั้งหมดในอินเทอร์เน็ต โดยอยู่ในรูปแบบที่เครื่องสามารถอ่านได้ รวมถึงสามารถนำข้อมูลไปใช้ต่อได้โดยง่าย

ขั้นสูง (Advanced)

- สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ โดยการพัฒนาระบบการร้องขอเพื่อตรวจสอบประชาชน กลไกการตรวจสอบของภาคประชาสังคมและการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม

- เผยแพร่ข้อมูลรายรับของหน่วยงานรัฐที่ให้บริการสาธารณะและได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำรายรับส่งคืนคลัง

- เผยแพร่ข้อมูลทางการเงินของกิจกรรมนอกระบบงบประมาณที่มีความครอบคลุม ทันท่วงที เข้าถึงได้และมีความถูกต้อง โดยรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารกลาง กองทุนนอกงบประมาณ รายจ่ายภาษีและกิจกรรมกึ่งการคลัง

สำหรับทิศทางของประเทศไทยในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ของ OGP นั้น คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558

โดยผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย ที่ประเมินโดย OGP มีดังนี้

1. การสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ จะมีการประเมินผลตามเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อเข้าเป็นสมาชิกทุก ๆ ปี และภายหลังการเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งการประเมินผลตามเกณฑ์ดังกล่าวจะประกอบด้วย การประเมินผลการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ 4 ด้าน คือ ความโปร่งใสด้านการคลัง การเข้าถึงข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลรายได้และสินทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน



I would like to inform you of a September 2017 decision made by OGP's Steering Committee which now requires a renewed formal approach from the Thai Government to join OGP. The Steering Committee approved the implementation of a 'Values Check' assessment in determining eligibility. As per this decision, countries interested in joining OGP need to meet the four eligibility criteria on access to information, fiscal openness, asset disclosure and civil liberties, and additionally, pass a 'Values Check' before they can participate in OGP. This is to ensure that new countries joining OGP adhere to the democratic governance norms and values set forth in the Open Government Declaration and have the space for civil society to operate which is a prerequisite for OGP's success in any country. The values check utilizes information from Varieties of Democracy's Dataset on Democracy to determine if the necessary space for civil society exists in countries interested in joining OGP. Unfortunately, at this time, Thailand does not meet the values check, and is therefore currently ineligible to join the partnership. Details of the assessment and Thailand's score can be found on the OGP Eligibility database.

โดยประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องได้คะแนนการประเมินผลอย่างน้อยร้อยละ 75 ของคะแนนทั้งหมด โดยมีคะแนนเต็ม 16 คะแนน คะแนนผ่านเกณฑ์ที่ 12 คะแนน และในเดือน พฤศจิกายนของปี 2557 OPG ได้ทำการประเมิน 4 ด้าน มีประเทศที่ผ่านการประเมินเข้าเป็นสมาชิกทั้งสิ้น 93 ประเทศ และประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐได้ โดยมีคะแนนการประเมิน 13 คะแนน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

	Budget transparency			Access to information	
Country	Executive Proposal available	Audit report available	Budget transparency	Access to information	Access to information score
Tanzania	YES	YES	4	Constitutional right	3
Thailand	**YES**	**NO**	**2**	**Law**	**4**
Timor-Leste	YES	YES	4	None	0
Togo	ND	ND	ND	Law	4
Tonga	ND	ND	ND	ND	ND
Trinidad and Tobago	YES	YES	4	Law	4
Tunisia	YES	NO	2	Law	4
Turkey	YES	YES	4	Law	4

	Asset Disclosure			EU Civil Liberties score	
Country	LAW	Public Access	Asset disclosure score	Raw score	Civil liberties score
Tanzania	YES	NO	2	5.00	3
Thailand	**YES**	**YES**	**4**	**6.18**	**3**
Timor-Leste	YES	NO	2	7.94	4

	Asset Disclosure			EU Civil Liberties score	
Togo	YES	NO	2	4.12	2
Tonga	No	NO	0	ND	ND
Trinidad and Tobago	YES	NO	2	8.24	4
Tunisia	YES	NO	2	5.88	3

Country	Totals		
	Score	Total Points Possible	Total percent
Tanzania	12	16	75%
Thailand	**13**	**16**	**81%**
Timor-Leste	10	16	63%
Togo	8	16	67%
Tonga	0	12	0%
Trinidad and Tobago	14	16	88%

2.2.6 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ธนากร ไพรวรรณ์, 2559) เป็นองค์การหนึ่งที่ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังในระดับสากล โดยภายหลังจากวิกฤติการณ์ทางการเงินในเอเชีย IMF ได้เผยแพร่หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง ต่อมา ในปี ค.ศ.2014 ได้มีการปรับปรุงหลักดังกล่าวให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดย IMF ได้กำหนดหลักปฏิบัติที่ดีในด้านความโปร่งใสทางการคลัง ซึ่งประกอบด้วย สี่เสาหลักของความโปร่งใส คือ

เสาหลักที่ 1 การรายงานทางการคลัง (Fiscal reporting) โดยให้ความสำคัญกับการรายงานข้อมูลทางการคลังที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และในเวลาที่เหมาะสม

เสาหลักที่ 2 การจัดทำงบประมาณการทางการคลังและการงบประมาณ (Fiscal forecasting and budgeting) โดยให้ความสำคัญกับการระบุวัตถุประสงค์ของการขัดทำงบประมาณและการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนรวมถึงการคาดการณ์ทางการคลังที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และในเวลาที่เหมาะสม

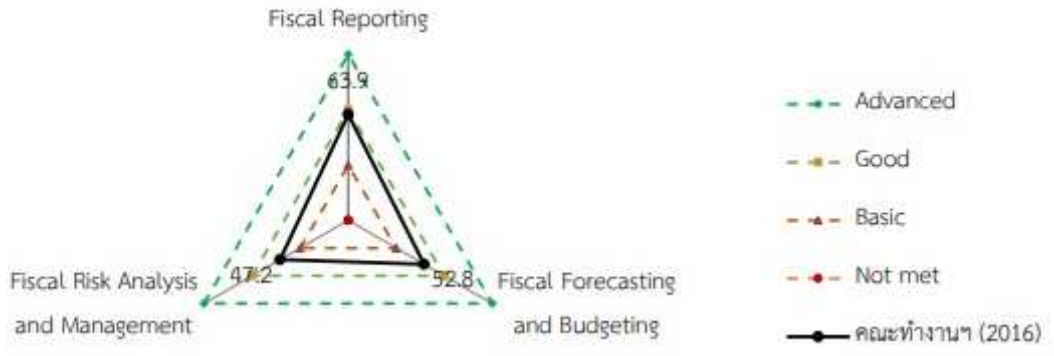
เสาหลักที่ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (fiscal risk analysis and management) โดยให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล และการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น โดยรวมถึงการบริหารจัดการ

เสาหลักที่ 4 การบริหารจัดการรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (Resource revenue management) โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและรายรับที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ IMF ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินและหลักเกณฑ์ในการประเมินผล ไว้ 3 ขั้น คือ หลักการปฏิบัติขั้นพื้นฐาน (Basic practice) หลักการปฏิบัติขั้นดี (Good practice) และหลักการปฏิบัติขั้นสูง (Advanced practice)

ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย ที่ประเมินโดย IMF มีดังนี้

1. ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์ IMF (2559)



การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยตามหลักสากลของ IMF ในปี 2559 ได้ถูกปรับปรุงให้ดีขึ้นจากปี 2550 เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ใหม่ของ IMF อาทิ 1. การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2554 2. การยกระดับธรรมาภิบาลในกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยให้ ธนาคารแห่งประเทศไทย กำกับดูแลตั้งแต่ เมษายน พ.ศ 2558 จากเดิมที่อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง และการแก้ไขเกณฑ์ในการรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยจัดทำบัญชีธุรกรรมการดำเนินการตามนโยบายของรัฐให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมทั้งที่เป็นและไม่เป็นภาระรัฐ 3. การยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ โดยการยกเลิกกฎหมายเดิม ได้แก่ พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 และออกกฎหมายใหม่ คือ พ.ร.บ. บริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งกระบวนการ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

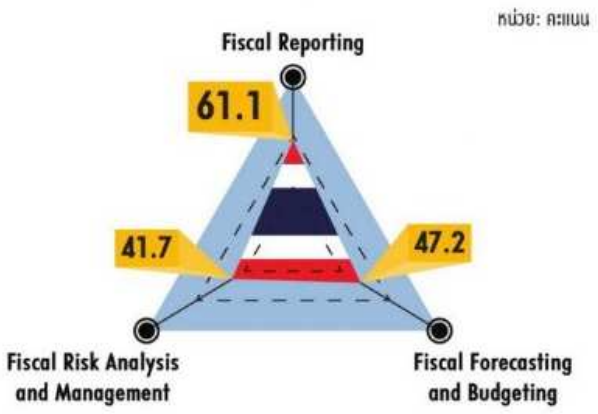
2. การประเมินประเทศไทยตามมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังใหม่ของ IMF

มิติ/ตัวชี้วัด	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คะแนน
มิติ 1 การรายงานทางการคลัง					**63.9**
1.1 ความครอบคลุมของข้อมูล					**67**
1.1.1 ด้านสถาบัน	/				100
1.1.2 ด้านข้อมูลยอดคงค้าง	/				100
1.1.3 ด้านข้อมูลกระแส			/		33
1.1.4 ด้านรายจ่ายภาษี			/		33
1.2 ความถี่และความทันเวลา					33
1.2.1 ความถี่ของรายงานทางการคลังระหว่างปี			/		33

มิติ/ตัวชี้วัด	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คะแนน
1.2.2 ความทันเวลาของการเผยแพร่รายงานทางการเงินประจำปี			/		33
1.3 คุณภาพข้อมูล					**78**
1.3.1 การจำแนกข้อมูล		/			66
1.3.2 ความสอดคล้องกันของข้อมูล	/				100
1.3.3 การอธิบายการปรับปรุงข้อมูลการคลัง		/			66
1.4 ความน่าเชื่อถือของข้อมูล					**67**
1.4.1 ความน่าเชื่อถือของสถิติการคลัง		/			66
1.4.2 การตรวจสอบจากภายนอก	/				100
1.4.3 การเปรียบเทียบของข้อมูลการคลัง			/		33
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการคลัง					**52.7**
2.1 ความครอบคลุมของเนื้อหา					**58**
2.1.1 ความมีเอกภาพของข้อมูล	/				100
2.1.2 การประมาณการเศรษฐกิจมหภาค			/		33
2.1.3 กรอบการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง			/		33
2.1.4 โครงการลงทุน		/			66
2.2 ความเป็นระเบียบแบบแผน					50
2.2.1 กฎระเบียบทางการคลัง		/			66
2.2.2 ความทันท่วงทีของเอกสารงบประมาณ			/		33
2.3 การกำหนดเป้าหมายของนโยบายการคลัง					**56**
2.3.1 วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง	/				100
2.3.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน			/		33
2.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน			/		33
2.4 ความน่าเชื่อถือ					**44**
2.4.1 การประเมินที่เป็นอิสระ				/	0
2.4.2 การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม		/			66
2.4.3 การอธิบายความแตกต่างของงบประมาณทางการคลัง		/			66
มิติ 3 การวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง					**47.2**
3.1 การเปิดเผยและวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง					**33**
3.1.1 ความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจมหภาค				/	0
3.1.2 ความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะด้าน		/			66
3.1.3 การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว			/		33
3.2 การบริหารจัดการความเสี่ยง					**43**
3.2.1 เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น	/				100
3.2.2 การบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน			/		33
3.2.3 การค้ำประกัน		/			66

มิติ/ตัวชี้วัด	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คะแนน
3.2.4 การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน			/		33
3.2.5 ความเสี่ยงของภาคการเงิน		/			66
3.2.6 ทรัพยากรธรรมชาติ				/	0
3.2.7 ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม				/	0
3.3 ความร่วมมือกันทางด้านการคลัง					**83**
3.3.1 รัฐบาลท้องถิ่น	/				100
3.3.2 รัฐวิสาหกิจ	/				66
ดัชนีความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย					**55**

ในปี 2559 กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลังขึ้น เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันประเมินประเทศไทยในเบื้องต้นตามมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังใหม่ของ IMF ใน 3 มิติแรก 36 ตัวชี้วัด ผลการประเมินพบว่า ประเทศไทยมีตัวชี้วัดอยู่ในระดับสูง 8 ตัว ระดับดี 11 ตัว ระดับพื้นฐาน 13 ตัวและระดับต่ำกว่าพื้นฐาน 4 ตัว หากคำนวณเป็นดัชนีความโปร่งใสทางการคลังโดยให้คะแนนเครื่องชี้วัดระดับสูง ดี พื้นฐาน และต่ำกว่าพื้นฐานเป็น 100 66 33 และ 0 ตามลำดับ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)



3. ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์ IMF (2558)

ดัชนีความโปร่งทางการคลัง (โดยให้คะแนนตัวชี้วัดในระดับสูง ดี พื้นฐาน และต่ำกว่าพื้นฐานเป็น 100, 67, 33, และ 0 ตามลำดับ) พบว่า ค่าดัชนีความโปร่งใสทางการคลังของไทยสูงกว่าระดับพื้นฐานไม่มากนักที่ 50 คะแนน มิติของการรายงานทางการคลังทำได้ดีกว่าด้านอื่น (61.1) ส่วนด้านการจัดทำประมาณการทางการคลังและด้านการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังยังค่อนไปทางมาตรฐานขั้นต่ำ (47.2 และ 41.7 คะแนน ตามลำดับ)

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ได้ถูกกำหนดไว้เกณฑ์การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของ IMF ในมิติที่ 2 เรื่องการจัดทำงบประมาณและการประมาณทางการคลัง (สำนักเศรษฐกิจการคลัง, 2558) ดังนี้

#	DIMENSION	PRINCIPLE	PRACTICES		
			BASIC	GOOD	ADVANCED
2	**FISCAL FORECASTING AND BUDGETING**	**Budgets and their underlying fiscal forecasts should provide a clear statement of the government's budgetary objectives and policy intentions, and comprehensive, timely, and credible projections of the evolution of the public finances.**			
2.3	***Policy Orientation***	***Fiscal forecasts and budgets should be presented in a way that facilitates policy analysis and accountability.***			
2.3.3	Public Participation	The government provides citizens with an accessible summary of the implications of budget policies and an opportunity to participate in budget deliberations.	Government publishes an accessible description of recent economic and fiscal performance and prospects, as well as a summary of the implications of the budget for a typical citizen.	Government publishes an accessible description of recent economic and fiscal performance and prospects and a detailed account of the implications of the budget for a typical citizen, and provides citizens with a formal voice in budget deliberations.	Government publishes an accessible description of recent economic and fiscal performance and prospects, and a detailed account of the implications of the budget for different demographic groups, and provides citizens with a formal voice in budget deliberations.

โดยหลักการปฏิบัติด้านการมีส่วนร่วมในขั้นพื้นฐาน ขั้นการปฏิบัติที่ดี การปฏิบัติขั้นสูงตามหลักของ IMF ได้กำหนดไว้ (International Monetary Fund, 2562) ดังนี้

รัฐบาลต้องดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนในกรเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวกับนโยบายงบประมาณจนถึงการมีโอกาสที่จะเข้าร่วมการพิจารณางบประมาณด้วย

หลักการปฏิบัติขั้นพื้นฐาน - รัฐบาลต้องเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจประสิทธิภาพทางการเงิน และโอกาสในการดำเนินกิจกรรมทางงบประมาณ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

หลักการปฏิบัติขั้นดี - รัฐบาลต้องเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพทางการเงิน และโอกาสในการดำเนินกิจกรรมทางงบประมาณ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย และต้องดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางงบประมาณ

หลักการปฏิบัติขั้นสูง - รัฐบาลต้องเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพทางการเงิน และโอกาสในการดำเนินกิจกรรมทางงบประมาณ ให้ประชาชนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่มีความแตกต่างทางด้านศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ความพิการและเพศ ให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายและเท่าเทียมกัน และจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางงบประมาณ

2.2.7 Transparency International (TI)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) หรือ TI เป็นองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (NGO) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2536 ณ กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี มีภารกิจรณรงค์ให้ผู้คนทุกประเทศทั่วโลกต่อต้านและไม่ยอมรับการคอรัปชั่นผ่านกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) หรือ CPI มีเครือข่ายใน 120 ประเทศทั่วโลก เป็นการจัดอันดับความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ที่เริ่มทำกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็น

เรื่องของการประกาศภาพลักษณ์และระดับความโปร่งใสของทุกประเทศ ผ่านทั้งการประเมินจากภายนอก การสำรวจประสบการณ์ และการสำรวจความเห็นของบุคคลทั่วไป

ดัชนีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ “สำรวจผลสำรวจ” โดยนำข้อมูล ตลอดจนความคิดเห็นของนักธุรกิจและสื่อมวลชนที่จัดทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ มาหาจัดทำเป็นดัชนีตัวเดียว ทั้งนี้ เมื่อเริ่มต้นการจัดทำ CPI นั้น TI ใช้ผลสำรวจจากชุดข้อมูลทั้งสิ้น 7 ชุด และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นจนเป็น 13 ชุดในปัจจุบัน ซึ่งแต่ละประเทศอาจใช้ผลการสำรวจที่แตกต่างกันออกไป แต่จะต้องใช้ข้อมูลจากผลสำรวจอย่างน้อย 3 ชุดขึ้นไป (อิสร์กุล อุณหเกตุ, 2561) สำหรับเกณฑ์หรือตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสในงบประมาณของ TI ถูกบรรจุอยู่ในตัวชี้วัดชุดที่ 4 Economist Intelligence Unit Country Risk Service เป็นเกณฑ์ตรวจสอบความโปร่งใสในการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณและการมีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจ (Transparency, 2018) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. มีขั้นตอนและความรับผิดชอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้งบประมาณหรือไม่

2. มีการทุจริตงบประมาณโดยรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองทั้งกรณีส่วนตัวหรือพรรคหรือไม่

3. มีงบประมาณพิเศษที่ไม่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐหรือไม่

4. มีการใช้ทรัพยากรสาธารณะในทางที่ผิดหรือไม่

5. มีข้าราชการระดับสูงหรือมีข้าราชการจำนวนมากที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากรัฐบาลหรือไม่

6. มีองค์กรอิสระที่ตรวจสอบการจัดการด้านงบประมาณหรือไม่

7. มีองค์กรตุลาการอิสระที่มีอำนาจในการตัดสินรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการกระทำละเมิดหรือไม่

8. มีธรรมเนียมการจ่ายสินบนเพื่อรักษาสัญญาและเพื่อการสนับสนุนหรือไม่

ตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้นแล้วว่า การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามดัชนีตัวชี้วัดของ CPI นั้น จะต้องมีการสำรวจ โดยใช้ผลข้อมูลการสำรวจตั้งแต่ 3 ชุดขึ้นไป โดยในการสำรวจเพื่อจัดทำดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยนั้น ใช้ผลสำรวจทั้งสิ้น 9 ชุด (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2561) อันประกอบไปด้วย

1. Bertelsman Foundation Transformation Index (BFTI)

โดยเป็นผลการสำรวจ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และการจัดการของรัฐบาล โดยประกอบไปด้วย 17 หลักเกณฑ์ คือ ความเป็นรับ ส่วนร่วมทางการเมือง หลักนิติธรรม ความมั่นคงของสถาบันประชาธิปไตย การบูรณาการทางการเมืองและสังคม ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม องค์การของตลาดและการแข่งขัน สกุลเงินและเสถียรภาพด้านราคา ทรัพย์สินส่วนบุคคล ระบบของรัฐสวัสดิการ ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอย่างยั่งยืน ระดับความยาก ความสามารถในการปฏิบัตินโยบาย การจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างฉันทามติ ความร่วมมือระหว่างประเทศ

2. Economist Intelligence Unit Country Risk Rating (EIU)

EIU เป็นแหล่งข้อมูลจากที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำมาใช้เพื่อการประเมินเพื่อจัดอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เชิงลึกที่เป็นปัจจุบันเกี่ยวกับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่ระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญ มีประเทศที่ EIU ทำการวิเคราะห์ทั้งสิ้นมากกว่า 140 ประเทศ และหนึ่งในนั้นคือประเทศไทย

3. Global Insight Country Risk Ratings (GI)

องค์กรที่ประเมินค่า GI คือ บริษัท HIS Inc ปัจจัยหลักที่ประเมินคือ ความเสี่ยงทางด้านการบริการ ปัจจัยรองได้แก่ ความเสี่ยงด้านการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย ภาษี และความมั่นคงที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในภาคธุรกิจและการลงทุน การประเมินความเสี่ยงจะประเมินจากนักวิเคราะห์ที่เชี่ยวชาญในแต่ละประเทศ และได้รับข้อมูลจากกลุ่มลูกค้าและผู้ทำสัญญากับภาครัฐของประเทศนั้น ๆ นักลงทุน นักธุรกิจ ผู้รับงานอิสระ เครือข่ายนักข่าวและสถานการณ์ที่สำคัญในแต่ละวันจะถูกนำมาประเมินด้วยคำถามของผู้เชี่ยวชาญ จะเน้นไปที่การประเมินการทุจริตที่ส่งผลต่อการดำเนินการของภาคธุรกิจเอกชนเป็นหลัก โดยมุมมองหรือประสบการณ์ของนักธุรกิจที่มีเกี่ยวกับการทุจริต

4. IMD World Competitiveness Yearbook (IMD)

เป็นแหล่งข้อมูลที่ IMD สำรวจและจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันทั้งหมด 61 เขตเศรษฐกิจทั่วโลก โดยการจัดอันดับตัวชี้วัดทั้ง 4 กลุ่มหลักได้แก่ สมรรถนะทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพของทางภาครัฐ ประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ โครงสร้างพื้นฐาน

5. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence (PERC)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ นำข้อมูลของ PERC มาใช้จัดทำดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจในท้องถิ่นและนักธุรกิจชาวต่างชาติในแต่ละประเทศ โดยการสัมภาษณ์ การสอบถามทางโทรศัพท์และการตอบแทนสำรวจออนไลน์ โดยการถามเกี่ยวกับประเทศที่พวกเขาทำงานอยู่และประเทศของเขาเอง

6. Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG)

ICRG จัดอันดับความเสี่ยงของประเทศต่าง ๆ 3 ด้านคือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและด้านการเงิน มีการรายงานผลทุกเดือน ครอบคลุม 140 ประเทศทั่วโลก คอร์รัปชันเป็นหนึ่งในความเสี่ยงด้านการเมืองของ ICRG โดยมุ่งไปที่คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง พบว่ารูปแบบการทุจริตที่นักธุรกิจมีประสบการณตรงและพบมากที่สุด คือ การเรียกรับสินบนหรือการเรียกรับเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าและส่งออก การประเมินภาษี การคุ้มกันโดยตำรวจ ระบบอุปถัมภ์ ระบบพวกพ้อง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองแบบลับ ๆ และความสัมพันธ์ใกล้ชิดของนักการเมืองกับนักธุรกิจ

7. World Economic Forum Executive opinion Survey (WEF)

World Economic Forum จัดทำดัชนีชี้วัดความสามารถด้านการแข่งขัน (Global Competitiveness Index : GCI) ของตนเองเป็นประจำทุกปี ดัชนีชี้วัดความสามารถทางการแข่งขันจะแตกต่างกับดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ แต่อาจจะมีความสัมพันธ์บางประการเนื่องจากใช้ข้อมูลดิบชุดเดียวกัน คือ ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหาร

8. World Justice Project Rule of Law Index (WJP)

WJP เป็นองค์กรที่ประเมินค่าระดับความโปร่งใสโดยใช้หลักนิติรัฐเป็นเกณฑ์ มีการเก็บข้อมูลในทุกปี การคิดระดับคะแนนรวมจาก 8 เกณฑ์หลัก ได้แก่

- การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล
- การปราศจากการคอร์รัปชันและการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน
- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
- ความสงบเรียบร้อยของสังคม การไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา
- การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

- การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ความเป็นอิสระของตุลาการและระยะเวลาดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

- การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพช่วยลดจำนวนอาชญากรรม การไม่ถูกแทรกแซงโดยผู้มีอิทธิพล และสิทธิของผู้ต้องหา

9. Varieties of Democracy Project (VDEM)

VDEM เป็นการวัดเกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย การเลือกตั้ง เสรีภาพ นอกจากนี้ยังพิจารณาพฤติกรรมการคอร์รัปชันในระบบการเมืองในระดับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการด้วย

โดยผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย ที่ประเมินโดย TI มีดังนี้

TI ได้จัดทำดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันหรือ CPI มีการวัดได้ค่าคะแนนตั้งแต่ 0 - 100 โดยหากมีค่า CPI สูง ประเทศมีความโปร่งใสมาก คอร์รัปชันต่ำ หากค่า CPI ต่ำประเทศมีความโปร่งใสน้อย คอร์รัปชันสูง

1. ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน พ.ศ. 2561

ผลการจัดอันดับพบว่า ประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ถือเป็นอันดับที่ 99 จาก 180 ประเทศทั่วโลก นอกจากนั้นยังถือว่าเป็นอันดับที่ 5 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน

อันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน พ.ศ. 2561

อันดับ	ประเทศ	คะแนน (100)	อันดับ	ประเทศ	คะแนน (100)
1	ราชอาณาจักรเดนมาร์ก	88	93	โดโซโว	37
2	นิวซีแลนด์	87	93	มาซิโดเนีย	37
3	สาธารณรัฐฟินแลนด์	85	93	มองโกเลีย	37
3	สาธารณรัฐสิงคโปร์	85	93	ปานามา	37
3	ราชอาณาจักรสวีเดน	85	99	อัลบาเนีย	36
3	สมาพันธรัฐสวิส	85	99	บาร์เรน	36
7	ราชอาณาจักรนอร์เวย์	84	99	โคลอมเบีย	36
8	ราชอาณาจักรเนเธอแลนด์	81	99	สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	36
9	แคนาดา	81	99	แทนซเนียน	36
9	ราชรัชลักแซมเบิร์ก	81	**99**	**ราชอาณาจักรไทย**	**36**
11	เยอรมนี	80	105	อัลจีเรีย	35
11	สหราชอาณาจักร	80	105	อาร์มาเนีย	35

อันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน พ.ศ. 2561 ในประชาคมอาเซียน

ปี 2561			
อันดับในอาเซียน	**อันดับโลก (178 ประเทศ)**	**ประเทศ**	**คะแนน**
1	3	สิงคโปร์	65
2	31	บูรไน	63
3	61	มาเลเซีย	47
4	89	อินโดนีเซีย	38
5	**99**	**ไทย**	**36**
5	99	เวียดนาม	36
6	117	ฟิลิปปินส์	33
7	1311	เมียร์มาร์	29
7	132	ลาว	29
8	161	กัมพูชา	20

ตารางเปรียบเทียบอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2560

อันดับ	**ประเทศ**	**คะแนน (100)**	**อันดับโลก**
1	สาธารณรัฐสิงคโปร์	85	3
2	เนการาบรูไนดารุสซาลาม	63	31
3	มาเลเซีย	47	61
4	สาธารณรัฐอินโดนีเซีย	38	89
5	**ราชอาณาจักรไทย**	**36**	**99**
5	สาธารณรัฐสังคมนิยามเวียดนาม	36	99
6	สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	33	117
7	สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์	29	132
7	สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	29	132
8	สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา	30	161

จากดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชั่นของไทยในปี 2561 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีค่าดัชนีลดต่ำลงจากปี 2560 ที่ประเทศไทยอยู่ในลำดับ ที่ 4 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561)

การเปรียบเทียบดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2538 - 2561

พ.ศ.	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79 (เต็ม 10)	34	41
2539	3.33 (เต็ม 10)	37	54
2540	3.06 (เต็ม 10)	39	52
2541	3.00 (เต็ม 10)	61	85
2542	3.20 (เต็ม 10)	68	98
2543	3.20 (เต็ม 10)	60	90
2544	3.20 (เต็ม 10)	61	91
2545	3.20 (เต็ม 10)	64	102
2546	3.30 (เต็ม 10)	70	133
2547	3.60 (เต็ม 10)	64	146
2548	3.80 (เต็ม 10)	59	159
2549	3.60 (เต็ม 10)	63	163
2550	3.30 (เต็ม 10)	84	179
2551	3.50 (เต็ม 10)	80	180
2553	3.50 (เต็ม 10)	70	178
2554	3.40 (เต็ม 10)	80	183
2555	37 (เต็ม 100)	88	176
2556	35 (เต็ม 100)	102	177
2557	38 (เต็ม 100)	85	175
2558	38 (เต็ม 100)	76	168
2559	35 (เต็ม 100)	101	176
2560	37 (เต็ม 100)	96	180
2561	36 (เต็ม 100)	99	180

อันดับในอาเซียน	อันดับโลก (178 ประเทศ)	ประเทศ	คะแนน
1	6	สิงคโปร์	84
2	32	บูรไน	62
3	62	มาเลเซีย	47
4	96	อินโดนีเซีย	37
4	**96**	**ไทย**	**37**
5	107	เวียดนาม	35
6	111	ฟิลิปปินส์	34
7	130	เมียร์มาร์	30
8	135	ลาว	29
9	161	กัมพูชา	21

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กร และประเทศต่าง ๆ ได้มีแนวทางในการพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณร่วมกัน และกำหนดให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดทำงบประมาณของภาครัฐเพื่อให้กระบวนการงบประมาณมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งผลให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

บทที่ 3
ถอดบทเรียนบริบท เงื่อนไข และปัจจัยเอื้อต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลเบื้องหลังของการรวมตัวกันเป็นสังคมในทุกระดับไปประกอบด้วย (ก) ความกลัวซึ่งสะท้อนออกที่ความต้องการความมั่นคงและความปลอดภัย (ข) ความต้องการมีชีวิตที่ดีซึ่งทำให้เกิดความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ และ (ค) ความต้องการมีศักดิ์ศรีและได้รับการยอมรับซึ่งสะท้อนได้ในแง่มุมความต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมหรือภารกิจสาธารณะ (ชัยอนันต์, 2530) การตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มคนที่ทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่มีเหตุเบื้องหลังดังว่ามานี้

หากพินิจตรงไปที่ “การมีส่วนร่วม” ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่ “การได้ร่วมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ” (Sharing Power of Decision-Making”) แล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากการมีส่วนร่วมจะเป็นสิ่งที่ผู้ตัดสินเข้าร่วมจะมีมูลเหตุจูงใจในแง่การได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวเองแล้ว การมีส่วนร่วมยังเป็นช่องทางที่ทำให้ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีสามารถบรรลุผลขึ้นได้ การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งของระบบการอยู่ร่วมกันไปและระบบการปกครอง อย่างไรก็ดี หากพิจารณาการมีส่วนร่วมกับของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐไทยในทุกระดับกลับไม่ใช่สิ่งที่เป็นไปอย่างมีคุณภาพสมตามหลักการหรือตัวบทรัฐธรรมนูญดังที่ได้มีการศึกษากันมาแล้วมากมาย ทำให้ผู้ทำการตัดสินใจแท้จริงยังคงเป็นฝ่ายรัฐหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยที่ประชาชนเป็นเพียงผู้เป็นตัวละครประกอบในกระบวนการมีส่วนร่วม (ตัดสินใจ) หรือทำให้เงื่อนไขที่กำหนดให้ต้องจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุผลเท่านั้น ดังที่ทราบกันโดยทั่วไป

ด้วยสภาพการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นนี้ “รัฐล้อมสังคม” จึงเป็นสภาวการณ์ที่ยังคงนำมาใช้อธิบายได้ แม้ทุกวันนี้จะมีการเรียกร้องจากภาคประชาชนให้ใช้แนวทาง”รัฐร่วมกับสังคม” ในขณะที่ฝ่ายรัฐเองก็พยายามอ้างว่ากำลังเดินอยู่บนเส้นทางนี้อยู่ โดยเฉพาะอ้างว่า การดำเนินนโยบาย “ประชารัฐ” คือการกระทำเช่นว่านั้น ซึ่งก็ยังมีคำถามข้อสงสัยมากมายในแง่ความเป็นจริงและคุณภาพแก่นแท้ของการมีส่วนร่วม รวมไปถึงประโยชน์โทษผลที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในความเป็นจริง

ผู้วิจัยได้พบ (ดังที่ปรากฏในรายงานการวิจัยปีที่ 2) ว่า แนวทางการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ฝ่ายรัฐถือว่าตนเองเป็นเจ้าของภารกิจสาธารณะต่าง ๆ และเป็นฝ่ายตั้งรับให้ประชาชนเดินเข้ามามีส่วนร่วมตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดให้เป็นช่องทางที่ไม่เปิดกว้าง ไม่มีศักดิ์ศรีและไม่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งในคุณภาพของการมีส่วนร่วม รวมทั้ง การแก้ไขให้มีคุณภาพก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่งภายใต้บริบทที่เป็นและมีอยู่ ขณะเดียวกัน ก็ได้พบจากข้อเท็จจริงในสังคมในหลายพื้นที่ว่า เมื่อฝ่ายประชาชน (ชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน เครือข่ายทางสังคมต่าง ๆ) **เป็นฝ่ายที่ถือว่าภารกิจเพื่อการได้รับประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ส่วนบุคคลด้านต่าง ๆ เป็นของตัวเอง และจับมือรวมกลุ่มทำกิจสาธารณะเพื่อประโยชน์ร่วมกันกับภาคประชาชน ภาคทุนธุรกิจ รวมทั้ง หน่วยงานรัฐในพื้นที่** (โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กลับทำให้ภาพของการมีส่วนร่วมมีความเปิดกว้าง ทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมายการทำกิจสาธารณะ ทำให้ประชาชนผู้เข้าร่วมรู้สึกมีศักดิ์ศรีได้รับการยอมรับและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้ “การมีส่วนในการตัดสินใจ” เกิดขึ้นจริงในทางเนื้อหา

การศึกษาภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่น นักพัฒนาเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นที่เลือกมาศึกษาประกอบกับการศึกษาเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้อง **เพื่อถอดบทเรียนเงื่อนไข ปัจจัยและบริบทการเกิดขึ้นของการมีส่วนร่วมของของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**ของผู้วิจัย*จึงเน้นที่จะศึกษาทั้งในกรณีศึกษาของพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ภาคประชาสังคมในท้องถิ่นเป็นฝ่ายริเริ่มและเป็นแกนหลักในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาลตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี) และกรณีศึกษาในพื้นที่ที่ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีสามารถที่จะเป็นผู้ริเริ่มและเป็นแกนนำนำพาองค์กรฯ ของตนขับเคลื่อนภารกิจไปกับประชาชนในท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่)* โดยอาศัยข้อมูลและความคิดเห็นของนักพัฒนาเอกชนที่สามารถมองภาพรวมของการมีส่วนร่วมได้เป็นอย่างดี รวมทั้ง ของชาวบ้านผู้ดำเนินกิจกรรมร่วมกับเทศบาล และของนักวิชาการที่ทำงานเชิงการมีส่วนร่วมในพื้นที่ศึกษาเชิงปฏิบัติการ (มหาวิทยาลัยแม่โจ้ร่วมกับประชาสังคมอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่) มาประกอบ

3.1 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา : การมีส่วนร่วมจากฐานความพยายามพึ่งตนเองชุมชนไปสู่การจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีศึกษานี้ นับว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมแบบจัดการตนเองของประชาชนในท้องถิ่นที่มีผลเป็นการยกระดับไปสู่การนำการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความน่าสนใจในหลายมิติ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่เป็นชุมชนที่ประกอบด้วย 7 หมู่บ้าน มีพื้นที่มีเนื้อที่จำนวน 72,680 ไร่ คิดเป็น 116 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของประชาชน ร้อยละ 17.46 และเป็นพื้นที่ป่า ร้อยละ 82.54 ประกอบด้วย (1) พื้นที่มีเอกสารสิทธิ จำนวน 5,411 ไร่ (2) พื้นที่ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์จากกรมป่าไม้จำนวน 7,282 ไร่ (3) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติขุนแม่ทา จำนวน 54,709 ไร่ และ (4) พื้นที่เตรียมประกาศเขตอุทยานแห่งชาติแม่ตะไคร้ จำนวน 5,276 ไร่ พื้นที่ร้อยละ 80 เป็นที่ราบเชิงเขา พื้นที่เกษตรกรรมมีร้อยละ 20 ประชากรมีความหลากหลายของชาติพันธุ์ เช่น ลั้วะ ขมุ ปกาเก่อญอ ฯลฯ จำนวนหมู่บ้านในมีประชากรทั้งสิ้น 4,660 คน แยกเป็นชาย 2,352 คน หญิง 2,308 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 40.01 คน/ตารางกิโลเมตร และมี 1,346 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าวโพดอ่อน ปลูกผัก ทำนา ทำสวนลำไย เลี้ยงโคนม อุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งแปรรูปจากผลผลิตทางการเกษตร และส่วนหนึ่งทำงานที่นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ รายได้เฉลี่ยต่อคน / ปี คือ 52,765.- บาท (ตามข้อมูล จปฐ.ปี 2559) ปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคือ นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน (http://www.maethafasai.info) อบต.ได้รับงบประมาณรวมประมาณ 30 ล้านบาท/ปี (กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน (สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2559)

พื้นที่ชุมชนตำบลแม่ทาเป็นชุมบนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีประวัติการย้ายเข้ามาอยู่อาศัยของประชาชนตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2186 ต่อมาพื้นที่นี้ซึ่งเป็นส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าของรัฐได้เป็นพื้นที่ให้สัมปทานป่าไม้แก่บริษัททำไม้ 3 บริษัทในขณะที่ชาวบ้านทำการเกษตรเลี้ยงชีพด้วยการปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยวซึ่งทำให้เกิดสภาวะการมีหนี้สินมากจนไม่อาจพึ่งพาตนเองได้จากการที่มีพื้นที่เพาะปลูกจำกัด ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นโดยลำดับ แต่ราคาพืชผลต่ำ ขณะเดียวกัน ก็มีความเสี่ยงจากการที่ที่ดินสำหรับการเกษตรและที่อยู่อาศัยยังเป็นพื้นที่ป่าของรัฐซึ่งอาจบังคับใช้กฎหมายให้ออกจากพื้นที่ป่าหรือห้ามทำกิจกรรมการผลิตหรือหาของป่าต่าง ๆ ได้ จากปัญหาเหล่านี้ ทำให้แกนนำของชุมชนหลายคน เช่น นายอนันต์ ดวงแก้วเรือน นายพัฒน์ อภัยมูล (ซึ่งได้รับเลือกเป็นกำนันและได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นปราชญ์ชาวบ้านด้านเศรษฐกิจ

พอเพียง) นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ฯลฯ ร่วมกับนักพัฒนาเอกชนจากสถาบันการจัดการทางสังคม ได้ใช้กระบวนการศึกษาเรียนรู้จากปัญหาที่เผชิญอยู่และแสวงหาทางออกร่วมกันตั้งแต่ระดับกลุ่มเล็ก ๆ แล้วขยายไปสู่การมีเครือข่ายเต็มพื้นที่ตำบลและขยายไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ทั้งในจังหวัดและนอกจากจังหวัด จนสมาชิกชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้บนแนวทางเกษตรธรรมชาติ สามารถรักษากระบวนการจัดการชุมชนแบบมีส่วนร่วมโดยสมาชิกชุมชนมีบทบาทนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงระดับที่ขบวนการของชุมชนทั้งตำบลสามารถกำหนดบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างต่อเนื่อง และมีการประสานความร่วมมือหรือดำเนินงานที่ได้รับการยอมรับกรมป่าไม้ในเรื่องตกลงให้ใช้พื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรระยะยาว ฯลฯ รายละเอียดของการจัดการและผลที่เกิดขึ้นพอสรุปได้ดังนี้

1) ในช่วงปีพ.ศ.2529 แกนนำชุมชนได้ร่วมกับนักพัฒนาเอกชนภายใต้โครงการพัฒนาชนบทอำเภอสันกำแพงได้ทำกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาภายในชุมชน การพูดคุยแลกเปลี่ยนภายใน การศึกษาชุมชนตัวอย่างภายนอกในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อหาทางออกจากปัญหาวิถีชีวิต การทำมาหากัน การจัดการทรัพยากร ฯลฯ *มีการอาศัยแกนนำธรรมชาติ กลุ่มเครือญาติเป็นกำลังสำคัญ*จนสามารถสร้าง “กลุ่มป๊อก” (กลุ่มย่อยเชิงพื้นที่ในหมู่บ้านซึ่งมีความเป็นทางการพอสมควร-ในภาคตะวันออกแยงเหนืออาจเรียกว่า “กลุ่มตามคุ้มในหมู่บ้าน”) ที่ทำกิจกรรมเป็นกลุ่มออมทรัพย์ มุ่งลดภาระหนี้สิน มุ่งลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยวและเพิ่มการเกษตรวิถีธรรมชาติ-ปลอดสารพิษ ซึ่งกลุ่มนี้ได้ขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ จนมีกลุ่มป๊อกถึง 24 กลุ่มในตำบลแม่ทา แล้วขยายไปสู่ตำบลอื่น ๆ ไปจนถึงระดับจังหวัดและภาคเหนือโดยลำดับจนเกิดเป็น **“เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกภาคเหนือ”** ที่มีการช่วยเหลือกันในด้านการเรียนรู้ การร่วมมือด้านการผลิต การตลาด และอื่น ๆ ต่อมาได้เกิด **“คณะกรรมการกลาง”** ของกลุ่มป๊อกซึ่งทำให้การประสานงานกันเอง การต่อรองด้านราคากับพ่อค้า การจัดหาตลาด การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะป่าไม้และลำธารเพื่อทำให้การเกษตรวิถีธรรมชาติสามารถดำเนินการไปได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้สมาชิกชุมชนซึ่งเลือกดำรงชีวิตโดยวิถีเกษตรธรรมชาติยั่งยืน-พอเพียงพ้นจากปัญหาหนี้สินและพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นอย่างมั่นคงโดยลำดับจนถึงปัจจุบัน

2) ประมาณช่วงปีพ.ศ.2532 นายอนันต์ ดวงแก้วเรือน กำนันตำบลแม่ทาได้ริเริ่มให้กลุ่มสมาชิกกลุ่มป๊อกซึ่งมีทั้งหมด 24 กลุ่มส่งตัวแทนกลุ่มละ 2 คนเข้าร่วมเป็น **“คณะกรรมการสภาตำบล”** แม่ทาแม้ตามกฎหมายแล้วไม่มีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเช่นนั้น (ปกติมีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คนเป็นกรรมการ) เพื่อให้สภาตำบลทราบว่า กลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่คิดและทำอะไรขณะเดียวก้น กลุ่มต่าง ๆ ก็มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อมูล รวมทั้ง แสดงความคิดเห็นและความต้องการของตนเองได้ การได้ร่วมในคณะกรรมการสภาตำบลนี้เอง เป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรสมาชิกชองชุมชนทั้งตำบลต่อองค์กรปกครองระดับตำบล ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นทำให้ชุมชนสามารถกำหนดคุณสมบัติและคัดเลือกตัวแทนลงสมัครตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้ง มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของอบต. จนสามารถกล่าวได้ว่า **“จะไม่มีนายกอบต.คนใดหรือสมาชิกอบต.คนใดได้รับเลือกหากไม่ใช่คนที่สมาชิกชุมชนในกลุ่มเครือข่ายกำหนดจนกระทั่งถึงปัจจุบัน”**

3) ปีพ.ศ.2544 คณะกรรมการกลางเครือข่ายได้แปรสภาพเป็น **“สหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา”**ที่ช่วยให้สมาชิกได้ออมทรัพย์ มีแหล่งสินเชื่อ ต่อรองด้านราคา ประสานด้านการผลิต และการตลาดได้ดีขึ้น โดยสหกรณ์ฯ สามารถทำให้สมาชิกมีตลาดสินค้าเกษตรทางเลือกขึ้นทั้งในสถานที่ราชการต่าง ๆ และตลาดบางแห่ง เช่น ตลาดอิ่มบุญ ตลาดสินค้าอินทรีย์ ตลาดเจ.เจ.มาร์เก็ต เป็นต้นโดยมีความร่วมมือกับ **“ชมรมผู้ผลิตพืชผักเพื่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่”** และมีเกษตรในอำเภออื่น ๆ เช่น อำเภอพร้าว แม่แตง สันกำแพง สะเมิง ฯลฯ มาร่วมจำหน่าย

4) นอกจากองค์กรกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว ตำบลแม่ทายังมีกลุ่มอาชีพและกลุ่มกิจกรรมทางสังคมหลายกลุ่มซึ่งครอบคลุมคนหลายวัย ที่ควรกล่าวถึงคือ **“เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน”** และ **“เครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลแม่ทา”** เมื่อการมีส่วนร่วมแบบจัดการตนเองตำบลแม่ทาได้พัฒนาตนเองสูงขึ้นจนประสบความสำเร็จในการพึ่งพาตนเองทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม การมีรูปแบบการจัดการทางการเมืองที่ทำให้ชุมชนมีอิทธิพลต่อการได้มาซึ่งตัวแทนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของอบต. รวมทั้งการกำหนดนโยบาย การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ตำบลแม่ทาได้รับการยอมรับในระดับประเทศและมีหน่วยงานรัฐ สถาบันการศึกษา ชุมชนฯลฯ เดิมทางมาศึกษาดูงานมากขึ้น ทั้งสองกลุ่มนี้ได้ร่วมกันสร้างองค์กร “สถาบันทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา”ขึ้นทำหน้าที่ถ่ายทอดแลกเปลี่ยนและเผยแพร่องค์ความรู้จากประสบการณ์ของชุมชน เป็นองค์กรกลางของชุมชนในตำบลที่พัฒนาองค์ความรู้ภายใน พัฒนาระเบียบและกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งล้อม การผลิต การตลาด การอยู่ร่วมกันฯลฯ โดยสอดประสานกับอบต. การเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับเกษตรกรสมาชิก การขยายแนวคิดและแนวทางเกษตรกรรมยั่งยืน การขยายกลุ่มเป้าหมาย ฯลฯ นอกจากนี้ **ยังเป็นแกนกลางในการพัฒนาหลักสูตรและร่วมจัดการศึกษาท้องถิ่นของตนเองโรงเรียนในเขตตำบลแม่ทา**ด้วย (วิทยาลัยการจัดการทางสังคม, 2550, ดรุณี, 2556)

5) ความสำเร็จอีกประการหนึ่งที่เป็นการสร้างฐานความมั่นคงและยั่งยืนของการดำรงชีวิตของเกษตรกรตำบลแม่ทาตามแนวทางข้างต้นคือการที่สามารถประสานงานกับจังหวัดเชียงใหม่และกรมที่ดินในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่เขตพื้นที่ตำบลและเป็นที่ดินที่สมาชิกใช้ทำกินมาตลอด คือ การทำให้อธิบดีกรมที่ดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 อนุญาตให้สมาชิกชุมชนซึ่งทำกินอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนฯ ได้สิทธิอาศัยและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายเป็นเวลา 30 ปี ซึ่งทำให้สมาชิกชุมชนประมาณ 1,200 ครัวเรือนได้รับการจัดสรรสิทธิให้ใช้ที่ดินครอบครัวละ 6 ไร่เพื่อการอยู่อาศัยและทำการเกษตรต่อไปได้ภายใต้กฎเกณฑ์ของชุมชนที่ได้รับการยอมรับจากกรมที่ดิน เช่น กฎที่จะต้องไม่รุกป่าจะต้องไม่ขายสิทธิ แต่ให้สิทธิตกทอดไปยังทายาทได้ และให้มีคณะกรรมการของชุมชนเป็นผู้ดูแลจัดการรักษากฎเกณฑ์ เป็นต้น (กนกศักดิ์, สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2559, 1 ธันวาคม 2562)

6) จากการสรุปบทเรียนของคนหลายรุ่นทั้งระดับแกนนำและสมาชิกเพศและวัยต่าง ๆ ทำให้ได้ข้อสรุปที่น่าสนใจหลายประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เช่น

(1) รากฐานความสำเร็จของชุมชนเกิดจากการร่วมกันคิด ร่วมกันทำในการทำความเข้าใจปัญหาของตนเอง ไปสู่การเห็นเป็นปัญหาของชุมชน และสังคมที่ใหญ่ขึ้นไปจนถึงประเทศ ความเข้าใจเหล่านี้ได้ทำให้จิตปัจเจกของผู้นำแม่ทาพัฒนาขึ้นเป็นจิตที่ใหญ่ขึ้น เป็นจิตสาธารณะที่ต้องการนำพาชุมชนออกจากปัญหาอย่างยั่งยืนและเป็นจิตที่นำพาและพัฒนาจิตของสมาชิกให้เรียนรู้และเติบโตที่จะร่วมมือทำไปพร้อมกับแกนนำบนพื้นฐานการแบ่งปัน และช่วยเหลือกันและกัน ข้อสรุปอย่างหนึ่งที่คนแม่ทาได้รับจากการพลิกฟื้นชีวิตตนเองและชุมชนให้เข้มแข็งขึ้นมาจากการจัดการแบบพึ่งพาตนเองคือ “ความยากจนทำให้คนแม่ทาเข้มแข็ง” (คำกล่าวของนายอนันต์ ดวงแก้วเรือน กำนันตำบลแม่ทา)

(2) กระบวนการเรียนรู้และปลูกฝังสำนึกและความเข้าใจที่สำคัญของคนแม่ทาต่อลูกหลานและเด็กและเยาวชนในชุมชนในเรื่องเกษตรกรรมที่ยั่งยืน เศรษฐกิจพอเพียง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตชุมชนคือ (1) การทำให้ดู พาไปอยู่ในวงการสนทนา การลงมือทำ การทำให้เด็ก ๆ ได้พบปะกันเองระหว่างที่พ่อแม่ไปร่วมประชุมหรือร่วมทำงาน (2) การจัดหลักสูตรสอนเรื่องท้องถิ่นและวิถีของ

ชุมชนแม่ทา ในโรงเรียนภายในตำบล (3) การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนในการศึกษาต่อภายนอกเพื่อให้กลับมาทำงานในตำบล (4) การเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนรวมกลุ่มกันทำงานสาธารณะตามความสนใจ เช่น กลุ่มกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มกิจกรรมเกษตรยั่งยืน เป็นต้น ทำให้ต่อมาเด็กและเยาวชนเหล่านี้ได้กลายเป็นกำลังสำคัญของชุมชน

(3) การค่อย ๆ เข้มแข็งขึ้นจากกระบวนการร่วมมือพึ่งพาตนเองของคนในชุมชนทำให้ทัศนคติของคนแม่ทาต่อตนเองและต่อกลไกรัฐเปลี่ยนแปลงไปมาก จากความที่มองตนเป็นคนด้อยในศักดิ์ศรีกลายเป็นชุมชนที่สมาชิกเชื่อว่าตนเองมีศักดิ์ศรี และภาคภูมิใจในตนเองในชุมชนของตนเอง เชื่อว่าอาชีพเกษตรกรรมแบบยั่งยืนและพอเพียงมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีคุณค่าต่อสังคมได้เช่นเดียวกับคนมีอาชีพอื่น ๆ ขณะเดียวกัน พวกเขาก็เชื่อมั่นที่จะแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็น และโต้แย้งยืนยันสิทธิของตนเองต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เคยเกรงกลัวและเป็นฝ่ายรับฟังและปฏิบัติตามดังต่อก่อน (ดรุณี, 2556)

3.2 กรณีศึกษาเทศบาลหนองสาหร่าย: จากความขัดแย้งทางการเมืองไปสู่บทบาทนำของสภาองค์กรชุมชน

กรณีศึกษาพื้นที่นี้เป็นถือเป็นแบบการพัฒนาแบบจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นเกษตรกรรมซึ่งมีเหตุที่มาจากการเผชิญปัญหาวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นและปัญหาหนี้สินในครัวเรือนทำให้ชุมชนอ่อนแอ จนนำมาซึ่งการรวมกลุ่มของแกนนำเพื่อศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาด้วยการตั้งสภาองค์กรชุมชนและใช้เครื่องมือหลายประการจนประสบความสำเร็จอย่างสูง

เทศบาลตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรีเป็นเทศบาลขนาดเล็กที่ได้รับการยกฐานะมาจากการเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับ 5 มีหมู่บ้านทั้งสิ้น 9 หมู่บ้าน มีประชากร 3,477 คน มีหลังคาเรือน 1,032 หลัง ประชากรส่วนใหญ่ซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 90 ทำอาชีพทำนาและทำไร่อ้อย ชุมชนมีความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ในแง่ที่มีความเชื่อว่าเป็นสมรภูมิการทำยุทธหัตถีของสมเด็จพระนเรศวรมหาราชอยู่ในพื้นที่ ปัจจุบันนายกเทศมนตรีคือนายชนะ สุขพรหม (http://nongsarai.go.th)

เทศบาลตำบลหนองสาหร่ายเคยเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งอย่างสูงทางการเมือง โดยเฉพาะในยุคที่มีการเลือกตั้งท้องถิ่น (เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ถึงขั้นมีการยิงกัน ความขัดแย้งที่รุนแรงมีมาตลอดจนกระทั่งการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลติดขัดเกิดการชะงักของงาน ทำให้แกนนำในชุมชนตำบลหารือกันแล้วประกาศปิดตนเองเพื่อปฏิรูปตำบลหาทางแก้ไขปัญหา ซึ่งประกอบด้วยวิธีการที่สำคัญคือการร่วมกันศึกษาชุมชนอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการพึ่งพาตนเอง เช่น ชุมชนของผู้ใหญ่โชคชัย ตำบลกลางดง อำเภอปากช่อง ชุมชนของคุณประยงค์ รณรงค์ ตำบลไม้เรียง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ชาชนเขาคราม จังหวัดกระบี่ เป็นต้น และการศึกษาทำความเข้าใจตนเองใน 3 มิติสำคัญคือด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านหนี้สินของชุมชนรวมกัน แล้วนำมาสู่การจัดวางเครื่องมือ 4 ประการเพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินการปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งประกอบด้วย

1) เครื่องมือสภาองค์กรชุมชนของตำบล

มีการจดทะเบียนจัดตั้งสภาองค์กรชุมบนตำบลหนองสาหร่าย ซึ่งเรียกเป็นภาษาไม่เป็นทางการว่า “สภา 79” เพราะมีสมาชิกทั้งสิ้น 79 คนจากกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกเทศบาล สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มอาชีพต่าง ๆ กลุ่มผู้หญิง กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน วัด อนามัย โรงเรียน และปลัดเทศบาล (ซึ่งครอบคลุมตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์และตัวแทนองค์กรต่าง ๆ ทั้งเขตตำบล สภา 79 นี้มีวาระ 2 ปี ประธานสภาเป็นผู้มีบทบาทในการประสานแผนงานและการทำงานขององค์กรเทศบาลตำบลหนองสาหร่ายและกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ภายในตำบลอย่างชัดเจนและได้รับการยอมรับอย่างสูง

2) เครื่องมือการจัดประชุม

ซึ่งหมุนเวียนไปทุกหมู่บ้านในครบถ้วนภายในวันที่ 1-9 ของเดือนแล้วนำผลการประชุมมาสู่การประชุมร่วมของตัวแทนหมู่บ้านทุกวันที่ 25 ของเดือน สมาชิกชุมชนทุกคนจะต้องมาร่วมประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ปฏิทินการประชุมของแต่ละหมู่บ้านจะถูกแจ้งไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดกาญจนบุรีเพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นมาร่วมประชุมตามกำหนดหากประสงค์ที่จะสื่อสารกับชุมชน

3) เครื่องมือธนาคารความดี

เครื่องมือนี้เกิดขึ้นและได้รับการปฏิบัติภายใต้แนวคิดว่า **"ใครทำผิดไม่ติดคุก แต่ใครทำดีสามารถแปลงเป็นความสุขได้"** (คำว่า "ไม่ติดคุก" ไม่ได้มีความหมายว่าเป็นเช่นนั้นจริงเพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายโดยหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องยังคงดำเนินไป แต่ชุมชนปรับใช้แนวคิดนี้มาในเชิงการหาช่องทางให้เกิดการจัดการในเชิงบวก) ภายใต้แนวคิดตามเครื่องมือนี้ ชุมชนได้กำหนดให้มี 23 หัวข้อหรือประเด็นและมี 67ตัวชี้วัดซึ่งเกิดจากการแปลงประเด็นปัญหาของชุมชนตำบลหนองสาหร่ายมาสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่ชุมชนมี เช่น

- **กรณีผู้นำดี** (แก้ปัญหาผู้นำชุมชน) ได้มีการตั้งเกณฑ์ลักษณะผู้นำ(กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน)ที่ดีไว้ และมีข้อตกลงของชุมชนว่า ผู้นำเหล่านี้ต้องเขียนใบลาออกไม่ลงวันนี้ไว้ให้กับชุมชน หากมีการทำผิดไปจากเกณฑ์หรือข้อบังคับที่กำหนด และที่ประชุมชุมชนมีมติให้ยื่นใบลาออกจะมีการลงวันที่ยื่นใบลาออกแทนเลย ซึ่งเครื่องมือส่วนนี้มีผลทางปฏิบัติอย่างเคร่งคัดจริง

- **กรณีมีส่วนร่วมดี** (แก้ปัญหาสมาชิกชุมชนไม่มาร่วมประชุมต่าง ๆ) ได้มีการตั้งเกณฑ์ไว้ว่า หากสมาชิกคนใดปฏิบัติตนมีส่วนร่วมดีคือได้เข้าร่วมประชุมเกิน 8 ครั้งใน 1 ปีจะสามารถแปลงการเข้าร่วมเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารของชุมชนได้ 5,000 บาท และหากมีถึง 12 ครั้งจะแปลงเป็นหลักประกันได้เพิ่มเป็น 10,000 บาท

- **กรณีสิ่งแวดล้อมดี** (แก้ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม) มีเกณฑ์ว่าหากบ้านใดไม่ถังขยะหน้าบ้าน (มุ่งให้เก็บไว้ในบ้าน) สามารถแปลงเป็นหลักประกันการกู้ยืมได้ 5,000 บาท

- **กรณีเรียนรู้ดี** (แก้ปัญหาการไม่กระตือรือร้นพัฒนาตนเอง) มีเกณฑ์ว่าหากสมาชิกคนใดเข้าร่วมอบรมหรือสัมมนาจนได้เกียรติบัตร 1 ใบ จะสามารถแปลงเป็นหลักประกันได้ 5,000 บาท

- **กรณีสุขภาพดี** (แก้ปัญหาสุขภาพ) เกณฑ์ที่นำมาใช้มีลักษณะเดียวกัน เช่น หากบ้านใดไม่มีผู้ป่วยไข้เลือดออก หรือได้ไปตรวจสุขภาพจะสามารถแปลงเป็นหลักประกันได้ตามจำนวนที่กำหนด เป็นต้น

ทั้งนี้ จำนวนมูลค่าหลักประกันการกู้ยืมสูงสุดหากสมาชิกใดปฏิบัติตนเข้าเกณฑ์ต่าง ๆ ได้หลายข้อคือจำนวน 300,000 บาท และปรากฏว่าชุมชนเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติตามได้ผลสำเร็จเป็นอย่างดีเพราะเป็นเครื่องมือเชิงบวกที่สมาชิกพึงพอใจจากการได้ประโยชน์มาก และมีมีสภาองค์กรชุมชนตำบลหรือสภา 79 เป็นแกนหลักในการกำกับให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4) เครื่องมือแผนแม่บทชุมชน

เครื่องมือนี้เกิดจากการทำความเข้าใจตนเองของชุมชนอย่างรอบด้านประกอบกับการศึกษาตัวอย่างที่ดีของชุมชนที่ประสบความสำเร็จดังกล่าวมาแล้ว แผนแม่บทชุมชนได้กำหนดให้หมู่บ้านทั้ง 9 แห่งดำเนินกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการเชิงเศรษฐกิจและสังคมของตนเองและชุมชนที่แตกต่างกันออก

กิจกรรมที่แต่ละหมู่บ้านทำนี้ถือว่า ทุกคนในตำบลเป็นเจ้าของร่วมกัน แต่กิจกรรมใดที่ทำให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิเป็นการเฉพาะ เช่น การเป็นเจ้าของหุ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือธนาคารชุมชน สิทธิในหุ้นเช่นนั้นย่อมเป็นของเจ้าของ เป็นต้น การกระจายบทบาทการทำกิจกรรมไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ มีดังนี้

- หมู่ที่ 1 ทำปุ๋ยอินทรีย์ (เกิดจากการเก็บข้อมูลชุมชนพบว่าทั้งตำบลมีการลงทุนค่าปุ๋ยเคมีรวมกันถึง 30 ล้านบาทต่อปี
- หมู่ที่ 2 ทำโรงงานน้ำดื่ม
- หมู่ที่ 3 จัดการขยะ (ธนาคารชุมชนให้กู้ยืมเงินลงทุนเก็บขยะทั้งตำบลมาขายแก่โรงกำจัดขยะซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างสูงและทำให้ขยะถูกจัดการอย่างได้ผลดี)
- หมูที่ 4 ให้ตั้งและดำเนินการสถาบันการเงิน (ธนาคารชุมชน) ซึ่งเริ่มต้นจากเงินกองทุนหมู่บ้านและการสนับสนุนเงินกู้ยืมจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) ในปัจจุบัน สถาบันการเงินนี้มีเงินหมุนเวียนประมาณ 100 ล้านบาท
- หมู่ที่ 5 ผลิตน้ำยาเอนกประสงค์ เช่น น้ำยาซักผ้า สบู่เหลว ฯลฯ
- หมู่ที่ 6 ทำกิจการตลาดกลางรับซื้อข้าวเปลือก ซึ่งจะมีการประมูลข้าวของเกษตรกรในตำบลมารวมกันแล้วเชิญโรงสีต่าง ๆ ในประมูลข้าวเพื่อให้ได้ราคาที่ดี ไม่ถูกกดราคา ซึ่งในแต่ละปีจะมีข้าวมากองรวมให้ประมูลประมาณ 40,000 ตัน ต่อมามหาวิทยาลัยรังสิตได้เข้ามาสนับสนุนก่อสร้างโรงสีอัจฉริยะให้แก่ชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนองค์ความรู้ด้านการผลิตที่ทันสมัย การแปรรูป การจำหน่ายสินค้าจากข้าวภายใต้เครื่องหมายการค้าสาหร่ายทอง” ซึ่งทำชุมชนได้ยกระดับการทำการเกษตรสูงขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง
- หมู่ 7 ทำเกษตรอินทรีย์
- หมู่ 8 ทำโรงงานเบเกอรี่และขนมขบเคี้ยวต่าง ๆ
- หมู่ 9 ทำโรงสีข้าว ทำไม้กวาดทางมะพร้าว และปั๊มน้ำมัน

ต่อประเด็นว่า **ชุมชนเทศบาลตำบลหนองสาหร่ายมีปัจจัยสำคัญใดที่ทำให้กระบวนการจัดการตนเองแบบมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี** คุณแรม เชียงกาซึ่งเป็นแกนนำรุ่นที่ 3 ของชุมชนผู้ให้การสัมภาษณ์ได้วิเคราะห์ว่าประกอบด้วย 4 ปัจจัยสำคัญคือ (ก) การอาศัยเครือญาติภายในตำบลซึ่งมี 3 ตระกูลใหญ่ (ข) การเชื่อถือศรัทธาในผู้นำซึ่งมีจิตสาธารณะ ความเสียสละ มีวิสัยทัศน์และความรับผิดชอบอย่างสูงที่มีการส่งทอดสืบต่อกันมาถึงรุ่นที่ 3 แล้ว (ค) การมีอาชีพที่สอดคล้องกันคือเกษตรกรรมซึ่งทำให้ต้องพึ่งพาช่วยเหลือกัน ใช้ทรัพยากรน้ำ ปัจจัยการผลิต และการร่วมมือต่อรองร่วมกัน และ (ง) การมีศาสนาเดียวกัน

ส่วนประเด็นการรักษาความต่อเนื่องของขบวนการชุมชนที่ได้ผลดีนั้น คุณแรมเห็นว่า เป็นผลมาจากการสร้างทายาทแกนนำจากรุ่นสู่รุ่นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง ได้มีการเข้าไปมีบทบาทในการถ่ายทอดและปลูกฝังแนวทางการจัดการชุมชน ความรักและทัศนคติที่ดีต่อวิถีของชุมชนหนองสาหร่ายให้กับเด็กนักเรียนในตำบล โดยมีการจัดหลักสูตที่มีการสอน 5 วิชาท้องถิ่นโดยแกนนำของชุมชน คือ วิชาว่าด้วยเศรษฐกิจพอเพียง วิธีพุทธ การทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และธนาคารความดี (แรม เชียงกา (สัมภาษณ์. 4 มิถุนายน 2562)

3.3 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา

กรณีศึกษานี้มีความน่าสนใจในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะบนฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้ข้อมูลจากการเก็บข้อมูลจากประชาชน (ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วม) อย่างละเอียดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประกอบกับการบริหารองค์กรที่ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรสามารถทำงานร่วมกับชุมชนอย่างเข้มแข็งจนเป็นทำให้ประสิทธิภาพการทำงานได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

องค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่เป็นองค์กรขนาดเล็กมีหมู่บ้านอยู่ในพื้นที่จำนวน 15 หมู่บ้าน มีประชากร ณ เดือนกันยายน 2559 มีจำนวน 5,925 คน มีครัวเรือน 2,408 ครัวเรือน ประชากรมีอาชีพที่หลากหลายทั้งด้านเกษตรกรรม (ทำนา ทำสาน ทำไร่ ทำพืชผักสวนครัวและเลี้ยงสัตว์) องค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้รับรางวัลองค์กรดีเด่น รางวัลอปท.บริหารจัดการที่ดี และรางวัลพระปกเกล้าฯ ในปีพ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558 iรางวัลศูนย์บริการคนพิการดีเด่น รางวัลองค์กรปปช.ดีเด่น พ.ศ. 2559 iรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น อีกหลายรางวัลในระหว่างปี 2555-2559 ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนปัจจุบันคือ นายรุ่งสุริยา เชียงชีระ ซึ่งได้รับรางวัลในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก (http://www.khuangpao.go.th) ในปัจจุบัน นายรุ่งสุริยาฯ ได้ดำรงตำแหน่งมาครบ 2 วาระแล้ว

อาจกล่าวโดยรวมว่า อบต.ข่วงเปาประสบความสำเร็จอย่างสูงในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การดูแลเด็กปฐมวัย การจัดการอาหารชุมชน การควบคุมการบริโภคยาสูบและการแก้ไขปัญหาสารเสพติด การป้องกันความรุนแรงในครอบครัวและการส่งเสริมครอบครัวอบอุ่น การจัดการขยะ การจัดการภัยพิบัติฯลฯ ซึ่งหากนำมาแจกแจงรายละเอียดของการดำเนินการแล้วจะต้องใช้พื้นที่ในการอธิบายค่อนข้างมาก แต่หากกล่าวในแง่มิติการมีส่วนร่วมแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า อบต.มีความโดดเด่นมากในแง่ (1) **การใช้ประโยชน์จากระบวนการเก็บข้อมูล**บุคคล ครอบครัวและชุมชนอย่างละเอียดมาใช้เพื่อเป็นฐานการการวิเคราะห์ปัญหา วางแผนการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ (2) **การทำแผนการดำเนินงานทั้งในภาพรวมและเฉพาะกิจกรรม** เช่น ในด้านการดูแลสุขภาพชุมชนให้มีการทำแผนกองทุนสุขภาพชุมชน ฯลฯ (3) **การจัดวางเครือข่ายการมีส่วนร่วมให้สมาชิกในชุมชนได้มีบทบาทในการช่วยเหลือกันเองและทำงานร่วมกับอบต.** (เช่น ให้มีเครือข่ายการดูแลช่วยเหลือยามเจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน การดูแลผู้สูงอายุ การมีกลุ่มสล่า (ช่าง) อาสา ฯลฯ) (4)**การสนับสนุนให้มีเครือข่ายการทำกิจกรรมร่วมกันของกลุ่มที่ความสนใจหรือความต้องการเฉพาะด้าน** เช่น กลุ่มองค์กรชุมชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาสากู้ชีพ - เครือข่ายจัดการภัยพิบัติ กลุ่มอสม. กลุ่มอปพร. กลุ่มอผส. กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มเกษตรพอเพียง กลุ่มแปรรูปอาหาร กลุ่มสล่าอาสา เครือข่ายแปรรูปขยะ เครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังความรุนแรงในครอบครัว โรงเรียนผู้สูงวัย กลุ่มเด็กและเยาวชน ฯลฯ (5) **มีการสนับสนุนด้านการเงินโดยการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ** เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชน (มีทุกหมู่บ้าน) สถาบันการเงินชุมชน กองทุนเพื่อนช่วยเพื่อน การสนับสนุนเงินงบประมาณดำเนินการแก่กลุ่มหรือเครือข่ายที่เสนอโครงการมาให้บรรจุเป็นแผนงบประมาณ ฯลฯ (6) **การใช้เครื่องมือข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้สนับสนุนกิจกรรม**ที่จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือด้านนี้ (7) **การจัดทำแผนงานและโครงการด้านต่าง ๆ** โดยสนับสนุนให้กลุ่มกิจกรรมและเครือข่ายต่าง ๆ จัดทำแผนงานและโครงการของตนเองโดยเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาของท้องถิ่น (8) **การสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของอบต.พัฒนาศักยภาพตนเองและให้มีเครื่องมืออุปกรณ์ที่ต้องการใช้**ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างพอเพียงโดยใช้เงินรางวัลที่อบต.ได้รับจากองค์กรผู้ให้รางวัลต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนมากว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น

การขับเคลื่อนการดำเนินงานของอบต.ข่วงเปาเหล่านี้ ในทัศนะของคุณรุ่งสุริยาฯ แล้ว เห็นว่า ปัจจัยเชิงวิธีการหรือแนวทางทั่วไปที่ทำให้การขับเคลื่อนเกิดผลดีคือ (ก) เปิดกว้างและดึงความร่วมมือจากภาคีฝ่ายต่าง ๆ ให้กว้างขวางที่สุด (ข) การรับฟังความคิดเห็น ความต้องการข้อเสนอที่หลากหลาย โดยฝ่ายอบต.

พยายามไม่ยึดถือเอาความคิดเห็นของตนเองเป็นฐานแม้อาจต้องเสนอความเห็นของฝ่ายตนเป็นแนวทางก่อน (ค) การทำตามกฎหมายเป็นฐาน แต่การกล้าทำในสิ่งที่ไม่ขัดกฎหมายหรือเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยรับผิดชอบสิ่งที่ตัดสินใจทำก็ควรทำ (ง) ยึดถือความโปร่งใส (จ) การปลูกฝังสำนึกความรับผิดชอบต่อประชาชนให้แก่เจ้าหน้าที่ของอบต. และมอบหมายให้แต่ละคนมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและชัดเจน (4 คนต่อหมู่บ้าน) (ฉ) การให้ความสำคัญกับการสื่อสาร การใส่ใจ กระตือรือร้นที่จะพบปะและให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็ว (ผู้วิจัยสัมผัสได้เองด้วยว่าเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นและมีจิตใจพร้อมให้บริการสูง)

อย่างไรก็ดี คุณรุ่งสุริยาฯ ยังได้ให้ทัศนะว่า ความก้าวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ ความพึงพอใจและการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นยังมีปัญหาเชิงลึกของการรวมศูนย์อำนาจและไม่ปล่อยให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงของส่วนกลาง ส่วนกลางไม่พยายามที่จะส่งเสริมหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพ เติบโตและได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วย โดยจะเห็นจากที่พยายามให้ฝ่ายท้องที่ (กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน) มีบทบาทในการพัฒนาและได้รับงบประมาณมาดำเนินการโครงการโดยโดยปราศจากการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น (ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเข้าใจว่า แม้แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและทำให้เกิดการยอมรับรวมทั้งเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะได้ดีอาจไม่ใช่สิ่งพึงประสงค์ของผู้ที่พยายามรักษาอำนาจของส่วนกลางไว้) (รุ่งสุริยา เชียงชีระ, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2562)

3.4 ปัญหา อุปสรรค เงื่อนไขและบริบทการมีส่วนร่วมในทัศนะนักพัฒนานักวิชาการและนักกิจกรรม

นอกจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นักพัฒนาภาคเอกชนจากองค์กรและเครือข่ายด้านการพัฒนาที่ไม่แสวงหากำไรอาวุโสอย่างคุณชัชวาล ทองดีเลิศ นักวิชาการอย่าง ผศ.ดร.วันชาติ นภาศรี แห่งคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ผู้ผลักดัน “สันทรายโมเดล” ในฐานะนักวิชาการ และคุณรจนา ยี่บัว.ผู้นำกิจกรรมการรักษาสุขภาพ เทศบาลตำบลยางคราม อำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่

1. คุณชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ให้ความเห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่หนุนการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะอื่น ๆ ประกอบด้วย (1) **ต้นทุนเดิมที่มีอยู่** เช่น ความเป็นชุมชน วัฒนธรรมที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม (เช่น การช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนในชุมชน การมีวิถีชีวิตที่อิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งจะเอื้อต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ฯลฯ การมีประวัติศาสตร์ของชุมชนเกี่ยวกับการเผชิญวิกฤติปัญหาบางอย่างร่วมกัน การเคยต่อสู้เรียกร้องร่วมกัน เป็นต้น (2) **ลักษณะของผู้นำ** เช่น ความเสียสละ ความมุ่งมั่น ความสามารถในการเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือ เป็นต้น (3) **การมีเผชิญปัญหาร่วมกัน**ของชุมชนหรือกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย (4) **การมียุทธศาสตร์ ยุทธวิธี แผนงานและการบริหารจัดการขบวนที่ดี** (5) **การมีทุนดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรม**ให้แก่องค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมในภาคประชาชน ปัจจัยนี้มีความสำคัญ ซึ่งที่มาของทุนอาจมาจากหน่วยงานรัฐ การหาทุน ระดมทุนกันเอง หรืออื่น ๆ ก็ได้ ทุนเหล่านี้ อาจมีช่องทางเพิ่มเติมขึ้นมาเมื่อการดำเนินกิจกรรมของขบวนเคลื่อนตัวไป

ต่อประเด็นว่า เครื่องมือกฎหมายมีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมหรือไม่ คุณชัชวาลเห็นว่า เป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนสำหรับบริบทประเทศไทยที่ภาครัฐยังคงต้องการรักษาอำนาจและบทบาทในการกำหนดความเป็นไปของสังคมและประเทศอยู่ โดยปกติกฎหมายซึ่งควรเป็นเครื่องมือที่รับรองสิทธิ กำหนด

กระบวนการ และอื่น ๆ ให้การมีส่วนร่วมดำเนินไปได้ดี แต่ด้วยความต้องการและทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เป็นไปในทางบวก ทำให้กฎหมายที่มีหลักการที่ดีในชั้นการยกร่างถูกปรับเปลี่ยนเป็นกฎหมายไม่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมตามธรรมชาติของสังคม เป็นการมีส่วนร่วมภายใต้การครอบงำของและควบคุมของหน่วยงานรัฐ ขณะเดียวกัน ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ก็อาจเกิดการกีดกันการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ไม่เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบและการควบคุมของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างในปัญหานี้คือพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ดังนั้น ในบางกรณีการไม่มีกฎหมายในเรื่องนี้จึงอาจให้ผลดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าการมีกฎหมายแต่ก่อให้เกิดผลเชิงลบ(ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2562)

2. ผศ.ดร.วันชาติ นภาศรี ได้ให้ทัศนะว่าปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อหรือสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีประกอบด้วย (1) การมีพื้นที่การพูดคุยกันระหว่างผู้ริเริ่มและผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้อง (2) ประเด็นที่พูดคุยกันนั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาร่วมกันหรือทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกัน (3) มีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหานั้น ๆ อย่างมีคุณภาพ (4) เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ไม่ใช่ผลักการแก้ไขปัญหาไปยังหน่วยงานรัฐหรือผู้อื่น

ผศ.ดร.วันชาติฯ เห็นว่ากระบวนการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงการักษาความสมดุลของอำนาจและบาทของฝ่ายต่าง ๆ อย่างน้อย 4 ฝ่ายประกอบด้วยฝ่ายภาคประชาสังคม ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายองค์กรในราชการส่วนภูมิภาค และฝ่ายการเมืองระดับบน ภาคประชาชนไม่ควรมีทัศนะคติที่แย่เกินไปต่อฝ่ายรัฐ โดยเฉพาะองค์รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกัน ฝ่ายรัฐดังกล่าวนี้รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ควรมองว่าฝ่ายภาคประชาสังคมจะแทรกแซงอำนาจหรือบทบาทของตนเองจนเกินไป นอกจากนี้ การจัดขบวนการมีส่วนร่วมที่ขับเคลื่อนอย่างร่วมมือกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรในราชการส่วนภูมิภาคควรทำให้เกิดการมีส่วนร่วมแต่แรก ไม่ควรเป็นในรูปที่ฝ่ายภาคประชาสังคมคิดทำข้อเสนอแล้วหยิบยื่นให้ฝ่ายรัฐเหล่านี้รับไปปฏิบัติ ดังนั้น กระบวนการจัดทำพันธะหรือแสดงเจตนาร่วมกันทำงานไปในขบวนเดียวกัน เช่น การเชิญมาร่วมประชุมแต่แรก ๆ การทำ MOU ระหว่างกัน ฯลฯ จึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดพันธะต่อกันที่ว่านี้ได้ (วันชาติ นภาศรี, สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2562)

3. คุณรจนา ยี่บัว ในฐานะของผู้ทำกิจกรรมภาคประชาชนที่ริเริ่มจากความพยายามลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาสุขภาพของตนเองซึ่งได้ผลดีแล้วพยายามขยายแนวคิดและการทำงานออกไปสู่เพื่อนบ้านในหมู่บ้านและตำบลของตนเอง แล้วขยายไปสู่การตั้งกลุ่มปลูกผักสวนครัวอินทรีย์ กลุ่มสตรีออกกำลังกาย และกลุ่มอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีเพื่อนผู้ร่วมกิจกรรมเป็นกลุ่มแม่บ้านเป็นหลักและแสวงหาการสนับสนุนด้านการเงินจากเทศบาลและกองทุนด้านสุขภาพระดับชาติและแสวงหาความช่วยเหลือสนับสนุนด้านวิชาการ ข้อมูล การทำงานร่วมกับเครือข่ายนักพัฒนาภาคเอกชน คุณรจนาฯ ได้ให้ความเห็นว่า การริเริ่มทำกิจกรรมในลักษณะนี้ของคนระดับชาวบ้านให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น (1) คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำ เพราะจำเป็นต้องพิสูจน์ให้เพื่อนกลุ่มเป้าหมายยอมรับในความเสียสละ ความทุ่มเทว่าจะทำงานจริงจังและต่อเนื่อง มีความโปร่งใสในการทำงาน (2) **การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ** ไม่ว่าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนด้านสุขภาพของรัฐ หรืออื่น ๆ การสนับสนุนของหน่วยงาน (3) การสนับสนุนจากเครือข่ายกิจกรรมทำงานสาธารณะในพื้นที่ เช่น กลุ่มอสม. กลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น (4) การสนับสนุนช่วยเหลือจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกันเองในด้านวิชาการ ด้านข้อมูล การร่วมปฏิบัติงาน การรับเรื่องร้องเรียนฯลฯ ซึ่งหากมีการจัดเครือข่ายประสานงานที่เชื่อมโยงกันทั้งจังหวัดดังกรณีจังหวัดเชียงใหม่จะมีประโยชน์มาก

สำหรับปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กระบวนการร่วมทำกิจกรรมสาธารณะของภาคประชาชนด้วยกันเองมีปัญหามากโดยเฉพาะเมื่อต้องอาศัยงบประมาณหรือขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐคือ (1) **ปัญหาความเป็นทางการ**ของการทำโครงการข้อเสนอขอรับงบประมาณ เพราะภาคประชาชนระดับชาวบ้านเขียนโครงการไม่เป็น จัดทำบัญชีไม่เป็น ฯลฯ เมื่อต้องทำสิ่งเหล่านี้ที่ตนเองขาดความรู้และมีความซับซ้อนยุ่งยากมากจะทำให้ไม่อยากขอรับการสนับสนุน (2) **ปัญหาความล่าช้าของงบประมาณที่จะมาสนับสนุน** คือแม้กิจกรรมระดับนี้มักได้รับการสนับสนุนค่อนข้างดีจากเทศบาล แต่งบประมาณที่จะมาถึงให้เบิกจ่ายต้องรอนานมากทำให้แกนนำต้องเป็นฝ่ายหาเงินมาสำรองจ่ายเองไปก่อน (3) **ปัญหาการขาดผู้รับช่วงการทำงานต่อ** ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่กลุ่มผู้ทำกิจกรรมต้องหาทางสร้างผู้รับช่วงต่อไปเอง (รจนา ยี่บัว, สัมภาษณ์, 10 เมษายน 2562)

3.5 บทวิเคราะห์

ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ผู้วิจัยขอให้ความหมายของคำคำว่า “บริบท” “เงื่อนไข” และ “ปัจจัย” เสียก่อนดังนี้

“บริบท” (Context) ในที่นี้หมายถึง สถานการณ์ เหตุการณ์ สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังกล่าวถึงหรือวิเคราะห์

“เงื่อนไข” (Condition) ในที่นี้หมายถึง สิ่งที่จำเป็นต้องมีหรือต้องเกิด (เหตุ - Cause) เพื่อให้ให้เกิดผล (Effect) อย่างใดอย่างหนึ่งตามมา เงื่อนไขจึงเป็นสิ่งที่ไม่มีไม่ได้ หากต้องการให้เกิดผลอันใดอันหนึ่งขึ้น

“ปัจจัย” (Factor) ในที่นี้หมายถึง สิ่งซึ่งหนุนหรือมีอิทธิพลให้เกิดสถานการณ์ เหตุการณ์หรือผลอันใดอันหนึ่ง แต่อาจไม่ถึงกับเป็นเงื่อนไขเสียทีเดียว

จากการศึกษาเชิงพื้นที่ผ่านการสัมภาษณ์และเอกสารบางส่วนข้างต้น มีแง่มุมการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับดังต่อไปนี้

3.5.1 มูลเหตุจูงใจให้บุคคลในภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลุ่มประชาชนหรือชุมชนที่เข้าทำกิจสาธารณะร่วมกัน

จากทั้งสามกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า การที่บุคคลคนหนึ่งจะตัดสินใจเสียสละเวลาและทรัพยากรต่าง ๆ ของตนเองเข้าไปร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “ประโยชน์” (Benefit) ที่จะได้รับ ซึ่งอาจหมายถึง “ประโยชน์ส่วนรวม” (Common Interest) หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) (ซึ่งเป็นรากฐานของการมี “จิตสาธารณะ” (Public Mind) หรือประโยชน์ส่วนตน (Personal Interest) ซึ่งการคาดหวังประโยชน์เหล่านี้คือ อาจมีสัญชาตญาณ “ความกลัว” อยู่เบื้องหลัง เช่น ความกลัวเรื่องการขาดรายได้ การขาดที่ดินทำกินได้นำมาซึ่งการเข้าร่วมขบวนการรวมกลุ่มต่อรองและทำเกษตรกรรมยั่งยืน (กรณีตำบลแม่ทา) อาจมีความต้องการการมี “ชีวิตที่ดี”(Well-being) จากการได้ประโยชน์จากการมีรายได้ มีความรู้ ได้รับสวัสดิการ ได้รับความช่วยเหลือ ฯลฯ (เห็นชัดทั้งสามกรณี) หรืออาจเป็นเพราะต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือของกลุ่มขบวนฯ ซึ่งทำให้ตนเองรู้สึกมีศักดิ์ศรี หรือแม้แต่ชุมชน-อาชีพของตนมีศักดิ์ศรี มีคุณค่าและได้รับการยอมรับการจากมีวิถีเฉพาะตนที่ทำให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และได้รับการเข้ามาศึกษาเรียนรู้จากบุคคลอื่น ชุมชน หรือสถาบันอื่น ๆ

3.5.2 การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของ “อำนาจ”

การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของ “อำนาจ” และโดยเฉพาะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจนมีสมาชิกชุมชนวงกว้างทั้งตำบลเข้าร่วมในกรณีตำบลแม่ทาและตำบลหนองสาหร่ายนั้นเกิดจากแกนนำของชุมชนเห็นความล้มเหลวของการมีอำนาจจัดการให้บริการสาธารณะตลอดจนการใช้อำนาจรัฐส่วนอื่น ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองหรือโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่อาจดำเนินไปได้ (กรณีตำบลหนองสาหร่าย)หรือไม่อาจตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็นได้เพียงพอจนทำให้ขาดสิทธิในที่ดินของรัฐทั้งที่อยู่อาศัยมานานก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติเสียอีก (กรณีตำบลแม่ทา) ประกอบกับสภาพการกดทับและไม่มีทางเลือกจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เกษตรกรไร้อำนาจต่อรองฝ่ายทุนธุรกิจ (กรณีตำบลแม่ทา) ทำให้พวกเขาเห็นว่า ต้องรวมกันแสวงหาหนทาง “จัดการตนเอง”ในรูปแบบที่เหมาะสมกับตนเอง (ทั้งกรณีตำบลหนองสาหร่ายและตำบลแม่ทา) ซึ่งปรากฏว่า ได้ผลดีอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนทั้งสองกรณี

ในขณะเดียวกัน กรณีการประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปานั้นก็เป็นรูปธรรมของความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะจากการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนดำเนินการภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจแบบที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่า ไม่ใช่การกระจายอำนาจที่มีคุณภาพตามหลักการในภาพรวมการกระจายอำนาจของประเทศ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมเช่นนี้ทำให้เห็นว่า แม้การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดคุณภาพ แต่คุณภาพการจัดทำบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมยังอาจเกิดขึ้นได้ โดยต้องเพิ่มปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลอย่างพิเศษได้ (Potential Factor) บางอย่างเข้าไปในระบบการจัดการโดยเฉพาะปัจจัย “คุณลักษณะพิเศษของผู้นำองค์กร” ซึ่งสำคัญที่สุด

กรณีการมีส่วนร่วมแบบของตำบลแม่ทาและตำบลหนองสาหร่ายนั้นคือ การพยายามสร้างอำนาจในการจัดการตนเองขึ้นภายใต้เงื่อนไข ปัจจัยและบริบทที่มีอยู่ในชุมชนและนำไปสู่ *“วิถีการจัดการตนเองในระดับชุมชน”* ขึ้นจนถึงระดับที่มีบทบาทนำหรือแม้แต่ครอบงำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในขณะที่กรณีตำบลข่วงเปานั้น คือ*การพยายามสร้างประสิทธิภาพการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นภายในกรอบโครงสร้างอำนาจรัฐและกฎหมายของรัฐ* ซึ่งล้วนเป็นวิถีที่เป็นประโยชน์ทั้งคู่ แต่หากถามว่า วิถีใดระหว่างวิถีทั้งสองนี้สะท้อนระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดคงต้องตอบว่า วิถีที่ทำให้เกิดการจัดการตนเองคือสิ่งที่สะท้อนระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุดและน่าจะให้ผลดีต่อการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในระยะยาวได้ยั่งยืนกว่า (อย่างน้อยเพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การนำ (Dominate) ของชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคมในพื้นที่

3.5.3 บริบทของการมีส่วนร่วม

เห็นได้ว่า **“บริบทของการมีส่วนร่วม”**ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รวมไปถึงสิ่งต่อไปนี้

3.5.3.1 สภาวะวิกฤติปัญหา

สภาวะวิกฤติปัญหาที่เผชิญในชุมชนนำไปสู่การร่วมมือแสวงหาทางออกจากปัญหา กรณีของตำบลแม่ทาที่เป็นวิกฤติภาวะหนี้สินและความเสี่ยงต่อการถูกนำพื้นที่ไปประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ที่เกิดขึ้นจริงในเวลาต่อมา) หรืออุทยานแห่งชาติ (ที่หวั่นเกรงในขณะนั้น) หรือกรณีตำบลหนองสาหร่ายที่

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติภารกิจของตนเองได้ เพราะเกิดความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงจากการเลือกตั้งท้องถิ่นต่อเนื่องกันเป็นเวลานานเป็นสิ่งยืนยันบริบทเช่นว่านี้

3.5.3.2 วิถีวัฒนธรรมและความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ

เป็นบริบทที่เอื้ออำนวยให้การขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นไปได้ดีดังกรณีของตำบลแม่ทาที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมาหลายร้อยปี มีวิถีชีวิตแบบเกษตรกรรมคล้ายคลึงกัน และสมาชิกชุมชนล้วนรู้จักสัมพันธ์ใกล้ชิดกันและช่วยเหลือพึ่งพากัน บริบทในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เข้าใจได้โดยง่ายเพราะการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการในแนวราบระหว่างคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และยิ่งถึงระดับที่มีชะตากรรมร่วมกันแล้วยิ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมเข้มข้นขึ้นได้ง่าย กรณีตำบลหนองสาหร่ายที่พบว่า การมีกลุ่มเครือญาติขนาดใหญ่เพียง 3 กลุ่มในตำบลทำให้การขับเคลื่อนเป็นไปโดยง่าย ขณะที่การมีอาชีพการเกษตร (ทำนาและไร่อ้อย) ซึ่งมีวิถีการผลิตแบบเดียวกันและต้องร่วมจัดสรรน้ำจากสายน้ำเดียวกันทำให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมเป็นไปโดยง่าย

3.5.3.3 ประวัติศาสตร์การเผชิญปัญหาและการร่วมกันต่อสู้แก้ไขในระดับชุมชน

เป็นบริบทที่กลายเป็นทุนสำหรับการเกิดและการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมได้เป็นอย่างดี เพราะสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความเข้าใจ ความเชื่อในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ความเชื่อในการพึ่งพาตนเอง การเข้าใจ การไว้วางใจกันและกัน ฯลฯ จะเกิดได้ง่ายขึ้น ซึ่งทั้งกรณีตำบลแม่ทาและตำบลหนองสาหร่ายนั้น ตอนก่อเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมต้นทุนประวัติศาสตร์เช่นนี้อาจไม่ชัดเจนว่ามีมาก่อน แต่หลังจากขบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นแล้ว ประวัติศาสตร์การเผชิญปัญหาร่วมกันและหาทางออกร่วมกันสำเร็จกลับกลายเป็นต้นทุนให้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

3.5.4 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขซึ่งเป็นเหตุที่ต้องมาก่อนความสำเร็จในการมีส่วนร่วมนั้นมีหลายประการอย่างน้อยในเรื่องต่อไปนี้

3.5.4.1 ผู้นำที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสม

เงื่อนไขนี้เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับทุกขบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นแบบการส่วนร่วมแบบพึ่งพาหรือจัดการตนเองของชุมชน (ดังกรณีตำบลแม่ทาและตำบลหนองสาหร่าย) หรือแบบการมีส่วนร่วมภายใต้โครงสร้างดังกรณีตำบลข่วงเปา แม้ว่าในบางขบวนของการมีส่วนร่วมจะมีการแปลงฐานะของผู้นำให้มีชื่อเป็น “ผู้ประสานงาน” หรือชื่ออื่น ๆ ทำนองเดียวกันก็ตาม คณะลักษณะอันเหมาะสมที่ผู้นำที่ว่านี้อย่างน้อยต้องประกอบด้วยการมีระดับจิตที่ใหญ่ สูงและกว้างกว่าปกติ (กว่าจิตของบรรดาสมาชิกผู้ตาม) การแยกแยะประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมจนไม่ทำให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ความซื่อสัตย์ การมีความสามารถในการประสานความร่วมมือ การมีความสามารถที่จะทำให้เชื่อว่าจะทำงานต่อเนื่องไม่ล้มเลิกโดยง่าย เป็นต้น อนึ่ง จากกรณีของตำบลแม่ทาและตำบลหนองสาหร่ายทำให้เห็นว่า “ผู้นำในรูปคณะผู้นำ” นั้น มีความมั่นคงสูงและมีโอกาสประสบความสำเร็จในการนำขบวนได้มากกว่าการเป็นผู้นำเดี่ยว นอกจากนี้ *“การรักษาความต่อเนื่อง” ของการนำ* ด้วยการสร้างทายาทเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อไม่ให้ขบวนการมีส่วนร่วมสิ้นสุดลงเพียงชั่วอายุคนหรืออายุการทำงานของคนเป็นผู้นำ

3.5.4.2 การเห็นปัญหาและการถือว่าเป็นปัญหาร่วมกัน

กรณีการมีส่วนร่วมของกรณีตำบลแม่ทาและตำบลหนองสาหร่ายเห็นได้ชัดจนว่า การเกิดขึ้นของกระบวนการมีส่วนร่วมมีต้นตอจากการเห็นปัญหาร่วมกันและปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องของตนเองที่ต้องลงมือทำและแก้ไขเอง ในขณะที่กรณีของตำบลช่วงเปาการเข้ามีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับองค์การบริหารส่วนตำบลก็เพราะเห็นว่าเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของตนเอง และการเข้าร่วมทำจะทำให้ประสิทธิผลเกิดขึ้นแก่ตนเองและชุมชนได้มากกว่า เราจึงเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นไม่ได้หากสมาชิกไม่เห็นว่าปัญหานั้น ๆ ไม่ใช่ปัญหา หรือเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ร่วมกันยิ่งไปกว่านั้นคือไม่เกี่ยวข้องกับการได้หรือเสียประโยชน์ของตนเอง การเห็นว่าเป็นปัญหาร่วมกันและการถือว่าปัญหานั้น ๆ สมาชิกชุมชนหรือสังคมอย่างอื่นเห็นว่าตนเป็นเจ้าของปัญหาด้วยจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญยิ่งของการมีส่วนร่วม

3.5.4.3 กลุ่มหรือองค์กรผู้ร่วมขบวนที่มีตำแหน่งแห่งที่

การมีตำแหน่งแห่งที่ถาวร เป็นทางการ และพยายามให้มีรากฐานความเป็นสถาบันของกลุ่มหรือองค์กรประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมเองเป็นสิ่งจำเป็น ประเด็นนี้ครอบคลุมทั้งการมีการจัดองค์กรของกลุ่ม (ซึ่งเป็นที่รวมของผู้นำและสมาชิกผู้ร่วมขบวนและมีการบริหารจัดการ) และการจัดวางให้กลุ่มมีที่ทางในฐานะหน่วยการกระทำทางสังคมซึ่งได้รับการยอมรับจากชุมชน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น กลุ่มธุรกิจเอกชน เป็นต้น กรณีตำบลแม่ทานั้น กลุ่มเกษตรกรรมยั่งยืน สหกรณ์การเกษตรยั่งยืนแม่ทา สถาบันทรัพยากรและเกษตรกรรมแม่ทา ฯลฯ ล้วนเป็นการจัดองค์กรภายในกลุ่มตนเองเพื่อการเชื่อมโยงกับภายนอก นอกจากนี้ ยังมีความพยายามเข้าไปร่วมอยู่ในระบบอำนาจทางการของรัฐ เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสภาตำบลแม่ทา (เมื่อก่อน)หรือองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา (ในเวลาต่อมา) หรือกรณีตำบลหนองสาหร่ายที่มีการสร้างสภาองค์กรชุมชน (สภา 79) ขึ้นอยู่ในระบบองค์กรชุมชนทางการก็เป็นไปตามความจำเป็นต้องมีเงื่อนไขในเรื่องนี้

3.5.4.4 การสามารถจัดสร้างและจัดวางกลุ่มหรือองค์กรให้มีความมั่นคง ต่อเนื่อง เป็นทางการในลักษณะที่ได้รับการยอมรับ

กรณีตำบลแม่ทาและตำบลหนองสาหร่ายมีลักษณะของความพยายามส่งทอดการนำองค์กรและขบวนไปยังคนรุ่นหลังทำนองเดียวกันโดยการพยายามดึงเด็กและเยาวชนมามีส่วนร่วมเรียนรู้ พัฒนาความคิดความเข้าใจแนวทางหรือวิถีการดำเนินการดำรงอยู่ของท้องถิ่นและขบวนการ รวมทั้ง จิตสำนึกท้องถิ่นพร้อมไปกับการร่วมทำงาน ทั้งสองแห่งมีการร่วมจัดหลักสูตรและสอนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา ส่วนกรณีตำบลช่วงเปานั้น ความพยายามในเรื่องนี้อาจปรากฏในรูปอื่น แต่ก็มีความเสี่ยงที่จะขาดตอนเมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่ง

3.5.4.5 ประชาธิปไตยในขบวนฯ

เป็นที่ชัดเจนว่าการยอมรับความหลากหลายของความคิดเห็น ผลประโยชน์ ที่มา เพศ วัย ศาสนา ชาติพันธุ์ ฐานะ ฯลฯ เป็นกุญแจสำคัญที่ขาดไม่ได้ของกระบวนการมีส่วนร่วม สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมที่เป็น “การมีส่วนร่วมตัดสินใจ”ต่อทิศทางการแก้ไขปัญหา การกำหนดทิศทางอนาคตฯลฯ ย่อมเป็นแก่นที่ขาดไม่ได้ของชีวิตการดำเนินการและการดำรงอยู่ของขบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งทั้งสามกรณีศึกษาก็มีความชัดเจนว่าเหล่านี้คือเงื่อนไขที่ต้องมีและรักษาไว้

3.5.5 ปัจจัยเอื้ออำนวยการมีส่วนร่วม

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ความคิดเห็นของแหล่งข้อมูล ประกอบกับการศึกษาที่ผ่านมาในปีที่สองของงานวิจัยนี้ พบว่าปัจจัยสิ่งที่เอื้ออำนวยหรือสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิผล (แม้ว่าหากพิจารณาเป็นรายทรัพยากรแล้วอาจไม่ถึงกับไม่มีไม่ได้) มีดังนี้

3.5.5.1 ทรัพยากร (Resources)

สิ่งที่เห็นจากการศึกษาในทั้งสามกรณีศึกษาคือ ขบวนการมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีปัจจัยหลายด้าน เช่น ความรู้ เครื่องมือ เครือข่ายความร่วมมือหรือสนับสนุน สายสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานในราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ และที่สำคัญคือ “เงินทุนดำเนินการ” ซึ่งอาจได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนสุขภาพต่าง ๆ การระดมทุนภายในเครือข่ายหรือจากสาธารณชน เป็นต้น กรณีศึกษาทั้งสามกรณีพบว่า ปัจจัยเหล่านี้ มีบทบาทต่อความเป็นไปได้ของการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น

3.5.5.2 แผนแม่บทและแผนงานระดับต่าง ๆ

กรณีตำบลหนองสาหร่ายนั้นเป็นตัวอย่างที่ดีของการสร้างแผนแม่บทที่เกิดจากการทำความเข้าใจปัญหาของตนเองร่วมกัน การศึกษาตัวอย่างชุมชนภายนอก และการหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันที่สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของชุมชน กรณีของตำบลแม่ทาและตำบลข่วงเปาก็มีนัยสำคัญของแผนต่าง ๆ เหล่านี้อย่างชัดเจน

3.5.5.3 กฎหมาย

แม้จะมีข้อถกเถียงกันว่า กฎหมายของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นหรือไม่สำหรับการมีส่วนร่วม และหากมีกฎหมายในเรื่องนี้แต่กฎหมายเช่นนั้นกลับเป็นสิ่งที่ลิดรอดหรือปิดกั้นการมีส่วนร่วมไม่ให้เข้าถึงเนื้อหาสาระแท้จริงของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือให้ฝ่ายรัฐใช้ควบคุมหรือจัดการการมีส่วนร่วมไม่ให้เกิดความเข้มแข็ง เกิดการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี จนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเป็นสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องต้องการมากขึ้นแล้ว (ดังเช่นกรณีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551) ควรต้องมีกฎหมายเช่นนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ดี แม้แง่มุมข้อโต้แย้งดังกล่าวมีความเป็นจริงอยู่ไม่น้อย แต่ก็ย่อมเห็นได้ว่าหากกฎหมายการมีส่วนร่วมมีลักษณะเช่นนั้นย่อมพึงหลีกเลี่ยง แต่หากกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมได้รับการรับรองขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ ทำให้สิทธินี้เป็นสิทธิเชิงกระบวนการที่จัดให้เป็นวิธีการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่การดำเนินการของรัฐไม่อาจละเลย เป็นกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีความสะดวก รวดเร็ว และเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐอย่างมีนัยสำคัญหรือความหมายอย่างแท้จริง เป็นกฎหมายที่สนับสนุนปัจจัยด้านเงินทุนดำเนินการ และเป็นกฎหมายที่เอื้อให้การใช้สิทธิมีส่วนร่วมไม่ถูกบิดเบือนหรือเบี่ยงแบนไปได้แล้ว กฎหมายก็น่าจะเป็นปัจจัยสนับสนุนการมีส่วนร่วมที่ดีได้

3.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณี (1) ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ (2) ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี และ (3) ตำบลข่วงเปา ตำบลข่วงเปา จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยสามารถถอดบทเรียนได้ว่า (ก) สองกรณีศึกษาแรกนั้นเป็นการมีส่วนร่วมแบบพึ่งพาตนเองที่ริเริ่มกันเองของชุมชนในตำบล ส่วนกรณีที่สามเป็นการมีส่วนร่วมภายในโครงสร้าง

ที่ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนในทั้งสองรูปแบบมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจและเกิดจากประสบการณ์ที่แตกต่างกันในการเผชิญกับปัญหาของชุมชนเองจนก่อเกิดให้มีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันดังกล่าว (ข) การมีส่วนร่วมฯ มีเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและดำเนินไปภายใน “บริบท” ที่สำคัญ 3 ลักษณะคือ การเผชิญปัญหาร่วมกันของชุมชน การมีวิถีวัฒนธรรมและความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ และการมีประวัติศาสตร์ในการร่วมเผชิญปัญหาและแก้ไขปัญหาร่วมกัน (ค) การมีส่วนร่วมฯ มี “เงื่อนไข”สำคัญหรือสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมฯ คือ การเห็นปัญหาและถือปัญหานั้นเป็นของหรือเรื่องร่วมกันของสมาชิกชุมชนหรือเครือข่ายประชาสังคม การสามารถจัดสร้างและจัดวางกลุ่มหรือองค์กรให้มีความมั่นคง ต่อเนื่อง เป็นทางการในลักษณะที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานรัฐและฝ่ายอื่น ๆ การสามารถรักษาความต่อเนื่องและส่งทอดขบวนการมีส่วนร่วม และการมีประชาธิปไตยในการขบวนการมีส่วนร่วม และ (ง) การมีส่วนร่วมต้องการปัจจัยหรือสิ่งเกื้อหนุนการดำเนินไปที่สำคัญบางประการ ได้แก่ การมีทรัพยากรที่จำเป็นโดยเฉพาะเงินทุนดำเนินการ เครือข่ายความสัมพันธ์ ความรู้ เครื่องมือต่าง ๆ ฯลฯ การมีแผนแม่บทและแผนงานที่จำเป็นและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ และการก้าวเดินของขบวนฯ รวมทั้ง กฎหมายของรัฐที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมให้เป็นสิทธิอันเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ กฎหมายที่สนับสนุนการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมให้ได้รับการยอมรับและสะดวก สนับสนุนเงินทุน และป้องกันการบิดเบือนหลักการการมีส่วนร่วม

สำหรับข้อเสนอนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า บริบท เงื่อนไข และปัจจัยหลายประการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างนอกเหนือการควบคุมหรือขบวนการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมอาจพัฒนาหรือดำเนินการได้เอง แต่มีเงื่อนไขและปัจจัยบางประการเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องได้รับการจัดวางหรือสร้างขึ้นคือ การสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของภาคประชาสังคมหรือชุมชนในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะตามความสนใจหรือการมีประโยชน์เกี่ยวข้องกันเองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนทรัพยากรเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ การเปิดโอกาสให้องค์กรของภาคประชาชนเหล่านี้สามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างธรรมชาติ ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ และเปิดช่องให้สามารถดำเนินกิจกรรมเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสะดวกตามสมควรโดยเป็นการมีส่วนร่วมที่มีศักดิ์ศรีได้รับการยอมรับ และมีนัยสำคัญ

บทที่ 4
กระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการกำหนดงบประมาณ : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในบทนี้นำเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนหลักคือ 4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 4.2 การยื่นตั้งคำของบประมาณได้โดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 4.3 การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดงบประมาณ 4.4 บทวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณและการมีส่วนร่วมของประชาชน

งบประมาณคือเครื่องมือของภาครัฐชนิดหนึ่งที่สะท้อนถึงแบบแผนในรูปของตัวเงินในการพัฒนาประเทศผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดรายรับและรายจ่ายภายใต้กรอบและเงื่อนไขทางการบริหารจัดการของภาครัฐ (อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์, 2555, หน้า 106) งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดซึ่งมีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ที่มีต่อประชาชน ทั้งนี้รูปแบบของระบบงบประมาณแผ่นดินของไทยได้มีการปรับเปลี่ยนเรื่อยมาเพื่อความสอดคล้องกับสภาวการณ์ของประเทศ เช่นเดียวกันกับการจัดสรรงบประมาณในระดับขององค์กรปกตรองส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับเปลี่ยนหลายประการ ตัวอย่างเช่นในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยกำหนดในข้อที่6ดังนี้”ส่งเสริมการสร้างศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้จัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นประโยชน์กับประชาชนในด้านคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นรวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และประสิทธิผลการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (สำนักงบประมาณ 2562) นอกจากนี้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ.2561 ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชน โดยได้กำหนดในมาตรา 29 การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้สำนักงบประมาณได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวกำหนดวิธีการยื่นคำของบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรงในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวมและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากทิศทางของการงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงไป ในบทนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ 1) ศึกษาผลที่เกิดขึ้นต่อการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการปรับเปลี่ยนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นตั้งคำของบประมาณได้โดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 2) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดในมาตรา 250 วรรคสี่ดังนี้

“รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน”

4.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดในมาตรา 30 (4) ดังนี้

“(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

4.1.3 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 ได้กำหนดในมาตรา 17, มาตรา65, มาตรา 66 ดังนี้

“มาตรา 17 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง

(5) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ”

"มาตรา 65 การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

มาตรา 66 การจัดทำงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณนั้น โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัตินี้"

4.1.4 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดในมาตรา 4 และมาตรา 29 ดังนี้

"มาตรา 4หน่วยรับงบประมาณ หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภากาชาดไทยด้วย

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า(1) ส่วนราชการ(2) รัฐวิสาหกิจ(3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ(4) องค์การมหาชน(5) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด"

"มาตรา 29การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

4.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบใหม่: การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐบาลได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเพื่อให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณได้โดยตรง.o "มาตรา 29 กำหนดให้การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุน สำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปหรือสำหรับการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

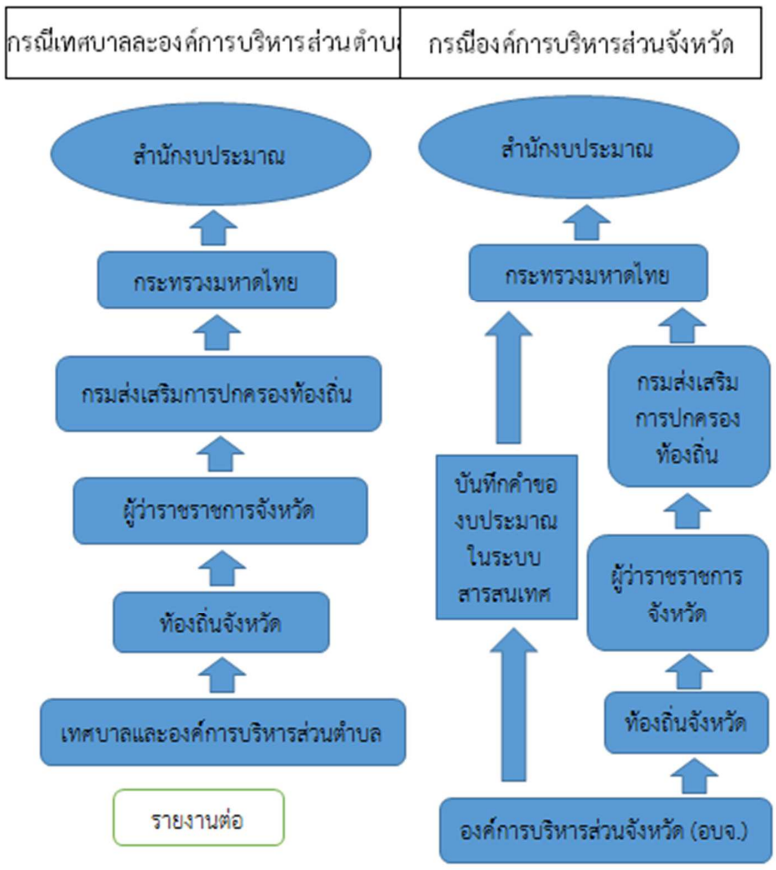
จากข้อบัญญัติในมาตรา29ดังกล่าวข้างต้นสำนักงบประมาณจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำของบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 13 ดังนี้คือ ให้ "องค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรงในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่สำนักงบประมาณกำหนด โดยกรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่นรวบรวมและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ” ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2563 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) วิธีการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นขอตั้งของบประมาณรายจ่ายไว้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง(รูปภาพที่ 1) และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณตรงมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่ต้องผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(รูปภาพที่ 2) ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด(ทั้งนี้เนื่องจากเป็นระยะเปลี่ยนผ่านสำนักงบประมาณจึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยรับประมาณโดยตรงก่อน ในระยะต่อไปจะขยายไปยังเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล)

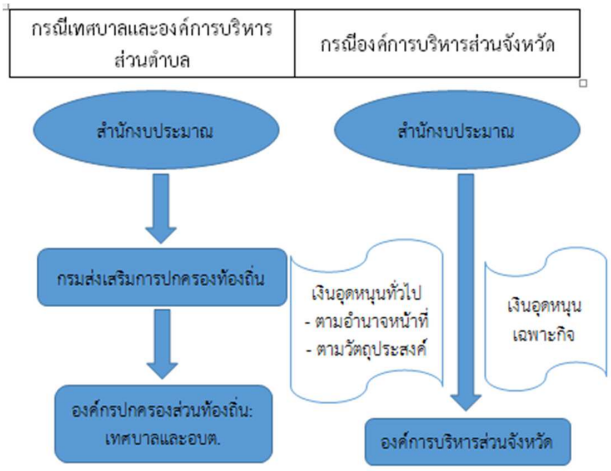
รูปภาพที่ 1 การจัดทำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำของบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561



ทั้งนี้ วิธีการในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต้องดำเนินการดังต่อไปนี้คือ1.กรอกข้อมูลการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรงในระบบสารสนเทศให้แล้วเสร็จตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่สำนักงบประมาณกำหนด 2.รวบรวมแบบยื่นคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายละเอียดเอกสารการขอรับการสนับสนุนงบประมาณแผนงาน/โครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพร้อมจัดทำแบบสรุปคำขอตั้งงบประมาณส่งให้จังหวัดตรวจสอบความถูกต้อง 3.ท้องถิ่นจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องของการยื่นคำขอตั้งงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2) งบประมาณรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นงบประมาณเฉพาะหมวดเงินอุดหนุน องค์การบริหารส่วนจังหวัดยื่นคำของบประมาณรายจ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งประกอบด้วยเงินอุดหนุน 2 ชนิดคือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภทกล่าวคือ 1) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนและ 2) เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ (รูปภาพที่2) ทั้งนี้เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนนั้นเป็นงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของตน สำหรับเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์นั้นได้แก่ อาหารเสริม (นม), อาหารกลางวัน เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ (เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำ, ค่าการศึกษาบุตร, ค่าเช่าบ้าน, ค่าบำเหน็จ บำนาญ) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน, ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก, เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่น, การจัดการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส, การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ, การสงเคราะห์เบี้ยความพิการ เงินอุดหนุนสำหรับสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจรายการตัวอย่างเช่น การก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมถนนหลวง การก่อสร้างหรือปรับปรุงระบบประปา การก่อสร้างลานกีฬาหรือสนามกีฬา การก่อสร้างอาคารเรียน การก่อสร้างอาคารศูนย์เด็กเล็ก สถานสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

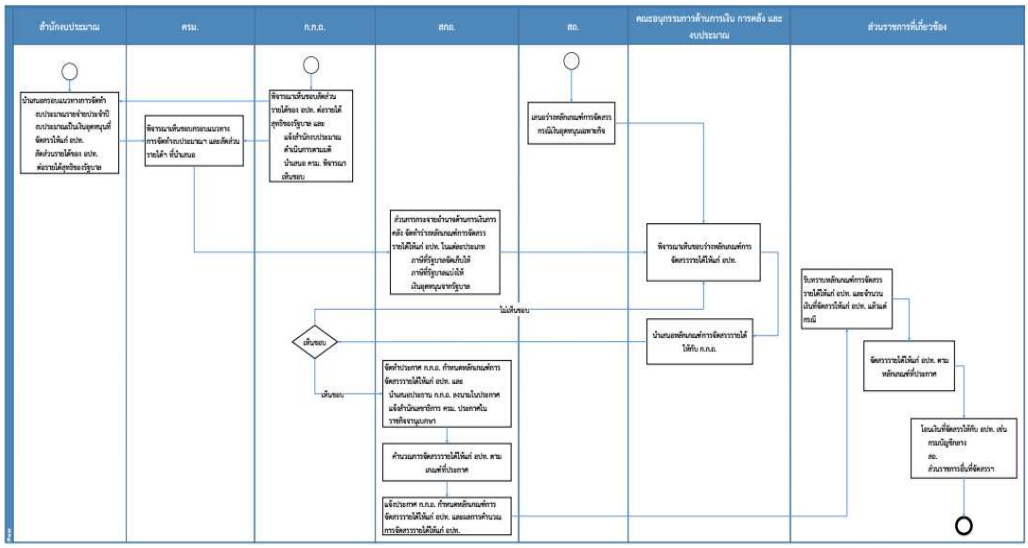
รูปภาพที่2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำของบประมาณรายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงบประมาณ



3) การคำนวณการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ถึงแม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณได้โดยตรงไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่กระบวนการในการจัดสรรและการคำนวณการจัดสรรรายได้ยังคงให้เป็นไปตามกฎหมายการกระจายอำนาจ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลังและงบประมาณ เป็นต้น (รูปภาพที่ 3)

รูปภาพที่ 3 กระบวนการจัดสรรและการคำนวณการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2562)

การยื่นคำขอตั้งงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้ 1) การปรับเปลี่ยนวิธีการขอยื่นตั้งงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรงนั้นนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณของรัฐที่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง (Area base)มากขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำรายการของบประมาณเอง โดยไม่ต้องให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แต่งรายการของบประมาณแล้วนำเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย 2)วิธีการคำนวณเพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนควรมีเกณฑ์หรือมีสูตรที่ชัดเจน ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพยากรณ์เงินงบประมาณที่ตนเองจะได้รับจัดสรรได้ ทั้งนี้เพื่อทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) การยื่นคำของบประมาณโดยตรงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทำผ่านระบบสารสนเทศเพื่อการจัดทำงบประมาณ(E-budgeting)ของสำนักงบประมาณ โดยส่งคำขอพร้อมรายละเอียด ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลต่อการเปิดเผยงบประมาณว่าจะใช้อะไรบ้าง ทำให้เกิดการใช้เงินไม่ซ้ำซ้อน และมีความต่อเนื่อง

4.3 กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 3) ระเบียบกะทรวงมหาดไทยว่า

ด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเริ่มต้นจากการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำร่างข้อเทศบัญญัติ การอนุมัติงบประมาณและการประกาศใช้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น เนื่องจาก 1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 และมาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมาตรีกำหนด 2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดในหมวด 3 วิธีการจัดทำงบประมาณ ข้อ 22 “ให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่าย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายการการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ 3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มถึง (ฉบับที่2) พ.ศ. 2559, ข้อ 25 “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และงบประมาณจากเงินสะสมในช่วงของแผนนั้น รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้แผนพัฒนาท้องความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณอย่างใกล้ชิด

1) การแต่งตั้งองค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ 1)คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และ 2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย 1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน 2) หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 3)ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น 3 คน 4) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน เป็นเลขานุการ 5) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด เมื่อทำเสร็จก็เสนอแผนดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วย 1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน 2) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน 3) สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาคัดเลือกจำนวน 3 คน 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน 5) ผู้แทนภาคราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่น้อยกว่า 3 คน 6) ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 6 คน7) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเลขานุการ 8) หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน เป็นผู้ช่วยเลขานุการทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่ดังนี้ 1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นโดยพิจารณาจาก 1. อำนาจหน้าที่ 2. ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ 3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด จังหวัด 4. แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด 5. นโยบายผู้บริหาร 6. แผนชุมชน 2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะ และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา 3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนดำเนินการ 4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนด 5) พิจารณาการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา 6) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

ปัจจุบันแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับเปลี่ยนจากแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีช่วงระยะเวลา 5 ปี เพื่อความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการประจำปีจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีกลุ่มจังหวัด ตลอดจนเพื่อให้สามารถบูรณาการแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมและงบประมาณในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ขั้นตอนการจัดทำโครงการเพื่อบรรจุแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มถึง (ฉบับที่2) พ.ศ. 2559 ข้อ5 (2) กำหนดให้ “ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน ที่เกินศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชน ที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่”

ทั้งนี้โครงการที่นำมาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้ 1) จากการริเริ่มขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเองโดยผ่านการเก็บรวมรวบข้อมูลและการประชุมประชาคมท้องถิ่น 2) จากส่วนราชการอื่นขอรับการอุดหนุนงบประมาณ 3) จากการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.จากการริเริ่มขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเองผ่านการเก็บรวมรวบข้อมูลและการประชุมประชาคมท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ริเริ่มโครงการเองโดยการเก็บรวมรวมข้อมูลพื้นฐาน สถิติต่าง ๆ ผลการดำเนินงานที่ผ่าน จากการประชุมประชาคมท้องถิ่น หรือจากการพิจารณาจากนโยบายการพัฒนาของผู้บริหาร

การจัดทำประชุมประชาคมท้องถิ่นหมายถึงการที่บุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาประชุมกันเพื่อร่วม คิดร่วมทำร่วมตัดสินใจร่วม ตรวจสอบร่วมรับประโยชน์ร่วมแก้ปัญหา

ปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อแก้ปัญหาสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548) ทั้งนี้การจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ใช้รูปแบบการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.2/ว 0600 ลงวันที่ 29 มกราคม 2559 หรือดำเนินการประชุมประชาคมท้องถิ่นตามรูปแบบที่เห็นว่าเหมาะสม ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามมาตรา 45/1 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ตามแนวทางหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุดที่ มท 0810.2/ว 0600 ลงวันที่ 29 มกราคม 2559 การจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเลือกได้ในหลายรูปแบบกล่าวคือ 1) หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการประชุมประชาคมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เขตเทศบาลตำบล เขตเทศบาลเมือง เขตเทศบาลนคร ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับที่องค์กรปกครองท้องถิ่นชนิดนั้น ๆ ดำเนินการ 2) การประชุมประชาคมระดับอำเภอ เป็นการประชุมบุคคลหรือครัวเรือนที่อยู่ในหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล ทุกแห่งในเขตอำเภอ การประชุมประชาคมอำเภอเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ใช้สัดส่วนระดับ อำเภอ ซึ่งสัดส่วนที่เข้าร่วมประชุมโดยรวมจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 กรณีที่จัดให้มีการประชุมเพื่อประชาคมอำเภอครั้งแรก สัดส่วนที่เข้าร่วมประชุม ครั้งแรกไม่ครบร้อยละ 60 ในการประชุม ครั้งต่อไปให้ใช้สัดส่วนที่เข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ของอำเภอแต่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 3) การประชุมประชาคมระดับจังหวัด เป็นการประชุมบุคคลหรือครัวเรือนที่อยู่ในหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอทุกแห่งในเขตจังหวัด การประชุมประชาคมจังหวัดเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ใช้สัดส่วนระดับจังหวัดซึ่งสัดส่วนที่เข้าร่วมประชุมโดยรวมจะต้องไม้น้อยกว่าร้อยละ 60 กรณีที่จัดให้มีการประชุมเพื่อประชาคมจังหวัดครั้งแรก สัดส่วนที่เข้าร่วมประชุม ครั้งแรกไม่ครบร้อยละ 60 ในการประชุม ครั้งต่อไปให้ใช้สัดส่วนที่เข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ของจังหวัด แต่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 การประชุมประชาคมจังหวัดต้องผ่านกระบวนการประชุมประชาคมอำเภอทุกอำเภอก่อนทุกครั้ง กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องมีรายละเอียดและความชัดเจนมากขึ้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมชุมชน ประชาคมตำบลก็ได้ตามความเหมาะสม การคัดเลือกสัดส่วนประชาคม ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับหัวหน้าสำนัก ผู้อำนวยการกอง และรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ถ้ามี) ร่วมกันคัดเลือกสัดส่วนการประชุมประชาคมสัดส่วนระดับอำเภอและสัดส่วนระดับจังหวัด

อย่างไรก็ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 0810.3/ว 6247ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2560 ได้ปรับเปลี่ยนสัดส่วนการมีส่วนร่วมใหม่ดังนี้ 1) ให้การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ครั้งแรกไม่เป็นไปตามเกณฑ์สัดส่วนประชาคมท้องถิ่นที่กำหนดไว้ร้อยละ 60 สามารถประชุมได้เมื่อองค์ประชุมสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 กรณีสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่ถึงร้อยละ 20 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมประชาคมท้องถิ่นได้ถ้าสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 2)ให้การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่นระดับภาพรวมหรือระดับตำบล ครั้งแรกไม่เป็นไปตามเกณฑ์สัดส่วนประชาคมท้องถิ่นที่กำหนดไว้ร้อยละ 60 สามารถประชุมได้เมื่อองค์ประชุมสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 กรณีสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่ถึงร้อยละ 20 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมประชาคมท้องถิ่นได้ถ้า

สัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ทั้งนี้การประชุมประชาคมท้องถิ่นทุกระดับมีมีผู้มาประชุมประชาคมร้อยละ 5 หรือร้อยละ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลความจำเป็นไว้ในรายงานการประชุมและรายงานให้ผู้กำกับดูแลท้องถิ่นทราบ ทั้งนี้สัดส่วนร้อยละผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมท้องถิ่นคำนวณจากรูปแบบผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งกำหนดในตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ตารางที่1)

ตารางที่ 1 รูปแบบผู้เข้าร่วมประชุมประชาคมท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับอำเภอและจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม

อำเภอ	จังหวัด
(1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอทุกคน (2) นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ทุกคน (3) ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ทุกคน (4) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอทุกคน (5) ท้องถิ่นอำเภอในอำเภอ (6) นายอำเภอหรือผู้แทน (7) กำนันในเขตอำเภอทุกคน (8) ประธานชุมชนของเทศบาลทุกระดับในเขตอำเภอทุกคน (9) หัวหน้าสถานีอนามัย/ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล/ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในเขตอำเภอ ทุกคน (10) ผู้อำนวยการโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในเขตอำเภอ ทุกคน (11) คัดเลือกจากผู้อำนวยการโรงเรียนของรัฐ /เอกชนหรือหัวหน้าหน่วยการศึกษาอื่น ๆ ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในเขตอำเภอนั้น จำนวน 5 คน (12) คัดเลือกจากหัวหน้าส่วนหรือตัวแทนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในเขต อำเภอไม่เกิน 5 คน *นอกจาก (9) (10) (11) (13) ประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในเขตอำเภอทุกคน (14) ประธานสมาชิกอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อ.	(1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน (2) คัดเลือกจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (3) คัดเลือกจากประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (4) คัดเลือกจากปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (5) ท้องถิ่นจังหวัดหรือผู้แทน (6) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดหรือผู้แทน (7) ประธานชมรมกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านระดับอำเภอ ๆ ละ 1 คน (8)คัดเลือกจากประธานชุมชนของเทศบาลทุกระดับในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (9) คัดเลือกจาก หัวหน้าสถานีอนามัย /ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในเขต อำเภอ ๆ ละ 1 คน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลประจำอำเภอ ทุกอำเภอ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลประจำจังหวัด/ศูนย์ ทุกคน (10) คัดเลือกจากผู้อำนวยการโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (11) คัดเลือกจากผู้อำนวยการโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาประจำจังหวัด ผู้อำนวยการโรงเรียน/อธิการบดี ระดับอาชีวศึกษา อุดมศึกษา ทั้งภาครัฐเอกชนทุกแห่งในเขตจังหวัด ไม่เกิน 5 คน (12) คัดเลือกจาก หัวหน้าส่วนหรือตัวแทนราชการ / รัฐวิสาหกิจ ที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในเขตจังหวัด ไม่เกิน 3 คน *นอกจาก (9) (10) (11)

อำเภอ	จังหวัด
ป.พ.ร.) ในเขตอำเภอทุกคน (อ.ฟ.พ.ร.) (15) ประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง ในเขตอำเภอ ทุกคน (16) ประธานกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร / เกษตรก้าวหน้า/กลุ่มสตรี/กลุ่มหัตถกรรม / กลุ่มแปรรูป เป็นต้นในเขตอำเภอนั้น ทุกคน (17) คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ/ปราชญ์หมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล /เทศบาลที่อยู่ ในเขตอำเภอ แห่งละ 2 คน (18) คัดเลือกจากอาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ เยาวชน หมอดิน กลุ่มพลังทางสังคมอื่น ๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอ แห่งละ 2 คน (19) ประธานชมรมผู้สูงอายุทุกตำบลทุกชุมชนในเขตอำเภอ ทุกคน (20) คัดเลือกจากองค์กรทางธุรกิจ /ชมรมธุรกิจ/การค้า/การลงทุนอุตสาหกรรม/การท่องเที่ยว ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอ แห่งละ 2 คน (21) คัดเลือกจากสื่อมวลชนที่อยู่ในเขตอำเภอ 2 คน (ถ้ามี) (22) ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดที่อยู่ในเขตอำเภอ (ถ้ามี) (23) คัดเลือกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ตามที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่มากที่สุดจำนวนคนอย่างน้อยร้อยละ 2ของสัดส่วนระดับ อำเภอ ตาม (1) ถึง (22) ทั้งนี้ให้คัดเลือกจากสัดส่วนระดับหมู่บ้าน /ชุมชน/ตำบล เป็นอันดับแรก	(13) คัดเลือกจากประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (14) คัดเลือกจากประธานสมาชิกอาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน(อ.ป.พ.ร.)ในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (15) คัดเลือกจากประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน /ชุมชนเมือง ในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (16) คัดเลือกประธาน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร /เกษตรก้าวหน้า /กลุ่มสตรี/กลุ่มหัตถกรรม/กลุ่มแปรรูป เป็นต้นในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (17) คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ/ปราชญ์หมู่บ้าน ในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (18) คัดเลือกจากอาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ เยาวชน หมอดิน กลุ่มพลัง ทางสังคมอื่น ๆ ในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (19) คัดเลือกจากประธานชมรมผู้สูงอายุทุกตำบล ทุกชุมชน อำเภอละ 1 คน (20) คัดเลือกจากองค์กรทางธุรกิจ/ชมรมธุรกิจ/การค้า/การลงทุนอุตสาหกรรม/การท่องเที่ยว ในเขตอำเภอ ๆ ละ 1 คน (21) คัดเลือกจากสื่อมวลชนที่อยู่ในเขตอำเภอหรือจังหวัดนั้น 2 คน (ถ้ามี) (22) ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด (23) คัดเลือกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ตามที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ขึ้น เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่มากที่สุด จำนวนคนอย่างน้อยร้อยละ 2ของสัดส่วน ระดับจังหวัด ตาม (1) ถึง (22) ทั้งนี้ ให้คัดเลือกจากสัดส่วนระดับหมู่บ้าน /ชุมชน/ตำบล เป็นอันดับแรก

เมื่อได้ข้อมูลความต้องการของประชาชนแล้วคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำพัฒนาแผนท้องถิ่นจะนำมาวิเคราะห์ว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หลังจากนั้นกองช่างจะดำเนินการออกสำรวจโครงการนั้นเพื่อจัดทำพิกัดและประมาณราคาเพื่อเตรียมโครงการเข้าสู่การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

2. จากส่วนราชการอื่นขอรับการอุดหนุนงบประมาณ

ส่วนราชการอื่น ๆ ทำเรื่องขอรับการอุดหนุนงบประมาณซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559 ที่นำส่งกองแผนและงบประมาณเพื่อนำไปพิจารณาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่

3. จากการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

3.1 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการคัดเลือกกันเองเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตอำเภอทุกคน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอทุกคน ท้องถิ่นอำเภอ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอทุกคน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย 1 คน ปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมาย 1 คน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอคัดเลือกเป็นกรรมการและเลขานุการ ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลหรือพนักงานส่วนตำบลที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กรรมการ/เลขานุการเลือกเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกิน 2 คน คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอมีหน้าที่ 1) พิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งว่ามี ความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหรือไม่ โดยพิจารณาจากโครงการพัฒนาที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งให้พิจารณา 2) พิจารณากลั่นกรองแผนพัฒนา แผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีความสอดคล้อง กับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหรือไม่ และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด 3) พิจารณาโครงการพัฒนาที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด

ทั้งนี้เมื่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่งรายละเอียดโครงการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณากลั่นกรองโครงการเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอตามกรอบการประสานโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด จัดลำดับความสำคัญ โดยกรอบการประสานโครงการพัฒนามีรายละเอียดดังนี้ 1)โครงการพัฒนาที่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปได้ประโยชน์และได้ทำความตกลงกันไว้ 2) โครงการพัฒนาที่มีขนาดของโครงการใหญ่ ใช้งบประมาณจำนวนมากและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยโครงการดังกล่าวอาจส่งผลในภาพรวมของการพัฒนาในระดับจังหวัด 3) โครงการพัฒนาที่ต้องใช้เทคนิคในการดำเนินการตามโครงการค่อนข้างสูง หรือเป็นโครงการพัฒนาที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการกำกับดูแลหรือเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินโครงการถึงจะบรรลุผลตามเป้าหมายของโครงการ 4) โครงการพัฒนาที่ดำเนินการแล้วอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อม ทำให้สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรืออาจส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิสังคม วัฒนธรรม จารีตประเพณี สภาพความเป็นอยู่ตามปกติของประชาชนในวงกว้างเกินพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดในวงกว้าง เช่นอุทกภัย วาตภัย ธรณีพิบัติไฟป่า ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมมือป้องกันภัยดังกล่าว หรือภัยอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ต่อชีวิตและทรัพย์สิน การก่อความไม่สงบ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการตัดไม้ทำลายป่าหรือภัยอันเกิดจากยาเสพติด เป็น

ต้น 6)การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด 7) องค์ประกอบอื่น ๆ ของสภาพพื้นที่ตามความจำเป็น

เมื่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอพิจารณากลั่นกรองโครงการตามกรอบการประสานโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดลำดับความสำคัญแล้วจึงจัดทำบัญชีประสานโครงการเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

3.2 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการประกอบด้วย รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนา 1 คน ประธานคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอทุกอำเภอ เลขานุการคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอทุกอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เลือกกันเอง ไม่เกิน 5 คน ประธานหอการค้าจังหวัดหรือผู้แทน ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดหรือผู้แทน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือพนักงานเทศบาลหรือพนักงานส่วนตำบลที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กรรมการเลือกเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกิน 3 คน

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 1) นำยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมากำหนดกรอบการประสานตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด /กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ และ จัดส่งกรอบการประสาน/ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้กำหนด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการประสาน แผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ 2) พิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งว่ามี ความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหรือไม่ โดยพิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ 3) พิจารณาให้ความเห็น ชอบโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ตามบัญชี ประสานโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปพิจารณาเพื่อบรรจุไว้ใน แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ 4) ตรวจสอบโครงการจากแผนพัฒนา ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อมิให้โครงการซ้ำซ้อนกับแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 5) พิจารณานาโครงการที่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเป็นโครงการที่มีความจำเป็นแต่ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด รวบรวมจัดทำเป็น “บัญชีโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ (กบจ.)” โดยใช้รูปแบบเค้าโครงของบัญชีประสานโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวทางในการจัดทำบัญชีโครงการเกินศักยภาพ

4.3.2 การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลประเด็นหลักการพัฒนาปัญหา รวมทั้งโครงการของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการประสานจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด ข้อมูลจากการประชุมประชาคมของ

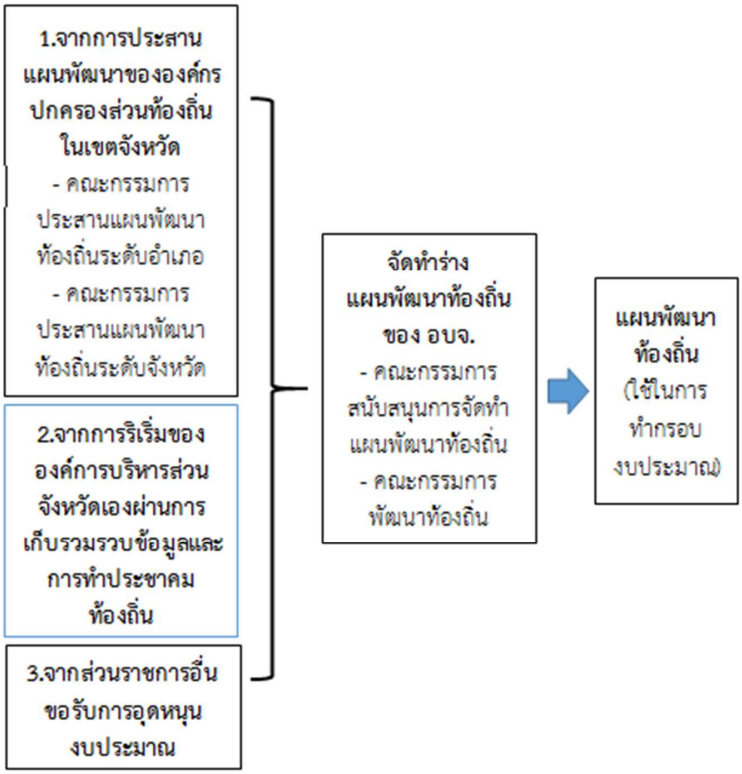
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโครงการจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

ซึ่งในการจัดทำร่างแผนพัฒนานั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดแผนพัฒนาท้องถิ่น 2548 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดในข้อ 10 ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง นำปัญหาความต้องการจากแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของหมู่บ้านหรือชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้เสนอปัญหาความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

ทั้งนี้ลักษณะโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการได้คือ 1) เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด 2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการเองได้ 3) เข้าไปดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป (ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546)

เมื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาเสร็จแล้วคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจะพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาจาก 1) อำนาจหน้าที่ 2) ภารกิจการถ่ายโอน 3) ยุทธ์ศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด จังหวัด 4) กรอบนโยบายแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด 5) นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น และ 6) แผนชุมชน ทั้งนี้เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้วจะนำไปสู่ประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นและจัดลงใน e-plan เป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณต่อไป

รูปภาพที่ 4 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการมีส่วนร่วมของประชาชน



4.3.3 วิธีการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ได้บัญญัติในหมวด 3 วิธีการจัดทำงบประมาณดังนี้

“ข้อ 22 ให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่าย และให้หัวหน้า หน่วยงานคลังรวบรวมรายการการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้ง งบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ข้อ 23 ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณใน ชั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปี แล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น อีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

ข้อ 24 ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถที่จะนำร่างงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงาน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้รายงานนายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

สำหรับเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าจะ ไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไปเสนอต่อสภาเทศบาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อประธานสภาเทศบาลก่อนวันที่ 15 สิงหาคม ของปีงบประมาณปัจจุบัน

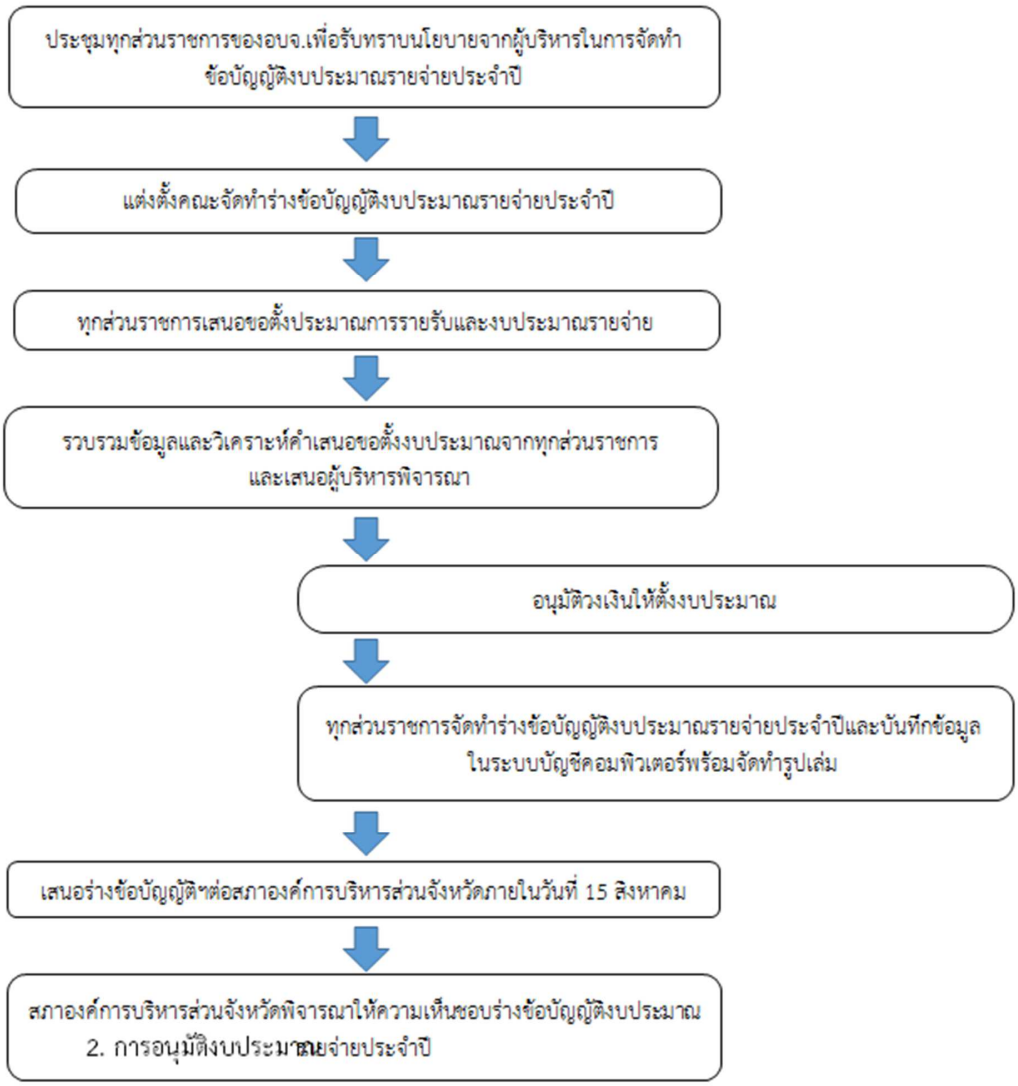
ข้อ 25 การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น และการ พิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ”

ทั้งนี้ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณนั้น ผู้เกี่ยวในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการอนุมัติงบประมาณนั้นเป็นกระบวนการภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีรายละเอียดขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้เกี่ยวข้องดังนี้คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนราชการซึ่งหมายถึงหน่วยงาน กอง สำนัก ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีขั้นตอนดังนี้ (รูปภาพที่ 5)

รูปภาพที่ 5 ขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



2. การอนุมัติงบประมาณ

เมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงนำเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในขั้นตอนนี้จะไม่เปิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจากภายนอกในการร่วมกำหนดงบประมาณ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลพบว่า หลักในการจัดสรรหรือกำหนดงบประมาณอาจแตกต่างกันในแต่ละแห่ง (บัวสี ศรีอ่อน 2562,สัมภาษณ์, จีรภัทร์ สมเทพ 2562, สัมภาษณ์) ซึ่งอาจพิจารณาจาก 1) การเรียงลำดับตามความเร่งด่วนโครงการที่มีความเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนจำนวนมาก โครงการลักษณะดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณก่อน 2) การจัดสรรตามเงื่อนไขของพื้นที่ การจัดสรรตามความจำเป็นของพื้นที่ ขนาดของพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร 3) สัดส่วนจำนวนของสมาชิกสภา สัดส่วนจำนวนของสมาชิกสภามีผลต่อการจัดสรรงบประมาณพื้นที่ที่มีจำนวนสมาชิกสภามากจะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่มาก 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ สภาจะจัดสรรเงินกับโครงการที่มีความสอดคล้องกับยุทธ์ศาสตร์การพัฒนา หากพื้นที่ใดไม่จัดทำโครงการที่หลากหลายเพื่อสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ต่าง ๆ พื้นที่หรืออำเภอนั้นจะได้รับการจัดสรรในเชิงจำนวนเงินที่น้อย เป็นต้น

4.4 บทวิเคราะห์

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้เงินและการกำกับดูแลกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวทำให้ประชาชนสามารถร่วมกำหนดกับท้องถิ่นได้ว่าต้องการให้ท้องถิ่นใช้จ่ายหรือลงทุนในโครงการใด กระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการจัดสรรทรัพยากร การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะ และการตรวจสอบรายจ่ายสาธารณะของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะผูกพันให้ท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติ รูปแบบดังกล่าวนี้จะแตกต่างจากกระบวนการงบประมาณแบบเดิมที่ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินเองทั้งหมด อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า

1) การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่เพียงในขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้นโดยไม่สามารถร่วมในการกำหนดงบประมาณได้

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่น

2.1 การปรับลดเงื่อนไขสัดส่วนการมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 รูปแบบการจัดประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการประชาคมท้องถิ่นระดับอำเภอและระดับจังหวัดนั้น กำหนดสัดส่วนในการเข้าร่วมประชุมโดยรวมจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 กรณีที่จัดให้มีการประชุมเพื่อประชาคมครั้งแรกสัดส่วนที่เข้าร่วมประชุมครั้งแรกไม่ครบร้อยละ 60 ในการประชุมครั้งต่อไปให้ใช้สัดส่วนที่เข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่แต่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

อย่างไรก็ตามต่อมาสัดส่วนการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยนโดยหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท. 0810.3/ว 6247ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2560 กำหนดให้ 1.ให้การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน/ชุมชน กรณีสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่ถึงร้อยละ 20 ให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมประชาคมท้องถิ่นได้ถ้า**สัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 5** 2.ให้การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมท้องถิ่นระดับภาพรวมหรือระดับตำบล กรณีสัดส่วนประชาคมท้องถิ่นมาประชุมไม่ถึงร้อยละ 20 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมประชาคมท้องถิ่นได้ถ้าสัดส่วนประชาคมท้องถิ่น**มาประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 3** ทั้งนี้การประชุมประชาคมท้องถิ่นทุกระดับมีมีผู้มาประชุมประชาคมร้อยละ 5 หรือร้อยละ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลความจำเป็นไว้ในรายงานการประชุมและรายงานให้ผู้กำกับดูแลท้องถิ่นทราบ

2.2 การประชาคมเพิ่มเติมแผนและลำดับการมีส่วนร่วมของประชาคม

การประชาคมเพื่อการจัดทำแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ลำดับของการมีส่วนร่วมของประชาคมที่ไม่สอดคล้องกันกล่าวคือ ใน**การจัดทำแผน** นั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 กำหนดในข้อ 7 ให้การประชาคมอยู่ในขั้นตอนที่ 1 ในขณะเดียวกันหากมี**การเพิ่มเติมแผน** ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 กำหนดในข้อที่9 ให้การประชาคมอยู่ในขั้นตอนที่ 2 ซึ่งทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าขั้นตอนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาคมทั้งในการจัดทำแผนและการเพิ่มเติมแผน ควรอยู่ในตอนที่ 1 เหมือนกันซึ่งเป็นขั้นตอนการร่วมคิด (ฝ่ายแผนและงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, ม.ป.ป)

3) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนานั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2548 กำหนดให้มีการแต่งตั้งกรรมการ 3 ชุดซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ซึ่งในกรรมการทุกชุดต้องมีการแต่งตั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนามีผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน

ทั้งนี้พบว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาคมท้องถิ่นในการประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวมทั้งการประชาคมเพื่อการจัดทำแผน และการจัดประชุมประชาคมเพื่อคัดเลือกผู้แทนร่วมเป็นคณะกรรมการแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นมักขาดความร่วมมือในการเข้าร่วมประชุมเนื่องจากอุปสรรคในด้านค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งบางท่านต้องเดินทางไปกลับร่วม 200 กิโลเมตร (ฝ่ายแผนและงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี, ม.ป.ป) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้กำหนดค่าเบี้ยประชุม ค่าตอบแทน ค่าพาหนะของคณะกรรมการในส่วนของประชาคมท้องถิ่น

4) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณ เนื่องจากเมื่อเข้าสู่กระบวนการในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผู้รับผิดชอบหลักเป็นบุคลากรและหน่วยราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณก็เป็นเพียงการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่การพิจารณากำหนดงบประมาณ

บทที่ 5
การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดการงบกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่

การมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health care Coverage: UHC) เป็นหนึ่งในเป้าหมายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ประเทศไทยเริ่มมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามาตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งนับเป็นการลงทุนที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพคนไทยในการพัฒนาประเทศ สร้างความเป็นธรรมด้านสุขภาพอันเป็นพื้นฐานสำคัญไปสู่ความพาสุกร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ การบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน จึงเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง และประชาชนไม่ยากจนลงจากภาระค่ารักษาพยาบาล

ในขณะเดียวกันการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชนก็เป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากระบบบริการสุขภาพของไทยมีประสบการณ์ของการอภิบาลระบบบริการด้วยการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งการบริหารจัดการผ่านกลไกในระบบราชการ และผ่านกลไกทางการเงินภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการและประกันสุขภาพภาครัฐ บนปรากฏการณ์ของการให้บริการที่มีผู้รับบริการแออัด สถานบริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงพยาบาลขนาดใหญ่ โดยมีความเชี่ยวชาญในการให้การวินิจฉัยและให้การดูแลองค์ประกอบในความเป็น “โรค” ของผู้รับบริการบนข้อจำกัดของการทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นโรคกับความจำเพาะของแต่ละบุคคล ครอบครัวและชุมชน ทำให้ระบบบริการสุขภาพของประเทศในปัจจุบันมีคุณลักษณะของการมี **“โรงพยาบาลเป็นฐานและโรคเป็นศูนย์กลาง”** (World Health Organization, 2008) ท่ามกลางปัญหาสุขภาพและปัญหาของระบบบริการสุขภาพในปัจจุบันและในอนาคต เช่น สังคมสูงวัย ปัจจัยภัยคุกคามทางสุขภาพที่เพิ่มขึ้น การขาดแคลนบุคลากรในชนบท ความไม่เท่าเทียมของการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ การขาดแคลนการบริหารจัดการทรัพยากรทางสุขภาพในเขตเมือง ความต้องการการใช้บริการด้านสุขภาพที่เพิ่มมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนด้านสุขภาพ เป็นต้น ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข บนพื้นฐานของการมีระบบบริการสุขภาพที่มีคุณลักษณะของ **“การมีพื้นที่เป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลาง”** (World Health Organization, 2015) ซึ่งจะช่วยเพิ่มสุขภาวะ เพิ่มความเป็นธรรม ส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมตัดสินใจพร้อมไปกับการเพิ่มสมรรถนะทางสุขภาพทั้งระดับรายบุคคล ครอบครัว ชุมชน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ บนพื้นฐานของการมีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นระบบกับองค์ประกอบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบที่มีความใกล้ชิดประชาชน ในบริบทของระบบสุขภาพพื้นที่ทั้งภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน เช่นผู้ให้บริการ ทีมผู้ให้บริการ สถานบริการทางสุขภาพต่าง ๆ โรงพยาบาล สำนักงานสาธารณสุขในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสุขภาพ รัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ เป็นต้น บนเงื่อนไขของการมี “ทีมบริหารจัดการ” ทำหน้าที่อภิบาล**ระบบสุขภาพพื้นที่ (Local Health System Governance)** เพื่อการบริหารจัดการโดยมีพื้นที่เป็นฐานและ “ทีมผู้ให้บริการ” ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนให้บริการมีคุณลักษณะของการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ดังนั้น การปฏิรูประบบบริการสุขภาพจึงเป็นการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนฐานของระบบบริการ จากโรงพยาบาลเป็นฐาน สู่การมีพื้นที่เป็นฐาน และจากบริการภายในระบบที่มีโรคเป็นศูนย์กลาง สู่บริการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อทำให้ระบบบริการสุขภาพมีคุณลักษณะของการมีพื้นที่เป็นฐานและประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยได้กำหนดหลักการ (Conceptual design) และกรอบการปฏิรูประบบบริการสุขภาพโดยเล็งเห็นถึงความจำเป็นของการดูแลสุขภาพของประชาชน ตามปรัชญา “ใช้พื้นที่เป็นฐานและประชาชนเป็น

ศูนย์กลาง” การพัฒนาเพื่อให้เกิดสุขภาวะของประชาชนในชุมชน โดยความร่วมมือของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีสุขภาพดีทุกมิติ โดยชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ร่วมกับการจัดการโดยท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่การดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่มีเป้าหมายให้ทุกกองทุนมีแผนสุขภาพชุมชน/ แผนสุขภาวะชุมชน โดยให้คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มเด็กและเยาวชนในชุมชนได้รับการดูแลจากกองทุน ทั้งยังสามารถบริหารจัดการยกระดับการพัฒนาเป็นศูนย์การเรียนรู้ของกองทุนต้นแบบที่สามารถบูรณาการการสร้างสุขภาวะของชุมชน เกิดความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายสุขภาพในระดับต่าง ๆ โดยการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของของประชาชนรวมกับภาคีต่าง ๆ ในชุมชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การพัฒนากองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่จึงควรสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนทุกคนในพื้นที่ โดยส่งเสริมกระบวนการการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พัฒนากลไกการทำงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่มีบทบาทในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พัฒนาแหล่งเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพบุคลากรในพื้นที่ให้มีความพร้อมต่อการจัดการความรู้และระบบการถ่ายทอดองค์ความรู้ทั้งในและนอกพื้นที่

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงแนวทางการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (5.1) จากนั้นจะศึกษาถึงแนวทางการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (5.2) และศึกษาถึงแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (5.3)

5.1 แนวทางการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นการบริการด้านสุขภาพของรัฐที่ให้ความเป็นธรรมกับประชาชนทุกส่วน ทุกคนในสังคมควรได้รับการประกันสุขภาพอย่างเท่าเทียมกันบนหลักการสำคัญที่ว่า บริการที่จำเป็นด้านสุขภาพเป็นของทุกคน ซึ่งนายแพทย์สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ คือผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งผู้หนึ่งในการริเริ่มผลักดันเรื่องหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทย โดยผ่านการเรียนรู้ ทดลองปฏิบัติและต่อสู้กับอุปสรรค จนสามารถผลักดันเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศและใช้จริงมาจนถึงปัจจุบัน

5.1.1 ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ : กลไกการปฏิรูปทางการเงินการคลัง

ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมของการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ นับเป็นการปฏิรูปด้านการเงินการคลังครั้งสำคัญของระบบบริการสาธารณสุขของประเทศไทย ทั้งในเชิงระบบของการคลังสาธารณสุขของประเทศในภาพรวมที่หันมาให้ความสำคัญกับแหล่งเงินจากภาครัฐผ่านระบบภาษีเพื่อลดการรับภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนเมื่อไปใช้บริการร่วมกับการจัดซื้อบริการสาธารณสุขผ่านหน่วยงานส่วนกลาง

การสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นการเพิ่มบทบาทของกลไกทางการคลังภาครัฐในการอุดหนุนทรัพยากรทางการเงินในระบบสาธารณสุข ผ่านทาง 3 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลของข้าราชการ (CSMBS) ระบบประกันสังคม (SSS) และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (UC) (ศรีรัตนบัลล์, 2549) เพื่อลดภาระจากภาคเอกชนและครัวเรือน โดยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 งบประมาณส่วนใหญ่ที่ใช้ในระบบสุขภาพมาจากงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข เมื่อมีการตรากฎหมาย มีข้อความที่ระบุถึงการประกันสิทธิของประชาชนและระบุให้การคลังของระบบดำเนินการโดยให้จัดตั้งเป็น **“กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ”** ภายใต้การดูแลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) **งบประมาณ** จึงได้รับจัดสรรโดยตรงจากรัฐบาลโดยคำนวณเป็นงบประมาณต่อคนต่อปี ทำให้แหล่งที่มาของงบประมาณมีความชัดเจน

ภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 **สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนและซื้อบริการแทนประชาชน เป็นการแยกบทบาทการซื้อบริการจากการให้บริการของกระทรวงสาธารณสุข** โดยจัดสรรงบประมาณรวมเงินเดือนให้จังหวัดและสถานพยาบาลตามรายหัวประชากรที่ลงทะเบียน ซึ่งการเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณ เป็นผลให้โรงพยาบาลหลายแห่งที่ตั้งในพื้นที่ที่มีบุคลากรสาธารณสุขหนาแน่น เช่น ในภาคกลางได้รับผลกระทบมากจากการได้รับงบประมาณน้อยลงมาก และทำให้บุคลากรเกิดความไม่มั่นใจในสภาพการจ้างงาน การบริหารงบประมาณในช่วง 3 ปีแรก ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จึงกำหนดให้ สปสช. จัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวงสาธารณสุขเพื่อลดผลกระทบและให้สถานพยาบาลได้ปรับตัว ต่อเมื่อพ้นบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติดังกล่าว ใน พ.ศ.2549 สปสช. จึงสามารถซื้อบริการจากสถานพยาบาลต่าง ๆ ได้โดยตรง

5.1.2 การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

มาตรา 38 ของ**พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545** ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน และส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาการบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอหรือมีการกระจายหน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสม จึงครอบคลุมถึงการจ่ายให้แก่สถานบริการ หน่วยงาน องค์กร หรือบุคคล ที่สนับสนุนหรือส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขด้วย

การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กำหนดภายใต้แนวคิดหลักมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีแรงจูงใจในด้านการเงินที่เหมาะสมแก่ผู้ให้บริการในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และให้บริการที่มีคุณภาพเพื่อทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นและมีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียม ดังนี้

ก) การสร้างความเป็นธรรมต่อประชาชนและผู้ป่วยที่จะได้รับบริการสาธารณสุข โดยให้หน่วยบริการได้รับเงินกองทุนที่สอดคล้องกับความจำเป็นด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ กำหนดระบบการจ่ายค่าบริการตามความจำเป็นที่ต้องได้รับบริการ สร้างแรงจูงใจให้หน่วยบริการมีการพัฒนาระบบการบริการในเขตพื้นที่ให้มีการจัดบริการสุขภาพอย่างครบถ้วน การคุ้มครองการเข้าถึงบริการอุบัติเหตุ เจ็บป่วยฉุกเฉิน และการส่งต่อข้ามพื้นที่ ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสาขาจังหวัด และสาขาเขต และให้ความคุ้มครองค่าใช้จ่ายบางรายการเพื่อมิให้เป็นข้อจำกัดของหน่วยบริการในการให้บริการแก่ประชาชน เช่น ยาจำเป็นและยาที่มีปัญหาการเข้าถึง

ข) การให้ประชาชนได้รับบริการต่อเนื่อง ครบถ้วนอย่างเป็นระบบ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการและลดหรือชะลอความรุนแรงของโรค โดยการเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณสุข จึงให้มีการบริหารจัดการโรคเฉพาะและบริการเฉพาะ (Case Management of special disease and services) ในโรคที่มีการเข้าถึงบริการต่ำ โรคที่ต้องได้รับบริการเร่งด่วนและโรคที่มีความจำเป็นต้องได้รับบริการต่อเนื่องตลอดชีวิต รวมทั้งผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ

ค) การเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพการจัดบริการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค เนื่องจากบริการดังกล่าวต้องมีการบริหารทางด้านอุปสงค์ โดยการกระตุ้นให้มีการใช้บริการมากขึ้น การจ่ายงบทั้งหมดแบบเหมาจ่ายรายหัวให้แก่หน่วยบริการโดยตรงไม่สร้างแรงจูงใจให้มีการบริการบางกิจกรรมเท่าที่ควร และในแต่ละพื้นที่มีปัญหาด้านการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคที่ต้องเร่งรัดเป็นการเร่งด่วนที่แตกต่างกัน

จึงจัดให้มีการจ่ายตามผลงานบริการและการจัดสรรให้กับ สปสช. สาขาจังหวัด/ สปสช.เขต/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับบริการที่เป็นปัญหาเฉพาะของชุมชน

ง) การสนับสนุนการจัดบริการที่มีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานอย่างเหมาะสม และสร้างแรงจูงใจให้หน่วยบริการเพิ่มผลงานบริการที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสร้างขวัญกำลังใจแก่บุคลากรในการให้บริการ จึงมีการจัดเงินเพิ่มเติมสำหรับหน่วยบริการในพื้นที่เฉพาะ การจ่ายเงินเพิ่มเติมสำหรับหน่วยบริการตามเกณฑ์คุณภาพผลงาน และการจ่ายชดเชยความเสียหายเบื้องต้นสำหรับผู้รับและผู้ให้บริการ

จ) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเสริมสุขภาพการป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้านการแพทย์โดยชุมชน

ฉ) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ด้วยการสนับสนุนการบริหารแบบเขตสุขภาพ ลดขั้นตอนในการดำเนินงาน และการให้บริการที่เป็นโครงการเฉพาะหรือโครงการพิเศษ

งบประมาณของระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่เรียกว่างบเหมาจ่ายรายหัว ซึ่งเป็นเสมือนเงินประกันถัวเฉลี่ยสำหรับผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยในแต่ละปี สปสช. จะมีการจัดทำคำของบประมาณไปยังคณะรัฐมนตรี โดยประมาณการค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในปีนั้น ๆ และเมื่อได้รับมา สปสช. ก็จะจัดระบบจ่ายเงินไปยังสถานพยาบาลทั่วประเทศ

ในปีงบประมาณ 2546 ซึ่งเป็นปีแรก รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อเป็นค่าบริการทางการแพทย์และการลงทุนเพื่อการทดแทน เป็นงบเหมาจ่ายรายหัว (Capitation) เท่ากับ 1,202.40 ต่อคนต่อปี ตามจำนวนผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมเป็นงบประมาณ 56,091 ล้านบาท สำหรับบริการสุขภาพตามสิทธิประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ได้แก่ บริการผู้ป่วยนอก (OP) บริการผู้ป่วยใน (IP) บริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค (P&P) บริการอุบัติเหตุและเจ็บป่วยฉุกเฉิน งบลงทุนเพื่อการทดแทน ซึ่งอัตราเหมาจ่ายรายหัวในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีการจัดสรรเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจาก 1202.40 บาทต่อประชากรผู้มีสิทธิ ในปี 2545 เป็น 3,109.87 บาทในปี 2560 หรือเพิ่มเป็น 2.6 เท่า ทำให้สามารถให้สิทธิประโยชน์กับประชาชนได้มากยิ่งขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2549, 2552, 2553 และปี 2559 ได้รับจัดสรรเพิ่มเติมเพื่อจัดบริการสำหรับผู้ป่วยเอชไอวีและผู้ป่วยเอดส์ ผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง บริการควบคุมป้องกัน และรักษาผู้ป่วยโรคเรื้อรัง (เบาหวาน ความดันโลหิตสูง) ผู้ป่วยจิตเวชในชุมชน และผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2560 ได้รับงบกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทั้งสิ้นจำนวน 166,773.01 ล้านบาท (รวมค่าแรง/เงินเดือน ของหน่วยบริการภาครัฐ จำนวน 42,307.23 ล้านบาท) สำหรับดูแลผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจำนวน 48.80 ล้านคน (อัตราเหมาจ่ายรายหัว = 3,109.87 บาท) ครอบคลุมบริการผู้ป่วยนอก (OP) ผู้ป่วยใน (IP) บริการเฉพาะ บริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค (P&P) บริการฟื้นฟูสภาพ บริการการแพทย์แผนไทย ค่าเสื่อม และเงินช่วยเหลือเบื้องต้น และ งบเพิ่มเติมเพื่อดูแลกลุ่มเฉพาะ ได้แก่ ผู้ป่วยเอดส์ ผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง พื้นที่กันดาร/เสี่ยงภัย ผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง รวม 14,002.34 ล้านบาท (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, การปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขด้วยกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2562)

5.1.3 การจ่ายเงินแก่หน่วยบริการแบบเหมาจ่ายรายหัว

ระบบการจ่ายเงินค่าบริการสาธารณสุขแบบเหมาจ่ายรายหัว เป็นการจ่ายเงินให้แก่หน่วยบริการเพื่อการบริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการด้วยการจ่ายเงินล่วงหน้า (Prospective payment) ตามอัตราค่าใช้จ่ายเฉลี่ย

ต่อประชากร เป็นอัตราที่ตกลงร่วมกันระหว่างกองทุนกับสถานพยาบาลตามจำนวนประชากรที่ลงทะเบียน โดยมีการปรับตามความเสี่ยง (เช่น อายุ เพศ โรคประจำตัว) เพื่อช่วยให้สถานพยาบาลยอมรับความแตกต่างและมีความเท่าเทียมในการรับภาระดูแลประชากรที่แตกต่างกัน การจัดสรรงบแบบเหมาจ่ายรายหัวมีข้อดีที่เห็นได้ชัด คือควบคุมค่าใช้จ่าย (cost control) ได้ดีกว่าและบริหารได้ง่าย แต่มีข้อด้อยคืออาจไม่ได้บริการที่มีคุณภาพดี เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการให้บริการ ดังนั้นจึงมีการใช้มาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของวิธีเหมาจ่ายรายหัว เช่น ใช้การจ่ายเงินแบบอื่นร่วมด้วย เช่นจ่ายเพิ่มพิเศษเมื่อบริการได้ตามเป้าหมาย ซึ่งในระบบประกันสังคมได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 (ระยะเริ่มต้นของการจัดตั้งระบบประกันสังคมของประเทศไทย) จากการที่ระบบประกันสังคมประสบความสำเร็จในการจ่ายค่าบริการแบบเหมาจ่ายรายหัว จนถึงปี พ.ศ. 2544 ซึ่งโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้เริ่มขึ้น จึงนำระบบประกันสังคมมาเป็นต้นแบบ

5.1.4 ทิศทางและนโยบายด้านหลักประกันสุขภาพ

นโยบายหลักประกันสุขภาพเป็นนโยบายสำคัญที่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ทั้งจากรัฐบาล และบุคลากรสาธารณสุข มีการใช้หลักฐานทางวิชาการมาประกอบการตัดสินใจ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ความเหมาะสมของบริบท และความเป็นไปได้ทางการเมือง นอกจากนี้ความยั่งยืนทางการเงิน (financial sustainability) ก็เป็นปัจจัยสำคัญ คือ ระบบการเงินต้องควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในระยะยาว โดยรูปแบบการจ่ายเงินเป็นแบบปลายปิด และต้องเป็นการจ่ายที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน เป้าประสงค์ดังกล่าวถือเป็นรากฐานของการออกแบบนโยบายด้านหลักประกันสุขภาพ การจ่ายค่าบริการแบบเหมาจ่ายรายหัวนั้นเป็นการตัดสินใจจากองค์ความรู้ที่นักวิชาการไทยสั่งสมมาจากบทเรียนต่าง ๆ ทั้งจากระบบสวัสดิการข้าราชการที่จูงใจให้มีการสั่งจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่เกินความจำเป็น และจากความสำเร็จของระบบประกันสังคมที่ใช้การจ่ายแบบเหมาจ่ายรายหัว จนในที่สุด เมื่อระบบหลักประกันสุขภาพเริ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2545 จึงใช้แนวทางการจ่ายแบบเหมาจ่ายรายหัวสำหรับผู้ป่วยนอกและจ่ายด้วยกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วมสำหรับผู้ป่วยในให้แก่หน่วยบริการทั่วประเทศ ทั้งนี้ การคำนวณงบประมาณสำหรับผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ใช้การคำนวนความต้องการงบประมาณแบบปลายปิดด้วยอัตราเหมาจ่ายรายหัวคูณด้วยจำนวนผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้พัฒนารูปแบบการจ่ายอย่างต่อเนื่อง จากการจ่ายอัตราเดียวกันทุกแห่ง มาเป็นอัตราเหมาจ่ายต่อหัวปรับด้วยปัจจัยบางอย่างจนถึงวิธีจ่ายแบบระบุรายการควบคู่ไปกับการจ่ายแบบเหมาจ่ายรายหัว การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นี้ก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ประชาชนได้เข้าถึงบริการ และหน่วยบริการได้รับค่าใช้จ่ายเพียงพอในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพตามที่กำหนดไว้ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, การปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข ด้วยกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2562)

หลังจากได้ศึกษาถึงแนวทางการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 แล้ว ในหัวข้อต่อไปจะได้นำเสนอถึงแนวทางการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

5.2 แนวทางการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่นับเป็นนวัตกรรมที่สำคัญในระบบสุขภาพของประเทศไทยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมดูแลสุขภาพของประชาชนจากหลายภาคส่วนในสังคม โดยมีองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการประสานหน่วยงาน องค์กร และภาคีเครือข่ายในพื้นที่เข้ามาร่วมค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชน ร่วมวางแผน และส่งเสริมให้เกิดการร่วมดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพ โดยสามารถติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมกับประชาชน

กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ นอกจากมีเจตนารมณ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงบทบาทในการพึ่งตนเองด้านสุขภาพ และส่งเสริมให้บุคลากรด้านสาธารณสุขในพื้นที่ได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนประชาชนในการดูแลสุขภาพตนเอง ทั้งนี้ยังส่งเสริมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดความตระหนักต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพของประชาชน สามารถดูแลสุขภาพได้ด้วยตนเองและการสร้างกลไกในสังคมที่จะต้องเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลต่อสุขภาพให้ลุล่วง

5.2.1 แนวคิดและความเป็นมาของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คือ ระบบที่ประกันให้ประชาชนทั้งหมดและชุมชนสามารถ เข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นได้อย่างมั่นใจ ทั้งการส่งเสริม การป้องกัน การบำบัดรักษา การฟื้นฟู สมรรถภาพ และการดูแลแบบประคับประคอง ที่มีคุณภาพเพียงพอและมีประสิทธิผล โดยไม่มีปัญหาด้านค่าใช้จ่ายจากการใช้บริการ โดยรวมมีความหมายครอบคลุมวัตถุประสงค์ใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ 1) ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสุขภาพ โดยทุกคนที่มีความจำเป็นรับบริการควรได้รับบริการ ไม่ใช่เฉพาะผู้ที่สามารถจ่ายได้ 2) บริการต้องมีคุณภาพเพียงพอที่จะทำให้สุขภาพของผู้รับบริการดีขึ้น และ 3) ทุกคนควรได้รับการคุ้มครองค่าใช้จ่ายหรือความเสี่ยงทางการเงินเมื่อเจ็บป่วย เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่ล้มละลายจากการใช้บริการ คณะกรรมการหลักฯ โดย สปสช. เป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับประเทศ มีกิจกรรมหลักที่สำคัญ คือ การลงทะเบียนสิทธิของประชาชน การกำหนดสิทธิประโยชน์ การจัดหาหน่วยบริการให้ประชาชน การจัดซื้อบริการสาธารณสุข (การบริหารจัดการกองทุน) การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการ การจัดให้มีระบบสารสนเทศและ ข้อมูลการติดตามและประเมินผล การปกป้องสิทธิและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ สปสช. อาจยังมีช่องว่างหรือไม่ทั่วถึง รวมถึงอาจมีปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ อีกมากในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ ที่ทำให้ประชาชนเข้าไม่ถึงบริการ การประสานกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่จะช่วยปิดช่องว่างและเพิ่มการเข้าถึงบริการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้แก่บุคคลในพื้นที่ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จึงกำหนดให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (คณะกรรมการหลักฯ) สนับสนุน ประสาน และกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยให้ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้ประสานหารือการดำเนินงานกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2549 คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงออกประกาศ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาลดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพใน

ระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยในปีแรก สปสช. ร่วมกับ อบต. และเทศบาลนำร่องให้มีกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (กองทุนฯ) รวม 888 แห่ง (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561)

ดังนั้น ประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตั้งแต่ปี 2557 จนถึงฉบับปี 2561 จึงออกแบบให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพ โดยมีทุนหรืองบประมาณที่เป็นการสมทบร่วมกันระหว่าง สปสช. กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เรียกว่า **"กองทุนหลักประกันสุขภาพ ในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่"** เป็นเครื่องมือให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของ หน่วยบริการ สถานบริการ หน่วยงานสาธารณสุข หน่วยงานอื่น องค์กรหรือกลุ่มประชาชน เพื่อให้บุคคล สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นให้กองทุนฯ **เป็นฐานในการดูแลสุขภาพให้กับชุมชน และเป็นทุนหนุนเสริมสร้างประโยชน์ด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่**

5.2.2 การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

5.2.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

ประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ พ.ศ. 2561 ข้อ 12 กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพ ประกอบด้วย

(1) ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น จำนวนสองคน เป็นกรรมการ

(3) สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย จำนวนสองคน เป็นกรรมการ

(4) หัวหน้าหน่วยบริการปฐมภูมิที่จัดบริการสาธารณสุขในท้องถิ่นที่คัดเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ

(5) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านในท้องถิ่นที่คัดเลือกกันเอง จำนวนสองคน เป็นกรรมการ

(6) ผู้แทนหมู่บ้านหรือชุมชนที่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนคัดเลือกกันเอง จำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

(7) ผู้แทนของศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชนหรือหน่วยรับเรื่องร้องเรียนอิสระที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น (ถ้ามี) เป็นกรรมการ

(8) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ

(9) ผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนสาธารณสุขหรือที่เรียกชื่ออื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

(10) หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานคลังที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้สาธารณสุขอำเภอ หัวหน้าหน่วยบริการประจำที่จัดบริการสาธารณสุขในพื้นที่ และท้องถิ่นอำเภอเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการกองทุน

การคัดเลือกกรรมการตาม (4) (5) และ (6) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานกำหนด

ให้กรรมการตาม (1) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) และ (10) ประชุมคัดเลือกกรรมการตาม (2) จำนวน สองคน จากผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น

เมื่อได้กรรมการที่มาจากการคัดเลือก ให้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออก คำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการกองทุน และแจ้งให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขตทราบต่อไป

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกองทุนมีองค์ประกอบมาจากทุกภาคส่วน ทั้งองค์ประกอบที่มาโดยตำแหน่ง (1) (8) (9) (10) จากการมอบหมาย (3) (7) และจากการคัดเลือก (4) (5) (6) โดยแนวทางการคัดเลือกเน้นกระบวนการที่โปร่งใส่ เปิดเผย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

คณะกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อ 16 ของประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ พ.ศ. 2561 ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาอนุมัติแผนการเงินประจำปีของกองทุนหลักประกันสุขภาพ

(2) พิจารณาอนุมัติโครงการ หรือกิจกรรม ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามข้อ 10

(3) ออกระเบียบที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศนี้

(4) สนับสนุนให้บุคคลในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขทั้งที่บ้าน ในชุมชน หรือหน่วยบริการ ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

(5) ให้คำแนะนำในการจัดทำข้อมูลและโครงการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับงานสาธารณสุขของกลุ่มเป้าหมาย แก่หน่วยงาน องค์กรหรือกลุ่มประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงาน รายงานการรับเงิน การจ่ายเงิน และเงินคงเหลือของกองทุนหลักประกันสุขภาพ

5.2.2.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

ประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ พ.ศ. 2561 ยังคงยึดหลักความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเข้าร่วมดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยต้องแสดงความประสงค์เข้าร่วมดำเนินงานฯ และมีความ พร้อมในการอุดหนุนเงินหรืองบประมาณ และดำเนินการสมทบเงินเข้ากองทุนฯ ตามอัตราที่กำหนดตามนัยข้อ 5 และข้อ 8 แห่งประกาศฯ บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยมีกองทุนฯ ที่สมทบร่วมกันเป็นเครื่องมือนั้น มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1. การสมัครเข้าร่วมดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้ 1) อปท. แสดงความประสงค์เข้าร่วมดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุน ต่อ สปสช. เขต 2) สปสช. เขต พิจารณาแล้วแจ้งผลให้ อปท. ทราบ 3) อปท. และ สปสช.เขต ทำข้อตกลงร่วมกัน 4) อปท. เปิดบัญชีธนาคาร ธกส. เพื่อรับเงินจากกองทุน สปสช. และอปท. สมทบเงิน เข้ากองทุนฯ

นอกจากการเข้าร่วมดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยมีกองทุนฯ ที่สมทบร่วมกันแล้ว อปท. ที่มีความพร้อม ยังสามารถแสดงความจำนงเข้าร่วมดำเนินงานและบริหารจัดการการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (Long Term Care: LTC) ซึ่งจะได้รับเงินเพิ่มจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในส่วนค่าบริการ LTC โดยอปท. ไม่ต้องสมทบเงิน มีขั้นตอน ดังนี้ 1) อปท. ที่เข้าร่วมกองทุนฯ แสดงความประสงค์เข้าร่วมดำเนินงานการดูแลระยะยาวฯ ต่อ สปสช. เขต 2) สปสช. เขต พิจารณาแล้วแจ้งผลให้ อปท. ทราบ 3) อปท. และ สปสช.เขต ทำข้อตกลงร่วมกัน 4) อปท. เปิดบัญชีธนาคาร ธกส. แยกออกจากบัญชีกองทุนฯ เพื่อรับเงินจากกองทุน สปสช. ในส่วนค่าบริการ LTC

2. การตั้งงบประมาณและสมทบเข้ากองทุนฯ อปท. ดำเนินการสมทบงบประมาณเพื่อสมทบเข้ากองทุนฯ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสมทบกองทุน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์เข้าร่วมบริหารจัดการหรือดำเนินการร่วมกับกองทุน ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจาปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยตั้งไว้ในงบกลางประเภทรายจ่ายตามข้อผูกพัน รายการเงินสมทบกองทุน โดยให้ระบุชื่อกองทุนที่จะตั้งงบประมาณสมทบทั้งนี้ ตามอัตราเงินสมทบที่แต่ละกองทุนได้กำหนดไว้การตั้งงบประมาณเพื่อสมทบกองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สถานะทางการคลัง และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ ส่วนการจ่ายเงินสมทบกองทุน ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 โดยอัตราการสมทบเป็นไปตามที่ประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่พ.ศ. 2561 ได้กำหนดไว้ในข้อ 8 ดังนี้

1. สมทบเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 กรณีรายได้ของ อปท. ไม่รวมเงินอุดหนุน ต่ำกว่า 6 ล้านบาท

2. สมทบเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 กรณีรายได้ของ อปท. ไม่รวมเงินอุดหนุน ตั้งแต่ 6 ถึง 20 ล้านบาท

3. สมทบเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 กรณีรายได้ของ อปท. ไม่รวมเงินอุดหนุน สูงกว่า 20 ล้านบาท

การจัดสรรเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่สนับสนุนให้ อปท. เป็นไปตามอัตราต่อหัวประชากรที่คณะกรรมการหลักฯ จะประกาศกำหนดในแต่ละปี ปัจจุบัน สปสช. สนับสนุนในอัตรา 45 บาทต่อหัวประชากร (คำนวณจากจำนวนประชากร ณ 1 เมษายน ของทุกปี ตามวิธีของ สปสช.)

ข้อควรคำนึงเรื่องการสมทบงบประมาณของ อปท.

1) การตั้งงบประมาณสมทบให้ดำเนินการทุกปี ตามระเบียบ วิธีการตั้งงบประมาณที่ อปท. ถือปฏิบัติ

2) กรณีไม่อาจตั้งงบประมาณสมทบไว้ในปีนั้น หรือปีที่ค้างสมทบ ให้ดำเนินการสมทบงบประมาณเพิ่มเติมในปีถัดไป

3) กรณี อปท. ที่มีเงินกองทุนฯ คงเหลือมากกว่าสองเท่าของรายรับของกองทุนฯ ตามข้อ 23 แห่งประกาศฯ พ.ศ. 2561 สปสช. อาจงดการจัดสรรเงินจากกองทุน สปสช. และ อปท. งดการสมทบเงิน ในปีงบประมาณนั้นได้ (อปท. จะไม่ตั้งงบประมาณสมทบในปีที่ สปสช. งดการจัดสรรเงินนั้นได้ ตามเงื่อนไขข้อ 23)

3. การดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุนฯ

การดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในพื้นที่ โดยมีกองทุนฯ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและหน้าที่โดยสังเขปดังนี้

1. การจัดทำและบริหารแผนการเงินกองทุนฯ ประจำปี

2. สนับสนุนหรือประสานให้หน่วยบริการ หน่วยงาน องค์กร หรือกลุ่มประชาชน จัดบริการ หรือกิจกรรม หรือกระบวนการ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง

3. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายตามแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม

4. การทำนิติกรรมและบริหารสัญญาหรือข้อตกลง

5. การจัดทำบัญชีและรายงานทางการเงิน

6. การติดตาม ประเมิน และรายงานผลการดำเนินงานกองทุนฯ

7. งานเลขานุการคณะกรรมการกองทุนและการพัฒนาศักยภาพกองทุนฯ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561)

เงินกองทุนฯ สามารถจ่ายเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมเป็นค่าใช้จ่ายตามแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่คณะกรรมการกองทุนอนุมัติ ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ สถานบริการ หรือหน่วยงานสาธารณสุข

(2) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดกระบวนการหรือกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคขององค์กรหรือกลุ่มประชาชนหรือหน่วยงานอื่น

(3) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหรือศูนย์ที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาและดูแลเด็กเล็กในชุมชน ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในชุมชน หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหรือศูนย์ที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาและดูแลเด็กเล็กในชุมชนหรือการพัฒนาและฟื้นฟูคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุหรือคนพิการในชุมชน

(4) เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารหรือพัฒนากองทุนหลักประกันสุขภาพให้มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมกรณีเกิดโรคระบาดหรือภัยพิบัติในพื้นที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขได้ตามความจำเป็น เหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ได้

นอกจากนั้น สปสช. ยังสนับสนุนเงินค่าบริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (ค่าบริการ LTC) เข้ากองทุนฯ โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารจัดการสนับสนุนให้แก่ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในชุมชน หน่วยบริการ หรือสถานบริการ เพื่อจัดบริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ตามชุดสิทธิประโยชน์การบริการด้านสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2561)

5.3 แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการมีระบบหลักประกันสุขภาพที่ดีคือ การมีระบบส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนด้านสุขภาพ โดยมีกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง การมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่สำคัญที่ได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 13 (3) (4) (5) มาตรา 48 (4) (5) (7) (8) ที่กำหนดให้มีผู้แทนองค์กรภาคี ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรวิชาชีพ เป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมคุณภาพมาตรฐานบริการ เพื่อทำหน้าที่ในระดับนโยบายในการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือการควบคุมคุณภาพมาตรฐานหน่วยบริการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะมาตรา 18 (8) (9) (10) และมาตรา 47 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรเอกชนและภาคเอกชน ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ เพื่อการสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่บุคคลในพื้นที่โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย หรือในมาตรา 50 (5) (7) ที่กำหนดให้มีหน่วยรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นอิสระจากผู้ถูกร้องเรียน และการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการติดตามพัฒนาคุณภาพการบริการของหน่วยบริการ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุขและเครือข่ายประชาชน 11 เครือข่ายที่ได้ร่วมรณรงค์เผยแพร่ให้ความรู้เรื่องหลักประกันสุขภาพ และร่วมผลักดันให้เกิด พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินับตั้งแต่เดือนเมษายน 2543

นอกจากนี้ ภายใต้การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมถึงนโยบายในด้านการมีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพด้วย ซึ่งมีคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและการคุ้มครองสิทธิ เป็นผู้ช่วยในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานมีส่วนร่วมขององค์กรภาคีในระบบหลักประกันสุขภาพ เพื่อให้องค์กรภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารจัดการระบบที่รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนย่อยต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ให้เกิดการพัฒนาระบบ

อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชน องค์กรประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรวิชาชีพที่ดำเนินงานด้านสาธารณสุข

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนเองในระบบหลักประกันสุขภาพ รวมทั้งมีระบบโครงสร้างและกลไกที่ดีมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาระบบบริการ และมีระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดปัญหาจากการรับบริการ โดยจะต้องมีกลไกรับเรื่องร้องเรียนได้โดยสะดวก และเป็นอิสระจากผู้ถูกร้องเรียนและมีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ

เป้าหมายของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เน้นที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีมาตรฐานและคุณภาพ จึงได้เปิดโอกาสและมีกลไกสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพภาคประชาชน เพื่อให้มีความพร้อมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สร้างความรู้ความเข้าใจและรับรู้เรื่องสิทธิและหน้าที่ในระบบหลักประกันสุขภาพ มีระบบการคุ้มครองสิทธิและการช่วยเหลือที่เป็นธรรมเมื่อได้รับความเสียหายจากการรับบริการ โดยมีกลไกสนับสนุนที่สำคัญ คือ คณะอนุกรรมการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากเครือข่ายประชาชนต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันวางยุทธศาสตร์การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

ในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้มีความพยายามที่จะสร้างการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมเรียนรู้และตรวจสอบ รวมถึงมีการสร้างระบบเชิงรุก เช่น การจัดการสุขภาพด้วยตนเองของชุมชนและท้องถิ่น สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดกลไกที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในรูปแบบที่หลากหลาย ตลอดจนมีการเปิดช่องทางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลสร้างความรู้ความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นสะท้อนกลับไปพร้อม ๆ กัน

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ได้วางรากฐานสำคัญเพื่อสานเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพร่วมกัน เพื่อให้เกิดระบบที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในระดับนโยบาย พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 13 (4) กำหนดไว้ชัดเจนให้มีผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 5 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มาจากการคัดเลือกกันเองของตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ รวม 9 ด้านด้วยกัน คือ เด็กหรือเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้ติดเชื้อเอชไอวีและผู้ป่วยโรคเรื้อรังด้วยโรคต่าง ๆ ชุมชนแออัด ชนกลุ่มน้อย สตรี คนพิการหรือผู้ป่วยจิตเวช ผู้ใช้แรงงาน และเกษตรกร

ส่วนในระดับพื้นที่ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 48 ได้กำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชน 5 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข โดยมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของภาคประชาชนเช่นกัน

นอกจากนี้ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังได้มีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน ขึ้นตั้งแต่เดือนกันยายน 2546 เป็นต้นมา โดยคณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

2. ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีความเข้าใจ รับรู้สิทธิ การเข้าถึงบริการในระบบหลักประกันสุขภาพ ตลอดจนการส่งเสริมสนับสนุนกลไกและเครือข่ายภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพ

3. สนับสนุนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแผนงานในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4. ติดตามประเมินผลการมีส่วนร่วมภาคประชาชน และการคุ้มครองสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพ

5. ปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหลักประกันขภาพแห่งชาติ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2562)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากแนวทางการดำเนินการของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ควรมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) มีการ “เปิดพื้นที่” ให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึงและหลากหลาย

2) มี “โครงสร้างถาวร” ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่ชัดเจน

3) มีฐานงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมจากประชาชน

4) มีเวทีกลางในระดับจังหวัดเพื่อรวบรวมปัญหาการดูแลสุขภาพของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นให้หน่วยงานระดับภูมิภาคได้รับทราบปัญหาเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นหรือฝ่ายปฏิบัติในพื้นที่ต่อไป โดยมีสำนักงาน สปสช. จังหวัดเป็นเจ้าภาพ

5) คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) ควรเข้ามามีบทบาทในการเป็น “ผู้ประสาน” ความร่วมมือในระดับอำเภอ เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยมีนายอำเภอเป็นแกนนำและมีสาธารณสุขอำเภอเป็นผู้ขับเคลื่อนด้วยความร่วมมือทั้งจากภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่

6) วางหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมตามหลักการดังกล่าวข้างต้นโดยทำเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการงบกองทุนหลักประกันสุขภาพในท้องถิ่น

บทที่ 6
การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลถูกบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนำไปสู่การตรากฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 อันเป็นแนวทางการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่ยังคงให้ความสำคัญในหลักการมีส่วนร่วม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญต่อการทำงานในท้องถิ่นที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อันจะนำไปสู่การสร้างพื้นฐานประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณจะเป็นส่วนหนึ่งในการลดข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Shah, 2007)

เทศบาลนครยะลาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี หลักฐานเชิงประจักษ์ที่สำคัญ คือ การได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี รางวัลพระปกเกล้า รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น แสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครยะลาสามารถทำหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดี บทความนี้จึงถอดบทเรียนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนของเทศบาลนครยะลา เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วม

6.1 เทศบาลนครยะลา

เทศบาลนครยะลาได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองยะลา จังหวัดยะลา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 หน้า 1223 ตราไว้ ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2479 และได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองยะลา เป็นเทศบาลนครยะลา ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 40 ก. ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2538 ยกฐานะเทศบาลเมืองยะลาเป็นเทศบาลนครยะลา โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 เป็นต้นมา

เทศบาลนครยะลามีพื้นที่ทั้งสิ้น 19.4 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสะเตงทั้งหมด สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นพื้นที่ราบลุ่ม ด้านทิศตะวันตกติดกับแม่น้ำปัตตานี ทางด้านทิศใต้เป็นเนินเขาบางส่วนจากเทือกเขาปิโลในเขตเทศบาลตำบลบุดี อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลนครยะลาได้จัดแบ่งโซนพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดูแลและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นชุมชน แต่ละชุมชนจะมีคณะกรรมการชุมชนบริหารจัดการภายในชุมชน และมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือชุมชนติดต่อประสานงาน แจ้งข่าวสารต่าง ๆ ระหว่างเทศบาลกับประชาชน โดยมีชุมชนทั้งสิ้น 40 ชุมชน

เทศบาลนครยะลามีประชากรทั้งหมด 61,384 คน แยกเป็น เพศชาย 29,290 คน เพศหญิง 32,094 คน ความหนาแน่นของประชากร 3,155 คนต่อตารางกิโลเมตร จำนวนบ้าน 26,572 หลัง และครัวเรือน

24,631 ครัวเรือน ประชาชนในเขตเทศบาลนครยะลาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย ร้อยละ 31.64 รองลงมาเป็นนักศึกษา ร้อยละ 24.99 รับจ้าง/พนักงานบริษัท ร้อยละ 21.14 รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 13.61 และเกษตรกรรม ร้อยละ 0.65 โดยมีประชากรว่างงาน ร้อยละ 7.97 โดยรายได้เฉลี่ยของประชากรในเขตเทศบาลนครยะลาปีเท่ากับ 27,402 บาท/คน/ปี ประชาชนในเขตเทศบาลนครยะลา ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 51.77 ศาสนาอิสลามร้อยละ 48.0 และศาสนาอื่น ๆ เช่น คริสต์ ฮินดู ร้อยละ 0.23

ปี พ.ศ. 2561 เทศบาลนครยะลามีรายรับจำนวน 1,157,114,799.92 บาท และรายจ่ายจำนวน 1,095,529,818.44 บาท จำนวนบุคลากร 2,051 คน ภายใต้การดำเนินงานของนายกเทศมนตรีนครยะลา นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ ที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ถึงปัจจุบัน (เทศบาลนครยะลา, 2562จ: เว็บไซต์)

6.2 แนวคิดการบริหารงานเทศบาลนครยะลา

นโยบายของผู้บริหารในการพัฒนาเทศบาลนครยะลา มุ่งหวังที่จะฟื้นคืนนครยะลาให้กลับมามีความโดดเด่น ภายใต้ทุนเดิมที่เทศบาลนครยะลามีอยู่ซึ่งถือเป็นจุดแข็งของพื้นที่ ได้แก่ ทุนความสะอาด ทุนความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทุนสิ่งแวดล้อม ทุนด้านการศึกษา และทุนทางวัฒนธรรม ทุนเหล่านี้เป็นสิ่งที่เทศบาลนคร ยะลาได้ดำเนินการขับเคลื่อนผ่านโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ มาโดยตลอด และเพื่อให้การปรับเปลี่ยนและพัฒนา เมืองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ภายใต้วิสัยทัศน์เทศบาลนครยะลา “นครยะลา เมืองแห่งพหุวัฒนธรรม สร้างสรรค์นวัตกรรม สู่คุณภาพชีวิตที่ดี” เทศบาลนครยะลาจึงมีนโยบาย “ฟื้นฟูเมือง” โดยใช้ยุทธศาสตร์ 3R มุ่งสู่เป้าหมาย 6C เพื่อเตรียมตัวตั้งรับและปรับกลยุทธ์ ให้เจอ “จุดสมดุล” ของเมือง เพื่อพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส (เทศบาลนครยะลา, 2562: เว็บไซต์) รายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงแนวคิดการพัฒนาเมืองยะลา
(ที่มา: วารสารเล่าขานนครยะลา ปีที่ 19 ฉบับที่ 190 เดือนมกราคม 2561)

6.3 ยุทธศาสตร์ 3R ของเทศบาลนครยะลา

เทศบาลนครยะลามียุทธศาสตร์ 3R (เทศบาลนครยะลา, 2562ง: เว็บไซต์) ประกอบด้วย

1) การปรับโครงสร้าง (Restructure) เมือง เศรษฐกิจ การศึกษา และการคมนาคมให้มีความเข้มแข็ง โดยดึงจุดแข็งและสร้างการเป็นศูนย์กลางให้แก่นครยะลาผ่านการใช้ต้นทุนที่มี ได้แก่ ทุนความสะอาด ทุนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง โดยเป็นเมืองที่มีผังเมืองดี ลำดับที่ 23 ของโลก ทุนสิ่งแวดล้อม ทุนด้านการศึกษาในฐานะเมืองศูนย์กลางทางการศึกษาของภาคใต้ และทุนทางวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นฐานสำคัญในการผลักดันการดำเนินงาน

2) การวางตำแหน่งเมือง (Repositioning) โดยตั้งเป้าหมายให้นครยะลาเป็นเมืองแห่งความสมานฉันท์ นำเสนอความเป็นนครยะลาผ่านการสร้างสัญลักษณ์เมือง (City Branding) สะท้อนเรื่องราว สถานที่ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง ทำให้เกิดความน่าสนใจ อันจะเป็นจุดขายที่จะผลักดันให้นครยะลากลายเป็นจุดหมายสำคัญที่สามารถสะท้อนวิถีชีวิตของชุมชนในสังคมพหุวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลาย

3) การปรับภาพลักษณ์นครยะลา (Reimage) ให้เป็นเมืองที่มีสีสัน สร้างความเชื่อมั่นและทัศนคติเชิงบวกให้แก่ คนในพื้นที่และนอกพื้นที่ นำไปสู่การสร้างความปรองดอง ความสมานฉันท์ และขับเคลื่อนนครยะลาให้เป็นเมืองแห่งความสมานฉันท์ ผ่านกิจกรรมสามรูปแบบ คือ

การปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Re-thinking) จากเดิมที่คนมีทัศนคติแง่ลบต่อเมืองยะลา สร้างการรับรู้ให้แก่คนภายนอกพื้นที่ให้มีทัศนคติเชิงบวกต่อเมืองยะลา เช่น การจัดกิจกรรมปั่นจักรยานตอนกลางคืน (Nation Bike) เพื่อแสดงให้เห็นว่าเมืองยะลามีความปลอดภัย ไม่ได้น่าหวาดกลัวอย่างที่มีการนำเสนอข่าวสารออกไป

การปรับเปลี่ยนเมืองให้มีสีสันมีชีวิตชีวา น่าอยู่ (Re-freshment) อาทิ การติดตั้งไฟประดับเมือง การทาสีอาคารในเมืองยะลาเป็นสีรุ้ง การสร้างถนนสายศิลปะและวาดภาพศิลปะบนบังเกอร์ เป็นต้น

การจัดกิจกรรมระดับประเทศหรือนานาชาติในพื้นที่ (Re-event) เพื่อดึงดูดประชาชนภายนอกพื้นที่เข้ามาในเมืองยะลา จะส่งผลต่อการใช้จ่ายเงิน เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจพื้นที่ และทำให้การหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจดีขึ้น เช่น การชกมวยไทยไฟต์ การจัดแข่งขันกีฬาเยาวชนแห่งชาติ มหกรรมแข่งขันนกเขาชวาเสียงอาเซียน การแข่งขันเทเบิลเทนนิสชิงแชมป์ประเทศไทย เป็นต้น

6.4 เป้าหมาย 6C ของเทศบาลนครยะลา

เทศบาลนครยะลามีเป้าหมายการดำเนินงาน 6C ประกอบด้วย ความสะอาด การทำงานร่วมกัน การเชื่อมต่อ วัฒนธรรม ความสามารถในการแข่งขัน และความสะดวกสบาย (เทศบาลนครยะลา, 2562ง: เว็บไซต์) ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การดำเนินงานของเทศบาล ดังนี้

1. ความสะอาด (Cleanliness)

เป้าหมายด้านความสะอาดของเทศบาลนครยะลาจะเน้นที่การดูแลอากาศ อุณหภูมิ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ดังนี้

(1) การดูแลรักษาอากาศที่บริสุทธิ์ และอุณหภูมิที่มีความเหมาะสม โดยตั้งเป้าหมายในการลดอุณหภูมิในเขตเทศบาลนครยะลาให้ต่ำกว่าอุณหภูมิเฉลี่ยของภาคใต้ ผ่านการจัดกิจกรรม อาทิเช่น การปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว การส่งเสริมการใช้รถจักรยานในชีวิตประจำวัน เป็นต้น

(2) การพัฒนาและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เช่น บึงแบเมาะ แม่น้ำปัตตานี พร้อมกับการรณรงค์ประหยัดการใช้น้ำ และวางระบบการจัดการน้ำเสียในเขตเทศบาลครบวงจร

(3) ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง โดยจัดระเบียบทางเท้าและการรุกล้ำที่สาธารณะ การนำร่องสายไฟฟ้าและสายโทรศัพท์ลงดินบริเวณถนนสิโรรส พร้อมปรับปรุงพื้นที่ตลาดบริเวณสถานีรถไฟยะลา การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบ

2. การทำงานร่วมกัน (Collaboration)

เป้าหมายด้านการทำงานร่วมกันของเทศบาลนครยะลาจะเน้นที่การมีส่วนร่วม การสร้างสังคมการอยู่ร่วมกัน การให้พลเมือง/ประชาชน ร่วมกันคิดและออกแบบในการสร้างเมืองยะลา และการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล ชุมชน และประชาชน ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) ประกอบด้วย การตัดสินใจกำหนดนโยบายและการบริหารงาน โดยนำปัญหาความต้องการ ข้อเสนอแนะการพัฒนาท้องถิ่นจากประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ผ่านเวทีสาธารณะต่าง ๆ อาทิ สภาประชาชนนครยะลา สภากาแฟ เทศบาล สัญจร ประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือน ประชุมกลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพและศูนย์ประสานงาน สวัสดิการประชาชน เป็นต้น การสร้างเครือข่ายภาครัฐเอกชน และประชาสังคม ร่วมดำเนินงานในลักษณะ Partnership และสร้างกลุ่มคลัสเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันพัฒนาเชิงพื้นที่ ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการอย่างแท้จริง และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยร่วมกันควบคุม ตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

(2) การสร้างสังคมการอยู่ร่วมกัน (Social Inclusion) ภายใต้ความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม เพื่อให้ประชาชนที่เคยมีปฏิสัมพันธ์กันทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้มีความเข้าใจอันดีกลับคืนมา โดยมีแนวคิดว่า “หากเด็กและเยาวชนที่นับถือศาสนาแตกต่างกันได้มาอยู่ร่วมกันเรียนรู้ร่วมกันจะทำให้เกิดความเป็นเพื่อนกัน ลดความหวาดระแวงต่อกันได้ และพยายามปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนมีความสำนึกรักท้องถิ่นของตนเอง” ทั้งนี้กิจกรรมเหล่านี้ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ปกครอง เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น

(3) การให้พลเมืองร่วมกันคิดและออกแบบในการสร้างเมืองยะลา (Citizen Co-Creation) เช่น ร่วมกันสร้างอุทยานต้นแบบเฉลิมพระเกียรติสร้างความสมานฉันท์บริเวณ พื้นที่ 94 ไร่ และศูนย์การค้าชุมชนบริเวณถนนวิภากุล

(4) การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล ชุมชน และประชาชน (Citizen Engagement) ผ่านการดำเนินกิจกรรม เพื่อสร้างความรัก ความผูกพันให้ประชาชนรู้สึกรักและหวงแหนท้องถิ่น

3. การเชื่อมต่อ (Connectivity)

เป้าหมายด้านการเชื่อมต่อของเทศบาลนครยะลา ประกอบด้วย การเชื่อมต่อด้านการคมนาคมขนส่งและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีไร้สาย ดังนี้

(1) การผลักดันการสร้างเส้นทางยะลา-เบตง เชื่อมไปยังสนามบินเบตงในอนาคต การสร้างทางรถไฟรางคู่เส้นทางยะลา-สุไหงโกลก เพื่อดึงโอกาสและจุดเด่นของเมืองยะลาที่เคยเป็นศูนย์กลางทางการค้ากลับคืนมา ในขณะเดียวกันสามารถช่วยลดระยะเวลาการเดินทางให้น้อยลง เพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการเดินทางมากยิ่งขึ้น

(2) การนำเทคโนโลยี (IT & Wireless Technology) มาใช้ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาลนครยะลา ประกอบ กับการนำ Smart City มาประยุกต์ใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้ครอบคลุมเพื่อสร้างความปลอดภัยด้วยกล้องวงจรปิดอัจฉริยะ (Smart CCTV) หรือเป็นระบบการช่วยเหลือกรณีเกิดอุบัติเหตุที่สามารถส่งสัญญาณแจ้งเตือนให้สถานพยาบาลหรือหน่วยช่วยเหลือทราบเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการช่วยเหลือประชาชนได้ทันท่วงที อีกทั้งยังช่วยประหยัดเวลา ลดต้นทุน และทำให้คนทุกกลุ่มคนสามารถเข้าถึงได้ในเวลาเดียวกัน

4. วัฒนธรรม (Culture)

เป้าหมายด้านวัฒนธรรมของเทศบาลนครยะลา ประกอบด้วย การสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของเมืองยะลา และการปลูกฝังและสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังนี้

(1) การสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของเมืองยะลา โดยการใช้ทุนเดิมที่มีอยู่คือ “ทุนทางวัฒนธรรม” ที่มีอยู่อย่างหลากหลายทั้งไทยพุทธ อิสลามและเชื้อสายจีน ด้วยการจัดกิจกรรม แลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นประเพณีชักพระที่ใหญ่ที่สุดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเพณีไหว้พระจันทร์รอมฎอนสัมพันธ์ และสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของเมืองยะลาที่มีความโดดเด่นและแตกต่างจากเมืองอื่น โดยการผสมผสานวัฒนธรรมมลายูอย่างลงตัวด้วยการจัดงาน Melayuday@yala เป็นการส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมมลายู เนื่องจากวัฒนธรรมมลายูครอบคลุมแหลมมลายู ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนประชากรกว่า 300 ล้านคน พร้อมกันนี้ยังสร้างอุทยานเฉลิมพระเกียรติรัชกาลที่ 9 ถือเป็นอุทยานเฉลิมพระเกียรติแห่งแรกในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

(2) การปลูกฝังและสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นความคิดสร้างสรรค์ที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมด้วยการติดอาวุธทางปัญญาให้กับเด็กและเยาวชนที่จะเติบโตมาเป็นผู้นำในการพัฒนาเมืองต่อไป ผ่านอุทยานการเรียนรู้ TK Park Yala และสาขานำร่องทั้งสี่มุมเมือง ก่อสร้างโรงเรียนดนตรีที่มีการเรียนรู้และฝึกสอน ดนตรีออร์เคสตร้า สร้างโรงเรียนกีฬา เพื่อบ่มเพาะและฝึกฝนนักกีฬา

5. ความสามารถในการแข่งขัน (Competitive)

เป้าหมายด้านความสามารถในการแข่งขันของเทศบาลนครยะลา ประกอบด้วย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน การวิจัยและพัฒนา และการสร้างโอกาสการทำงานร่วมกับต่างประเทศ ดังนี้

(1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ มีความพร้อมต่อการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้น โดยเทศบาลจัดฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ สนับสนุนการพัฒนากลุ่มเด็กและเยาวชนผ่านการเรียนรู้ Brain cloud และเข้าค่าย Brand summer camp และอบรมให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน

(2) การสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เข้าถึง ครอบคลุมทุกด้าน ประชาชนมีไฟฟ้าและน้ำประปาที่มีคุณภาพใช้ทุกครัวเรือน นำพลังงานโซล่าเซลล์มาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ การนำระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) มาใช้เพื่อแก้ไขการจราจรให้มีความสะดวกรวดเร็วและคล่องตัว และการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดทั้งปี

(3) การสร้างการแข่งขันโดยใช้การวิจัยและพัฒนากับกับพืชท้องถิ่น เช่น ส้มโชกุน ทุเรียน กล้วยหิน กาแฟ ข้าว เพื่อเพิ่มผลผลิต ลดต้นทุน และสร้างโอกาสในการคิดค้นผลิตภัณฑ์ตัวใหม่ เข้มงวดทั้งปี

(4) การสร้างโอกาสการทำงานร่วมกับต่างประเทศ เพื่อนำพาเทศบาลนครยะลาสู่สากล เช่น การสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศจีน

6. ความสะดวกสบาย (Competitive)

เป้าหมายด้านความสะดวกสบายของเทศบาลนครยะลา คือ ความน่าอยู่และยั่งยืนของเมือง โดยสร้างเมืองยะลาให้น่าอยู่น่าอาศัย ด้วยความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสวนล้อมเมือง เต็มไปด้วยความเขียวชอุ่มและความเป็นธรรมชาติ อากาศบริสุทธิ์ เหมาะแก่การพักผ่อนหย่อนใจ เป็นศูนย์รวมของการกีฬาที่มีการแข่งขัน แต่แฝงด้วยความสนุกสนานและสุขภาพที่ดี และเป็นเมืองที่มีอาหารอาหารพื้นถิ่นรสชาติดั้งเดิมรสชาติอร่อย นอกจากนี้ยังติดตั้งและประดับไฟตกแต่งเมือง เพื่อเพิ่มสีสันยามค่ำคืนให้มีชีวิตชีวา น่าอยู่ สร้างใหม่ (Land Mark) ด้วยศิลปะ จิตกรรมในสถานที่ต่าง ๆ พร้อมกับสำรวจ และสร้างเส้นทางปั่นจักรยานแบ่งเป็น เส้นทางอาหาร เส้นทางวัฒนธรรม และเส้นทางการท่องเที่ยว การสร้างระบบดูแลรักษาความปลอดภัยของเมืองที่มีประสิทธิภาพ (Smart Safety City) และการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม (Harmonize City) อย่างปกติสุขและยั่งยืน

6.5 กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม

Sherry Amstein (1969) อ้างใน วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) มองว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเป้าหมายและนโยบายสาธารณะควรมีลักษณะใด นำไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การร่วมดำเนินการ และการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา

รูปแบบและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนของเทศบาลนครยะลา สามารถจำแนกได้เป็น 4 ระดับ ตามแนวคิดของ Sherry Amstein (1969) คือ ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลแก่ประชาชน ระดับที่ 2 การปรึกษาและสอบถามข้อมูลจากประชาชน ระดับที่ 3 การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ และระดับที่ 4 การให้ประชาชนกำหนดทิศทางการพัฒนาและควบคุมการตัดสินใจ รายละเอียด ดังนี้

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลแก่ประชาชน

เทศบาลนครยะลามีการสื่อสารเพื่อให้ข้อมูลผ่านรูปแบบการติดบอร์ดข่าวสารและข้อมูลที่สำนักงานเทศบาล ชุมชน 40 ชุมชน ซึ่งเป็นรูปแบบดั้งเดิมที่ทำมาอย่างต่อเนื่อง มีการประกาศเสียงตามสาย หอกระจายข่าวของเทศบาลและในชุมชน เป็นช่องทางการสื่อสารที่เข้าถึงประชาชนได้เป็นอย่างดี การสื่อสารผ่านตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาล ผู้นำชุมชน กลุ่ม อสม. อปพร. ในพื้นที่ ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้ครบทั้ง 40 ชุมชน การลงประกาศข่าวในสื่อท้องถิ่น จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาลนครยะลา โดยมีเจ้าหน้าที่ให้บริการประจำและประชาชนสามารถสืบค้นข้อมูลได้ด้วยตนเอง และช่องทางที่สื่อสารกับประชาชนผ่านเทคโนโลยีที่สามารถสื่อสารได้ผลดีมากที่สุดในปัจจุบัน คือ เว็บไซต์ http://www.yalacity.go.th เฟซบุ๊ค (facebook) เทศบาลนครยะลา Yalacity และไลน์ @Yalacity โดยข้อมูลประเภทต่าง ๆ ที่เทศบาลนครยะลาเผยแพร่ต่อประชาชนในพื้นที่ และเข้าถึงได้โดยสะดวก ได้แก่ แผนพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนการดำเนินงาน แผนอัตรากำลัง แผนการจัดหาพัสดุ ประกาศสอบราคา/ประกวดราคา สรุปผลการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลรายรับและรายจ่าย งบแสดงฐานะทางการเงิน รายงานการประชุมสภาเทศบาล รายงานการประชุมคณะผู้บริหารเทศบาล รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี รายงานผลการตรวจสอบจาก สตง. รายงานผลคะแนนการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการที่ประเมินโดยคณะทำงานของจังหวัด (Core Team) ตลอดจนผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชน และข่าวประชาสัมพันธ์ ทำให้ประชาชนสามารถรับทราบการทำงานของเทศบาลนครยะลาในทุกมิติอย่างต่อเนื่อง



ภาพที่ 2 แสดง ภาพเว็บไซต์เทศบาลนครยะลา http://www.yalacity.go.th



ภาพที่ 3 แสดง การประชาสัมพันธ์ การติดต่อเทศบาลนครยะลาทางไลน์ @Yalacity

(ที่มา: เว็บไซต์ http://www.yalacity.go.th)

ระดับที่ 2 การปรึกษาและสอบถามข้อมูลจากประชาชน

เทศบาลนครยะลามีการปรึกษาและสอบถามข้อมูลจากประชาชน โดยได้จัดทำแบบสำรวจความต้องการบริการสาธารณะ เพื่อสอบถามข้อมูลความต้องการจากประชาชน โดยผ่านการลงพื้นที่สำรวจไปพร้อมกับโครงการเทศบาลสัญจร ที่ลงพื้นที่ชุมชนทั้ง 40 ชุมชน และมีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ของเทศบาล ตลอดจนการประเมินโครงการและกิจกรรมที่ดำเนินการ เพื่อนำข้อมูลมาพัฒนาการทำงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เทศบาลนครยะลามีการจัดประชุมกับกลุ่มเป้าหมายในเวทีต่าง ๆ ดังนี้

(1) เวทีสภาเด็กและเยาวชนนครยะลา

การตั้งกลุ่มสภาเด็กและเยาวชน มีวัตถุประสงค์ คือ “การสร้างผู้นำ” เพื่อร่วมขับเคลื่อนงานเทศบาล โดยตัวแทนจากสภาเด็กและเยาวชนได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการของเทศบาล มีสิทธิ์ มีเสียงเท่ากับผู้ใหญ่ 1 คน การประชุมของสภาเด็กและเยาวชนนครยะลามีการสรุปงานร่วมกัน และเทศบาลได้จัดสรรงบประมาณบางส่วนให้กับสภาเด็กและเยาวชนใช้ในการดำเนินกิจกรรม



ภาพที่ 4 แสดงเวทีสภาเด็กและเยาวชนนครยะลา (ที่มา: เทศบาลนครยะลา)

(2) เวทีสภากาแฟเพื่อประชาชน

เวทีสภากาแฟเพื่อประชาชน เป็นเวทีที่จัดขึ้นเพื่อเติมเต็มให้กับกลุ่มประชาชนที่ไม่ได้จัดตั้งชุมชนและไม่มีโอกาสเข้าร่วมเวทีประชุมอื่น ๆ โดยที่กำหนดประเด็นและแลกเปลี่ยนความก้าวหน้าในการทำงานระหว่างเทศบาลและประชาชน โดยจัดเวทีทุกวันเสาร์ที่สามของเดือนในช่วงเวลาเช้า ที่ศูนย์เยาวชน ซึ่งเป็นศูนย์กลางของเมืองยะลา และเทศบาลได้นำข้อมูลจากการพูดคุยมาใช้ในการวางแผนการทำงาน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน



ภาพที่ 5 แสดงเวทีสภากาแฟเพื่อประชาชน (ที่มา: เทศบาลนครยะลา)

(3) เวทีเทศบาลสัญจร

เทศบาลสัญจรเป็นโครงการที่ตัวแทนเจ้าหน้าที่เทศบาลลงพื้นที่ให้บริการประชาชนถึงชุมชน พร้อมรับทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของชุมชน เพื่อนำมาจัดทำแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยส่วนใหญ่เทศบาลจะลงพื้นที่ในช่วงกลางคืนสับเปลี่ยนกันทั้ง 40 ชุมชน เพื่อให้ประชาชนในชุมชนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้

(4) เวทีประชุมคณะกรรมการชุมชน

การประชุมประธานชุมชนเป็นการประชุมทุกเดือน มีประธานชุมชน เลขาชุมชน พร้อมกรรมการเทศบาล เพื่อพูดคุยถึงปัญหาต่าง ๆ นำเรื่องราวและประเด็นปัญหาของคนในชุมชนมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนร่วมกันกับเทศบาล

(5) เวทีประชุมศูนย์ประสานงานเพื่อสวัสดิการประชาชน

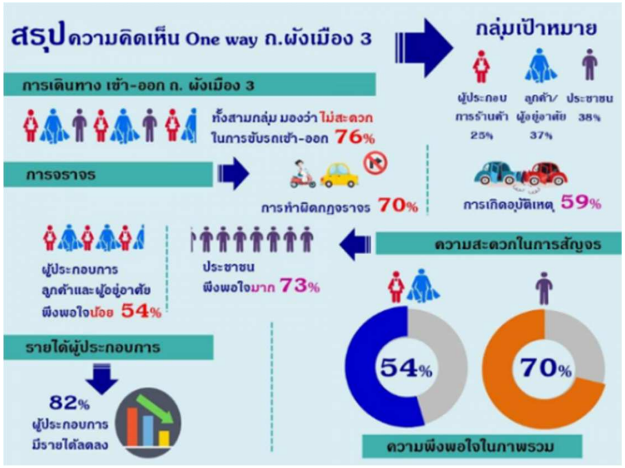
เทศบาลนครยะลาได้เปิดประตูให้ประชาชนและเครือข่ายภาคีทุกภาคส่วนเข้าถึงการบริหารราชการของเทศบาล ผ่านกิจกรรมการประชุมพบปะหน่วยงานศูนย์ประสานงานเพื่อสวัสดิการประชาชน ซึ่งจัดเป็นประจำทุกไตรมาส เพื่อให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำได้รายงานผลการดำเนินงานของเทศบาล และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญให้กับประชาชนและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้รับทราบ อาทิเช่น โรงเรียน สำนักงานจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานสรรพากรจังหวัด ศาลจังหวัด ศอ.บต. เรือนจำ สถานีตำรวจภูธรจังหวัดยะลา



ภาพที่ 6 แสดงการประชุมศูนย์ประสานงานเพื่อสวัสดิการประชาชน
(ที่มา: เทศบาลนครยะลา)

ระดับที่ 3 การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ

เทศบาลนครยะลาเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการทำงานร่วมกับเทศบาล ตลอดจนคณะกรรมการติดตามประเมินผลการทำงานของเทศบาล ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับเทศบาลตั้งแต่การวางแผนการดำเนินงาน และการกำกับติดตามประเมินผล เช่น โครงการคืนยะลาให้คนยะลา โครงการปรับระบบการเดินรถทางเดียว โครงการส่งเสริมการปลูกกาแฟโรบัสต้า โครงการประชุมวิชาการเกษตร



ภาพที่ 7 แสดงการนำเสนอข้อมูลความคิดเห็นการปรับระบบการเดินรถทางเดียว

(ที่มา: เว็บไซต์ http://www.yalacity.go.th)

ระดับที่ 4 การให้ประชาชนกำหนดทิศทางการพัฒนาและควบคุมการตัดสินใจ

เทศบาลนครยะลาเปิดโอกาสให้ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองยะลา ผ่านเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็น เวทีสภาประชาชนนครยะลา และเวทีกำหนดทิศทางพัฒนาเมืองยะลา

(1) เวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็น

เทศบาลนครยะลาเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอโครงการ/กิจกรรมในการจัดทำแผนชุมชน แผนพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงท้องถิ่น และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพื่อลงประชามติโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลนครยะลา เช่น โครงการแปลงพลังงานขยะเป็นพลังงานไฟฟ้า

(2) เวทีสภาประชาชนนครยะลา

เวทีสภาประชาชนมุ่งเน้นให้ประชาชนทุกองค์กรทุกสาขาอาชีพ ได้มีส่วนในการเสนอแนะ ระดมความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการวางแผน เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการทำแผนพัฒนาเทศบาลฯ และติดตามประเมินผล การดำเนินงานในห้วงปีที่ผ่านมา โดยมี ภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มมวลชน สมาคม มูลนิธิ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ตลอดจนผู้นำศาสนาเข้าร่วมประชุม โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน โดยการประชุมสภาประชาชนครั้งที่ 12/2561 จัดในวันเสาร์ที่ 14 กรกฎาคม 2561 ณ อาคารพระเศวตสุรคชาธาร มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 2,000 คน



ภาพที่ 8 แสดงการประชุมสภาประชาชนครั้งที่ 12/2561
(ที่มา: เทศบาลนครยะลา)

(3) เวทีกำหนดทิศทางพัฒนาเมืองยะลา

เทศบาลนครยะลาได้จัดเวทีกำหนดทิศทางพัฒนาเมืองยะลาในอีก 20 ปี ข้างหน้า เมื่อปี พ.ศ. 2557 โดยมีศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต ร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมปัญญาสาธารณะ (CPWI) ภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตของเมือง โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เข้ามาร่วมจัดทำเวที โดยใช้แนวคิด “สร้างเมืองให้น่าอยู่ สร้างความรู้สู่มวลชน สร้างสังคมให้โปร่งใส สร้างสานใจร่วมพัฒนา นครยะลาสู่สากล”จึงให้ความสำคัญกับการสร้างสังคมให้เกิดสันติสุข คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้ (Inclusive society) และรักษาให้เมืองยะลาเป็นเมืองที่น่าอยู่ โดยทำให้เมืองยะลาเป็นเมืองที่มีสวนสาธารณะ มีต้นไม้พื้นที่สีเขียวกระจายอยู่ทั่วเมือง หรือจะเรียกกันในชื่อใหม่ว่า “ยะลา นครแห่งสวนสาธารณะ” (Yala garden city) อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการสร้างเมืองยะลาให้เป็นเมืองแห่งความสะอาด (Clean city) ด้วย เพื่อให้เทศบาลนครยะลาก้าวสู่ “สิงคโปร์แห่งที่ 2” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ, 2562: เว็บไซต์)

6.6 นโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม

เทศบาลนครยะลาได้สำรวจข้อมูลความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พบว่า ปัญหาที่ประชาชนเห็นว่ามีความสำคัญที่สุด คือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ เพราะตั้งแต่เกิดปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จะพบว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ประกอบกับราคายางพาราตกต่ำ ซึ่งภาคใต้รวมทั้งจังหวัดยะลาพึ่งพิงยางพาราสูงมาก ทำให้เศรษฐกิจภาครวมของจังหวัดและพื้นที่เทศบาลนครยะลาได้รับผลกระทบด้วย ปัญหาสำคัญในลำดับที่สอง คือ สภาพปัญหาสังคมในพื้นที่ ทั้งในส่วนด้านการศึกษา ปัญหายาเสพติด การพัฒนาคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ปัญหาสังคมส่วนหนึ่งมาจากผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจ เช่น ปัญหานักเรียนออกกลางคัน ปัญหาลำดับที่สาม คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อันประกอบด้วย การจัดการจราจร ระบบประปาเทศบาล และการเชื่อมต่อโครงข่ายอินเตอร์เน็ต

จากสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนนำมาสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564) เทศบาลนครยะลากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ ระดับกลุ่ม

จังหวัด จังหวัดและในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งคำนึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยนำแผนชุมชนเข้ามาบูรณการในกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เพื่อให้สามารถปฏิบัติประสานงาน และเกิดการบูรณาการแผนได้อย่างมีเอกภาพ มียุทธศาสตร์หกด้าน (เทศบาลนครยะลา, 2562: เว็บไซต์) รายละเอียดดังนี้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 1 การพัฒนาเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าประสงค์ คือ ระบบโครงสร้างพื้นฐานได้มาตรฐานทั่วถึง เมืองมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 2 การพัฒนาด้านการศึกษา กีฬา ประเพณีและวัฒนธรรม โดยมีเป้าประสงค์ คือ การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนมีสุขภาพดี และมีการส่งเสริมศาสนา อนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 3 การพัฒนาเศรษฐกิจและความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม โดยมีเป้าประสงค์ คือ เศรษฐกิจดี ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 4 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและเมืองน่าอยู่ โดยมีเป้าประสงค์ คือ ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน ทั่วถึง และอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ถูกหลักสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 5 การพัฒนาและเสริมสร้างความปลอดภัย และความสมานฉันท์ในสังคม โดยมีเป้าประสงค์ คือ ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเกิดความสมานฉันท์ในสังคม

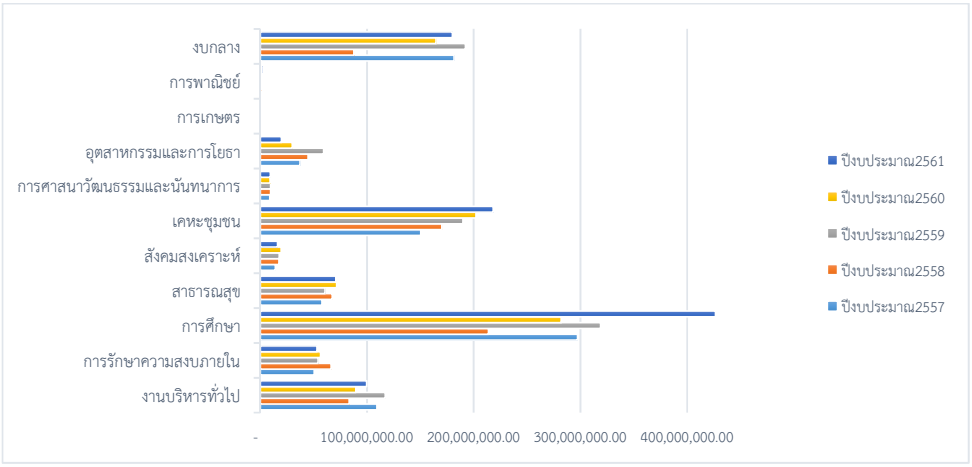
ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 6 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีเป้าประสงค์ คือ ผลคะแนน LPA ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

เทศบาลนครยะลาได้จัดสรรงบประมาณการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้งหกด้าน ผ่านแผนงาน 11 แผนงาน โดยเทศบาลนครยะลาสามารถดำเนินการตามแผนการดำเนินงาน ประจำปีงบประมาณ 2560 ร้อยละ 78.45 และภาพรวมงบประมาณรายจ่าย เทศบาลนครยะลาให้ความสำคัญกับแผนงานด้านการศึกษาเป็นลำดับที่หนึ่ง โดยมีงบประมาณสัดส่วนสูงที่สุดในทุกปีงบประมาณ โดยในปีงบประมาณ 2561 แผนงานด้านการศึกษามีรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 38.95 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด รายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงรายจ่ายตามแผนงานของเทศบาลนครยะลา ระหว่างปีงบประมาณ 2557 - 2561

แผนงาน	ปีงบประมาณ2557	ปีงบประมาณ2558	ปีงบประมาณ2559	ปีงบประมาณ2560	ปีงบประมาณ2561
งานบริหารทั่วไป	109,249,141.60	83,399,212.29	117,165,877.36	89,578,768.12	99,576,238.17
การรักษาความสงบภายใน	50,511,675.27	66,488,144.07	54,123,580.52	56,619,554.08	53,003,367.64
การศึกษา	297,421,878.65	213,808,119.00	318,907,260.46	282,063,192.61	426,673,775.59
สาธารณสุข	57,848,426.92	67,391,580.72	60,727,224.03	71,544,318.73	70,726,574.60
สังคมสงเคราะห์	14,091,934.61	17,431,465.08	17,652,459.18	19,490,401.00	16,200,421.95
เคหะชุมชน	150,374,400.79	170,267,592.32	189,838,318.94	202,015,060.92	218,353,536.24
การศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	8,950,271.18	9,821,814.26	9,638,634.44	9,272,698.01	9,450,632.74
อุตสาหกรรมและการโยธา	37,253,346.86	44,897,166.12	59,333,084.93	29,996,504.87	19,909,120.23
การเกษตร	100,881.60	116,171.00	113,136.37	138,047.00	138,312.60
การพาณิชย์	1,228,892.19	1,294,542.79	1,235,910.91	1,327,532.70	1,523,746.46
งบกลาง	181,510,210.90	87,823,014.66	192,380,706.65	164,603,613.38	179,974,092.22
รวม	**908,541,060.57**	**762,738,822.31**	**1,021,116,193.79**	**926,649,691.42**	**1,095,529,818.44**

จากงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2557 - 2561 ของเทศบาลนครยะลา สามารถแสดงผ่านกราฟเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายตามแผนงาน ดังภาพที่ 9



ภาพที่ 9 แสดงรายจ่ายตามแผนงานของเทศบาลนครยะลา ระหว่างปีงบประมาณ 2557 - 2561

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาหกด้านและการสร้างการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครยะลา ทำให้เทศบาลมีนโยบายการพัฒนาเทศบาลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมห้าด้าน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้แก่ ด้านการรักษาความปลอดภัยและเสริมสร้างสันติสุข ด้านพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจ ด้านการบริหารและการจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และด้านการพัฒนาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (เทศบาลนครยะลา, 2562ง: เว็บไซต์) รายละเอียด ดังนี้

1. นโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยและเสริมสร้างสันติสุข

การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสานต่อโครงการติดตั้งกล้องวงจรปิด (ระบบCCTV) เพื่อเฝ้าระวังดูแลรักษาความปลอดภัยให้ประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง เร่งจัดหาอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการป้องกันเหตุร้าย มุ่งมองหาเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการรักษาความปลอดภัย อีกทั้งหมั่นฝึกซ้อมจำลองสถานการณ์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีรูปแบบการทำงานในภาวะฉุกเฉินที่ชัดเจน และมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้ชุมชนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการดูแลซึ่งกันและกันส่งเสริมโครงการอาสาสมัครพิทักษ์ชุมชน (ชป.) โครงการอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) โครงการผู้ช่วยเทศกิจ และชุดรักษาความปลอดภัยภาคประชาชนซึ่งจะทำหน้าที่เป็นทีมเสริมในการสอดส่องระแวดระวังภัยในเขตเมือง

การเสริมสร้างสันติสุขเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นพลังในการเข้าถึงประชาชน เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ ตลอดจนส่งเสริมให้มีคณะกรรมการเฝ้าระวังปัญหาเด็กและเยาวชน ในชุมชนของตนเอง เพื่อสร้างความเข้าใจกับประชาชนต่อสถานการณ์จริง

2. นโยบายด้านพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจ

การปรับปรุงพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีความครอบคลุมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ป้องกันและแก้ปัญหาน้ำท่วมอย่างเป็นระบบด้วยการสร้างแก้มลิงบริเวณบึงแบเมาะ เพื่อเป็นจุดรองรับน้ำในช่วงฤดูฝนและปรับปรุง

พื้นที่บริเวณคลองแบเมาะเป็นสวนสาธารณะ เพื่อการพักผ่อน หย่อนใจอีกแห่งหนึ่งจัดตั้งอุทยานเฉลิมพระเกียรติ กีฬา และนันทนาการ สำหรับการบริการสาธารณะ และเป็นแหล่งเรียนรู้แห่งใหม่ของเมืองยะลา โดยจัดสร้างพิพิธภัณฑ์ที่รวบรวมโครงการพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกส่วนหนึ่งจะใช้เป็นพื้นที่ออกกำลังกายคล้ายกับศูนย์เยาวชนแห่งที่สองและสร้างโรงเรียนฟุตบอล (Football Academy) อีกโรงเรียนหนึ่งจะเป็นโรงเรียน สำหรับเยาวชน ที่รักในการแสดงออก รักในการเป็นศิลปิน ดำเนินการปรับปรุงตลาดสดรถไฟให้เป็นตลาดน่า ซื้อ ถูกสุขลักษณะ และปรับภูมิทัศน์ริมทางรถไฟให้สวยงามน่ามอง

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้าของเทศบาลนครยะลา จะส่งเสริมและผลักดันเรื่องการค้าชายแดนให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมอาชีพ พัฒนาฝีมือและรูปแบบสินค้า รวมถึงช่องทางการตลาดให้เป็นที่ต้องการของประเทศเพื่อนบ้าน ผลักดันให้มีการขยายและพัฒนาระบบรถไฟรางคู่เพื่อขนส่งสินค้าไปยังมาเลเซียได้สะดวกมากยิ่งขึ้น จัดตั้งศูนย์การค้าชุมชน (Community Mall) เป็นโครงการพัฒนาที่ดิน บริเวณถนนวิภากุลให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของจังหวัดยะลา

3. นโยบายด้านการบริหารและการจัดการเทศบาลนครยะลา ในแนวทาง “กตัญญูนิยม”

การบริหารงานอย่างมีส่วนร่วม โดยบริหารพัฒนาท้องถิ่นโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทุกระดับ นำความคิดเห็นและปัญหาของประชาชนใช้เป็นแนวทางในการ กำหนดนโยบายภายใต้แนวทาง “กตัญญูนิยม” ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนอย่างแท้จริง โดยจัดสรรงบประมาณสำหรับอุดหนุนกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์ แก่ชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้บริหารจัดการตามศักยภาพของแต่ละชุมชน

การพัฒนาบุคลากร มุ่งพัฒนาเทศบาลนครยะลาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ที่มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ปลูกฝังจิตบริการ และจิตสาธารณะแก่บุคลากร

การพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงาน ให้บริการประชาชน ใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การให้บริการ พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ให้เทศบาลนครยะลาเป็น Cyber City เพื่อสร้างสังคมให้เป็นสังคมที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและติดต่อเทศบาลได้อย่างรวดเร็ว

4. นโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาบุคลากรและเครือข่ายทางการศึกษา สร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคจนถึงระดับชาติ เพื่อต่อยอดและสร้างความโดดเด่นให้กับการศึกษาของเทศบาลนครยะลา เพื่อให้เทศบาลนครยะลาเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ระดับภูมิภาคเพื่อรองรับการเปิดเสรีในอาเซียน

การจัดระบบการศึกษา โดยการพัฒนาที่เป็นระบบและต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาให้เด็กมีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา มีความรู้คู่คุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ กระจายศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ครอบคลุมทั้งเมือง จัดตั้งโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนกึ่งนำร่องเรื่องการเรียนรู้ที่ถือสมองเป็นพื้นฐาน (Brain-based Learning) โดยคำนึงถึงกระบวนการทำงานของสมอง ทั้งสองซีกให้เสริมส่งซึ่งกันและกัน ขยายอุทยานการเรียนรู้ยะลา (TK Park) ไปสี่พื้นที่ ครอบคลุมเทศบาลนครยะลา เพื่อเปิดโอกาสให้พี่น้องชาวยะลาได้มีแหล่งเรียนรู้ เพื่อใช้เวลาว่างในการพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่องและตลอดชีวิต

การส่งเสริมกีฬานันทนาการและกิจกรรมเด็กและ เยาวชน โดยส่งเสริมศักยภาพของเด็กตามพรสวรรค์ และศักยภาพ โดยดูจากความสนใจและความสามารถของเด็กว่ามีความถนัดหรือมีพรสวรรค์ในเรื่องใด เพื่อที่จะส่งเสริม และสนับสนุนได้ตรงจุด ต่อยอดสู่อาชีพต่อไปได้ในอนาคต

การปรับปรุงหลักสูตรและสร้างเยาวชนให้มีคุณลักษณะ ที่พึงประสงค์ เพื่อรองรับประชาคมอาเซียน โดยปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาเพื่อให้เยาวชนเข้าใจอาเซียน เข้าใจการอยู่ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน สร้างเยาวชนให้มี คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ด้วยการพัฒนามิติด้านจิตใจ คือ การส่งเสริมให้เป็นผู้ที่รู้จักและเข้าใจตนเอง เข้าใจความรู้สึกของผู้อื่น มิติด้านความรู้ คือเป็นผู้ที่สามารถรู้ลึกในแก่นสาระของวิชา รู้รอบตัวในเชิงสหวิทยาการ เรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกับผู้คนที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่างอย่างเข้าใจ

การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้พิการ พัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้พิการในชุมชนให้มีบทบาททางสังคมและมีส่วนร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่นของตนเองโดยกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เหมาะสม

5. นโยบายด้านการพัฒนาสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

การส่งเสริมความร่วมมือด้านการแพทย์กับหน่วยงานต่าง ๆ เน้นการดูแลสุขภาพและการป้องกันโรค เป็นหลัก โดยส่งเสริมให้พี่น้องชาวยะลาออกกำลังกายอย่าง สม่ำเสมอด้วยการพัฒนาสถานที่ออกกำลังกายให้ได้ มาตรฐานและเพียงพอต่อ ความต้องการ ปรับปรุง ศูนย์บริการสาธารณสุขครอบคลุมพื้นที่ เพื่อรองรับประชาชนในบริเวณใกล้เคียงให้ได้รับความสะดวกสบายจากการลดการเดินทางและการลดปริมาณผู้ป่วยในแต่ละที่ให้เหมาะสมกับบุคลากรทางการแพทย์ที่ให้บริการ และการพัฒนาด้านสาธารณสุข สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของพี่น้องประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม เพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองให้มากขึ้น ด้วยการปลูกต้นไม้ แก้ไขปัญหาขยะในเขตเมือง ด้วยแนวทางการลดการเกิดขยะ ส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะ เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ และจัดโครงการขยะในชุมชน ดำเนินการนำขยะของเสียที่เป็นปัญหาของชุมชนมาแปลงเป็นพลังงานชีวะมวลก๊าซชีวภาพ และพลังงานในรูปแบบอื่น ๆ

6.7 เครือข่ายการทำงานเทศบาลนครยะลา

การขับเคลื่อนการดำเนินโครงการ/กิจกรรม เพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลนครยะลาใช้การบูรณาการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายใต้กรอบการทำงานในทิศทางเดียวกัน การดำเนินโครงการและกิจกรรม มีความเชื่อมโยงในทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด และท้องถิ่น โดยเทศบาลนครยะลาสร้างเครือข่ายการทำงานซึ่งเป็นจุดแข็งที่ทำให้การดำเนินงานตามภารกิจของเทศบาลประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย การศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน ความปลอดภัย สามารถแสดงรายละเอียดได้ตามภาพที่ 10



ภาพที่ 10 แสดงเครือข่ายการทำงานเทศบาลนครยะลามิติต่าง ๆ

เครือข่ายการทำงานของเทศบาลนครยะลา มีรายละเอียด ดังนี้

เครือข่ายมิติด้านการศึกษา ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยรังสิต มหาวิทยาลัยดุริยางคศิลป์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา มหาวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิคยะลา วิทยาลัยสารพัดช่าง โรงเรียนในพื้นที่ดูแลสิ่งแวดล้อม ปลูกป่า ขยะ และสำนักงานอุทยานการเรียนรู้ (Thailand Knowledge Park)

เครือข่ายมิติด้านวัฒนธรรม ประกอบด้วย กงสุลใหญ่มาเลเซีย/อินโดนีเซีย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา วัฒนธรรมจังหวัดยะลา สมาคมโลกมลายู โลกอิสลาม DMDI องค์กรจีน พุทธสมาคม ผู้นำศาสนา สถาบันการศึกษา เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม

เครือข่ายมิติด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย โรงพยาบาลศูนย์ยะลา สาธารณสุขจังหวัดยะลา ศูนย์อนามัยที่ 12 วิทยาลัยสาธารณสุขสิรินธร วิทยาลัยพยาบาล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประมงจังหวัดยะลา และสำนักงานจังหวัดยะลา

เครือข่ายมิติด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย สำนักงานพาณิชย์จังหวัดยะลา สภาอุตสาหกรรมจังหวัดยะลา หอการค้าจังหวัดยะลา องค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มนักธุรกิจรุ่นใหม่ ภาคประชาสังคม และเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เครือข่ายมิติด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย กรมโยธาธิการและผังเมือง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กรมทรัพยากรน้ำ สำนักงานชลประทานยะลา-ปัตตานี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เครือข่ายมิติด้านความปลอดภัย ประกอบด้วย ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) หน่วยเฉพาะกิจ เครือข่ายวิทยุเครื่องแดง อปพร. ชป. อปพร. องค์กรสาธารณกุศล ผู้นำศาสนา เครือข่าย อปท. และกู้ภัย

เทศบาลนครยะลาดำเนินการผ่านเครือข่ายการทำงาน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง รายละเอียด ดังนี้

เทศบาลนครยะลาดำเนินการร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการจัดบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น

(1) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือการจัดการขยะอันตรายจังหวัดยะลา ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดยะลา

(2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือการแบ่งกลุ่มพื้นที่เพื่อรองรับการจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยจังหวัดยะลา ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดยะลา

(3) โครงการขุดลอกบึงแบเมาะเพื่อป้องกันน้ำท่วมในเขตเทศบาลนครยะลา ร่วมกับเทศบาลตำบลสะเตงนอก

(4) โครงการขุดลอกทางระบายน้ำร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา

(5) การจัดบริการสาธารณะ เรื่อง น้ำประปา ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลตาเซะ องค์การบริหารส่วนตำบลป่าไร่ และเทศบาลตำบลนาประดู่

(6) การจัดบริการสาธารณะ เรื่อง การสร้างทางเลี่ยงเมือง ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา องค์การบริหารส่วนตำบลยะลา

(7) โครงการส่งเสริมทักษะชีวิต ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลพร่อน

เทศบาลนครยะลาดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น

(1) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ระหว่างเทศบาลนครยะลากับสำนักงานอัยการจังหวัดยะลา

(2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เรื่อง การจัดตั้งและพัฒนาสถานบริการปฐมภูมิ ในเขตเทศบาลนครยะลา ระหว่างเทศบาลนครยะลาและโรงพยาบาลยะลา

(3) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เรื่อง ศูนย์เรียนรู้สุขภาวะระหว่างอุทยานการเรียนรู้ยะลา เทศบาลนครยะลา และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

(4) โครงการประชุมพบปะหน่วยงานในศูนย์ประสานงานเพื่อสวัสดิการประชาชน ร่วมกับเครือข่ายศูนย์ประสานงานเพื่อสวัสดิการประชาชน จำนวน 65 แห่ง

(5) โครงการพลังคนเบาหวาน งานรักษาพยาบาล กลุ่มงานบริการทางการแพทย์ สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครยะลา ร่วมกับกลุ่มงานเวชกรรมสังคม เครือข่ายบริการสุขภาพโรงพยาบาลยะลา

(6) โครงการดูแลสุขภาพประชาชนและผู้สูงอายุระยะยาวแบบบูรณาการ กลุ่มงานส่งเสริมสุขภาพ สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับโรงพยาบาลยะลา สนับสนุนงบประมาณจากกองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาลนครยะลา

(7) โครงการศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจหรือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

เทศบาลนครยะลาดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการจัดบริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน การลดความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม อาทิเช่น

(1) บันทึกข้อตกลง การอุดหนุนงบประมาณให้แก่องค์กรสาธารณกุศลภายในเขตเทศบาลนครยะลา ร่วมกับ มูลนิธิแม่กอเหนี่ยวฉื่อเซี่ยงติ่งยะลา มูลนิธิตุ่ยบ่วยเต็งเนี่ยง ศาลเจ้าแม่ทับทิม ศูนย์มัสยิดกลางจังหวัดยะลา-มัสยิดเราฎอตุลยันนะห์

(2) โครงการยะลาไบโอดีเซล ร่วมกับกลุ่มวิสาหกิจยะลาไบโอดีเซล

(3) โครงการสภาเด็กและเยาวชน ร่วมกับสภาเด็กและเยาวชน

(4) การจัดทำเทศบัญญัติเทศบาลนครยะลาเรื่องการจัดทำการมูลฝอยติดเชื้อร่วมกับโรงพยาบาลสิโรรสยะลา

(5) กิจกรรมคุ้มครองความปลอดภัย ใส่ใจกฎ ลดอุบัติเหตุ ร่วมกับสำนักงานกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย จังหวัดยะลา (คปภ) และบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

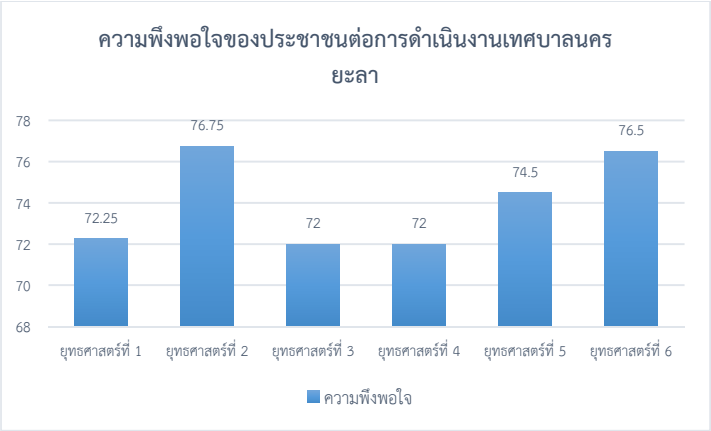
(6) การสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ร่วมกับกลุ่มพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์จังหวัดชายแดนใต้)

(7) การสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านกีฬา ร่วมกับคณะกรรมการบริหารสนามกีฬาจารุพัฒนา

(8) โครงการยะลาบิ๊กไบค์ สองล้อร่วมใจส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดยะลาและรณรงค์ต่อต้านภัยยาเสพติด ร่วมกับชมรมจักรยานยนต์ขนาดใหญ่จังหวัดยะลา

6.8 ผลลัพธ์การดำเนินงาน

จากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564) ในปี พ.ศ. 2561 พบว่าประชาชนโดยส่วนใหญ่มีความพึงพอใจการดำเนินงานของเทศบาลมากกว่าร้อยละ 72 โดยพึงพอใจสูงที่สุดในยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาด้านการศึกษา กีฬา ประเพณีและวัฒนธรรม ร้อยละ 76.75 ความพึงพอใจลำดับที่สอง คือ ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ร้อยละ 76.50 ลำดับที่สาม คือ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาและเสริมสร้างความปลอดภัย และความสมานฉันท์ในสังคม ร้อยละ 74.50 ลำดับที่สี่ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 1 การพัฒนาเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 72.25 และความพึงพอใจลำดับสุดท้าย คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 3 การพัฒนาเศรษฐกิจและความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 4 การพัฒนาคุณภาพชีวิตและเมืองน่าอยู่ มีระดับความพึงพอใจเท่ากัน คือ ร้อยละ 72.00 แสดงได้ดังภาพที่ 11



ภาพที่ 11 แสดงการประเมินความพึงพอใจการดำเนินงานของเทศบาลปี พ.ศ. 2561 ที่มา: เทศบาลนครยะลา

นอกจากความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลนครยะลา จะพบว่าในส่วนของการจ่ายภาษีของประชาชนที่เทศบาลนครยะลาดำเนินการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย จะพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยในปี 2561 เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีทั้งสามประเภทได้จำนวน 36,970,922.11 บาท เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 43.21 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2557 โดยประชาชนมีความพึงพอใจต่อการทำงานของเทศบาล ส่งผลให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษีให้เทศบาลมากขึ้น ประกอบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผลการจัดเก็บภาษีเพิ่มสูงขึ้น แสดงได้ดังภาพที่ 12



ภาพที่ 12 แสดงรายได้จากภาษีอากรที่เทศนครยะลาจัดเก็บ

นวัตกรรมท้องถิ่น: สร้างแบรนด์เมืองภายใต้อัตลักษณ์เมืองยะลา (City Branding)

เนื่องด้วยสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ลดลง โดยจากปี พ.ศ. 2548 มีเหตุการณ์ความไม่สงบ 63 ครั้ง และในปี พ.ศ. 2560 ไม่มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้น เทศบาลนครยะลาจึงต้องการเริ่มฟื้นฟูเมือง เพื่อทำให้เมืองกลับมามีชีวิตชีวา เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อสร้างภาพลักษณ์และการจดจำทางบวกแก่เมือง โดยมีเป้าหมายภายใน คือ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร การมีแผนแม่บท (Master Plan) และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน และเป้าหมายภายนอก คือ ให้เมืองมีชีวิตชีวา สร้างการมีส่วนร่วม เกิดการเชื่อมโยงของเศรษฐกิจ สร้างความตระหนัก(Brand Awareness) และต่อยอดสินค้าและบริการสร้างรายได้

กระบวนการ City Branding ประกอบด้วย

(1) ศึกษาองค์ประกอบ การทำ Branding และศึกษาเมืองต้นแบบ ได้แก่ เกาหลีใต้ และอาบูดาบี สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์

(2) ศึกษาต้นทุนของเมือง ได้แก่ ผังเมืองที่เป็นระเบียบสวยงาม เมืองแห่งความสะอาดและเป็นระเบียบ เมืองแห่งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและศาสนา เมืองแห่งป่าที่อุดมสมบูรณ์ และเมืองแห่งนก

(3) สร้างเครือข่ายทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ประกอบด้วย สำนักงานพาณิชย์จังหวัดยะลา หอจดหมายเหตุจังหวัดยะลา สำนักงานจังหวัดยะลา มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล กลุ่มศรียะลาบาติก ชมรมจักรยาน สถานศึกษาในเขตเทศบาลนครยะลา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหน้าถ้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลยุโป

ผลผลิตจากการดำเนินงาน

(1) ตราสัญลักษณ์เมืองยะลา และมาสคอต



ภาพที่ 13 14 และ 15 แสดงสัญลักษณ์เมืองยะลา มาสคอต”นิบง” และมาสคอต “ยาลอ” ตามลำดับ (ที่มา: เฟสบุ๊ค Yala Bird City)

(2) ท่าเต้นโดยประยุกต์จากการแสดงพื้นถิ่น และมิวสิควีดีโอ เพลง Yala Bird City

(3) Yala Tone / ชุดสียะลา มาจากการคัดเลือกจุดเด่นในท้องถิ่นนำมาแปรเป็นสีเฉพาะ เพื่อสร้□างให้เกิดความเป็นเอกลักษณ์□

(4) Pattern / ลายพิมพ์



ภาพที่ 16 แสดงลายพิมพ์ (ที่มา: เฟสบุ๊ค Yala Bird City)

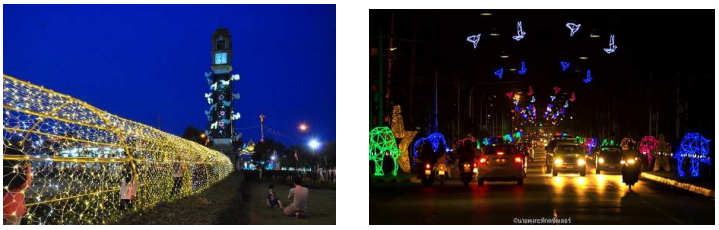
(5) ผลิตภัณฑ์และของที่ระลึก อาทิ เสื้อ สมุด กระเป๋า

(6) เส้นทางจักรยานเพื่อการท่องเที่ยว



ภาพที่ 17 แสดงเส้นทางจักรยานเพื่อการท่องเที่ยว (ที่มา: เทศบาลนครยะลา)

(7) ไฟประดับเมืองในเวลากลางคืน



ภาพที่ 18 และ 19 แสดงการประดับไฟเมือง (ที่มา: เทศบาลนครยะลา)

(8) จัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว (Yala Bird City Street Art)



ภาพที่ 20 และ 21 แสดง Yala Bird City Street Art (ที่มา: เทศบาลนครยะลา)

ประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินงาน สร้างแบรนด์เมืองภายใต้อัตลักษณ์เมืองยะลา (City Branding) ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวมาเที่ยวเมืองยะลาเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2558 มีนักท่องเที่ยว 622,376 คน เพิ่มเป็นจำนวน 644,628 คน ในปี พ.ศ. 2560 ส่งผลให้รายได้จาการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้น 30 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 19

ความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ โดยกลุ่มเป้าหมายเป็นประชากรในเขตเทศบาลนครยะลา จำนวน 258 คน ผลการประเมินพบว่า ประชาชนร้อยละ 84.88 รู้จักโครงการสร้างนวัตกรรม Branding City ในส่วนของความพึงพอใจ พบว่า การสร้างเมืองผ่านการนำเสนออัตลักษณ์ท้องถิ่นมีความพึงพอใจคิดเป็นร้อยละ 75.00 ทำให้เกิดการประชาสัมพันธ์ สร้างภาพลักษณ์และบอกเล่าสิ่งดี ๆ ของเมืองยะลา คิดเป็นร้อยละ 85.50 นอกจากนี้มองว่าการสร้างเมืองส่งผลให้คุณภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นคิดเป็นร้อยละ 58.80 และมีความพึงพอใจในการประชาสัมพันธ์โครงการผ่าน Social Media ส่งผลดีต่อยะลาในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ร้อยละ 53.68 ภาพลักษณ์ ร้อยละ 31.58 และการกระตุ้นเศรษฐกิจ ร้อยละ 14.74 (คณะนักวิจัยสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561)

6.9 บทเรียนการสร้างการมีส่วนร่วม

เทศบาลนครยะลาให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานในพื้นที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ทั้ง 4 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลแก่ประชาชน ที่ให้ข้อมูลหลากหลายช่องทาง สามารถสื่อสารกับประชาชนทุกกลุ่มวัย สามารถสร้างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

ระดับที่ 2 การปรึกษาและสอบถามข้อมูลจากประชาชน การเปิดเวทีให้ประชาชนเข้าร่วมพูดคุยสนทนา เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สะท้อนความต้องการของประชาชน และนำข้อมูลจากเวทีไปสู่การปฏิบัติงานในการวางแผนการดำเนินงาน การดำเนินการ และการติดตามประเมินผล ทำให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับเทศบาลนครยะลา

ระดับที่ 3 การให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นคณะกรรมการการทำงานชุดต่าง ๆ ของเทศบาล ตั้งแต่กระบวนการวางแผน การดำเนินงาน การกำกับติดตามประเมินผล ทำให้ประชาชนมีโอกาสในการร่วมตัดสินใจกับเทศบาล และรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานของเทศบาล

ระดับที่ 4 การให้ประชาชนกำหนดทิศทางการพัฒนาและควบคุมการตัดสินใจ ผ่านเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็น เวทีสภาประชาชนนครยะลา และเวทีภาพอนาคตนครยะลา อันเป็นเวทีที่ทำให้ประชาชนได้ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองยะลาร่วมกันและเทศบาลนครยะลาได้นำข้อเสนอไปพัฒนาเป็นนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดเป็นรูปธรรม เช่น สร้างแบรนด์เมืองภายใต้อัตลักษณ์เมืองยะลา (City Branding)

การสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในเทศบาลนครยะลาทำให้ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้เห็นผลของการพัฒนาเมืองผ่านการมีส่วนร่วมในกระบวนการทุกระดับอย่างเป็นรูปธรรม โดยในรอบหนึ่งปี เทศบาลนครยะลา จะมีการประชุมรายเดือน ในส่วนของเวทีประชุมคณะกรรมการชุมชน เวทีเทศบาลสัญจรและเวทีสภากาแฟเพื่อประชาชนในรอบ 3 เดือน จะมีเวทีประชุมศูนย์ประสานงานเพื่อสวัสดิการประชาชนและเวทีสภาเด็กและเยาวชนนครยะลาในรอบปีจะมีเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็นและเวทีสภาประชาชนนครยะลา นอกจากนี้เทศบาลนครยะลาได้จัดเวที ภาพอนาคตนครยะลาเพื่อวางแผน 20 ปีข้างหน้า เมื่อปี พ.ศ. 2557 ด้วย แสดงดังภาพที่ 22



ภาพที่ 22 แสดงภาพการสร้างการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครยะลา

6.10 ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วม

1. วิสัยทัศน์และการบริหารงานของผู้บริหาร นายกเทศมนตรีนครยะลามีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา คือ การพัฒนาจะประสบความสำเร็จต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานทุกภาคส่วน และบุคลากรของเทศบาล จึงให้ความสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมในการทำงานของประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่เทศบาลนครยะลา และมอบนโยบายสู่ผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลนครยะลาทุกคนให้เน้นการทำงานอย่างมีส่วนร่วม รวมทั้งเปิดโอกาสให้บุคลากรเทศบาลนครยะลาสามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานได้

2. การเปิดกว้างทางความคิด เทศบาลนครยะลาเน้นการเปิดกว้างทางความคิด โดยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านการเปิดเวทีในระดับต่าง ๆ โดยกำหนดการของเวทีนั้น จะเริ่มจากการรับฟังปัญหาของประชาชนก่อน โดยให้ประชาชนเป็นผู้เริ่มพูดแสดงความคิดเห็น จากนั้นเทศบาลนครยะลาจึงจะเริ่มพูดโดยยึดหลักการเคารพความคิดเห็นและยอมรับความแตกต่างทางความคิดเห็น รวมทั้งมีการสอบถามความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการทำงาน และนำข้อมูลไปใช้ในการทำงานของเทศบาลทำให้การทำงานของเทศบาลเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3. การสื่อสารทุกช่องทาง เพื่อเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มเทศบาลนครยะลาเน้นการสื่อสารถึงประชาชนทุกกลุ่ม โดยใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เหมาะสมกับการเข้าถึงของประชาชนแต่ละกลุ่ม อาทิ การติดบอร์ดข่าวสารและข้อมูลที่สำนักงานเทศบาลและชุมชน 40 ชุมชน การประกาศเสียงตามสาย หอกระจายข่าวของเทศบาลและในชุมชน การสื่อสารผ่านตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาล ผู้นำชุมชน กลุ่ม อสม. อปพร. ในพื้นที่ การลงประกาศข่าวในสื่อท้องถิ่น ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาลนครยะลา และช่องทางที่สื่อสารกับประชาชนได้ผลดีมากที่สุด คือ เว็บไซต์ http://www.yalacity.go.th เฟซบุ๊ค เทศบาลนครยะลา Yalacity และไลน์ @Yalacity โดยมีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องการสื่อสารโดยเฉพาะ ทำให้การสื่อสารเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถสื่อสารเข้าถึงประชาชนได้เป็นอย่างดี

4. การสร้างเครือข่ายการทำงาน เทศบาลนครยะลามีนโยบายการทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนเพราะมองว่าการทำงานร่วมกันจะช่วยสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและพื้นที่ได้มากขึ้น จึงสร้าง

เครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมทำให้การขับเคลื่อนการทำงานของเทศบาลได้รับความร่วมมือการทำงาน และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน

5. ผลสำเร็จของการพัฒนา เทศบาลนครยะลานำข้อมูลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนไปใช้ในการทำงานพัฒนาของเทศบาลจัดโครงการ กิจกรรมที่ทำให้ประชาชนเห็นผลการทำงานของเทศบาลอย่างเป็นรูปธรรม และมีนโยบายส่งผลการดำเนินงานของเทศบาลเข้าประกวดในเวทีต่าง ๆ และได้รับรางวัลกลับมา อันเป็นการยืนยันการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และเกิดผลลัพธ์ต่อประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการทำงาน และเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับเทศบาลอย่างมีส่วนร่วม

บทที่ 7
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการประชุมหารือของคณะวิจัยธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งได้รับงบสนับสนุนจาก สกว. โดยเน้นประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมหารือได้พิจารณาแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศ แนวทางของกฎหมายไทย แนวทางในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นแบบอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีข้อสรุป ดังนี้

1. การให้ อปท. จัดทำงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ

ปัจจุบันนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าสำนักงบประมาณจะจัดสรรงบให้ อปท. อย่างไร ขอบเขตและวงเงินมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีขั้นตอนและกระบวนการมากขึ้น คือ จาก อปท. ไปยังผู้ว่าฯ ไปกระทรวงมหาดไทย และต่อไปยังสำนักงบประมาณ และยังไม่ชัดเจนว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจจะเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบดังกล่าวหรือไม่

2. กระบวนการในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

2.1 ส่วนของการทำแผน มีคณะกรรมการประสานงานระดับอำเภอ/จังหวัด โดยมีฐานมาจากการทำประชาคมของจังหวัด แล้วจึงเสนอเข้า อบจ. ในส่วนของ อบจ. มีคณะกรรมการ 2 ชุด คือ ก. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และ ข. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จากการดำเนินการดังกล่าวจึงดำเนินการต่อไปในส่วนของการจัดทำงบประมาณ

2.2 การจัดทำร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีของ อบจ. เป็นกระบวนการภายในของ อบจ. โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงาน, รวบรวม/วิเคราะห์, อนุมัติวงเงิน และจัดทำร่างข้อบัญญัติ เสนอร่างต่อสภาจังหวัด สภาจังหวัดพิจารณาเห็นชอบ

3. ประสบการณ์การมีส่วนร่วมของเทศบาลนครยะลา อาจสรุปสาระสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมได้ ดังนี้

3.1 กิจกรรมในพื้นที่

ก. มีสภากาแฟ ทุกวันเสาร์ที่ 2 ของเดือน ข. ประชุมประจำเดือนมีการกำหนดให้มีประชุมประจำทุกเดือน ค. มีการประชุมทุกรายไตรมาส - ปีละ 4 ครั้ง ง. ในรอบ 1 ปี มีสภาประชาชนปีละ 1 ครั้ง โดยมีประชาชนเข้าร่วมประมาณ 2,000 คน

3.2 ทุนสนับสนุน

ก. กองทุนหลักประกันสุขภาพ - เน้นเรื่องสุขภาพ ข. เทศบาลนครยะลาจัดทำงบประมาณเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมดังกล่าวโดยถือว่าเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนครยะลา

3.3 สภาเด็กและเยาวชน ในพื้นที่เพื่อเตรียมบุคลากรรุ่นต่อไป

4. ข้อเสนอแนะ

จากข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นที่ประชุมมีข้อสรุปแนวทางในการดำเนินการ 2 ประการ คือ

4.1 ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ ก. โครงสร้างที่ถาวรที่ให้พื้นที่กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ข. การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีความต่อเนื่องและมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ค. มีฐานงบประมาณจาก อปท. สนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วม จากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจึงส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณของ อปท. ได้

4.2 จากพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวตามข้อ 4.1 จึงควรพัฒนาให้เกิดเวทีในระดับจังหวัด (สภาประชาชนระดับจังหวัด) เพื่อเป็นเวทีกลางในการมีส่วนร่วมในระดับจังหวัด โดยดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในเวทีดังกล่าว เพื่อให้เกิดเวทีดังกล่าว จึงควรมีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดเวทีระดับจังหวัดขึ้น

4.3 ประเด็นเรื่องงบประมาณ เมื่อมีการดำเนินการตามข้อ 4.1 และ 4.2 แล้ว ฐานงบประมาณที่ควรมีบทบาทในการพัฒนาระดับจังหวัด อาจอาศัยงบประมาณต่าง ๆ เหล่านี้ ก. งบประมาณของ อปท. ข. งบกองทุนสุขภาพต่าง ๆ ค. งบจังหวัดบูรณาการ ง. งบของหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะด้าน เช่น จาก พ.ม. เป็นต้น

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม ภาค 1

ภาษาไทย

Green Peace Thailand. (2560). **การจัดลำดับเมืองที่มีปัญหามลพิษทางอากาศปี 2559: มลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทย**. เข้าถึงเมื่อ 12 มิถุนายน 2560, จาก http://www.greenpeace.org/seasia/th/campaigns/Urban-Revolution/Air-Pollution/Right-To-Clean-Air/City-ranking/2016/

เครือเทพ วีระศักดิ์. (2557). **โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

เดชา บุญค้า. (2558). **การพัฒนาเมืองของไทยในอนาคต: อุปสรรค นโยบาย กลไกและทางออก**. ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต ร่วมกับมูลนิธิสถาบันสร้างสรรค์ปัญญาสาธารณะ (CPWI) ภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตของเมือง.

เติมธรรม สิทธิเลิศ, 2559. **ความน่าสนใจของแผนยุทธศาสตร์การขนส่งอาเซียน 2011-2015**. [ออนไลน์] Available at: http://www.aseanthai.net/ewt_news.php?nid=3852&filename=index [เข้าถึง 10 กรกฎาคม 2560].

โชติกา ชุ่มมี., 2558. **เขตเศรษฐกิจพิเศษ Roadmap ประเทศ และโอกาสทองที่ต้องจับตาจริงหรือ?**. 21 มกราคม, pp. 1-6.

โสภณ พรโชคชัย. (2558). **ผังเมืองไม่มีวันหมดอายุ กฎหมายที่สร้างความเสียหายต่อชาติ.** เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2560, จาก http://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement1106.htm

กรมโยธาธิการและผังเมือง (2559). **ผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนประจำเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2559**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2560,จาก http://services.dpt.go.th/service_6/office/plan/mtupload/FileDownLoad/%E0%B8%95%E0%B8%84.%20-%20%E0%B8%9E%E0%B8%A2.59.pdf

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2557). **ผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนประจำเดือนมกราคม 2557**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2560,จาก http://services.dpt.go.th/service_6/office/plan/mtupload/FileDownLoad/%E0%B8%9C%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1%20%E0%B8%A1%E0%B8%8457.pdf

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2560. **วิเคราะห์ธุรกิจในพื้นที่การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก**. [ออนไลน์] Available at: http://dbd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=469404959 [เข้าถึง 1 สิงหาคม 2560].

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). **สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2560,จาก http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). **มาตรฐานการวางผังเมือง. เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2560**. จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan14/14.htm

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. **แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม**, เอกสารเผยแพร่ พฤษภาคม 2559 จาก http://www.mict.go.th/assets/portals/1/files/590613_4 Digital_Economy_Plan-Book.pdf

กฤษ เพิ่มทันจิตต์. (2555). **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการเกิดเป็นเมือง.** นนทบุรี: รัตนไตร.

กฤษฎา บุญชัย. (2558). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (Check Lists ด้านกฎหมายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า)**. สืบค้นจาก www.http://www.lrct.go.th/th/

กองเศรษฐกิจ กรมอาเซียน (2560). **ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity)**. [ออนไลน์] Available at: http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20170418-114830-829029.pd [เข้าถึง 3 กรกฎาคม 2560].

กอบกุล รายะนคร, สุธาสินี ธิติสุทธิ, สวรรยา วัฒนศิริเสรีกุล และ เกรียงไกร จินะโกฏิ. (2555). **รายงานการวิจัย เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของอปท.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.).

กุลธิดา บุญสิริชูโต.(2555). ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินภารกิจด้านผังเมืองรวมภายหลังการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี. **วารสารวิทยบริการ**, 23(1), 121-130.

คณะกรรมการปฏิรูปด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). **รายงานคณะกรรมการปฏิรูปด้านการผังเมืองและการใช้พื้นที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง "การปฏิรูปด้านการผังเมืองร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..) พ.ศ. ...."** . สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ .(2558). **แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : กรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). **รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 3/2558 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2558**, สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี.

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558). **รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ด้านที่ดิน**

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 6/2558 วันที่ 19 มีนาคม 2558, สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี.

คณะทำงานการจัดการภัยพิบัติภาคเหนือตอนบน. (2558) **คณะทำงานขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดเชียงรายและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน**.

คณะทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบบริการ. (2559). **แนวทางการดำเนินงาน Primary Care Cluster สาหรับหน่วยบริการ.** กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2555). **รายงานสรุปผลการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง การจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมและการรับรู้ภัยพิบัติแผ่นดินไหวในภาคกลางของประเทศไทย** (ไม่ปรากฏแหล่งและสถานที่พิมพ์)

คุห์น, ที. (2544). **โครงสร้างของการปฏิวัติในวิทยาศาสตร์.** (สิริเพ็ญ พิริยิจิตรกรกิจ, ผู้แปล). กรุงเทพ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์.(2558). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

จิรามน สุธีรชาติ. (2560). EEC ความหวังใหม่ของเศรษฐกิจไทย: ทำไมต้องเริ่มตั้งแต่วันนี้?. **นิตยสารการเงินธนาคาร** พฤษภาคม 2560.

จุลลัดดา ถาวรสุข. (2013). **เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) : โอกาสและผลกระทบต่อไทย**. กรุงเทพ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชรินทร์ ธีรฐิตยางกูร. **แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559-2561)**. (https://www.ega.or.th/th/content/890/10417/)

ณัฐวุฒิ อัศวโกวิทวงศ์ (2557). **Urbanization ของนครนนทบุรีและปริมณฑลในปัจจุบัน และอนาคต.** ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิตร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมปัญญาสาธารณะภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตเมือง.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตน์ เจริญเมือง. (2536). **การเติบโตของเมืองและสภาวะแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่.** สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่: โรงพิมพ์มิ่งเมือง.

ทวิดา กมลเวชช.(2555). **คู่มือจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). **รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ e-Government.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: รัตนไตร.

นิชา รักพานิชมณี. (2554). **การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการสร้างฐานข้อมูลเพื่อจัดทำผังเมืองรวม**. วิทยานิพนธ์. สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ปราโมท ประสาทกุล. (2556). **ประชากรสูงอายุไทย : ปัจจุบันและอนาคต**. เรียกใช้เมื่อ 9 กรกฎาคม 2560 จาก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์: https://www.m-society.go.th/article_attach/13225/17347.pdf

พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ. (2558). **เมืองยะลากับแนวคิดการจัดการเมือง. ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิตร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมปัญญาสาธารณะภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตเมือง**.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2559). **ผังเมืองคือรัฐธรรมนูญของท้องถิ่น**.เข้าถึงเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2560,จาก https://www.matichon.co.th/news/54613

ภภัฏ ไชยาคำ. (2560). **การจัดทำข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานคณะกรรมาธิการด้านผังเมือง เกี่ยวกับ "การปฏิรูปด้านการผังเมืองของประเทศ"**. กลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ 1 สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2557). **สังคมผู้สูงอายุ : นัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ**. เรียกใช้เมื่อ 9 กรกฎาคม 2560 จาก http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom12/05-01.html

มานพ พงศทัต.(2558). **เมืองและผังเมือง.**นนทบุรี: บริษัทธนภัทร (2006) พริ้นติ้งจำกัด.

มาลินี วงศ์สิทธิ์ และศิริวรรณ ศิริบุญ. (2546). **รายงานการวิจัยเรื่องศักยภาพของผู้สูงอายุในการมีส่วน**. เรียกใช้เมื่อ 9 กรกฎาคม 2560 จาก สถาบันประชากรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย: http://www.thapra.lib.su.ac.th/objects/thesis/fulltext/snamcn

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2558). **สถานการณ์ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2558**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร.(2554). **สถานการณ์ป่าไม้ประเทศไทยในวาระ 21 ปีสืบ นาคะเสถียร**. ww.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=683:seub&Itemid=80.

ศักดิ์ณรงค์. (2557). **ข้อความคิดว่าด้วยความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานคิดด้านสิทธิชุมชน**. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิทยาลัยสหวิทยาการ, สาขาสหวิทยาการ.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2559). **เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการอุทกภัยของกองทัพไทย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

สเตเจอร์, เอ็ม, (2553). **โลภาภิวัฒน์ : ความรู้ฉบับพกพา**. (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเพ่นเวิร์ลด.

สถาบันอาณาบริเวณศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2558). **GMS: โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง**. 11 ธันวาคม.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). **ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุก้าวสู่ 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556-2575) ของคณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). **วาระปฏิรูปที่ 22 : การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2060. [ออนไลน์] Available at: https://www.thaichamber.org/content/file/document/0714171500000172.pdf [เข้าถึง 1 สิงหาคม 2060].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). **เอกสารประกอบโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเรื่อง "ข้อมูลภาครัฐกับการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ"**. กรุงเทพ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2560 เรื่อง ขับเคลื่อนแผนฯ 12 สู่อนาคตประเทศไทย. ภาครัฐดิจิทัลเพื่ออนาคตประเทศไทย**. เมื่อวันจันทร์ที่ 3 กรกฎาคม 2560 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี, http://www.nesdb.go.th/download/document/Yearend/2017/bookgroup5.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520).**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทตะวันจำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). **การคาดประมาณการประชากรของประเทศไทย 2543-2573**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560,จาก http://social.nesdb.go.th/social/Default.aspx?tabid=126&articleType=ArticleView&articleId=70

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจลัสังคมแห่งชาติ. (2554). **ทิศทางการพัฒนาภาคในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2560, จาก http://eris.nesdb.go.th/pdf/202000.pdf

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2559**. กรุงเทพฯ : บริษัท ลายเส้น ครีเอชั่น จำกัด

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์สุขภาพวิถีชีวิตไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. (2559). **แนวทางการดำเนินงานคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและระบบสุขภาพอำเภอ (District Health Board) โดยใช้พื้นที่เป็นฐาน ประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแนวทาง "ประชารัฐ"**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. **แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559-2561)** https://www.ega.or.th//upload/download/file_ffa0126cbc17c169ae78e0c6c5b34b38.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). **ตารางตัวชี้วัดที่สำคัญทางประชากร**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2560, จาก http://popcensus.nso.go.th/quick_stat.php?yr=2543&rg=1

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). **ผลสำรวจการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน จาก IMD ประเทศไทยดีขึ้น 2 อันดับ เป็นอันดับที่ 28**. เว็บไซต์สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 1 มิถุนายน, p. 1.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). **การพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Corridors Development)**. [อ อ น ไ ล น์] Available at: http://www.nesdb.go.th/ewt _dl_link.php?nid=513 [เข้าถึง 3 สิงหาคม 2560].

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). **การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน**. [ออนไลน์] Available at: http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6205 [เข้าถึง 3 สิงหาคม 2560].

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558). **การบริการจัดการภาครัฐ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)**. http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/apr2558-2.pdf

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). **ภาครัฐไทยกับการก้าวเข้าสู่รัฐบาลดิจิทัล, เอกสารวิชาการ**. http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/mar2559-7.pdf

สุดารัตน์ อุทธารัตน์. (2557). การศึกษาผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น กรณีการขาดอายุบังคับทางกฎหมายของผังเมืองรวมในพื้นที่ภาคเหนือ. **วารสารวิจัยและสาระสถาปัตยกรรม/การผังเมือง**. 11 (2), 83-97.

สุนทรชัย ชอบยศ. (2557). **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสาธารณภัย : แนวคิด ทฤษฎีและความท้าทาย**. มหาสารคาม : โรงพิมพ์อภิชาตการพิมพ์

อนุวงศ์ ซาบุตร. (2553). **การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วิทยานิพนธ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรุณ สถิตพงษ์สถาพร. (2558). **การกระจายตัวของความเป็นเมือง : เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ติดชายแดน**. ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิตร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมปัญญาสาธารณะภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตเมือง.

ฮอว์แกน, พี. (2554). **ไม่สงบจึงประเสริฐ (Blessed Unrest, How the Largest Movement in the World Came into Being and Why No One Saw it coming)**. (ภัควดี วีระภาสพงษ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สวนเงินมีมา.

ฮาร์ดิ้ง, เอส. (2556). **กายา โลกที่มีชีวิต วิทยาศาสตร์และการหยั่งรู้**. (เขมลักษณ์ ดีประวัติ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: บริษัทสวนเงินมีมา จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

Adis Israngkura, Acharee Steinmueller and Rawadee Jarungrattanapong. (2006). **Prioritizing Environmental Problems With Environmental Costs**. Bangkok. Thailand Development Research Institute.

Agyeman, J. (2005). **Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice**. New York and London: New York University Press.

Court, T.D.L. (1990). **Beyond Brundtland**. London: Zed Book Ltd.

Esbjorn-Hargen, S. and Zimmerman Michael, E. (2009). **Integral** Ecolog : Uniting

Finger, M. O. and Zori, F. B. (2013). **Environmental Justice**. UFRGS Model United Nations Journal. (Vol.1).

Leib, H. (2011). **Human Rights and the Environment, Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Leopold, A. (1994). **The Land Ethic. In Pojman, L. P., Environmental Ethics : Reading in Theory and Application**. Boston: Jones and Bartlett Publishers. (9-14)

Miller, T. (2003). **Environmental Science**. Canada: Thomson Learning, Inc.

Multiple **Perspectives on Natural World**. Massachusetts: Shambhala Publications, Inc.

Pepper, D. (1996). **Modern Environmentalism**. New York. Routledge.

Taylor, D., E. (2008). **The Rise of the Environmental Justice Paradigm : Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses. SAGE**. From http://sagepublications.com

The King Fund. (2013). **The King Fund**. เรียกใช้เมื่อ 9 July 2017 จาก The King Fund: https://www.kingsfund.org.uk/publications/health-and-wellbeing-boards-one-year-on

The Ministry of Health of New-Zealand. (2017). เรียกใช้เมื่อ 9 July 2017 จาก http://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/key-health-sector-organisations-and-people/district-health-boards

The Scottish Government. (2014). เรียกใช้เมื่อ 9 July 2017 จาก http://www.gov.scot/Resource/0048/00484578.pdf

United Nation. (2014). ***World Urbanization Prospects: The 2014 Revision***. Department of Economic and Social Affairs. New York: The United Nation.

U.S.News. (2017). **Frequently Asked Questions: 2017 Best Countries**. [ออนไลน์] Available at: https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/frequently-asked-questions [เข้าถึง 1 สิงหาคม 2017 สิงหาคม 2017].

Wolf, C. (2003). **Population. In A Companion to Environmental Philosophy. Jamieson, D.(Ed.)**. Massachusetts, Blackwell Publisher Inc.

World Bank Group. (2015). **East Asia's Changing Urban Landscape : Measuring a Decade of Spatial Growth.** Urban Development. Washington, DC: World Bank. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21159 License: CC BY 3.0 IGO.

World Health Organization. (2008). **World Health Report: Primary Health Care, Now More than**. Geneva: WHO.

World Health Organization. (2015). **People-centred and integrated services: an overview of the**. Geneva: WHO.

World Health Organization. (2015). **WHO global strategy on people-centred and integrated**. Geneva: WHO.

บรรณานุกรม ภาค 2

หลักนิติธรรม

กรรณิการ์ ประมูลจักโก, เชิงชาญ จงสมชัย, “ปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอศรีสมเด็จ จังหวัดร้อยเอ็ด”, วารสารการเมืองการปกครอง การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 - กุมภาพันธ์ 2559

กระทรวงการต่างประเทศ, คำแปลกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121203-180519-958411.pdf

ข้อมูลสรุปจากหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เข้าถึงข้อมูลจาก https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5 &content_id=2442

จรัญ ภักดีธนากุล (2556), “หลักนิติธรรม: ความชอบธรรมตามกฎหมาย”, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 1, น. 3. http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1179

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปีธรรม ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์(กรุงเทพมหานคร ส านักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541) หน้า 24

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การจัดทำบริการสาธารณะและความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น” ใน จรัส สุวรรณมาลา, ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย, ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มิถุนายน 2554

ธนาคารโลก, รายงานศึกษาการบริหารจัดการการคลังสาธารณะของประเทศไทย: รายงานศึกษาฉบับที่ 3 (ฉบับแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ), http://documents.worldbank.org/curated/en/219131468312352683/pdf/674860v20P14640ons0Paper0THAI0Clean.pdf

ธานินทร์ กรัยวิเชียร “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554 (กรุงเทพมหานคร เอกมัยการพิมพ์และสติกเกอร์) หน้า 13

ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555, หน้า 285

วิษณุ เครืองาม, (2558), วิษณุ เครืองาม ส่องนัยยะ “หลักนิติธรรม” ในร่างรธน.ฉบับปฏิรูป, สำนักข่าวอิศรา วันพุธ ที่ 29 เมษายน 2558 https://www.isranews.org/thaireform-other-news/38255-rule-of-law58.html

วีรศักดิ์ เครือเทพ, ความท้าทายในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการจัดหารายได้ของเทศบาล, ใน จรัส สุวรรณมาลา, ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย, ศูนย์ส่งเสริม

นวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554

สนอง บุญเพิ่ม, รศ.ปราโมทย์ ลำใย, ไฉไล ศักดิวรพงศ์, “ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอน้ำขุ่น จังหวัดอุบลราชธานี” วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม; ปีที่ 3 ฉบับที่ 1: มกราคม - เมษายน 2556

อุกฤษ มงคลนาวิน, บทสัมภาษณ์ทางวิชาการ “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย” ในจุลนิติ ฉบับ ม.ค.-ก.พ. 2555 หน้า 4-5

ภาษาอังกฤษ

Dicey, A.V., Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Macmillan, London, Chapter 4

John Graham Bruce Amos Tim Plumptre, Principles for Good Governance in the 21st Century, Policy Brief No. 15 - Institute On Governance, Ottawa, Canada, p.3, online http://unpan1.un.org/ intradoc/ groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf

Locke, J., The Second Treatise of Government, 1988, pp.350-353.

Plato, Laws, Book IV, 714d, cited in Loughlin, M., Swords and Scales, 2000

Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, S/2004/616, http://www.un.org/en/ruleoflaw/

Report of the Secretary-General on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflictsocieties (S/2004/616), para. 6 https://www.un.org/ruleoflaw/files/2004%20report.pdf

The Worldwide Governance Indicators, 2016 Update http://info.worldbank.org/ governance/wgi/index.aspx#home

หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมจริยธรรม

ภาษาไทย

โกวิทย์ พวงงาม. **การทุจริตคอรัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการและกลไกการป้องกัน** สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก https://ethics.parliament.go.th/download/article/article_20160616 110557.pdf.

คณะกรรมาธิการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน. **คู่มือประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

จับตาจุดจบค่าโง่ อบจ.ขอนแก่นบนความเจ็บปวดของพวกเดียวกัน. **สยามรัฐ** ปีที่ 52 ฉบับที่ 17836 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545.

ชี้ปมค่าโง่ขุดลอกห้วยกระดูกเสือ. **สยามรัฐ** ปีที่ 52 ฉบับที่ 17827 วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2545.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560) , หน้า 4.

ถวิลวดี บุรีกุล. “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ปี 2546 เล่มที่ 2.

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย. **สักทอง : วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (สทมส.)** (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558) ปีที่ 21 ฉบับที่ 2 : 1-15.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) เรื่องเสร็จที่ 605/2545.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกสภาเทศบาลที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ เรื่องเสร็จที่ 526/2545

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการมีส่วนได้เสียในสัญญาสัมปทานตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เรื่องเสร็จที่ 329/2545.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. คอร์รัปชั่นสองรูปแบบ. ใน ชัยวัฒน์ สุรวิชัย (บรรณาธิการ) . **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชั่นในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิถีทรรศน์, 2546.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. ค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2561 จาก http://www.royin.go.th/dictionary/.

มรว.พฤทธิสาณ ชุมพล. ความตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบขึ้นต่อการถูก ‘คิดบัญชี’ ได้.” ใน **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. **คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน.** กรุงเทพฯ : กระทรวงการคลัง, 2560.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **รายงานการวิจัย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **คู่มือประชาชนต้านการทุจริต**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.** ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442.

สุพรรณี ไชยอำพร และสิรินทิพย์ อรุณเรื่อ. “รูปแบบและกระบวนการคอรัปชั่นในการก่อสร้างโครงการขนาดให้ญ่ของรัฐ.” **วารสารพัฒนาสังคม** เล่ม 8 ฉบับ 1 (2549) : 194-195.

หนังสือจังหวัดลำปาง ถึงอธิบดีกรมการปกครอง ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2545.

หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 11 กรกฎาคม 2545.

หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 26 กันยายน 2545.

หนังสือสำนักงาน ป.ป.ท. ที่ ปป 0010/696 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2561 เรื่อง ขอส่งข้อมูลสถิติคดีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0601/0149 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงอธิบดีกรมการปกครอง.

อรทัย ก๊กผล. ผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2547) ค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2561 จาก http://kpi3.uds.co.th/?edmc=1502

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี. ค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก **http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี**.

ภาษาอังกฤษ

Bidhya Bowornwathana. “Transforming Bureaucracies for the 2 1 st Century: The New Democratic Governance Paradigm. ” in Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (ed.) **Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15)** . Emerald Group Publishing Limited, 2006.

Michael McDonald, **“Ethics and Conflict of Interest,”** Retrieved August 10, 2018 from https://ethics.ubc.ca/peoplemcdonaldconflict-htm/

World Bank. **Sub - Saharan Africa - from Crisis to Sustainable Growth : A long term Perspective study** Retrieved February 5, 2018 from http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf. World Bank : Washington D.C., 1989.

หลักความโปร่งใส

ภาษาไทย

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.). 2547. **คู่มือคำอธิบายแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**. กรุงเทพฯ: วิชั่น พับลิชชิ่ง.

ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. 2545. **การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ ชัชวาลทิพากร (บรรณาธิการ). 2549. **ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ. (2554) **แนวทางการพัฒนามาตรฐานความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ**. วารสารวิทยาการวจัดการ ปีที่ 28 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน) 2554, 33-48.

พงษ์ศักดิ์ เพียแก้ว และสุรีย์ ธรรมิกบวร. (2558) **ความโปร่งใสในการบริหารจัดการงานก่อสร้าง เทศบาลตำบลแสนสุข อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี**. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น ปีที่ 12 ฉบับที่ 2: 109-115.

วัชรชัย จิรจินดากุล. (2560) **แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลดิจิทัล และธรรมาภิบาลดิจิทัลกับการก้าวสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นดิจิทัล.** เอกสารเผยแพร่การนำเสนอผลงานวิจัย โครงการวิจัย *บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง.* สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธรรศพงศ์ วงษ์สวัสดิ์ และอเนก นอบเผือก. (2561) **การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่านางงาม อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก**. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา 13(1) มกราคม-เมษายน, 129-139.

นพฤทธิ์ ทรัพย์สินและคณะ. (2561) **รูปแบบการบริหารจัดการเมืองพัทยาที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.** วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2561), 114-127.

ไมตรี อินทุสุต. **ธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารท้องถิ่น (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล).** การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานรัฐธรรมนูญ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2559). **แนวทางการพัฒนาธรรมาภบิภาลในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564**. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันพระปกแกล้า. (2547). วัดระดบัการบรหิารจดัการท**ฎ่**. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกลฎ้า.

อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (2548). **ธรรมาภิบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ.** รัฐสภาสาร, 53 (10), 105-112.

อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (2560). **หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560.** สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (เข้าถึงข้อมูลได้ที่ http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-051.pdf

อัมมาร สยามวาลา. 2547. **ศัพท์แสงว่าด้วยคอร์รัปชัน.** เอกสารเผยแพร่ในการประชุมตามนโยบายรัฐบาล 4 ปี ประเทศไทย เนื่องในวันต่อต้านคอร์รัปชันแห่งสหประชาชาติ. 9 ธันวาคม 2547 โรงแรมวินเซอร์สวีท กรุงเทพมหานคร.

ภาษาอังกฤษ

Banisar, David. 2018. **National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2018**" (January 25, 2018)

Bellver, A. And Kaufman, D. 2005. **Transparenting Transparency Initial Empirics and Policy Applications.** Discussion paper at the IMF conference on transparency and integrity. July 6-7, 2005.

Hood, Christopher and David Heald, eds. 2006. **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press.

OECD. 2002. **OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance.** (http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/OECD-Regulatory-Policies-in-OECD-Countries-2002.pdf)

Sen, A. 1999. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf.

West, Darrell M. 2004. **E-Government and The Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes**. *Public Administration Review*, 64 (1) 15-27.

หลักการมีส่วนร่วม

ภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกรองส่วนท้องถิ่น.(2555). **“คู่มือหลักเกณฑ์การบิหารกิจการบ้านเมือบที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). **รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด

โกลด์วิน, โรเบิร์ต เอ. (2550). **จอห์น ล็อค.** แปลโดยสมบัติ จันทวงศ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี้. (2544).**รายงานการวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance).** สถาบันพระปกเกล้า

ปฐม มณีโรจน์, **ระบบอภิบาล (governance)**, (14 ตุลาคม 2552). สืบค้นจาก http://oknation.nationtv.tv/blog/DrPatom/

ธีรยุทธิ์ สุดเสมอใจ. (2551). **ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย.**(ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์)

ธีรยุทธ์ บุญมี. (2547). **ประชาสังคม-Civil Action**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน

วัชรินทร์ ชาญศิลป์. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). **“ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย (Thai Participatory Democracy)** ใน วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. ปีที่ 35 ฉบับที่ 2 หน้า 15-25

วีระศักดิ์ เครือเทพ, จรัส สุวรรณมาลา, ตระกูล มีชัยและบุคคลอื่น ๆ . (2557). **รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี.** เล่มที่ 1 เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2552). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ฤาจะสวยงามดั่งเทพธิดาในนิทาน?.** เอกสารการประชุมวิชาการประจำปีสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ.2552 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2552 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร

สุรชัย ชื่นสุวรรณ. (2551). **การมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ.(2552). **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)** . กรุงเทพฯ : บริษัท พรีเมียร์ โปร จำกัด

ศุภชัย ศุภผล. (2556). **การสร้างความนิยมและปัญหาเกี่ยวกับการตีความทฤษฎีการเมืองของฌองฌากส์ รุสโซในบริบทการเมืองไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

อรพินทร์ สพโชคชัย. (2538) **การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน.** รายการการวิจัยเสนอในการประชุมทางวิชาการของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไท

เอเกียร์, แซม. (2546) **Good Governance การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**, แปลจาก Good Governance. แปลโดยไชยวัฒน์ ค้ำชูและคนอื่น ๆ . กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์น้ำฝน จำกัด

ภาษาอังกฤษ

Arnstein, Sherry. (1967). A Ladder of Citizen Participation. (https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html)

Agolli, Guga and Kapexhiu, (2013). Participation of Citizens and Civil Society in Decision Making, Study on the Legal and Regulatory Framework and Practice in Albania'. (https:// partnersalbania.org/wp-content/uploads/2015/12/study_citizen_participation.pdf).

Bühler, Ute. (2006)https://www.bradford.ac.uk/social-sciences/peace-conflict-and development /issue-1/Participation.pdf

Francis, Paul. (N/A). Community Participation and Decision Making. (an article in a book or journal named Development Management, Full name is unknown)

Golubovic, Dragan. (2008). Citizen Participation in Legislative Proess: A Short Excursion Through European Best Practice. http://www.ecnl.org/dindocuments/274.pdf

Gorny, Helene. (2004). Participatory Democracy in the European Union: An Evaluation of European Citizen's Initiative. Master Thesis, Modul University. Vienna

Leydet, Dominique (2006). Citizenship. Standford Encyclopedia of Philosophy. https://plato.
stanford.edu/entries/citizenship/

Sheng, Y.K. (N/A). What is Good Governance?. ww.unescap.org/sites/default/files/

Peters. Guy, and Pierre, Jon. (2006)."Governance, Government and State" in Hay, Colin (editor). The State: Theories and Issue. in. P. 209-222. New York Palgrave Macmillan

Poto, M.P. and Fornabaio, Lara. (2017). "Participation as the Essence of Good Governance: Some General Reflections and a Case Study on the Arctic Council" in Arctic Review on Law and Politics. Vol. 8, 2017, pp. 139-159

Schlosberg, D. (2007). Defining Environmental Justice, Theory, Movement and Culture. Oxford Scholarship Online. Retrived from 8www.oxfordscholarship.com.

Warren, M.E.c (1999). Civil Society and Good Governance. Georgetown University. Paper presented for the U.S. Civil Society Project. http://citeseerx.ist.psu.edu

สัมภาษณ์

กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา. (23 มกราคม 2560)

จรูญ คำปันนา. อดีตผู้บริหารท้องถิ่นและเครือข่ายประชาสังคม จังหวัดลำพูน (20 กรกฎาคม 2561)

ชัชชัย พันธุ์สวัสดิ์. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามแยก.จังหวัดยโสธร. (1 พฤษภาคม 2561)

นพดล ณ เชียงให้ม่. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงให้ม่

มุกดา อินต๊ะสาร, นักพัฒนาเอกชนเครือข่ายสร้างบ้านแปงเมือง จังหวัดพะเยา (28 กรกฎาคม 2561)

รัฐภัทร์ ศรีจันทร์กลัด. นักพัฒนาเอกชนและผู้บริหารบริษัท เชียงให้ม่วิสาหกิจ จำกัด. (16 กุมภาพันธ์ 2560)

ลักขณา ศรีหงส์, นักพัฒนาเอกชนเครือข่ายเขียว สวย หอม จังหวัดเชียงให้ม่. (23 กันยายน 2560)

ลำดวน มหาวัน, นักพัฒนาเอกชนเครือข่าย Aids Net จังหวัดเชียงให้ม่ (23 กันยายน 2560)

สามชาย พนมขวัญ, อดีตผู้บริหารท้องถิ่นและนักพัฒนาเอกชน จังหวัดแพร่ (25 กรกฎาคม 2561)

สมจินตนา เทพสุวรรณ.ปลัดเทศบาลกังแอน.จังหวัดสุรินทร์. (22 กรกฎาคม 2561)

วิไล นาไพวรรณ์, เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนอำเภอเวียงเชียงรุ้ง จังหวัดเชียงราย. (17 เมษายน 2560)

อดิศักดิ์ เทพชา. ปลัดเทศบาลตำบลสารภี จังหวัดเชียงให้ม่. (30 กรกฎาคม 2561)

หลักความคุ้มค่า

ภาษาไทย

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2549).บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณะภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กจ 03 จังหวัดกาญจนบุรี. ทำขึ้นเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2549.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องงถิ่น. (2555) .*คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด:กรุงเทพมหานคร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558) .*รายงานผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2558*. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: กรุงเทพมหานคร.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ฉบับสมบูรณ์ 10 มกราคม 2554.

คณะกรรมาธิการปฏิรูปด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558) . ทิศทางการปฏิรูปท้องถิ่น. รายงานสรุป.คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2559) . แบบประเมินเกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ 2559.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). การควบรวมท้องถิ่น.มติชนออนไลน์,วันที่ 30 พฤศจิกายน 2559.เข้าถึงเมื่อวันที่6 สิงหาคม 2561,จากhttps://www.matichon.co.th/columnists/news_376060

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2541) .การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษา เปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในภาคเหนือของประเทศไทย. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า: กรุงเทพมหานคร.

วีระศักดิ์ เครือเทพ,ตระกูล มีชัย,โกวิทย์ พวงงาม,พจนา พิชิตปัจจา, ชาญณวุฒ ไชยรักษา, ศุทธิกานต์ มีจั่น ,วศิน โกมุท, ศดานนท์ วัตตธรรม, จักรพงษ์หนูด า และชนณุพงศ์ ปานพ่วงศรี. (2558) .รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเพื่อรับเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. 2558. เสนอสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2560) . การวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการลงทุน (1) :คืออะไรและสำคัญอย่างไร. ในวีระศักดิ์ เครือเทพ,วศิน โกมุท, กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, อรอนงค์ เติมทวีวุฒิ, และชณณุพงษ์ ปานพ่วงศรี. (2560) . *ผลึกความคิดการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพมหานคร.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และชนณุพงศ์ ปานพ่วงศรี. (2560) . ผลคะแนนการประเมินที่สำคัญพร้อมข้อสังเกตบางประการ. ในวีระศักดิ์ เครือเทพ,วศิน โกมุท, กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, อรอนงค์ เติมทวีวุฒิ, และชณณุพงษ์ ปานพ่วงศรี. (2560) . *ผลึกความคิดการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.*เล่มที่2.โรงพิมพ์หางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552-2560) . ตารางสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ 2552-2560. เข้าถึงเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2561,จากhttp://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560) . ตารางเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ปี 2549-2560, เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2560, จาก https://drive.google.com/file/d/0 B_chJTaNUH8 BWFpRSXhabmNSY3 c/view, https://drive.google.com/file/d/0 B_chJTaNUH8 BeElKRExKYzljOTQ/view, https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8BVC1kZndwMjl6WDg/view

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546) . ความเป็นมาของรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการดี, เข้าถึงเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2560, จาก https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8BeWdLZmY0WVV1Z2c/view

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2554) . แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล “บัญญัติ20 ประการเพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี”. เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จาก http://www.oag.go.th/sites/default/files/files/news/10.2015060003.3.pdf

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2559) .ผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558. เข้าถึงเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561, จากhttp://www.oag.go.th/sites/default/files/files/reportaudit/OAGReport 58_draft_100y_full_0.pdf

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). *คู่มือการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของภาครัฐ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2553).* เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560, จาก http://www.nesdb.go.th/download/pdf/VFM.pdf

สำนักงานเทศบาลตำบลอุบล. (2561). ข้อมูลทั่วไป: สำนักงานเทศบาลตำบลอุบล. เอกสารสำนักงานเทศบาล ตำบลอุบล.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี.* สถาบันพระปกเกล้า: นนทบุรี.

สถาบันพระปกเกล้า. (2550). *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้.* สถาบันพระปกเกล้า: กรุงเทพมหานคร.

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรม. (2552) . รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ. เข้าถึงเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2560, จาก http://www.nesdb.go.th/download/pdf/Report_report.pdf

ภาษาอังกฤษ

Barr J. & Christie A. (2 0 1 4) . Better Value for Money: An Organising Framework for Management and Measurement of VFM Indicators. Itad: United Kingdom.

Jackson P. (2012). Value for Money and International Development: Deconstructing Myths to Promote a more Constructive Discussion. OECD Development Co-operation Directorate.

Kalb A., Gey B. & Heinemann F. (2012). Value for money? German local government efficiency in a comparative perspective. Applied Economics, 44 (2) , 201-218.

National Audit Office. (2018) . Value for Money. Retrieved 19 June 2018, from https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/general-principles/value-for-money/

Noda Y. (2017) .Forms and effects of shared services: an assessment of local government arrangement in Japan. Asia Pacific Journal of Public Administration, 39 (1) , 39-50.

Spicker P. (2014) .*Social Policy: Theory and Practice*. Policy Press: Great Britain.

The World Bank. (2012). Public Financial Management Report: Improving Service Delivery. Retrieved from, http://documents.worldbank.org/curated/en/446181468309244530/pdf/685510ESW00PUB0y0Note0master0120501.pdf

สัมภาษณ์

จรูญ เจริญลาบ. (2561) .นายกเทศมนตรีตำบลโพธิ์ไทร.สัมมนากลุ่มย่อยวันที่16 กรกฎาคม 2561.

นพดล แก้วสุพัฒน์. (2561). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด. สัมภาษณ์วันที่ 28 มิถุนายน 2561.

ประภากร สิทธิธรรม. (2561) .รองนายกเทศมนตรีตำบลปทุม.สัมภาษณ์วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561.

มนตรี ศรีสุข. (2561) .นายกเทศมนตรีตำบลอ่างศิลา.สัมภาษณ์วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2561.

วีระชาติ จันทรภรณ์. (2561) .นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหัวเรือ, สัมมนากลุ่มย่อยวันที่16 กรกฎาคม 2561

สุนันทา ปรีชาหาญ. (2561) .ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด.สัมภาษณ์วันที่ 25 กรกฎาคม 2561.

บรรณานุกรม ภาค 3

ภาษาไทย

คณะทำงานพัฒนาระบบหลักสุขภาพถ้วนหน้า. 2549. **ข้อเสนอระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า**. นนทบุรี : สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพไทย.

คณะนักวิจัย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2561. **ต้นแบบแห่งความสำเร็จองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปี 2561**. กรุงเทพฯ: บริษัท เกรทมีเดียเอเจนซี จำกัด

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม: บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย, **วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน** ปีที่ 20 ฉบับที่ 1. หน้า 20.

จรัส สุวรรณมาลา. 2546. การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น. **รัฐสภาสาร** ปีที่ 51 ฉบับที่ 2: หน้า 1-6.

จรัส สุวรรณมาลา. 2546. **ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ**. กรุงเทพฯ : ธนธัช การพิมพ์.

จรัส สุวรรณมาลา. 2550. วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ 5 ฉบับที่ 3: หน้า 83-106.

จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์. 2549. **ข้อเสนอระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า.** นนทบุรี: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2530. **ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณรัฐ**. กรุงเทพฯ. หนังสือประกอบการปาฐกถาในโครงการเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในวโรกาสสมโภช 60 พรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ไม่ปรากสถานที่พิมพ์.

ดรุณี ร่องพืช. 2550. **สุข อิสระ ในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง**. เชียงใหม่ : ชุติมาพริ้นติ้ง.

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. 2549. **เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทิพย์ศริน ภัคธากุล. **การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลแบบเปิด นวัตกรรมการบริหารราชการแผ่นดินยุคดิจิทัลของประเทศ**. หน้า 2-12.

เทศบาลนครยะลา. 2562. **แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564)**. เข้าถึงเมื่อ 10 กรกฎาคม. เข้าถึงได้จาก http://www.yalacity.go.th

เทศบาลนครยะลา. 2562. **รายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของนายกเทศมนตรีนครยะลา ประจำปี 2560**. เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2562 จาก http://www.yalacity.go.th

เทศบาลนครยะลา. 2562. **รายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของนายกเทศมนตรีนครยะลา ประจำปี 2561**. เข้าถึงเมื่อ 5 มิถุนายน 2562 จาก http://www.yalacity.go.th

เทศบาลนครยะลา. 2562. **วารสารเล่าขานนครยะลา ปีที่ 19 ฉบับที่ 206 เดือนพฤษภาคม 2562**. เข้าถึงเมื่อ 25 กรกฎาคม 2562 จาก http://www.yalacity.go.th

เทศบาลนครยะลา. 2562. **สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครยะลา.** เข้าถึงเมื่อ 2 มิถุนายน 2562 จาก http://www.yalacity.go.th

ธนากร ไพรวรรณ์. ความโปร่งใสทางการคลัง. **การคลังปริทัศน์** ฉบับที่ 9/2559,สำนักนโยบายการคลัง. หน้า 1-3.

นวลน้อย ตรีรัตน์. 2546. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช. และ The United States Agency for International Development.**

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. 2548. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

ฝ่ายแผนและงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. (ม.ป.ป). **เอกสารสรุปปัญหาในการจัดทำ ๆ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**

พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ. 2562. **การพัฒนาเมืองยะลา: สิงคโปร์แห่งที่ 2**. เข้าถึงเมื่อ 12 พฤษภาคม 2562 จาก http://www.furd.in.th

ภาวิน ศิริประภานุกูล และฐิติเทพ สิทธิยศ. 2560. **การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย.** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 18 ประจำปี 2559 หัวข้อเติมชีวิต คืนชีวา ประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 99-123.

วันชัย มีชาติ. 2552. **การบริหารองค์กร**. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยาลัยการจัดการทางสังคม. 2556. **แม่ทา คนเปลี่ยนโลก.** ดรุณี ร่องพืช (บรรณาธิการ). เชียงใหม่ : วนิดา เพรส.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2553. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.**

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2556. **การพัฒนาศักยภาพในการวางแผนและจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้: รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมในภาคใต้ของประเทศไทย.**

ศาสตรา สุดสวาทและฐิติมา ชูเชิด. 2560. **การประเมินความโปร่งใสในทางงบประมาณตามหลักสากลเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของไทย**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. 2562. **องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา.** เข้าถึงเมื่อเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2562 จาก http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/252

สถาบันพระปกเกล้า. 2556. **การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณสำหรับท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ. : สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. 2558. **คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณโดยใช้ทุนทางสังคมเป็นฐาน, โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ของไทย ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. บทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง Open Budget: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability. **วารสารพัฒนาสังคม** ปีที่ 19 ฉบับที่ 2, 2560. หน้า 153-159.

สำนักงบประมาณ. 2561. **พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วน จังหวัด**. งานสัมมนาเตรียมความพร้อมตั้งงบประมาณตรง ณ ศูนย์ประชุมฯ จังหวัดเชียงใหม่. วันที่ 13 พฤศจิกายน 2561.

สำนักงบประมาณ. 2562. **งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.** เข้าถึงเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2562, จาก http://budget.parliament.go.th/bbebook6 2 / FILEROOM/ CABILIBRARY62/DRAWER01/GENERAL /DATA0000/00000501.PDF

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2562. **แผนผังกระบวนการจัดสรรและการคำนวณการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562 จาก https://drive.google.com/file/d/0 B_chJTaNUH8 BcUEyTjN6 c DQ4QkU/view

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. 2553. **คู่มือปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่**. กรุงเทพฯ : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. 2561. **คู่มือบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2562**. กรุงเทพฯ : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. 2561. **คู่มือปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่**. กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. 2562. **การปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข ด้วยกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.** เข้าถึงได้จาก NHSOARCHIVES:https://www.nhso.go.th/ARCHIVES/ section3/detail1.aspx

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. 2562. **การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน.** เข้าถึงได้จาก NHSO ARCHIVES: https://www.nhso.go.th/ARCHIVES/section6/detail1.aspx

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **การสร้างความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ.** จาก http;//www.parliament.go.th หน้า 1 - 6.

อนันท์ บุญประเทือง. **PEFA : กรอบความรับผิดชอบด้านการเงินการคลังสาธารณะ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562 จาก http://oknation.nationtv.tv/blog/ananbo/2010/12/09/entry-1

อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์. 2555. **การพัฒนานโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดรัฐศาสตร์เชิงปริมาณ**. โรงพิมพ์ภาพพิมพ์: กรุงเทพมหานคร

อิสร์กุล อุณหเกตุ. **ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน : ความเข้าใจผิดและความคาดหวังของ ป.ป.ช..** เข้าถึงเมื่อวันที่วันที่ 9 มิถุนายน 2562 จาก ttps://www.the101.world/corruption-perception-index/

ภาษาอังกฤษ

Amstein, Sherry R. 1969. A ladder of citizen participation. **American Institution of Planning Journal**. 35 (7): 216-224.

Budget transparency. Retrieved June 22, 2019 from https://docs.google.com/spreadsheets

Framework for assessing public financial management. Retrieved June 22, 2019 from http://pefa.org/sites/default/files/PEFA_2 016_Framework_Final_WEB_0.pdf

Global Initiative for Fiscal Transparency. Retrieved June 7, 2019 from http://www.fiscaltransparency.net/

High-Level Principles on Fiscal Transparency. **Participation and Accountability**. Retrieved June 22, 2019 from http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/

International Monetary Fund (IMF), 2007, **Manual on Fiscal Transparency.**

Kopitz, Craig. 1998. Tra**nsparency In Government Operations.**

OECD. 2002. **OECD Best Practices for Budget Transparency.**

Open Government Summit 2016. Retrieved June 8, 2019 from https://socialtech.or.th/post/open-government-summit-2016-1?

Participation Budgeting: Democracy in Action. Retrieved June 22, 2019 from https://www.internationalbudget.org/2017/08/participatory-budgeting-democracy-in-action/

Public Expenditure and Financial Accountability. Retrieved June 22, 2019 from http://www.pefa.org/sites/default/files/assements/comments/TH-Oct0 9 -PFMPR-Public.pdf

Shah, A. (ed.) 2007. **Participatory budgeting**. Washington, DC: World Bank.

Suwanmala, C. 2007. **Thailand: Citizen participation in subnational budgeting**. In Participatory budgeting, ed. Anwar Shah. 127-154. Washington, DC: The World Bank.

The Fiscal Transparency Code. Retrieved June 22, 2019 from https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf

Transparency International. **Source Description**. Retrieved June 9, 2019 from https://www.transparency.org/cpi2018

What Should Citizen Participation in The Budget Process Look Like. Retrieved June 22, 2019 from https://www.internationalbudget.org/2011/05/what-should-citizen-participation-in-the-budget-process-look-like/

World Health Organization. 2008. **World Health Report: Primary Health Care, Now More than.** Geneva: WHO.

World Health Organization. 2015. **WHO global strategy on people-centred and integrated**. Geneva: WHO

สัมภาษณ์

กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน. (2562). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ตำบลแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์วันที่ 23 ธันวาคม 2559, 1 ธันวาคม.

กฤษณพร ไพบูลย์เกษมสุทธิ. (2562). หัวหน้างานจัดทำงบประมาณ. สัมภาษณ์วันที่ 22 พฤษภาคม 2562.

จีรภัทร์ สมเทพ. (2562). หัวหน้าฝ่ายงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์วันที่ 26 มิถุนายน 2562.

ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. (2562). ประธานสภาการศึกษาทางเลือกและประธานคณะกรรมการโฮงเฮียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา. สัมภาษณ์วันที่ 11 มิถุนายน 2562.

ฌานิศา วัลลิสุต. (2562). หัวหน้างานวิจัยและพัฒนา. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

ต่วนอับดลกอเดร์ ลงสะรี. (2562). สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

นภศร ศิริมังคะโล. (2562). ประธานสตรีหลังโรงเรียนจีน. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

นฤมินทร์ อามิน. สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม.

โนร์อาซีกิน สนิทวาที. (2562). หัวหน้างานพัฒนาชุมชน. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

บัวสี ศรีอ่อน. (2562). ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร, สัมภาษณ์วันที่ 24 พฤษภาคม 2562.

ประนอม คำแก้ว. (2562). สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

เปรมกมล เขียนขาบ. (2562). เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน. สัมภาษณ์วันที่ 22 พฤษภาคม 2562.

พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ. (2562). นายกเทศมนตรีนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 22 พฤษภาคม 2562.

ยู่สิน จินตภากร. (2562). รองนายกเทศมนตรีนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

รจนา ยี่บัว. (2562). แกนนำเครือข่ายสุขภาพตำบลยางคราม อำเภอดอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์วันที่ 10 เมษายน 2562.

รุ่งสุริยา เชียงชีระ. (2562). นายกองค์การบริหารส่วนตำบลข่วงเปา อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์วันที่ 10 เมษายน 2562.

แรม เชียงกา. (2562). แกนนำสภาองค์กรชุมชนตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบรี. สัมภาษณ์วันที่ 4 มิถุนายน 2562.

วันชาติ นภาศรี. (2562). อาจารย์ประจำวิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2562.

วีธ์ธิมา ส่งแสง. (2562). ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน. สัมภาษณ์วันที่ 22 พฤษภาคม 2562.

ศศิธร แก้วพรหม. (2562). หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ. สัมภาษณ์วันที่ 22 พฤษภาคม 2562.

สถิต เสนา. (2562). ฝ่ายแผนและงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี. สัมภาษณ์วันที่ 26 มิถุนายน 2562.

สนิท ไกรเทพ. (2562). หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคาร. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

สมชัย ฤทธิผลิน. (2562). รองประธานสภาเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

สุบรรณ บัวยง. (2562). สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

สุภาภรณ์ รัตนสุรการย์. (2562). หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

เสริมวิทย์ ลิขิตกำจร. (2562). ประธานสภาเทศบาลนครยะลา. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

อนันต์ แจ่มจันทา. (2562). ประธานชุมชนผังเมือง 4. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

อัญชลี คงศรีเจริญ. (2562). เลขานุการชุมชนมะลิสัมพันธ์. สัมภาษณ์วันที่ 21 พฤษภาคม 2562.

ภาคผนวก

ผลผลิต (OUTPUT) ที่ได้จากโครงการ

จากการดำเนินโครงการวิจัยในระยะเวลา 3 ปี มีผลผลิตของโครงการดังนี้

1. นักวิจัยที่สร้างจากโครงการ

1.1. นักวิจัยสถาบันเดียวกัน มีดังนี้

ปีที่ 1

1. อาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร
2. อาจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์
3. อาจารย์ ดร.วัชรชัย จิรจินดากุล

ปีที่ 2

1. อาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร
2. อาจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์
3. อาจารย์ ดร.วัชรชัย จิรจินดากุล*

ปีที่ 3

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร
2. อาจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์

หมายเหตุ * ในโครงการปีที่ 3 ได้เปลี่ยนผู้ร่วมวิจัยจาก อาจารย์ ดร.วัชรชัย จิรจินดากุล เป็น อาจารย์ ดร.วศิน โกมุท เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นในการศึกษาวิจัยที่มุ่งเน้นการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในภูมิภาค

1.2. นักวิจัยต่างสถาบัน มีดังนี้

ปีที่ 1

1. อาจารย์ ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี)
2. อาจารย์ ดร.ศักดิ์ณรงค์ มงคล (มหาวิทยาลัยรังสิต)

ปีที่ 2

1. อาจารย์ ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี)
2. อาจารย์ ดร.ศักดิ์ณรงค์ มงคล (มหาวิทยาลัยรังสิต)

ปีที่ 3

1. อาจารย์ ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี)
2. อาจารย์ ดร.ศักดิ์ณรงค์ มงคล (มหาวิทยาลัยรังสิต)
3. อาจารย์ ดร.วศิน โกมุท (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี)*

1.3 จำนวนนักศึกษาระดับปริญญาโท

ในการดำเนินโครงการตลอด 3 ปี มีนักศึกษาปริญญาโทมาร่วมโครงการวิจัย ดังนี้

ปีที่ 1

1. นางสาวอมรรัตน์ อำมาตเสนา (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
2. นายวัฒนัน พรเลิศพงศ์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
3. นางสาวพัชรนันท์ เรืองกาญจน์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

ปีที่ 2

1. นางสาวอมรรัตน์ อำมาตเสนา (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
2. นายวัฒนัน พรเลิศพงศ์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
3. นางสาวพัชรนันท์ เรืองกาญจน์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

ปีที่ 3

1. นางสาวอมรรัตน์ อำมาตเสนา (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
2. นายวัฒนัน พรเลิศพงศ์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

2. ผลงานตีพิมพ์ระดับนานาชาติ

ตลอดโครงการวิจัย ได้มีการส่งตีพิมพ์นานาชาติ โดยได้รับการตอบรับให้ตีพิมพ์ดังนี้

1. PUMKAEW Darunee (2019). **"Local Finance: Financial Resources Problem in Thailand",** JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik Universitas Medan Area (Journal of Governance and Political Social UMA), Volume 7, No. 2, December 2019.

2. NUCHPRAYOOL, Bajrawan. and SINGKANETI, Banjerd. (2 0 1 9). **" ASEAN Economic Development: Impacts and Adaptation for Thai Local Administrative Organizations"**. In Conference Proceedings of IISES International Academic Conference, Copenhagen, Denmark., Organized by the University of Economics, Prague (Department of Economics) and the University College Copenhagen, Copenhagen, DENMARK., 24 - 27 June 2019. pp. 99-106.

นอกจากนี้มีบทความที่อยู่ระหว่างแก้ไขและรอเอกสารยืนยันการตีพิมพ์ ดังนี้

SINGKANETI Banjerd and al.. "Structural Patronage in Thailand: A Decade of Power Struggle and Problematic Issues in Governance with Regards to The Thai Local Administrative Organizations" โดยส่งตีพิมพ์ในวารสาร NIDA Development Journal อยู่ในฐานข้อมูล Asean Citation Index (ACI)

3. ผลงานตีพิมพ์ระดับชาติ

ผลงานตีพิมพ์เผยแพร่งานวิจัยใน**หนังสือและวารสารวิชาการระดับชาติ** ดังนี้

- บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว. "การกระจายอำนาจทางการคลัง:ปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทย". วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. Volume 15 เล่มที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560) หน้า 3-24 (อยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่มที่ 1

- บรรเจิด สิงคะเนติ. " บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง" ใน ประเทศไทยในความคิดของเมธีวิจัยอาวุโส (เล่ม 1). หน้า 252-269

4. หนังสือ

ผลงานตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของหนังสือ มีดังนี้

1. หนังสือ **รวมบทความวิจัยโครงการปีที่ 1 "ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า"**. .(กรุงเทพฯ : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์. พิมพ์ครั้งที่ 1 : สิงหาคม 2561. 191 หน้า

2. หนังสือเรื่อง **"ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"** . (กรุงเทพฯ : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์. พิมพ์ครั้งที่ 1 : กุมภาพันธ์ 2562. 345 หน้า

3. หนังสือเรื่อง **"บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า"**. (กรุงเทพฯ : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์. พิมพ์ครั้งที่ 1 : สิงหาคม 2562. 300 หน้า

5. กิจกรรมเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัย

<u>โครงการวิจัยปีที่ 1</u>

1) จัดประชุมระดมความคิดเห็นแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ครั้ง

1.1 ครั้งที่ 1วันที่ 27 พฤษภาคม 2560 ณ โรงแรม เชียงใหม่ ฮอลิเดย์ การ์เด้น จังหวัดเชียงใหม่

1.2 ครั้งที่ 2 วันที่ 5 กรกฎาคม 2560 ณ ห้องประชุม 802 ชั้น 8 อาคารนราธิปพงศ์ประพันธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2) **การประชุมประจำปีครั้งที่ 1** ภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง "บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง" เพื่อเผยแพร่ผลงาน ในวันศุกร์ที่ 22 กันยายน 2560 เวลา 9.30-12.00 น. ณ ห้องประชุมอินทรภูวศักดิ์ อาคารนราธิปพงศ์ประพันธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<u>โครงการวิจัยปีที่ 2</u>

1) จัดประชุมระดมความคิดเห็นแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ครั้ง ดังนี้

1.1 ครั้งที่ 1**"ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"** วันพุธที่ 17 มกราคม 2561 เวลา 9.00-12.00 น.ณ ห้อง Camellia ชั้น 4 โรงแรม Best Western Plus Wanda Grand Hotel

1.2 ครั้งที่ 2 **"การเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ"** วันพุธที่ 9 พฤษภาคม 2561 เวลา 9.00 - 14.00 น. ณ ห้องประชุมอินทรภูวศักดิ์ อาคารนราธิปพงศ์ประพันธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1.3 ครั้งที่ 3 **“เวทีมองไปข้างหน้า : การสถาปนาดอยสุเทพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจารีตประเพณีล้านนา”** วันที่ 18 มิถุนายน 2561 ณ ห้องประชุมส่วนจัดการต้นน้ำ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 ตำบลห้วยแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

2) จัดทำ **“บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลและการป้องกันการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ”** ระหว่างสำนักงาน ป.ป.ท. และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ต้นสังกัดของหัวหน้าโครงการวิจัย) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและเพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ผลงานวิจัยและการนำผลผลิตจากโครงการวิจัยไปใช้ประโยชน์ โดยได้มีการร่วมประชุมหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ

3) **การประชุมประจำปีครั้งที่ 2 “ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** ภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง” วันศุกร์ที่ 10 สิงหาคม 2561 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง Ballroom B โรงแรม Best Western Plus Wanda Grand Hotel ถนนแจ้งวัฒนะ

<u>โครงการวิจัยปีที่ 3</u>

1) ประชุมร่วมกับ “สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)” และ “สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)” และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนตัวชี้วัดธรรมาภิบาลให้นำไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1.1) **“การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อพิจารณา (ร่าง) เกณฑ์ชี้วัดธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** วันศุกร์ ที่ 16 พฤศจิกายน 2561 เวลา 9.00-15.00 น. ณ ห้อง Buttercupโรงแรม Best Western Plus Wanda Grand Hotel ถนนแจ้งวัฒนะ โดยมีผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาสังคมจำนวน 38 คน

1.2) **“ประชุมจัดทำแผนปฏิบัติงานโครงการวิจัยธรรมาภิบาลท้องถิ่นปีที่ 3”** วันที่ 7 พฤษภาคม 2562 ณ เรือนพฤกษา บูติก รีสอร์ท อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี โดยจัดร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ท. สภาองค์กรชุมชน และเครือข่ายพลเมืองธรรมาภิบาล โดยมีองค์กรเครือข่ายเข้าร่วมประชุมขับเคลื่อนจำนวน 10 คน

1.3) สัมมนา **“ถอดบทเรียนเงื่อนไข ปัจจัยและบริบทการสร้างนวัตกรรมการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ”** ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 ณ โรงเรียนผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลหัวง้ม อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าใจสภาพปัญหาของผู้สูงอายุในพื้นที่อันเป็นที่มาของการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ วิธีการบริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุโดยบูรณาการความร่วมมือทั้งจากผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนาและประชาชนในพื้นที่ และเพื่อให้ได้แนวทางการสร้างนวัตกรรมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยลดความเป็นรัฐและเปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยั่งยืน (โครงการขับเคลื่อนต่อเนื่องจากงานวิจัยในปีที่ 1และ2)

1.4) ประชุมร่วมกับผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เพื่อจัดทำ **"แผนปฏิบัติการร่วมองค์กรภาคีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นธรรมาภิบาล"** โดยร่วมกันคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่อง 10 แห่ง ในวันพุธที่ 19 มิถุนายน 2562 เวลา 09.00-13.00 น. ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน-บริหารศาสตร์ โดยได้กำหนดแผนการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายพลเมืองภาคกลาง ได้แก่ กทม ระยอง และชัยนาท ภาคเหนือ ได้แก่ เชียงราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ หนองบัวลำภู และภาคใต้ ได้แก่ นครศรีธรรมราช และออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเพื่อให้กระบวนการประชาชนเข้มแข็ง

1.5) ประชุม **"เตรียมเวทีโครงการวิจัยธรรมาภิบาลท้องถิ่นไทย ปีที่ 3"** ในวันอาทิตย์ที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ คณะนิติศาสตร์ ชั้น 5 สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อเตรียมการขับเคลื่อนงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสภาองค์กรชุมชน โดยมีการจัดเวทีประชาชนในจังหวัด โดยเชิญหน่วยงาน ภาคีที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ได้แก่ นักวิชาการ พอช. สภาองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม NGO ภาคเอกชน และท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อขับเคลื่อนและจัดเวทีเชิงพื้นที่ เช่น จ.ยะลา

2) การประชุมประจำปีครั้งที่ 3 โดยจัดขึ้นในวันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ณ ห้อง 9002 ชั้น 9 อาคารนวมินทราธิราช สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

โดยการประชุมประจำปีที่ 3 นี้ มีความร่วมมือกับผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สภาองค์กรชุมชนตำบล ภาคประชาสังคม และนักวิชาการ ในการศึกษากลไกด้านธรรมาภิบาลเพื่อปฏิรูประบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ปัญหารายประเด็นและรายพื้นที่สภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัดเป็นตัวตั้ง ประกอบด้วย กรุงเทพฯ จังหวัดระยอง จังหวัดชัยนาท จังหวัดเชียงราย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีผู้เข้าร่วม จำนวน 21 คน ประกอบด้วย ทีมวิจัยฯ สภาองค์กรชุมชน ภาคประชาสังคม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ณ ห้อง 9002 ชั้น 9 อาคารนวมินทราธิราช สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) เพื่อกำหนดแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลและผลักดันให้เกิดการพัฒนาในระดับพื้นที่ให้เข้มแข็งและตอบสนองความผาสุกของประชาชน

อนึ่ง ระหว่างเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2562 ทีมวิจัยฯ ร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบล ภาคประชาสังคม และนักวิชาการ ได้ร่วมกันออกแบบสร้างกระบวนการประชาชนในการขับเคลื่อนแบบมีส่วนร่วม ผลักดันการกระจายอำนาจในการมีส่วนร่วม ตลอดจนผลักดันนโยบายการจัดงบประมาณท้องถิ่นเน้นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยสร้างความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) ซึ่งมีผู้ประสานงานแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพฯ คือ นายสมพงษ์ พัดปุย จังหวัดระยอง คือ นางนิตยา พลีพรม จังหวัดชัยนาท คือ นายสมบัติ คุ้มชนะ จังหวัดเชียงราย คือ นายประนอม เชิงชัยภูมิ จังหวัดหนองบัวลำภู คือ ว่าที่ร้อยตรีอัครวิทย์ หมื่นกุล และจังหวัดนครศรีธรรมราช คือ นายเทวกฤต อินทวงค์ เพื่อศึกษาแผนพัฒนาของแต่ละจังหวัดในการบูรณาการขับเคลื่อนงานวิจัยและการขับเคลื่อนพื้นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลสู่แผนปฏิบัติการระดับจังหวัดที่จะมีขึ้นในช่วงเดือนสิงหาคม - กันยายน พ.ศ. 2562 ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้ร่วมจัดกิจกรรมและร่วมมีบทบาทสำคัญทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในการนำองค์ความรู้ในงานวิจัยไปใช้ต่อยอดในการขับเคลื่อน อาทิ

- ร่วมคณะทำงานเตรียมการวิจัยเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม
- รองประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.)
- กรรมการสถาบันปฏิรูปประเทศไทย มหาวิทยาลัยรังสิต
- ผู้อำนวยการคลินิกช่วยเหลือประชาชนทางสังคมและกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
- อนุกรรมการพิจารณาเสนอกฎหมายที่ต้องจัดทำใหม่เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ (คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย)

ผลงานที่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่

JPPUMA
ISSN No: 2549-1660 (Print) | ISSN No: 2550-1305 (Online)
Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA
Journal of Governance and Political Social UMA

Date: 2nd July 2019

LETTER OF ACCEPTANCE
Papper Number # 2447

Dear, Darunee Pumkaew**,**

This is to inform you that the manuscript entitled: **"Local Finance: Financial Resources Problem in Thailand"**, which was sent on 19 April 2019, authored by **Darunee Pumkaew**, is **ACCEPTED.**

We are keep to ensuring a high standard of articles published in **JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik Universitas Medan Area (*Journal of Governance and Political Social UMA*)**, and the manuscript that is being sent to you has been submitted after a first selection process based on the agreement of the Associate Editors. In general, the standard of manuscripts forwarded to me after the vetting is good.

This paper is well organized and followed the manuscript guidelines of the journal to a large extent. The introduction section is good and shows the importance of the study. Literature review is adequate. Outcomes of the study are consistent with the findings. The approach used is praise worthy. In my opinion, it should be published with no revision again.

Based on the review results, manuscript entitled **"Local Finance: Financial Resources Problem in Thailand"**, authored by **Darunee Pumkaew, WILL BE PUBLISHED** in **Volume 7, No. 2, December 2019**.

We thank you very much for your contribution. Congratulations on a wonderful job.

Warmest Regards,
Editor In Chief

Agung Suharyanto S.Sn, M.Si

Editorial Office

Kampus I Universitas Medan Area
Jalan Kolam Nomor 1 Medan Estate / Jalan Gedung PBSI, Kenangan Baru,
Percut Sei Tuan, Medan City, North Sumatra 20223
Telepon : (061) 736 6878, 0812 649 3527 Fax : (061) 736 8201
Website : https://ojs.uma.ac.id/index.php/jppuma

JPPUMA Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA : Journal of Governance and Political Social UMA has been indexed on:

Local Finance: Financial Resources Problem in Thailand*

Darunee Pumkaew
Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University
Warin Chamrap, Ubon Ratchathani Thailand 34190
E-mail:*pk_darunee@hotmail.com*

This study examines local government revenue in the 2016 fiscal year. The study makes use of local budget allocation documents to analyse problems with local public finance from the Department of Local Administration and employs data collected from four groups, namely government officials, experts, local politicians, and local government officials. This study reveals several findings. First, revenue structure of local government does not reflect self-reliance and fiscal autonomy. Instead the revenue of all types of local administrative organizations (LAOs) rely mostly on grants rather than on their self-collected revenues. Second, local administration organizations' revenue between regions is unequal. LAOs in the Northeastern region show the lowest revenues per head from all revenue sources, and grant allocation is not academic-based. The fact that the Northeastern revenue and tax collection is lower than other regions, and that this region is allocated the smallest and fewest grants by the government, is evidence of this. Fourth, finance laws, especially regarding local finance, are outdated. There is no specific legislation on the identification of revenue sources of local administrative organizations, nor is there legislation on the regulation and practice of seeking new revenue sources for these organizations. And fifth, local administrative organizations are incapable of improving the local financial system that includes financial management, staff, and taxpayers.

Keywords: Local public finance, fiscal decentralization

1. Introduction

Decentralization has been a policy promoted in Thailand since 1997. The Constitution of Thailand B.E. 2540 (C.E. 1997) established elements of a decentralized system governance and required the central government to transfer certain powers to local governments. One important element of decentralization was to empower the fiscal capacity of local governments to provide public services. However, while the intention of fiscal decentralization is to promote fiscal autonomy, and promote greater self-governance at the local level, significant inefficiencies exist in revenue resources of local governments. The share of local government revenue relative to the total central government revenue is still lower than the amount set by law. The 2nd Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2549 (2006) allows local administrative organizations (LAO) to earn revenue of at least 25 percent of the government's net income. This earning implies local governments will receive a minimum of 35 percent of growing revenue in proportion to the government's net revenue. Yet, the revenue of the local government organizations remained low over the past decade.

Overall, local revenue in Thailand increased from around 10 percent of total government revenue in 1999 to 29.36 percent in 2017, with local administrative organizations (LAO) receiving 19,108.10 million USD** (687,891.61 million baht), against the central government's net income of 65,083.33 million USD (2,343,000 million baht) (Table 1). Presently, LAOs experience the revenue scarcity to carry out such services for people. LAOs' solution is to depend on the government's budget. In 2016, LAOs' revenue reached 1944.44 million USD (70,000 million baht) or only 10.7 percent of total local revenues (Table 1). The growing dependence on the central government can negatively influence LAOs' development, meaning that LAOs will be hindered in determining their own local development strategies.

* This paper is part of the research project "Social, Economic and Political Changes that Influence Local Administration in the Next Decade," under the TRF Research Team Promotion Grant, TRF Senior Research Scholar (Prof. Dr. Banjerd Singkaneti), The Thailand Research Fund (TRF)(grant number RTA 5980013, 2016-2018)

** 1 USD = 36 Baht (Rate exchange in 2016)

Table 1. Local administrative organization revenue in fiscal year 2014-2017

Unit: Million USD

Types of LAO revenue	Year							
	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
1.Local own revenue	1564.06	9.04	1707.16	9.51	1944.44	10.67	3111.11	16.28
2. Surcharge tax revenue	5661.63	32.74	6061.72	33.76	6081.66	33.36	6077.77	31.81
3. Shared tax revenue	3027.77	17.51	3027.77	16.86	3027.77	16.61	3083.33	16.14
4. Grant revenue	7041.66	40.71	7157.32	39.86	7174.94	39.36	6835.87	35.77
Total revenue	17295.14	100	17953.99	100	18228.83	100	19108.10	100
Government net revenue	63194.44		64583.33		64722.22		65083.33	
Proportion of LAO revenue to government net revenue (Percent)		27.37		27.8		28.16		29.36

Source: Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee (2000-2017)

Intergovernmental grants play a significant role in financing revenue for local governments. Grant revenues are intergovernmental transfers, money that local government receive from central government .Intergovernmental grants are dominant revenue for local government. The highest grant was 46 percent of local revenue in fiscal year 2001. The amount of grant was 7041 million USD or 40.71 percent in 2014, and declined to 6835 million USD or 35.77 percent in 2017 (see Table 1). Although the proportion of intergovernmental transfers has decreased, grants are larger percentage of revenue than any other local revenue items.

Public services have encountered obstacles to local finance management. Increasing local revenue is a significant challenge facing the central and local governments. Therefore, this paper aims to evaluate local finance circumstances by analysing the revenue in the fiscal year 2016 and examining the attempts by LAOs in Thailand to achieve greater financial autonomy and self-reliance, existing financial distribution among regions and types of local government organization, and local revenue's problems. Additionally, this paper offers recommendations to help improve local government revenue base, as well as public service delivery and local development.

2. Research methodology

Government documents and interviews with officials were two primary sources of data. This study analysed documents concerning budget allocation to LAOs, including records from the Department of Local Administration in the fiscal year 2016. Interviews, as part of the field research, were conducted with four target groups, namely, government staff, experts, local politicians, and local government staff. Data collection took place between November 2016 and March 2017.

3. Concepts and theories of fiscal decentralization

Fiscal decentralization is the transfer of revenue assignment and expenditure responsibility to lower levels of government. It changes the alignment of fiscal authority and expenditure assignment to different levels of government. In terms of revenue assignment, the two major sources for financing the expenditure of local government are local taxes and intergovernmental transfers (Uchimaru 2012, p.4). Local taxes for financing local expenditure is key to allowing local government to set its own expenditure and revenue goals and to ensure it is allocated efficiently. Bird and Vaillancourt (2006, p.3) suggest that there are two basic principles for assigning revenue to local government. First, local revenue should be sufficient to enable at least the richest subnational governments to finance all locally provided services that primarily benefit local residents. Second, to the extent possible, subnational revenues should be collected only from local residents and should preferably be related to the benefits they receive from local services. Meanwhile Bird (2006, p.179) suggests that local taxes should clearly impose fiscal responsibility at the margin on local government by allowing them to establish their own tax rates with respect to at least some major taxes. However, Martinez-Vazquez, McLure & Vaillancourt (2006, p.21) argue that if fiscal decentralization is to be reality, local governments must control their own sources of revenue. If subnational governments lack independent sources of revenue, they cannot enjoy fiscal autonomy because they may be under the financial of central government. In terms of

intergovernmental transfers, the intergovernmental transfer is emphasized for equity and maintain the national standards for public services across the country. If local governments lack the less capacity to finance services at an adequate level, or there are externalities with regards to services or regional economic disparities, then intergovernmental transfers are need to ensure equitable services across regions (Bird and Vaillancourt, 2006, p 3).

The appropriate budgetary empowerment contributes to autonomy of local government and the potential for decentralization. At least four pillars should be considered to ensure successful budgetary decentralization. Firstly, fiscal autonomy, LAOs should develop their revenue collection and budgeting systems based on local needs. Fiscal decentralization has three components to it; revenue, expenditure, and budget (Beer-Toth, 2009, p.70). Regarding revenue, local organizations should fully exercise their power to tax and collect revenue. Doing so allows LAOs to gain greater spending autonomy and reduce their reliance on intergovernmental grants. Receiving grants represents continued central government control over local organization expenditure. In other words, LAO fiscal management will reflect the government's requirements and policy goals, rather than the needs of local people. In terms of expenditure, local organizations can design spending patterns appropriate to service provision and asset management. The expenditure autonomy is the right and the ability of local government to determine public property and funds to meet the demand of local constituency, and the freedom to decide the how public service shall be produced. On budgeting, local organizations should plan budgets according to the local needs under the government's supervision, instead of instructions from government on what people need. If local revenue is insufficient, local governments should be authorized to seek loans when appropriate.

Secondly, fiscal self-reliance; LAOs should earn sufficient revenue through the local tax base to meet local demands for public service functions as regulated by law. Thirdly, fiscal accountability is crucial for all local administration bodies, to balance revenue and expenditure while equalizing local benefits and financial burdens.

Lastly, fiscal equality is also important to ensure that there are neither significant fiscal disparities, nor fiscal inequalities between LAOs. As for fiscal capacity, different local governments have various economic bases which effects their ability to generate revenue. If the horizontal fiscal imbalance situation between local governments is not improved, it may lead to migration. In other words, people migrate out of jurisdictions that give them less satisfactory public services to places with public services that better suit their needs (Tiebout 1956, p.418).These pillars are indispensable to secure LAO's revenue sources and autonomy from the central government, as well as the overall economy and economic development of the country.

4. Research analysis

4.1 Thai local revenue's structure

The paper analyses local revenue streams in the Fiscal Year 2016 and finds that LAOs received 28.16 % of their total income of 656,238 million baht whereas the government's total revenue was 64,722.22 million USD (Table 1). Thailand has 30 city municipalities with 2.7 million people, 178 town municipalities with 4.5 million people, 2,233 sub-district municipalities with 16.3 million people and 5,334 sub-district administrative organizations with 35.7 million people (Table 2). Among revenue sources, grants are the primary source of revenue for all types of local administrative organizations. Self-collected revenue, such as through taxation, accounted for the smallest proportion of their total budget.

Table 2. Local own revenue, shared tax revenue, grant revenue, total revenue in fiscal year 2016

Unit: Million USD

Types of LAO	N	Population (person)	Area (km²)	Local own revenue	Shared tax revenue	Grant revenue	Total revenue
City municipality	30	2788034	1441.58	168.15	341.08	342.33	851.56
Town municipality	178	4570818	4654.22	190.95	523.45	600.45	1314.85
Sub-district municipality	2233	16300000	100724.70	280.19	1551.05	1646.81	3478.05
Sub-district administrative organization	5334	35700000	400190.30	318.90	2734.95	3085.86	6139.70
Total	7775	59300000	507010.80	958.19	5150.53	5675.45	11784.16

Source: Department of Local Administration (2017)

From their self-collected revenue, sub-district administrative organization earn approximately 8.75 USD per capita, around six times smaller than city municipalities. Town municipalities receive the highest grant allocation of 153.36 USD per head (Table 3). The lowest allocation 90 USD per head belongs to sub-district administrative organizations. The comparison between revenue per head from all revenue sources reveals a massive reliance on grants among all types of LAOs.

Table 3. Local own revenue, shared tax revenue, grant revenue, total revenue in fiscal year 2016

Unit: USD per capita

Types of LAO	N	Population (person)	Local own revenue	Shared tax revenue	Grant revenue	Total revenue
City municipality	30	2788034	60.13	122.05	131.68	313.86
Town municipality	178	4570818	40.34	121.36	153.37	315.07
Sub-district municipality	2233	16300000	17.00	110.02	115.16	242.18
Sub-district administrative organization	5334	35700000	8.75	84.86	90.03	183.64
Total	7775	59300000	12.04	93.06	98.86	203.96

Source: Department of Local Administration (2017)

The analysis of LAO revenue in all regions indicates that LAOs' revenue is different among the region. In principle, local government with smaller sources of revenue should receive higher grant amounts from the central government to ensure services are equal compared to other areas regions (Bird and Vaillancourt, 2006, p 3). However, this does not happen in practice. The lowest revenue per head—at only 6.25 USD—from all revenue sources is in the Northeastern Region of country. This revenue is six times smaller than the self-collected revenue earned by Bangkok vicinities, which earns 79.86 USD per head from the shared tax revenue and 94.25 USD per head from the grant (Table 4). In addition to their self-collected revenue and shared tax revenue of the Northeastern Region being lower than other regions, this region also has less grants allocated to it than others.

Table 4. Local government's revenue in fiscal year 2016, by region

Unit: USD per capita

Region	N	Population	Area(km²)	Local own revenue	Shared tax revenue	Grant revenue	Total revenue
Northeast	2947	21800000	166043	6.27	79.86	94.27	180.40
North	1676	11800000	166887	8.50	94.21	108.09	210.80
South	1176	9254431	71867	14.91	93.20	104.47	212.58
East	575	4743261	36952	26.32	113.79	94.88	235.00
West	537	3727562	42809	11.43	99.91	95.84	207.18
Central	554	3010505	16346	18.92	114.75	100.21	233.89
Bangkok vicinities	310	4968463	6107	37.39	122.80	81.39	241.58
Total	7775	59300000	507011	12.04	93.06	98.86	203.96

Source: Department of Local Administration (2017)

4.2 Law-related problems and local revenue

The laws establishing LAOs also prescribe their sources of local revenue. These include the *Provincial Administrative Organization Act*, B.E. 2540 (Section 73), the *Municipal Act*, B.E. 2496 (Section 66), and *the Sub-district Council and Sub-district Administrative Organization Act*, B.E. 2537 (Section 82); the *Determining Plans and Process of Decentralization Act*, as well as other specific laws on local revenue sources. The Provincial Administrative Organization Act and the Municipality Act allow PAO and municipality may have their revenue resources from 1) taxation as prescribed by law 2) fees, license fees and fines 3) their own assets 4) their own public utilities, 5) their commerce 6) bonds or loans 7) loans from ministries, department as approved by the Minister 8) subsidies from government 9) donations 10) and other sources of revenue as provided by law to belong to the PAO, belong to municipality. Meanwhile, the Sub-district Administrative Organization is also have revenue as well as PAO and municipality but accept bonds and loans.

Specific laws supporting local revenue sources, as detailed in the law on the set-up of LAOs, allow localities to collect revenue on their own. The mentioned laws embrace the signboard tax under the *Signboard Tax Act*, the local development tax under the *Local Development Tax Act*, and the building and land tax under the *Building and Land Tax Act*. According to in-depth interviews with experts, local politicians, and local government officials (2016), the section below presents a summary of the problems which the laws mentioned above produce.

1) Amendments to local tax laws rarely reflect changing social contexts. Locally levied taxes are made possible through specific laws. However some of these laws have not been amended since their enactment decades ago. For instance, the *Signboard Tax Act, B.E. 2510* for local signboard taxation, the *Local Development Tax Act*, B.E. 2508 for local development taxation and the *Building and Land Tax Act*, B.E 2475 for building and land taxation have remained unchanged.

2) New sources of revenue encounter obstacles in terms of regulation and implementation. For instance, the Council of State interprets municipal enterprises as an affair in conflict with the law prohibiting local organizations from operating them, besides limitations over investments and profit-making. The interpretation changes the enterprise into a competitor with private businesses. If any LAO plans to operate a counter service business to generate revenue, the plan will not be achievable. On the other hand, a large LAO can operate an electric power plant in the absence of legal permission. This evidence shows the foreseen impossibility for new creativities of local revenue. Local organizations will be at risk of violating laws which could result in the persecution of their executives. However, if strongly insisting on new revenue generation, the executives have to strive for it, perhaps through formal inquiries to all concerned authorities and waiting for their delayed answers.

3) Most local collected revenues assigned by law are narrow-based taxes, such as the building and land tax, the local development tax, the signboard tax, and the animal slaughtering tax. As a consequence, the percentage of locally collected revenue amounts to the smallest revenue source, making just 10 percent of LAO total revenue. This significantly affects local autonomy. Nationally-imposed fixed-rate taxes hinder LAO ability to adapt to changes to the economy and prevents localities from freely deciding local tax items.

4) Law enforcement is problematic. By law, local tax revenue collection is feasible through the use of fines and penalties for taxpayers failing to

meet their required obligations. In practice, however, law enforcement treats taxpayers differently. An example case concerns the building and land tax which, as permitted by law, local governments are authorized to enforce measures against those failing to file taxes. The measures are made up of: issuance of warning letters to taxpayers to provide statements or submit documents; issuance of warning letters to make payment; issuance of orders for taxpayers to negotiate a deal; and failing that, the seizure, attachment or selling properties by auction. However, local governments find it difficult to enforce the last measure. There are no clear implementation guidelines and a significant degree of complexity. Also, if it is enforced, the local leader's electoral base will be negatively affected. It is suggested that law amendments should be prioritized to ensure the effective implementation and enforcement of tax liabilities for all taxpayers at the local level.

4.3 LAO Capacity-related issues and fiscal improvements

1) Local administration taxation does not have a proactive approach. LAOs commonly tax by requiring all taxpayers to inform them with a list of their assets. The Department of Local Administration has already introduced a tax and property mapping software called LTAX 3000, and a GIS application called LTAX GIS. The program is aimed at increasing convenience, processing speeds, and validity for taxation process. At the operational level, however, such aims have not been met as the mapping process depends upon the LAOs workforce, budget, and available time. A lack of checking and monitoring of taxation is common in localities and advanced technologies are not used for tax payment services (Local government officials, Interview, 2016). The technological issues are explained by budget insufficiencies in some local areas, with most budgets directing funds towards other development projects. On the whole, local taxation capacity is low. The reason for local authorities' loss of interest in taxation improvement partially derives from the revenue structure that heavily relies on tax revenues and intergovernmental grants from the government.

2) Human resources are also a challenge. Local staff are needed to build effective and efficient taxation capacity of LAOs (Local government officials, Interview, 2016). Furthermore, LAO leaders often believe that it is not in their political interest to implement efficient taxation schemes. They fear losing their electoral support. In fact, some LAOs even give land tax exemptions or adopt a low-rate tax to maintain their leader's political position.

3) Taxpayers try to either pay the minimum rate of tax or avoid it entirely. Many use their political connections to receive tax deductions or find gaps in the taxation system to avoid paying higher taxes. Also, most people appear to fundamentally misunderstand the role of local government and are, therefore, unwilling to pay local taxes.

4.4 LAOs' budget allocation issues: Intergovernmental grants

1) Intergovernmental grant allocation

The objective of intergovernmental grant allocation is to narrow fiscal gaps between LAOs and to achieve horizontal equality. Decentralization has transferred a range of functions and revenues to LAOs. But the demands, service delivery costs, and revenue-raising capacity vary by locality. In many cases, some districts do not perform their functions at full capacity if they rely on tax-revenue alone, meaning that fiscal disparities or gaps are inevitable. This is why intergovernmental grants are the primary tool to equalize fiscal capacity between localities. These grants ensure a balance between revenues and expenditure, which are assigned to local governments, and build fiscal equality between localities.

However, grant allocations that are not equitably distributed will run into at least three problems (Martinez-Vazquez &Boex 2001). Firstly, some LAOs suffer revenue inadequacies by attempting to perform functions at national-standards. Subsequently, different areas may provide different standards for the same public service. Secondly, horizontal fiscal disparities remain unchanged, particularly among LAOs with greater fiscal needs and smaller budgetary capacity. And lastly, intergovernmental transfers cannot act as an influential tool in achieving policies at national level.

The Determining Plans and Process of Decentralization Act, B.E. 2542 authorizes the Decentralization to Local Government Organization Committee with decision-making powers over grant allocation, including criteria and objectives for distribution. This authorization includes the access of standard public services at the local level, reducing gaps between localities with diversified fiscal status, performing specific tasks based on government policy, and reaching solutions to problems which are beyond a LAO's budgetary capacity. To genuinely accomplish the objectives of grant allocation, the allocation criteria and methods should be designed to prevent intergovernmental grants from merely being used as a sources of revenue for most LAOs, but instead to become a tool to achieve fiscal equalization. From 1999 onwards, the Thai government has allocated intergovernmental grants to LAOs, making the fiscal status of LAOs deeply reliant on financial support from the government. Indeed, over 40 percent

revenue for LAOs comes from intergovernmental grants.

Currently, revenue allocation does not achieve the goal of local-government fiscal equity. The set of criteria governing allocation appears to be simple and grounded on population, per-capita and area bases. But while, allocation adjustment methods exist, obstacles exist. For instance, local areas with non-registered populations create barriers to revenue capacity and expenditure for local administration and public services. As such, allocated grants are not a reliable source of revenue for many local communities. Allocation criteria, in general, are out of touch with current and future situations (Academics, Interview, 2016).

Inadequate statistics at the local level and the lack of coverage of numerous indicators hinders effective grant allocation. Records and historical data are either scarce or not organized in a standardized format. Recorded data is often incomplete, dispersed, and inconsistent. This is largely due to the fact that local governments lack the capacity to effectively record data. There are no local statistics offices or statisticians in charge of the local statistical data system. Local data collection is rarely carried out because of budgetary, staffing, operational or coordination limitations. Data sharing among local units is incredibly rare, and it is therefore impossible to establish a central data hub for search and analysis. The final explanation deals with data records barely being available in LAOs. In some cases, the data does exist at all or is inconsistently recorded, perhaps owing to occasional requests for particular data from the Department of Local Administration.

Uncertainty of allocated grant, grant uncertainty makes it difficult for local governments to predict exact grant amounts. Customarily, intergovernmental grants may be decreased due to national and global economic conditions. Grant allocations may also be constrained by new government policy. In 2016-2017, grants allocated to LAOs were reduced as the government sought to allocate grants to village headmen, rather than through LAOs.

The exact sources of grants are not assigned by law, and grant allocation criteria is modified every year. The unpredictable nature of grant allocation makes it difficult for LAOs to plan ahead, and as a consequence, constrains local development plans.

Delayed allocated grants, this pertains to the general grants defined by purpose, for example for the provision of school milk, childcare facilities, old-age allowances, disability living allowances, and so forth. The long and slow allocation process affects scheduled development project activities directed by LAOs, frequently forcing them to use their reserve finances until the grants are received. As a consequence, local authorities are required to explain the use of the prospective grants to the Office of the Auditor General of Thailand. In many instances, grants are allocated just before the end of the fiscal year, leaving LAOs unable to complete their projects on time.

2) Specific grant allocation

Specific grants allocated to LAOs have been increasing annually. In 2012 alone, the grant amount jumped up to 50 percent of total intergovernmental grants (Table 6). By name, the specific grants are meant for specific purposes or policies set by the government. It is impossible for local governments to exercise discretion or autonomy for grant utilization.

Table 6. General and specific grants allocated to local administrative organizations 2006-2017

Unit: Million USD

Fiscal Year	General Grants	Percent	Specific Grants	Percent	Total grants *
2006	2740.47	89.50	321.00	10.48	3061.47
2007	3174.81	92.48	257.81	7.51	3432.61
2008	3055.47	83.91	585.47	16.08	3640.94
2009	2891.64	77.34	846.78	22.65	3738.43
2010	2063.08	59.24	1419.20	39.24	3482.31
2011	2223.03	48.69	2341.77	51.30	4564.80
2012	2380.42	41.76	3319.36	58.23	5699.78
2013	2901.25	47.57	3196.52	52.42	6097.77
2014	3526.88	53.77	3031.15	46.22	6558.02
2015	5825.88	87.16	857.49	12.83	6683.38
2016	5658.26	85.89	929.37	14.10	6587.63
2017	5759.80	93.15	423.17	6.84	6182.96

Source: Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee(2009-2017), National Municipal League of Thailand (2013)
*Total grants allocated to provincial administrative organizations, municipalities, and sub-district administrative organizations through the Department of Local Administration (excluding Bangkok and Pattaya)

General characteristics of this specific grant allocation is detailed here. Grant allocation is often seen as an outcome of political negotiation among various actors, such as between local and national political players, or between local decision-makers (Local government officials, Interview, 2016, Local Politicians, Interview, 2017). Notably, before the decision on grant allocation, players on the local side often try to gain grants using political favours, with good connection with politicians and decision makers often benefiting local organizations. On the other side, the central authority may visit LAOs for grant allocation. After talks end with a mutual understanding, grants are given to LAOs. However, the specific grant allocation draws mostly on the negotiation over revenue proportion, exchange of interest and development projects stipulated by the central government, rather than local government.

The specific grant lies under the budget determined by Members of Parliament (MPs). This way, MPs elected by local people attempts to redeploy grants to their own constituency. MPs may informally exert their influence or give instructions to budget allocation authorities to approve the budget for MPs' constituencies. The approved budget carries a positive relationship with MPs' popularity. Positive consequences also can fall on election campaigners, who successfully make the procurement agreements with government organizations, such as agreements on constructing and dredging canals and waterways.

The use of specific grants are on the rise, particularly for policies initiated by the central government, leaving many LAOs receiving money they can only use for specific purposes, and are unable to use it for other purposes such as service delivery, problem-solving, developments, and improvements, or for anything else required by the local area. Under the government of Mr. Abhisit Vejjajiva and Ms. Yingluck Shinawatra, specific grants were given to LAOs to implement policies such as the old-age allowance, the disability living allowance, the stipend for village health volunteers and the children's school lunch grant.

A serious reassessment of grant allocation procedures must be undertaken to ensure that it is in-line with local functions, authorities, and expenditures, and to realize fiscal equity. A reassessment should take into consideration the development of a local database to support allocation criteria for local fiscal balance. When considering the specific grant utilization, the purpose of usage should be made clear and stringent monitoring and enforcement should be implemented. Without these, corruption and ineffective use of resources would arise (Ahmad & Craig 1997). Finally, a politically neutral organization or a committee on specific grant allocation should decide grant allocation to avoid political deals.

4.5 Problems concerning budget public budget participation

Involving local people in local budgeting is crucial. By participating in the decision-making process, local communities can better express their priorities and concerns. Greater engagement from the local community can also make the process more public and accountable. Budgeting can serve public's requirements and facilitate monitoring and transparency mechanisms for all LAO operations. Even so, public budget participation remains inadequate, especially when it comes to budget making. Public participation is limited, with little public engagement on the problems and needs of development projects.

5. Conclusion

Fiscal decentralization of revenue assignment does not reach fiscal autonomy. The revenue proportion between local government and central government is still less than 30 percent of total central government revenue. In terms of local revenue structure, overall, locally collected revenue does not ensure fiscal self-reliance and as a consequence LAOs lack budgetary autonomy. Indeed, local revenue relies on intergovernmental grants for a substantial part of their budget. Most local governments are only able to generate around 10 percent of their total revenue from local revenue generation. The problem is in large part due to the laws and regulations in place for local finance. The content of many of these laws is outdated and create ambiguities on the assigned revenue sources and the prohibition of new revenue sources. Moreover, the issue reflect concerns LAO's low capacity to improve their fiscal administration, human resources and ensure full and even taxation

In addition, grant distribution does not support revenue equity among LAOs. The less revenue capacity LAO get less amount of grants, because of a weak allocation criteria and political interference, particularly concerning specific grant allocation.

This study recommends that: 1) Grant allocation is reformed to lessen fiscal disparity between LAOs. The reformation is feasible through the academic-based calculation formula. This also means more grants should be allocated to local organizations with smaller revenues. The current situation is that LAOs, like Northern sub-district administrative organizations, which have lower revenues, receive smaller grants than other regions' local organizations with higher revenues. 2) Laws on the revenue of LAOs need to be revised. The revenue sources for each local administrative organization should be clearly defined. At the same time, obsolete laws should be amended to pave the way for organizations to generate new revenues. 3) LAOs should find ways to better employ technologies, improve staff competency and involve local people in the LAOs activities in order increase the effectiveness of revenue collection and revenue use.

References

Thai

Fiscal Policy Bureau, Fiscal Policy Office. (2015). Revenue Proportion of Local Administrative Organization. Retrieved 7 January 2017, from the website : http://www.fpo.go.th/fpodoc/การคลังท้องถิ่น%20FIT%20D108-119/สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.xlsx

National Municipal League of Thailand (2013). Budget Allocation to Local Administrative Organization. Retrieved 7 January 2017, from the website : http://www.nmt.or.th/DocLib14/2554/chart_subsidies52.pdf http://www.nmt.or.th/DocLib14/2555/plan%20 funding_55.pdf http://www.nmt.or.th/DocLib14/2553/การจัดสรรงบประมาณแก่%20อปท.%202553/เอกสารเพิ่ม/4.การจัดสรรรายรับให้%20อปท.pdf

Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee (2009-2017). *Allocated Intergovernmental Grant to Local Administrative Organization, Fiscal Year 2009-2017*. Retrieved 16 May 2017, from the website : http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1569

Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee (2000-2017). Table of Revenue Allocation to Local Administrative Organization, Fiscal Year 2009-2017. Retrieved 16 May 2017, from the website : http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562

Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2017). Table of Revenue Proportion Comparison, 2006-2017, Retrieved 17 April 2017, from the website : https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8BWFpRSXhabmNSY3c/view

English

Ahmad E.& Craig J.(1997). "Intergovernmental Transfer". In Ter-Minassian T. (Eds.), **Fiscal Federalism in Theory and Practice,** pp.73-107. International Monetary Fund.

Beer-Toth K. (2009). Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary, retrieved June 7, 2017, from http://www.unifr.ch/ses/ses2007/uploads/Beer-TothK

Bird R.M. & Vaillancourt F. (2006). "Introduction and Summary". In Bird RM. & Vaillancourt F. (Eds.), **Perspectives on Fiscal Federalism**, pp.1-12. Washington: The World Bank.

Bird R.M. (2006). "Local and Regional Revenues: Realities and Prospects". In Bird RM. & Vaillancourt F. (Eds.), **Perspectives on Fiscal Federalism**, pp. 177-196. Washington: The World Bank.

Kitchen H. (2007). "Grants to Small Urban Governments". In Boadway R. & Shah A. (Eds.), Intergovernmental **Fiscal Transfers: Principles and Practice**, pp.483-510. Washington, D.C.: The World Bank.

Martinez-Vazquez, J. & Boex, J. (2001). **The design of equalization Grants: Theory and applications, Part one: theory and concepts.** Atlanta, GA: The World Bank Institute and the Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Martinez-Vazquez J., McLure C. & Vaillancourt F. (2006). Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework. In Bird R. M. & Vaillancourt F. (Eds). **Perspectives on Fiscal Federalism,** pp.15-34. Washington: The World Bank.

Tiebout C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5):416-424.

Uchimura H. (2012). "Introduction". In Uchimaura H.(Eds.). **Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia**. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Personal Interviews

Chatree Yuprasert, Secretary of the Provincial Administrative Organization Association. (20 December 2016). Interview with.

Direk Pattamasiriwat, Professor of National Institute of Development Administration (15 December 2016). Interview with.

Jeerachai Kraijangvar, Mayor of Warinchamrab Town Municipality (February 3, 2017). Interview with.

Lamphun Lamainil. Former Chief Executive of Pamamuang Subdistrict Administration Organization (19 December 2016). Interview with.

Nopadon Kaewsupat, President of the Subdistrict Administrative Organization Association of Thailand. (January 30, 2017). Interview with.

Oratai Kookphon, Deputy Secretary General, King Prajadhipok's Institute (21 December 2016). Interview with.

Porntip Vannawee. Deputy Chief Administrator of the Yang Ki Nok Sub-District Administrative Organization. (March 7, 2017). Interview with.

Ravi Vudhong, Former Chief Executive of Nong Don Subdistrict Administration Organization. (19 December 2016). Interview with.

Sompattana Vijayaracharoen, Mayor of Ubon Ratchathani Municipality (February 2, 2017).Interview with.

Tawon Dechponggha, Deputy Municipal Clerk of Ubon Ratchathani Nakorn Municipality (March 8, 2017) Interview with.

Udom Tumkosit. Faculty of Public Administration National Institute of Development Administration. (9 December 2016). Interview with.

Veerawat Phakornrikorn, Mayor of Yasothon Town Municipality (7 March 2017).Interview with.

DOI: 10.20472/IAC.2019.048.040

BAJRAWAN NUCHPRAYOOL
National Institute of Development Administration, Thailand

BANJERD SINGKANETI
National Institute of Development Administration, Thailand

ASEAN ECONOMIC DEVELOPMENT: IMPACTS AND ADAPTATION FOR THAI LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

Abstract:

Economic development is influenced by domestic development and international obligations. Local administrative organizations may have to bear the effects of various aspects of economic development.

Current fundamental problems concerning the role, power and duties of the Local administrative organizations result from the separation of governance to the central, the regional, and the local administrative organizations. Local administrative organizations are again divided into provincial administrative organizations, municipalities, and sub-district administrative organizations. The fundamental issues concerning Thai governance, especially in any specific province, is the separation of roles, powers, duties, budget, and personnel of organizations in a manner in which they are dispersed through the various governmental offices at the department level based on their missions and duties. Concurrently, the administration at local levels has overlapping jurisdiction between provincial administrative organizations and the municipality, and sub-district administrative organizations. The nature of these problematic issues is one that currently exists; however, another dimension is the state of global transformation which poses an additional challenge for the role, power, and duties of Local administrative organizations.

This study aims at examining the impacts and adaptation for Thai local administrative organizations resulting from the economic development of ASEAN. The study is separated into three parts: 1) Thailand and economic development in ASEAN; 2) the impact of the local administrative organization toward economic development and 3) analysis and recommendations for Thai local administrative organizations.

Keywords:

local administrative organization, local governance, Economic Development, ASEAN Economic Community

JEL Classification: K23, K19, L38

1. Introduction

Economic development is an important factor for local, national and global development. The changing economic scenario directly results in the interaction between people, institutional, and social factors which develop in various forms such as population welfare, trade and investment, environment, politics, and international relations. In addition, it changes other dimensions such as internal and foreign politics and technological development. Thailand is part of a global economic system which needs to rely on and compete with other countries to survive and improve the economy. From the ranking of the size and standard of economic development of Thailand by using Gross domestic product (GDP), this calculation uses the price of the products and services in the United State as a base for calculation and uses the US dollar to compare the GDP standard with that of 32 countries around the world. Its ratio is up to 85%. In 2016, Thailand was ranked 24th while the GDP was 387 thousand million dollars for a population of 67.7 million. The income per person was 14,354 dollars. (U.S.News, 2017) Among developing Asian economies, Thailand ranked 2nd with the production value inside the country going up to 387,252 million dollars and tending to increase every year. That is relevant to the result of the ranking of competitive ability of Thailand. According to IMD, in 2015-2016 Thailand ranked 30th out of 61 nations around the world. (Office of the National Economics and Social Development Council, 2017)

This economic development affects the area improvement especially the style of local administrative organizations as they need to know what has been changing. Thus, to study the changing economy that affects the preparation of the organization, one needs to study Thailand's role in driving economic development in ASEAN (1) which affects the local governmental organization in many aspects (2) and the adjustment for this change (3).

2. Thailand and economic development in ASEAN

Nowadays, Thailand has two key aspects regarding the current economic development: the framework for development from international cooperation or agreements and the country's internal developmental mechanisms. Considering international cooperation, we find that the major factor contributing to development is the cooperation framework within the ASEAN Economic Community (AEC). This masterplan involves the cooperation of the ASEAN Free Trade Area (AFTA) and development plans for the Greater Mekong Subregion (GMS). This has led to the development of the Eastern Economic Corridor (EEC) policies and the Twelfth National Economic and Social Development Plan as well as state policies towards economic development which affect the local administrative organizations.

2.1 ASEAN Economic Community (AEC)

Economic development is created by the cooperation of AEC countries. AEC is a collaborative effort between 10 countries within the region to provide joint economic benefit, the ability to negotiate with competitive nations, and cooperation in import-export within ASEAN. The ASEAN Free Trade Area (AFTA) is an agreement within the region to open up trading of goods to countries with close relations with Thailand and is Thailand's foremost export market. Exporters will receive the maximum tax benefits from the Free Trade Area (FTA) agreement. (Office of

Industrial Economics, 2012) ASEAN has set their strategy towards the ASEAN Economic Community based on the Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II) which has four aspects including creating a single market and production base, developing regional capacity for maximum competition, developing the economy regionally on an equal footing, and the integration of the region with the global economy. Member States have jointly taken measures to increase the competitiveness of ASEAN by instituting various important measures, namely, the abolition of tariffs, the abolition of non-tariff trade barriers, stipulating ASEAN standards, improving Rules of Origin of goods, facilitating trade, the harmonization of customs procedures to reduce transactional costs, the harmonization of standards and the reduction of technical barriers towards trade, and liberalization of services and investment in industries and services which are open to ASEAN member countries. (Department of ASEAN Affairs, 2009)

2.2 Greater Mekong Subregion (GMS)

In addition to the overall cooperation of ASEAN, the six countries of GMS have developed a strategic plan for economic cooperation in a complementary manner by using financial and technical support from the Asian Development Bank (ADB) as the driving force in the development of the region. Starting with the connectivity of infrastructure, particularly in transportation and energy, it aims to develop the capacity to compete by reducing the initial cost of cross-border trade. Transportation and manufacturing promotes cross-border investment, enhancing competitiveness by promoting financial cooperation. Technology in marketing and production strengthens community residents by raising income levels, developing occupational skills while developing a space for further sustaining financial, economic, and environmental development. (Office of the National Economics and Social Development Council, 2017)

The result from this international cooperation has created developments in trade and investment. This has required the development of critical infrastructure in land sea, and air transport as well as the development of the crucial border areas connecting Thailand to its neighbours. (Thammasat Institute of Area Studies, 2015) This has affected the adaptation of important economic development strategies of the government in the following ways: the direction of the country's development plans for the Twelfth National Economic and Social Development Plan and the Eastern Economic Corridor (EEC) which is the plan under the strategy of Thailand 4.0.

2.3 Eastern Economic Corridor (EEC)

EEC Development Plan under scheme of Thailand 4.0 aims to revitalize and enhance the success of the Eastern Seaboard Economic Plan; the goal now is to raise the economic zone in the east to a "world-class economic zone" to support Supercluster industrial investment and the country's targeted industries. (Office of the National Economics and Social Development Council, 2017) This calls for investment in fundamental infrastructure and in 10 target industries which complies with Thailand 4.0 strategy. The pilot areas cover three provinces: Chonburi, Rayong, and Chachoengsao. The investment in transport infrastructure constitutes a large portion of the total investment in order to enhance the quality and increase connectivity within the country and the region. (Department of Business Development, 2017) Beyond this, another effect of economic expansion and ties within the region and of sub-regional cooperation is the designation of special economic zones which boosts investment in the country, promotes export, enhances the use of new technology in production of goods, acts as a hub for product

distribution within the region, increases employment, enhances economic stability and increases the competitiveness of Thai products within the region. The designation of Phase 1 of special economic zones are in the following five provinces: Trat, Tak, Mukdahan, Sa Kaew and Songkhla.

3. The impact of the local administrative organization toward the economic development

The economic development is a function of the country's development and the international obligations frame of development. The local administrative organizations may receive the impact of the improvement in many aspects due to the economic policies of the country and the policies of international obligations especially for Asian in three issues as follows.

3.1 Trading border development

Trading border means the trade with nearby countries in the same area which connect to Thailand by export and import through the border location officially according to the Ministry of Interior under the Immigration Act B.E. 2522 such as permanent area of border, temporary area, and temporarily permitted area. The development of this area relies on many factors especially trade liberalization under the gathering group of Asean Economic Community or the cooperation of the group of countries CLMV which has policies about reducing trading tax to 0% after having trade liberalization with six countries. This leads to greater industrial expansion; however, there are still some obstacles such as the road condition in Myanmar, The Lao People's Democratic Republic, and Cambodia which still do not meet the transport standard with a different transporting system and no import transportation agreement. The completion of such an agreement is still the obstacle to trading border with Thailand. (Expert Level Urban and Rural Development Expert, 2015)

According to a study of the trading border development, it was found that Thailand has been trading with 3 countries including Singapore, Southern China, and Vietnam. The trading border of Thailand has increased continuously specially when there is the creation of regional economies operating under the ASEAN frame of liberal trading and the Eastern Economic Corridor and also the Greater Mekong Sub-region development. There is also the aspect of the moving population and products in border areas that connect to nearby countries. The transportation of products has not only the border area as a way for international business, but it also affects the lifestlye of local people in both areas and the basic structural development to support the product transportation through the border areas to other countries. Therefore, the development of the border area is very important and relevent to many segments including the central segment which needs to determinate the policies of development and operation on budget to conduct the border area development. This also includes the area development and the preparation of people. The local administrative organizations in the border area should prepare in many dimensions as will be mentioned.

3.2 Basic structure development

For the abovementioned development, Thailand needs to prepare the connectivity and transportation system which can connect to other ASEAN countries. The development of

transportation network and effective facilities is to increase the convenience of trading, investing, and traveling such as the adjusting the efficiency of trading door so that it can support the transportation of people and products that tend to be increasing especially at the trading border. These are the significant tools to develop the economic border area where it connects between each other to be linked economically to make it more stable and strong. The basic structure development will connect the transportation and import inside the country to support the economic activities, trade, and investment. The development of logistic and import aspects such as import station, transport station, and rest area is needed for convenience and should have international standard. The strategies of the basic structure development in the transportation aspect of Thailand have the following developing frame.

- ASEAN Transport Stategic Plan (ASTP) for 2016-2025

The cooperation in the domain of transportation in ASEAN aims to support the transport system in the ASEAN region to work effectively and integrate it with the world economy under ASEAN Transport Action Plan 2005-2010 and develop into ASEAN Transport Strategic Plan for 2016-2025. The cooperation of ASEAN transportation emphasizes on supporting many kinds of transportations, import of product without border areas, and trading liberalization through the ocean and aircraft to facilitate transporting products in ASEAN. Therefore, the agreement frames consist of three books. The objectives are to reduce the procedures in trading process and transporting process in ASEAN. this can be done by creating the ways and agreement together in registering the owner of border trading and other kinds of transportations and support using information technology to transport this without border. (Temtham sitilerd, 2016)

- Master Plan on ASEAN Connectivity

To conduct the operation in ASEAN to connect every region together has created the Master Plan on ASEAN Connectivity in basic structure, regulations, and population. For the basic structure, the strategy in master plan is having the investment in road construction, railways, sea transport, air transport, and the connection of information technology and gas tube project and electrical line in ASEAN. For regulations, the strategy is determined to facilitate product transportation and services and also immigration by stress on custom service, immigration custom, the prohibition of plants and animals. For population, it is to support tourism. (Economic Division, Department of ASEAN Affairs, 2017)

- The 12th National Economic and Social Development Plan

Under the strategy of basic structure development and logistic system, the 12th national economic and social development plan has analyzed past circumstances and found that the basic structure development and logistic system encounter on the continuous service and the qualitative and quantitative problems and management are relevant to international standard. It limits developing the country effectively. Hence, the 12th national economic and social development plan determines the strategies on the basic structure development and logistic system to be 4.7 strategy by having the way to improve basic structure by reducing the intensity of using energy and reducing the logistics budget of the country, the development of railways and sea transport, adding more ways of transportation, improving public transport in the city, expanding the limit of handling passengers at Bangkok airport and in surrounding area, and adding a competitive ability in logistics and facilitating trading. For energy development, it should

increase the ratio between reusing energy and the amount of using last energy and reducing using natural gas to producing electricity, digital development and improving public assistances (water). (Office of the National Economics and Social Development Council, 2017)

The significant ways to develop consist of (1) transportation development such as improving the train system to be the main network for travel and transport in country, road development, air transport development, and sea transport development; (2) supporting improvement in transportation by industrials which come from basic structure investment and improving the management on transportation; (3) logistic development such as improving and upgrading the standard of managing system of logistics and demand chain to meet the international standard and facilitate trading; (4) energy development such as providing reusable and clean energy (5) digital development such as improving digital technology to create business value (6) water supply system to cover all areas and the management of using water effectively and create innovention.

3.3 Special Economic Zone: SEZ

Under the economic development after the establishment of ASEAN in 2015, every segment received the impact according to the expansion, economic connection inside the region and cooperation of sub-region level such as Greater Mekong Sub-region (GMS) and The Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS). These are the important factors for Thailand that are needed to improve the trading area and investment to support the occured connection. It is in the form of special economic zone which means the area established specially from the laws for supporting and facilitating business and also some privileges on conducting business such as industrial, commercial, administrative or others that benefits the country's economy. Special economic zone has various forms such as trading liberalization area, industrial liberalization area, border trading area and import area.

In this topic, the policy committee of special economic zone has divided the zone into 2 periods for attracting Foreign Direct Investment (FDI) and increasing the country's ability and expanding the growth to rural areas, reducing economic disparity and upgrading the quality of life of people and resolution for security which consist of 4 strategies: 1. support new economic area; 2. support basic structure; 3. support Small and medium-sized enterprises (SMEs) and continue investment and 4. organize economic border area.

As it benefits Thailand where it is the center of the region from special economic zone, it supports investment, export and new production technology, and is the center of products expansion in the region so that it increases employment as it creates economic security and supports the ability for competitive Thai products in the market region. The special economic zone of the first period includes 5 provinces, 6 areas: Trad special economic zone, Tak special economic zone, Mukdahan special economic zone, Sa kaew special economic zone, and Song Khla special economic zone. This is the investment support for special economic zone from the Thai government in the form of privilege of investment and finance which can be divided into 2 cases:

(1) The privilege from the Board of Investment in case of target business and located in special economic zone such as excepting juristic tax for 8 years and is not over 100% of the invested money excluding lands and circulating budget, reducing net interest from investment

for 50% in 5 years from terminated date of excepting juristic tax by deducting transportation, electricity, and water supply for twofold of the cost for 30 years, deducting the investment of installing and constructing the facilities for 25% of the budget excluding deteriorated time, exempting import duties for machines and materials for import production for 5 years, and allowing alien laborers who do not have the ability in the project to receive support due to the decisions of the Board of Investment.

(2) The privilege from the case of the businesses that do not receive support from the Board of Investment such as deducting the juristic tax for 20% to 10% for 10 duration period of account and delaying the debt interest in each 1-20 million baht. Moreover, it has the privilege from Customs Department in case of location in the no duties area and a godown to keep imported goods which do not pay tax yet.

After conducting the economic development in the first period of special economic zone, the second period will cover 5 provinces including Kanchanaburi, Chiang Rai, Nong Kai, Nakhon Phanom, and Naratiwat as the economic expansion with nearby countries. However, the development of special economic zone will acheive their success if there is a need of other aspects of improvement such as the development network on land, sea, air, and railway, the development of customs system and having the modification of basic structure of public assistance and the management inside the special economic zone. It also creates security and strengthens public enterprise of the local area and the business of people in the area.

4. Analysis and recommendations for the Thai local administrative organization

Economic development is influenced by domestic development and international obligations. Local administrative organizations may have to bear the effects of various aspects of economic development according to the following four economic policies:

Firstly, the development of border trade zones. The framework for international cooperation in trade and investment leads to border trade with neighboring countries such as Malaysia, Myanmar, Lao PDR and Cambodia with exporting and importing through border points that were officially established along the border of Thailand with neighboring countries by the Ministry of Interior under the Immigration Act which includes 9 borders.

A study found that the development of such border trade affects local commerce within border areas and border mobility tends to rise. Further, traders from neighboring countries cross over to purchase goods and services, largely household items, which causes cash flow in the area to rise. This also affects the livelihood of the locals who shift into trade services—a significant tendency moving from agriculture to commerce. However, the study shows that the increase in border trade investment is largely from external financial sources which affects local enterprises that are yet to be strengthened and established as large businesses.

In this context, local administrative organizations should be prepared to strengthen the community by carrying out community enterprises and to gather local population together through cooperative groups and cooperation between Local administrative organizations in the development of basic infrastructure, including the establishment of economic communities if the locality has the means for production.

Second, the impact of the development of special economic zones in dimensions regarding local resource utilization. Establishing special economic zones in 5 regions by the central government affects the readiness of the people in the area. In addition, demarcation of various developmental areas entails changes in both labor and urbanization. Though it brings development to the area, it also affects the locals in bearing the burden of the provision of public services in some aspects such as environmental management, waste management, preparation of public health services and social welfare, and the creation of infrastructure to accommodate the changes in the neighborhoods. In the cases referred to, even though the areas designated as special economic zones receive financial support from the state, it does not include the surrounding areas that may be affected by development in order to remedy these adverse effects that may occur.

From the above problems, local administrative organizations should be prepared to assess the impact of waste management, public health operations, and tax measures to collect more local revenue from industries in the special economic zone. In addition, they should consider restructuring administration, particularly within small Local administrative organizations in areas where economic development is prepared to accommodate change.

Third, the development of infrastructure to support economic development. A key factor in supporting economic development is the development of basic infrastructure such as improving the efficiency of commercial channels to accommodate travelers and delivery of goods which is expected to rise; in particular, the development of effective border channels which is considered as an important tool in developing economic regions bordering each other. This will strengthen and stabilize the economy. The development of local infrastructure in relation to travel and transportation will encourage economic activities, trade and investment. Facilities related to transportation and logistics, such as centers for cargo, bus stations, and car rest points should be developed for convenience within global standards. In this respect, though the state allocates funds for the development of basic infrastructure, it is still inadequate for the needs of the citizens and the Local administrative organizations that do not have sufficient budgets to carry out these functions. Because of this issue, the private sector should be encouraged to invest with the local authority (Private Public Partnership) in public services and infrastructure under the purview of local administrative organizations. This is already occurring in many localities such as in solid waste management in the city of Phuket, Patong Municipality, Kra Tu Municipality; or in cases where the locality is given authority to establish a joint venture to develop basic infrastructure e.g. Khon Kaen City Development Limited for preparation of a light rail transit system.

Finally, a local development plan to accommodate progress has to be created. The study found that most of the economic development occurred due to the State's actions which affected the readiness of the locality in connection with development. Therefore, for the locality to be prepared to accommodate these changes, there needs to be a development plan for Local administrative organizations to allow local residents to participate in and review in accordance with the reality of such changes as well as developing cooperation between Local administrative organizations in various ways.

Acknowledgement

The paper is a part of a research project “Role and Authority of Local Administration in the Next Decade Regarding Social, Economic and Political Change,” Funded by the Thailand Research Fund (TRF), TRF Senior Research Scholar (Professor Dr.Banjerd Singkaneti).

Reference

U.S.News, 2017. Frequently Asked Questions: 2017 Best Countries. [online] Available at: https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/frequently-asked-questions.

Department of Business Development, 2017. Business analysis in the area of special economic development balcony in the eastern region. [online] Available at: http://dbd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=469404959.

Economic Division, Department of ASEAN Affairs, 2017. ASEAN Connectivity. [online] Available at: http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20170418-114830-829029.pdf

Temtham sitilerd, 2016. The attractiveness of the ASEAN transport strategy 2011-2015. [online] Available at: http://www.aseanthai.net/ewt_news.php?nid=3852&filename=index

Thammasat Institute of Area Studies, 2015. GMS: Greater Mekong Subregion.

Office of the National Economics and Social Development Council, 2017. [online] Available at: https://www.thaichamber.org/content/file/document/0714171500000172.pdf

Expert Level Urban and Rural Development Expert Office of the National Economics and Social Development Council, 2015. *Border trade and Cross Border with neighboring countries.* [online] Available at: http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6205

NIDA Development Journal Article Submission Form

Type of Paper Submission ☐ Academic Article ☒ Research Article ☐ Other (Please specify) .....

Article Title

Thai: บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในทศวรรษหน้า

English: Role and Authority of Local Administration in the Next Decade

Area of the Article

- ☐ 1. Public Administration
- ☐ 2. Development Economics
- ☐ 3. Business Administration
- ☐ 4. Social Development
- ☐ 5. Environmental Development
- ☐ 6. Applied Statistics
- ☐ 7. Language and Communication
- ☐ 8. Human Resource Development
- ☐ 9. Computer Science
- ☒ 10. Law
- ☐ 11. Integrated Tourism Management
- ☐ 12. Communication Arts and Management Innovation
- ☐ 13. Sufficiency Economy
- ☐ 14. Other (Please specify) .....

Author's First and Last Name (in BLOCK Letters)

Thai: ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

English: PROFESSOR.DR. BANJERD SINGKANETI

Affiliation (Organization) SCHOOL OF LAW, NATIONAL INSTITUTE OF DEVELOPMENT ADMINISTRATION

Education Level: DOCTOR DER RECHTE (DR.JUR.)

Educational Institution: RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM, GERMANY

Academic Position (if applicable): PROFESSOR

Administrative Position (if applicable) DIRECTOR OF DOCTOR OF LAW PROGRAM

Contact Address

Street Address 118 Moo 3 Soi - Street Serithai,

Sub-district Klong-Chan District (Khet) Bangkapi Province Bangkok

Zip Code: 10240 e-mail: bsingka@yahoo.com Line: .....

Tel: ..... Mobile: 081-444-2703 Fax: .....

I warrant that the work submitted has not been published before in its current or substantially similar form; and it's not under consideration for another publication, does not contain any unlawful statement; and does not infringe any existing copyright.

I acknowledge and accept that the Editorial Board of NIDA Development Journal has a policy **not to disclose** the names of Editorial Board members or other reviewers who evaluate the articles submitted in any case in order to protect the rights and

Fee per Applicant per Article

Applicants must make a successful payment before they are permitted to consideration by managing editor

☒ Please Transfer fee amount For English article **3,000 Baht /article** to

Bank Name: Bangkok Bank

Branch: National Institute of Development Administration (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

Account Name: National Institute of Development Administration (กองทุนวารสารพัฒนบริหารศาสตร์)

Account No: 944-020582-2

Attached money transfer document with NIDA Development Journal article submission form

(Fee is non- refundable)

Reviewers Suggestion

Please suggestion at least three expert **reviewers** in you field.

1. **Name – Surname:** Professor Dr. Somkit Lertpaithoon
   Affiliation (Organization) Faculaty of Law, Thammasat University
   Expertise Local Adminiatration, Public Law
   E-mail: l_somkit@yahoo.com Tel: ..... Line: .....
2. **Name – Surname:** Professor Woothisarn Tanchai
   Affiliation (Organization) Secretary of King Prajadhipok's Institute
   Expertise Local Adminiatration
   E-mail: ..... Tel: ..... Line: .....
3. **Name – Surname:** Professor Dr. Udom Tumkosit
   Affiliation (Organization) School of Public Administration, National Institute of Development Administration
   Expertise Local Adminiatration
   E-mail: udom@nida.ac.th Tel: 0-2727-3893 Line: .....

Author .....
(Prof. Dr.Banjerd Singkaneti)
08/05/2019

Co-author .....
(.....Dr.Saknarong Mongkol.....)
08/05/2019

Co-author .....
(....Dr.Darunee Pumkaew.....)
08/05/2019

Co-author .....
(.....Dr.Bajrawan Nuchprayool.....)
08/05/2019

Co-author .....
(.....Dr.Chanit Suntapun.....)
08/05/2019

Co-author .....
(....Dr.Watcharachai Jirajidnakul..)
08/05/2019

(aucun objet)
1 message

Dr.Bajrawan NUCHPRAYOOL <nuchprayool@gmail.com> 27 mai 2019 à 12:24
À : nuchprayool@gmail.com

Bangkok Bank Bualuang mBanking



รายการโอนเงินสำเร็จ

บัญชีผู้โอน	944-0-xxx723
บัญชีผู้รับโอน	944-0-205822 BBL กองทุนวารสาร พัฒนบริหารศาสตร์
จำนวนเงิน (฿)	3,000.00
ค่าธรรมเนียม	0.00
บันทึกช่วยจำ	บทความ ศ.ดร.บรรเจิด
หมายเลขอ้างอิง	489355
วันที่	27 พ.ค. 62, 12:23

Structural Patronage in Thailand: A Decade of Power Struggle and Problematic Issues in Governance with Regards to The Thai Local Administrative Organizations[1]

Banjerd *Singkaneti*[2], Saknarong *Mongkol*[3], Darunee *Pumkaew*[4], Bajrawan *Nuchprayool*[5], Chanit *Suntapun*[6], and Watcharachai *Jirajidnakul*[7]

Abstract

This paper examines and analyses contemporary problems of power struggle and problematic issues in governance with regard to local administrative organizations in Thailand. The study showed that Thai local administrative organizations, although applying a decentralization principle for decades, still encounter a power struggle in general and problematic issues in governance in particular in five dimensions. These are: the structural problem of local administrative organizations, power and public duties in providing public services, local personnel administration, local public finance, and the public's participation in, monitoring, and inspection of local administrative organizations. Based on our findings, we argue that *structural patronage* has, relatively to other factors, caused most of those problems.

Keywords: local administrative organization, local governance, law and public administration, supervision of local administration, Decentralization

---

[1] The paper is a part of a research project "Role and Authority of Local Administration in the Next Decade Regarding Social, Economic and Political Change," funded by the Thailand Research Fund (TRF), TRF Senior Research Scholar (Professor Banjerd Singkaneti).

[2] School of Law, National Institute of Development Administration
E-mail: bsingka@yahoo.com

[3] Faculty of Law, Rangsit University
E-mail: saknarongm@gmail.com

[4] Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University
E-mail: pk_darunee@hotmail.com

[5] School of Law, National Institute of Development Administration
E-mail: nuchprayool@gmail.com

[6] School of Law, National Institute of Development Administration
E-mail: suntapun@yahoo.com

[7] School of Law, National Institute of Development Administration
E-mail: watchj@outlook.com

โครงสร้างอุปถัมภ์ในประเทศไทย: ทศวรรษแห่งการต่อสู้เรื่องอำนาจหน้าที่และปัญหาในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย[1]

บรรเจิด สิงคะเนติ[2], ศักดิ์ณรงค์ มงคล[3], ดารุณี พุ่มแก้ว[4], พัชรวรรณ นุชประยูร[5], ณานิทธิ์ สันตะพันธุ์[6], และ วัชรชัย จิรจินดากุล[7]

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอำนาจหน้าที่และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จากการศึกษาพบว่าแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมานานหลายทศวรรษ แต่ยังคงมีปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาในการกำกับดูแลที่สำคัญใน 5 มิติ ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลจากการศึกษาในการศึกษาวิจัยนี้พบว่า ปัญหาทั้งห้าประการนี้เกิดจากโครงสร้างและปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งนำมาซึ่งปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น, กฎหมายและการบริหารรัฐกิจ, การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ

Introduction

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง”, ได้รับทุนเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ).

[2] คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
E-mail: bsingka@yahoo.com

[3] คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
E-mail: saknarongm@gmail.com

[4] คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
E-mail: pk_darunee@hotmail.com

[5] คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
E-mail: nuchprayool@gmail.com

[6] คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
E-mail: suntapun@yahoo.com

[7] คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
E-mail: watchj@outlook.com

Examining and analyzing contemporary problems of power struggle and problematic issues in governance with regard to local administrative organizations in Thailand, this study employed a qualitative case study interview methodology with key local officials in each region of Thailand. We conducted three focus group sessions in three provinces: Chiangmai, Ubon Ratchathani, and Bangkok. In this paper, we use these data to examine and analyze the development and current status of Thai local administrative organizations as well as their present problems. The discussion is divided into two parts. Part I introduces the problems of the Thai Local Administrative Organization in 5 dimensions. Then, Part II presents an analysis of the state of the local public organizations sampled.

Problems of the Thai Local Administrative Organizations

There are 5 dimensions to the problems that Thai local administrative organizations face: the structural problem of local administrative organizations, their power and public duties in providing public services, local personnel administration, local public finance, and the public's participation in, monitoring, and inspection of local administrative organizations.

The nature of problematic issues concerning local administrative organizations. The 5 dimensions of the problems that local administrative organizations face all relate to their roles, powers, and duties. Each of these dimensions can be described as follows.

The structure of the local administration: Problematic issues with regard to the structure of local administrative organizations consist of these key issues: problems defining overlapping areas within the regional administration, problems concerning the unsuitability of various structures of local public organizations, and administrative issues within a given local administrative organization.

Problems defining areas that overlap with the regional administration: Currently, Thai local administrative organizations have defined areas that overlap with those of regional administrations. That is to say, the provincial administration comprises administrative organizations in the form of the province, district, sub-district, and villages. Meanwhile, there is also a provincial administrative structure, municipalities in the forms of cities, town municipalities, sub-district municipalities, and sub-district administrative organizations, whose powers and duties have been defined identically to those of the regional government, affecting the effective use of public administration resources and the management of the state's budget. In addition, it was discovered that there are public administration problems

due to a lack of efficient regional cooperation with the central government and cooperation between individual local administrative organizations.

To address such issues, it has been suggested that local administrative organizations develop mechanisms to facilitate collaboration between the central government, the regional government, and the local government and that these mechanisms clearly define the responsibilities of each party to cost-effectively utilize their resources. This can be accomplished by utilizing the province or provincial cluster's developmental plans for the related administrative bodies-i.e., the central government, regional governments, and local governments-as well as for the other parties involved. Moreover, it has been suggested that there should be a collaborative agreement in work implementation, contractual planning, and collaborative projects and that all parties designate indicators to help them monitor and evaluate their operations. In its initial phase, the Royal Decree on the Integrated Provincial and Provincial-Cluster Administrative Act B.E. 2551 (2008) should be revised to provide for integrated cooperation between all sectors in public administration and improve the laws on the sharing of power and authority for greater clarity (The National Reform Council, Report, 2015: 17). Additionally, a Royal Decree on cooperation between the central government, the regional governments, and the local governments should be drafted and assigned to the Office of the Public Sector Development Commission (Ibid, 18).

Problems concerning the unsuitability of the various structures of the local administrative organizations. Currently, there are as many as 7,853 local administrative organizations, and these are generally structured in one of four ways: the provincial administrative organization, the municipality, the sub-district administrative organization, and specially structured local administrative organizations (Bangkok Metropolitan and Pattaya City), where some of the following problematic structural issues are observed:

(1) The varied forms of local administrative organizations results in a highly complex administrative structure. We found that provincial, municipality and sub-district administrative organizations had structural forms that were quite similar to those of general local administrative organizations and that differed only in income, area size, population size, the number of council members, and budgeting burden, which, for the local public administrative organizations, includes monthly salary, wages, compensation, number of electoral units, and population density, which determines the number of council members which differs between the local administrative organizations in rural zones versus those in developed areas (Ibid, 5-6).

(2) There are disparities in administrative performance between the various structures of local administrative organizations. Due to the administration of the general forms of local administrative organizations according to the Sub-district and Sub-district Council Act B.E. 2537 (1994), the Municipal Act B.E. 2496 (1953), and the District Administrative Organization Act B.E. 2540 (1997), there are some differentiating characteristics between them, such as their number of council members, their number of electoral units, proportionally inconsistent ratio populations, and differing standards (The National Reform Steering Assembly, 2016 (B.E. 2559): 6)[8]. Our findings also showed disparities between larger and smaller local administrative organizations. Some suggestions for addressing these issues include reforming the structure of small local administrative organizations by promoting sub-district administrative organizations to municipalities, reforming all the municipalities to one form, and merging the sub-district administrative organizations that have been promoted to municipalities as well as developing their capacities to provide efficient public services. In general, consideration must be taken to public administration becoming more consistent with both the areas it serves and the needs of their localities (The Secretariat of the House of Representatives, 2015 (B.E. 2558: 9).

Problematic administrative issues within local administrative organizations: Due to the state of problematic issues within local administrative organizations, current discrepancies in the enforcement of the law can be found regarding various administrative tasks. For example, revoking the resolutions of a council is enforced only in provincial administrative organizations, but there is no enforcement of that rule within municipalities and sub-district administrative organizations; the sources used to designate the numbers of local administrative organization council members; and the qualifications of the executives of the local administrative organizations, the sub-district administrative organizations, the municipalities, and the provincial administrations all differ. In addition, the legislation for the establishment of the local administrative organizations-which includes the Sub-district and Sub-district Council Act B.E. 2537(1994), the Municipal Act B.E. 2496 (1953), and the District Administrative Organization Act B.E. 2540 (1997)-has been in use and applied for a lengthy period and is, currently, outdated, lacks clarity and its application, and has resulted in a wide range of unrelated interpretations. Other problematic issues arise from a lack of administrative capacity with regard to personnel and budget management as well as from

[8] For example, the municipalities have determined that for a population greater than 50,000 individuals, there will be 24 council members. While the provincial administrative organization with a population greater than 500,000 individuals there will be 24 council members on the provincial administrative council.

within the administration itself, especially in local administrative organizations. Such issues were submitted for consideration in order to strengthen local administrative organizations, and it was suggested that amendments be made to the Protocol for the Decentralization of the Local Administrative Organizations Act B.E. 2542 (1999) and other laws and regulations related to local administrative organizations. These amendments would define clear duties and requirements in the transfer of personnel and budgets to the local administrative organizations within a specified time frame. Moreover, it is also suggested that power be assigned to local administrations to make decisions with regard to their affairs when collaborating with the public, community organizations, the private sector and civil society, allowing them to define the roles that would best provide for their involvement in the administration of local development.

Power and duties of the local administrative organizations in providing public service. There are some important problematic issues that must also be addressed, as follows:

Problematic issues concerning the transfer of the duties and missions to the local administrative organizations. Based on the literature review and interviews with experts, the problematic state can be summarized into three categories according to their causes:

(1) Structural issues regarding organizational decentralization and governmental policy (and national politics). It could be stated that the problems under this category are "the source" of problematic issues regarding decentralization and other Thai local administrative issues, besides issues concerning power, duties, and public services. Issues in this category include issues related to government policies that cease to expedite the complete transfer of missions and duties to local administrative organizations according to the decentralization plan. In other words, the enactment of laws has not been expedited clearly enough to define the mission and responsibilities shared between the central ministries, departments and governmental agencies on the one hand, and the regional administration and the local administrative organizations on the other. Furthermore, there have been no laws to modify the responsibilities of the governmental agencies that carried out such responsibilities previously, resulting in the "transferring of personnel without the transfer of finance." In other words, there was a transfer of mission and responsibilities as a result of the decentralization law and legislative plan, but funds and personnel from the central and provincial governments have not been transferred to local administrative organizations.

(2) Problematic issues arising from the government agency commissioned with the mission. This problem reflects the insincerity of the central government in the transfer of responsibilities, which includes a lack of commitment to the transfer of its mission to meet the administrative action plans by several government agencies that have ceased to implement the processes and procedures set forth in the decentralization plan to devolve power. The distribution of up to 35 percent of state revenue to local administrative organizations, previously planned, has not been realized. Currently, the central government's revenue distribution to local administrative organizations comprises only 25 percent of its total revenue. Moreover, there are issues resulting from methodological failures in decentralization-namely, most missions and responsibilities have been transferred to the lowest level of the local administrative organizations, which are municipalities and sub-district administrative organizations; on the other hand, over 70 percent of municipalities and sub-district administrative organizations are small and limited in capacity and, therefore, are unable to fulfill the mission and responsibilities that have devolved to other governmental agencies.

(3) Problematic issues arising from local administrative organizations, such as the fact that many local administrative organizations lack sufficient funds and are incapable of collecting sufficient revenues to carry out the mission and responsibilities that have devolved to them. The failure to transfer personnel from other government agencies to local administrative organizations has resulted in the lack of personnel required for the local administrative organization to perform the assigned tasks. This is especially true of tasks for which personnel with specialized expertise are required.

Problematic issues in the division of power and duties in the provision of public services between the State and local administrative organizations under the Protocol for the Decentralization of the Local Administrative Organizations Act B.E. 2542 (1999). This study has found that the Protocol for the Decentralization of the Local Administrative Organizations Act B.E. 2542 (1999) has failed in its statutory requirements in clearly defining the divisions of powers and duties in the provision of public services between the State and the local administrative organizations, and between local administrative organizations themselves, for the following reasons:

(1) There is ambiguity with regard to interpretations of the legal content of the 37 provisions contained in the Protocol for the Decentralization of the Local Administrative Organizations Act B.E. 2542 (1999), none of which demonstrate any clear divisions with

regard to the scope of authority and duties in the provision of public services between the State government and the local administrative organizations.

(2) Ambiguity concerning the regulations involved in the transfer of tasks and duties and the criteria for the determination of further decentralization: No information stipulating the regulations and criteria that the Decentralization Board requires for consideration in the decentralization of the local administrative organizations can be found. Also, no regulations can be found with regard to further decentralizing local administrative organizations.

(3) Issues concerning overlapping powers and responsibilities between the state government and the local administrative organizations and between local administrative organizations themselves. When the Protocol for the Decentralization of the Local Administrative Organizations Act B.E. 2542 (1999) was enacted, the provincial administrative organizations, the municipalities, the sub-district administrative organizations, Bangkok Metropolitan, and Pattaya all had additional powers and duties in the provision of public services beyond what was stipulated in the laws concerning their category as local administrative organizations. However, this Act has not been able to clearly determine and define the scope of public service administration between the State government and the local administrative organizations or between local administrative organizations themselves, resulting in a redundancy of authority and responsibilities between the three administrative categories.

The Protocol for the Decentralization of the Local Administrative Organizations Act B.E. 2542 (1999) has specified that the Provincial Administrative Organizations are responsible for broad-scale public services requiring advanced technical knowledge or for activities that benefit the public at large. However, the provisions, as stipulated in the law as well as in the rulings of the provincial governors and the Supreme Administrative Court and the governor, have still failed to clearly identify or standardize that types of operations or missions that qualify the Provincial Administrative Organizations to administer public services in other local administrative organizations or that qualify them to provide financial support to organizations or agencies.

Problems of Local Personnel Administration: Important issues concerning local personnel administration include:

Problematic issues due to the local personnel administration processes: According to the findings of this study, the current Thai local personnel administration system is unable to

attract adequate people to work, and moreover, deters professional progress. In other words, the local personnel administration process fails to draw capable individuals with adequate knowledge and expertise to work with the local administrative organizations due to the fact that the processes involved are numerous, complex, and chaotic, causing delays in the recruitment process, testing, registration, appointment, and transfer of funds; further, salaries are not perceived as attractive, and these administrators are regarded as second-class public officers. All of these factors result in local administrations' failure to recruit talented and able individuals to work for their localities (Kokphol O. and Chaowna S, 2007: 22)

With respect to the obstruction of professional progress, it has been discovered that qualifications for certain positions-such as the deputy chief of a local administrative organization-requires that one obtain an educational degree only in political science or law, prohibiting other types of professionals from applying and, thus, barring knowledgeable, capable or skillful individuals from other professional fields from securing the position. Moreover, it has been discovered that there are no systems in place to promote capable personnel to the regional or central administration, nor do they have any opportunity to become high-level executives in the position of director-general of the Local Administrative Organizations, despite being well informed and knowledgeable in local administration (Ibid, 23).

Moreover, issues related to the central organization include issues of personnel administrative organizations lacking unity as a result of the personnel administrative structure implementing a three-level committee according to the Local Personnel Administration Act 2542 (1999), which consists of the Office of the Commission on Local Government Personnel Standards, the Central Board, and the Provincial Board. The Provincial Board divides their committees further into the PAO committee, the municipal committees, and the TAO committees. The practical implications of this division are redundancy and the overlap of power and responsibilities, a lack of clarity, and confusion within the local administrative organization. These factors result in varying advantages and disadvantages between the various types of government officials and employees. Furthermore, they complicate and delay the transfer of local employees (Ibid, 23).

Additionally, there are issues arising from the composition of the Office of the Commission on Local Government Personnel Standards (Kor Torh). Namely, there is a requirement that representatives from local administrative organizations be members of the Office of the Commission on Local Government Personnel Standards, but, in practice, it has

been discovered, local officers who have been affected by the promulgated resolutions or regulations directly have not been represented on the committee (Apichart Statidniramai:, 2012: 79 - 80) In addition, the senior members comprising the committee are predominantly retired officials who lack knowledge and understanding about local government organizations and personnel management (Ibid, 24).

Since personnel management is not independent of the Office of the Commission on Local Government Personnel Standards (Kor.Torh.), local governments may be dominated by a central authority. The lack of any real independence in the administration of their work is a result of the structure stipulated for the Office of the Commission on Local Government Personnel Standards (Kor.Torh.) under the Ministry of the Interior, which has a Permanent Secretary of the Ministry of the Interior with the Director-General of Local Administration as commission members and the Head of the Commission as the secretary. Consequently, the Commission is administered by people who come from the Ministry of Interior. This is the cause of local government lacking any real independence in their management of personnel (Ibid, 24).

In addition, the results of a study entitled "The Independence in Administration of Sub-district Administrative Organization (SAO) in Songkhla Province," which examined 118 sample groups of sub-district administrative organizations in the Songkhla Province area, confirmed these findings. Specifically, these sample groups voiced their opinion that representatives from the administrative organization's sub-district committee of personnel were too few in number and that civil servant and expert representatives do not truly understand the problems and needs of sub-district administrative organizations. Furthermore, stipulating that the governor is the chairperson of the Committee does not truly reflect the independence of the autonomous local government. Thus, the organization lacks both sufficient local participation in its administration and sufficient manpower to serve its local the sub-district. Disciplinary action not only requires the decision of the provincial sub-district administrative organization committee, but it must also be ordered by the chairman of the local administrative organization. This reflects the problem of the diversity in its administration because the standards for personnel management and the standards of each different provincial sub-district administrative organization committee are different. Further, the problem of the lack of ethical integrity in personnel management is influenced by party politics and favoritism in exchange for personal benefits in the carrying out of personnel administration.

Indeed, it has been found that the problem of patronage leads to a lack of transparency in the recruitment, selection and transfer of personnel. This affects the process from the appointment of the deputy and the director to the selection for the position of janitor. Moreover, we found that this model of using money and pulling strings permeates high levels of the civil service, from the minister to the permanent secretary and provincial governor, which impacts the quality of local personnel, resulting in them being unable to resolve problems and lacking commitment to serving the public and the locality, which affects the morale and spirit (as well as the security and careers) of both civil servants and contract employees. Ultimately, this affects the efficiency and performance of the local organization.

Local Finance: Major problems regarding local finance include issues concerning local administrative organizations' revenue structures, laws and regulations, fiscal development capacities, and budget allocations with regard to intergovernmental transfers to local administrative organizations.

Issues concerning local administrative organizations' revenue structures are significant problems for local fiscal systems due to the following:

(1) The proportion of revenue allocated to the local administrative organizations, which is determined to be 35 percent of net governmental revenues, has not been achieved (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, 2017).

(2) Local administrative organizations rely on intergovernmental transfers as their main sources of revenue. Although the proportion of the revenue of local administrative organizations to net governmental revenue has increased annually, this increase is due to subsidies. Local administrative organizations have relied on subsidies as the major source of revenue since 2001.

(3) Imbalances in intergovernmental transfer revenues between general subsidies and specific subsidies persist even though the government has allocated greater amounts of intergovernmental transfers. The increase has been in terms of the proportion applied to that of specific subsidies, though, during this current government administration (of General Prayuth Janocha), the amount has decreased (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, 2017).

(4) Thai intergovernmental-transfers have fiscal restrictions since most subsidies come with conditions for their use. Thus, subsidies can be divided into specific grants and general grants. The specific subsidies are funds allocated by the government for the

implementation of certain governmental objectives or for the implementation of certain governmental policies, whereas the general subsidies are divided into two categories: general subsidies for specified missions or objectives and general subsidies according to their powers and duties. Therefore, local administrative organizations lack the freedom to apply either general or specific subsidies. In the calculation of intergovernmental transfers, it was discovered that conditional subsidies accounted for 70 percent of all intergovernmental-transfer revenues (Department of Local Administration, 2017: 1- 248).

(5) Another major source of revenue for local administrative organizations are revenues from the State. This includes all the taxes that the State has collected and allocated on its behalf. The local administrative organizations' tax revenues collected by the government are estimated at 30 percent, and 20 percent of these revenues are dependent on governmental allocations. For the above reason, the local administrative organizations are dependent upon the State government for approximately 50 percent of its entire revenue, which affects local administrative organizations' fiscal autonomy. Only 10 percent local administrative organizations' total revenues come from their own tax collection.

(6) Lastly, the problem of overlapping revenue structures between local administrative organizations themselves and the fact that local administrative organizations' revenue structures do not currently take into account socio-economic differences leads to different public service needs. However, these types of revenue structures do not differ.

Fundamental issues with regard to the laws and regulations on revenues for local administrative organizations. These issues arise from the following:

(1) Taxation laws, in many localities, have not yet been updated to suit current realities, or else they are inappropriate for application in today's societal context. Some examples include The Signage Taxation Act, B.E. 2510 (1967), The Local Maintenance Act B.E. 2508 (1965), etc. Moreover, revenue sources that can be collected by local administrative organizations are, largely, those with a narrow base; therefore, they are few in number.

(2) Lack of clear and relevant local administrative taxation laws for determining local administrative sources of income. Currently, should there be a lack of specific legal regulations concerning revenue collection for the local administrative organization, the organization is void of power or authoritative bases from which to issue local ordinances on such matters.

(3) Finding new revenue sources for local administrative organizations present regulatory and procedural problems. For example, commercial enterprises that are interpreted as contrary to local regulations cannot be carried out. Moreover, any activities that appear to be in competition with the private sector also cannot be carried out.

(4) Law enforcement issues arise in cases concerning the non-payment of taxes, in which local administrative organizations appear to have the authority to seize, confiscate, or auction off assets, yet, despite their powers, do not proceed with such measures due to the fact that the procedures are vague and complicated. Local leaders who have such authority choose not to take such measures for fear that they will lose their power base. This problematic issue, therefore, affects the revenues of local administrative organizations.

For issues concerning *the ability of local administrative organizations in fiscal development*, one must take into consideration the following:

(1) The imposition of taxation by local administrative organizations has been passive rather than active, lacking in the application of, and facilitation by, modern technology. Moreover, the system to monitor and follow up ON taxation is not in place;

(2) Issues concerning personnel. Local administrative organizations' personnel lack expertise and competence in tax collection and lack mechanisms to stimulate and increase the effectiveness and efficiency of taxation. Moreover, local administrators do not want to collect taxes to the maximum amount, as they fear the impact on their power base of doing so.

(3) Issues arising from taxpayers that include diverse characteristics, such as tax avoidance, the utilization of political rapport in tax reduction, or finding loopholes in the law in order to avoid the payment of taxes.

Problematic issues concerning budget allocation for local administrative organizations arise from the following fundamental issues:

(1) In the allocation of intergovernmental transfers to local administrative organizations, current allocation methodologies cannot result in equal distribution among various local administrative organizations (Pattamasiriwat, 2014: 1-16). This is because the amount of money allocated does not correspond to the actual conditions of the region, which results in fiscal inequality (Pumkaew, 2016: 49-92) among local administrative organizations' budgets.

(2) Uncertain amounts of intergovernmental transfers allocated to local administrative organizations directly impacts the local administrative organizations' development plans.

(3) Delays in the allocation of intergovernmental transfers to local administrative organizations. In particular, specific subsidies, when delayed, impact the local administrative organizations' development projects, resulting in their need to utilize their reserves for such purposes and, in some cases, the projects not being implemented in time.

(4) Specific subsidy issues are of a political nature during negotiations or lobbying (Pattamasiriwat and Pumkaew, 2017: 118-138). The members of Parliament of that region play an important role in obtaining the subsidy budget and, therefore, this type of budget is often allocated for certain political objectives. Not only do such allocations not contribute to local development, but they also lead to inequality and unjust access to the local administrative organizations' budget.

Key problematic issues pertaining to expenditures and the budgeting of local administrative organizations are as follows:

(1) Public participation in budgeting is considered necessary, as it greatly increases the expression of public opinion in the communities' decision-making processes. However, in practice, participation by the public is lacking in substantial content. As a result, public contributions to development plans are limited, lack diversity, and occur only in the early stages, when information regarding conditions and requirements is collected from the community.

(2) Issues concerning regulations that determine the proportion of expenditures allocated to local administrative organizations. Local administrative organizations' expenditures can be grouped into two categories: current expenditures and investment expenditures. The law has stipulated that the proportion of expenditures in both categories cannot exceed 40% of the local administrative organizations' current expenditures. However, in reality, current expenditures exceed legal requirements, and local administrative organizations have little remaining budget for development.

(3) Problematic issues in the financial control and monitoring of local administrative organizations. The inspection of spending by the public sector is carried out with many limitations. There are also problematic issues with regard to financial audits conducted by the Office of the Auditor General of Thailand, whereby audits are not conducted by inspecting local objectives and affairs, but by inspecting regulatory expenditures, which results in considerable problems for local administrative organizations.

Governance, Monitoring and Public Participation. There are also key issues related to lack of knowledge and understanding of the principles of governance and the laws related to central, regional, and local public administration, lack of standards and harmony in governance, the organizational structure and administrative personnel involved, insufficient adherence to legal regulations by those in power and in a position to administer and regulate when applying legal mechanisms, issues of governance that do not fall under any direct legal mechanisms, and issues concerning public participation that involve numerous dimensions, such as the size of the local administrative region, the communication channels of local administrative organizations, dimensions involving the local administrative organizations' databases (which are limited in number and lack diversity), and other legal criteria resulting in the limitation of public participation.

Governance. Governance is one of the many regulatory mechanisms that a central government uses to affect control over local administrative organizations (LAOs). Governance may be (1) direct governance, which refers to governance under an organization that may be divided into local administrative regions whose powers, limitations, and methodologies are determined by the legislative division of the organization and (2) indirect governance, which is a form of governance that is not direct (and that may be lawful, as it does not contain any power base beyond the scope of the law or that differs from the law. In terms of form, governance can be classified into various forms, such as governance over the organization, governance over persons, and supervision over actions (either "before" or "after" actions).

Under the conceptual model of the nation-state as a form of a single state that requires solidarity, the central government is justified in regulating local administrative organizations, which are deemed as a part of the State and authorized to perform public service on behalf of the central government. This fundamental development of a democratic state (for a democratic nations) is an important conceptual notion that influences the placement of various levels of freedom and controls, and other powers of the central State, in allocating and seeking methods to achieve a balance within that particular State. In this way, solidarity within the State is not compromised, the public responds to the Central State's policy, collaboration is achieved with other organizations or agencies of the State, the effectiveness of the public services of the State and that of the local administrative organizations is maintained, and the development of regional democracy with sufficient freedom from over-interference or control, etc. is adequately fostered.

Though there may be a rightful purpose for entering into such forms of governance, in practice, the formative design of governance by legislation, along with the application of those regulatory principles by these administrative organizations, has resulted in numerous problematic issues in Thailand due to deviations from the original principles of "governing only as necessary so as not to compromise the independence of local administrative organizations," which was fundamentally stipulated in the Constriction of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1977). From then onwards, especially due to the belief that the central government can outperform the local administrative organizations in the provision of public services, there has been a persistent belief that the Central Government should act as the principal agent in the provision of public services (Residuality Principle) rather than assigning these duties to the lowest level of the local administrative organizations, which are nearest to the public (Subsidiary Principle); in other words, the extended interpretations of statutory beyond the bounds of the single State government's solidarity will lower the extent and value of decentralization. In addition, there are the personal motives of those within the central or regional government with powers of governance or regulatory oversight who seek to preserve their own authority (which results in a hidden agenda for the regulatory agency or organization involved).

The problems and obstacles that are often found in practice can be summarized as follows:

(1) The lack of understanding of the principles of governance and relevant laws pertaining to the regulatory organization and the lack of legal and regulatory standards;

(2) the lack of laws and standards that regulate only as necessary;

(3) non-compliance with legal requirements in regulation;

(4) the regulatory agency does not contain a suitable power structure and lacks personnel;

(5) delays in decision making of the regulatory agency;

(6) excessive practice of indirect regulation (which is most problematic);

(7) utilization of power or influence in a partial or total patronage system for personal gain;

(8) the regulated entities refuses to cooperate;

(9) lack of essential understanding of the fundamental principles of local administration, decentralization, and governance, resulting in acquiescence to unlawful regulatory practices by the authorities involved, and

(10) indirect regulation (intense interference with independence, even more so than illicit indirect regulations), which includes designating personnel to the top key positions of the local administrative organization (e.g., the Permanent Secretary of the Local Administrative Organization, Head of Civil Works, etc.) in such a way that it is difficult for the organization's executives to direct their officers, the central government reserving the right to determine the qualifications of personnel and their compensation, etc.

Regulation by External Organization. The state has many types of mechanisms and instruments in place to regulate local administrative organizations. However, this study has found that the executives of local administrative organizations accept judicial intervention as the most acceptable means for regulating and feel that it should be applied increasingly in problem-solving with regards to governance or other types of regulation. However, this control mechanism should only be used sparingly to avoid conflict. Regulation by the Office of the Auditor General (OAG) is highly recognized; however, there are several problematic issues, especially regarding strict adherence to regulations resulting in a lack of flexibility, along with a lack of understanding of the principles of local governance and contextual management. Regulatory interventions by the National Anti-Corruption Commission (NACC) often result in redundancy and a wide range of consequences for disciplinary offenses, fiscal offenses and criminal offenses.

Public Involvement with Local Administrative Organizations. Various forms of public involvement with local administrative organizations-including information exchanges, interactions with the LAOs, involvement in partnerships, and involvement in decision-making- are considered average to low overall for several reasons, such as limited information and access to local administrative organizations, lack of rules of engagement, and lack of essential understanding in public participation both by the public and the LAOs' personnel in charge. The LAOs' personnel regards public participation as a means for the public to monitor or obtain control, which results in unreasonable delays. The public regards public services as a matter for those elected to the LAOs or for their officers. However, it was found that many LAOs utilize techniques to manage the public in order to gain greater appreciation and participation.

The major problematic issues pertaining to the local administrative organizations summarized above are fundamental issues in the development of the local administrative organizations. For the well-being of the local population, modification to the conceptual framework are necessary. The analysis in the following section is provided to determine a new conceptual framework.

Discussion and Analysis of the Problematic Issues

This section attempts to analyze the fundamental aspects of the local administrative organizations and their future directions. The aim is to search for a new conceptual framework to overcome longstanding problematic issues that have ensnared progress over the past decade. The points of analysis are summarized as follows:

The development and emergence of local administrative organizations and their present state. The Provincial Administrative Organization (PAO), the Municipalities, and the Sub-district Administrative Organization (SAO) (excluding Bangkok and Pattaya, which are special administrative areas) have had a very short development spans: the municipalities were organized under the Municipal Act B.E. 2496 (1953), the sub-district administrative organizations under the Sub-district Council and Sub-district Administrative Organizations Act 2537 (1994) and the provincial administrative organizations under the Provincial Administrative Organizations Act B.E. 2540 (1997). Meanwhile, considering only the sub-district administrative organizations and the provincial administrative organizations, these organizations cover the whole of Thailand, and they overlap in some areas due to their nature. However, these organizations' missions and duties are divided. In terms of experience, SAOs are only 23 years of age while PAOs are only 20 years of age. From a political and administrative perspective, they are the largest political and administrative organs directly related to the public.

Overall, the foundation of the political system has altered tremendously in terms of its organization. Today, all areas in Thailand are under the administration of the local organizations. Originally, only the regional governments had the authority to govern regionally. This change of power in administration across the country has led to a change in the relationship between government officers and the public. Not only was there a relationship between "officials" and "the people" but, in addition, there was another type of organization in overlapping areas. This organization was the local political organization, with "local politician" playing a key role. The relationship between "local politicians" and "the

people" is different from the relationship between "officials" and "the people." The latter is the relationship between the regulators and the regulated, while local administrative organizations whose presence overlaps in the region results in a relationship such as that of "the Patron" and "the protégé"

Thus, the emergence of local administrative organizations is of paramount importance in the breakdown of the strong governing relationship, which is a type of vertical relationship, while the local administrative organizations have created horizontal relationships. From a political and governmental perspective, "local administrative organizations" have contributed significantly to the creation of a unique political and administrative culture. This culture motivates locals to become increasingly aware and to participate in the creation of local administrators in each of the areas. These changes came with the overnight establishment of local administrative organizations within the nation without respite for other developments or contributing factors. These are the positive outcomes of the changes in governance that have occurred in the last two decades.

As mentioned above, "local administrative organizations" are organizations that have emerged in all areas across the nation, exhibiting a horizontal relationship and a dimension of social patronage. On this basis of social patronage, "people of influence" or "big wheels" in various localities can come to be "politicians" in their local communities, further strengthening the patronage system. While the competitiveness of national politics increases, the patronage system in local politics has been linked to national politics and developed into important an basis for national politics, resulting in a tight system of power relations between “local politicians" and "national politicians," especially with regard to budget allocation to local administrative organizations, which is a significant problematic issue leading to discrepancies and inequalities in fiscal distribution among local administrative organizations. This strong relationship between national politics and local politics is, therefore, like a coin with two sides. Whenever there is a national political crisis or a crisis of faith, local politics are also affected, as it is understood that local politics form a basis for national politics.

Yet, the relationship between the "local" and the "central" can be divided into two dimensions. **The first dimension** is the central dimension, in which national politicians share mutual interests with local politicians. Local politicians are aiming to grow into national politicians while national politicians allocate budgets to the local areas to maintain their power base. Therefore, their relationship is mutually dependent. **The second dimension** of the relationship between the "local" and the "central" is that the “central” are “central civil

servants" whose duties are to regulate local administrative organizations, primarily the regular career officers. These regular central officers are linked to "regional officials" and the "local officials," which form networks of relationships in terms of organizational development between "the principle of decentralization" or "devolution of power" and "the principle of centralization." Both principles are contradictory, and their contradictions are revealed in terms of their power and duties, their personnel administration and their budgeting.

The conflicts between the "local" and the "central" in the last decade are rooted in the second dimension. While the relationship between local politicians and national politicians in the first dimension continues in the form of mutual benefits, the fact that local administrative organizations are still under the influence of national politicians is better for them than if local administrative organizations were completely self-reliant, in accordance with the decentralization principle. Therefore, there are many future challenges to the development of "local administrative organizations" that involve both internal factors within the "local administrative organizations" themselves and external factors, especially from the "central authority," including "political bosses" and "regular officials," particularly those "regular officials" who emphasize "national security" and have no faith in "political bosses" either at the national or the local levels. Consequently, the development of "local administrative organizations" would be even more limited. These are the current state and the problematic issues that the local administrative organizations are facing.

In summary, the establishment of sub-district administrative organizations (SAO) and provincial administrative organizations (PAO) throughout the country helps to reduce the vertical relationship between "officials" and the "people" and to develop a horizontal relationship between the "local politicians" and "the people," resulting in a local patronage political system. The "influential" or "big wheel" locals become "local politicians," developing ties between local politics and national politics. Therefore, the relationship between the local and the central is of two natures. On one hand, there are mutual benefits provided by national politicians; on the other, there are conflicts with the "regular officials." Therefore, this trilateral relationship poses major obstacles to the development of "local administrative organizations" in Thailand. A better solution to the decentralization of the local administrative organizations requires a new conceptual framework in order to help "local organizations" (including local administrative organizations, local officials, the central government, the regional government, community organizations, and civil society) work

together with an emphasis on their mission as the appointed area of focus, especially regarding the well-being of the local inhabitants as their primary goal. Such perceptions would allow the recognition that old conceptual framework poses issues in overcoming present challenges. In such cases, therefore, a modification of the conceptual framework is required in order to achieve the set objectives.

Structural design of local administrative organizations. There are many problematic issues related to the structural design of local administrative organizations with many structural issues of various dimensions, such as the promotion of "the district councils" to "the sub-district administrative organizations." While the appropriateness and readiness in various dimensional capacities were lacking, the geospatial information also overlaps in local administrative organizational structure, and the formulation of local administrative organizations' structure with identical formats. These are all fundamental issues in the formulation of a structural design for local administrative organizations. The decision to establish the regulatory policy of The Sub-District Council and Sub-District Administrative Organization Act B.E. 2537 (1994) was a decision that had a significant effect, creating major cultural changes in Thai politics and Thai governance, as noted earlier. However, this has resulted in the formation of an organic relationship between local politics and national politics under the "patronage system." Moreover, local politics reinforces the strength and stability of the "patronage system." This issue has led to the establishment of the Thai "structural patronage" political system, resulting in even greater difficulties resolving problematic issues regarding the patronage system in Thai politics, as it is an issue that not only concerns individuals but also has become significant at the structural level. This system has infiltrated every aspect of the administrative body, resulting in problematic issues of corruption that have been difficult to address.

Elaborating further on the present structural design of the Thai national political institutions, with regards to the House of Representatives and the Senate, the Thai Constitution B.E.2540 (1997) has stipulated that both the House of Representatives and the Senate must be chosen through public elections in order to provide a democratic solution in both national councils. However, this organizational system led to a political crisis in Thailand and to the promulgation of a new constitution. The 2007 Constitution requires that the House of Representatives come from public election while half of the Senate continues to come from a selection processes and the other half must come from political appointment. However, as the political crisis still lingered, a new constitution was drafted on August 7th,

2016, stipulating that senators must be chosen through appointment by persons who are knowledgeable, with expertise, experienced, and professional. Moreover, the senators chosen must have characteristics that will be of benefit to one another or have had experience in various fields of work in society. And, importantly, the division must be split in such a way that all eligible individuals can be in one of these groups. The structure of national political institutions in the past 20 years has been designed to acquire senators in three ways: (a) from election, (b) from both election and recruitment and (c) from appointment. What was the reason for 3 new re-designs in the acquisition of Senators? The reason behind this was the "structured patronage system" discussed above, which has resulted in the entire body politic of the national and local political systems being subjugated by the "structured patronage system" which, in turn, leads to political crises in Thai society. The "patronage system" and the "electoral system" contradict one another. Once the "patronage system" is related to the "electoral system," this result in problems with the "representative system," in that the minor opposition parties stand less chance of having national representatives on their side. This issue concerns the quality of democracy, which is linked to the structural design of the political system. In short, local politics play an important role in reinforcing and strengthening the "structured patronage system," which is an important factor in the political crisis of Thai society.

Using democratic principles as an important base for acquiring local administrators and local council members prevents the intervention of the central authority, such as central officials or regional officials, from handpicking representatives as local executives or members of local councils. If this happens, it will cause a limitation or reduction in the quality of local self-reliance. However, the electoral system can also make a concentration of the local patronage system and vote buying. Since there are only small number of candidates and a smaller arena of political competition, those who have a relationship with national politics will have more advantages. This leads national and local politicians to seek more connections that will, eventually, provide benefits to one another in securing the positions of both local and national parties, hence increasing the stability and strength of the "patronage system."

Although there have already been three alterations to the manner by which new senators are acquired in the past 20 years, the patronage system in the small local administrative organizations still works more effectively, as it provides mutual advantages to both parties. Moreover, the family system, or the kinship system, in the local Thai community

has become one of the major factors that supports the patronage system. In this case, there needs to be some adjustment in the design of more appropriate structures for local political institutions according to their sociological factors. To be exact, the Thai local administrative organizations require a new design construct that fits the requirements for each specific sociological factor. In conclusion, the structural design of the local administrative organizations has to consider the possibility of recruiting diverse collaborating parties together, rather than excluding them from the local organic system. Most importantly, any approaches to developing the structural design of the local administrative organizations should include the flexibility to vary depending on the specific characteristics of each locality with its differing and diverse dimensions.

However, as necessary it is to adjust the national political structure, it is also necessary to adjust the local political structure according to the socio-political aspects of that locality. Therefore, it is not sufficient to design the structural institutions based merely on the “electoral principle,” as this does not help to eradicate the "patronage system," which has evolved into the "structural patronage system." Meanwhile, the basic aim of the national and local political structure is likely to differ in the following fundamental respects:

A. While the reorganization of national organizations focuses on balancing and monitoring the use of state power, local organization should perhaps focus more on having the general consensus of community members.

B. The reorganization of national organizations focuses on defining or implementing policies and goals for the benefit of the nation as a whole, while the local organizations should only focus on fully meeting the needs of community members.

C. The reorganization of national organizations should focus on establishing secondary organizations to implement policies; however, the reorganization of local organizations, which already collaborates closely and directly with the public, does not require any other agencies to work as intermediaries.

Therefore, to achieve the purpose of establishing a different kind of organization, either different design requirements or a different type of organization is needed. Reducing the intensity of political competition at the local level-by, for example, creating openings for people in the locality (sub-district headman, village headman), regional personnel (doctors or local teachers), local personnel, and civil society personnel, along with personnel from religious organizations-to provide greater room for a developmental dimension, which, in

addition, may partially reduce local political influences. In this respect, the focus should be shifted to the development of the well-being of the local inhabitants in all dimensions, whether in education, health-care, or social security as well as the local economy. The maintenance of the physical and mental well-being of local habitants requires the organic and unified participation of all parties involved, sharing the same objective, which is to improve the quality of life of the locals. This is, therefore, the conceptual basis for the establishment of the local administrative organizations whose principles and concepts are different from those of a national political structure. Thus, for Thailand, the "electoral principle" alone lacks a basis for the development of decentralization, and it cannot achieve the mission of a local organization. This is the major reason why local organizations require reorganization to deal with their local challenges effectively and enable greater welfare for their local inhabitants.

The division of governance into various types and levels. The division of governance into various types, with each type containing multiple levels, while all the governance is applied in the same locality, but with differing objectives. This is the fundamental issue of decentralization: the separation of government into central government, provincial government and local government, all of which contained in any particular province. These public administration activities are carried out in the same locality, superimposed on one another even though they may have different objectives. Their budgeting is also different. The central and regional government utilizes the department's bases in calculating its budget (functional base), while the local government utilizes the area to calculate its budget (area base). These issues lead to the calculation of the budget, the allocation of the budget, the monitoring of the budget and the evolution of budget; however, the problem of corruption is embedded into such budgetary practices, not to mention the ambiguous authority and duties between the central, the regional and the local governments. These problems come at a significant cost to the relationship between the central, the regional and the local government, which may result in conflicting relationships between each level, along with conflicts between personnel. These issues all present barriers to improving the quality of the lives of locals.

Local governments in any particular province also contain superimpositions between PAOs, municipalities, and SAOs, with consideration that PAOs are local administrative organizations are at the top part of the structure, while the municipalities and SAOs occupy the lower part of the structure. The problematic issue of the superimposition, and the

ambiguous power and duties, of local administrative organizations is one of the fundamental obstacles to adjusting the organization and its many diverse multi-level relationships.

It can be said that governmental administration, in terms of administrative regulations that concern local administrative organizations, contain both verticals issues, which result from the relationship with the central and the provincial government, and horizontal issues, which result from the relationship between local administrative organizations that overlap geospatially and that are, therefore, challenged by problematic issues of ambiguity regarding their power and responsibilities.

The nature of the problem is that, in any particular province, there are no less than five types of organizations: namely, the central government, the regional government, the PAOs, the Municipality, and the SAOs. The more organizations that there are, the more problems arise in terms of authority, budget, administration, and personnel boundaries. To alleviate these obstacles that hinder local administration, local personnel must primarily be committed to their geospatial mission. This signifies that local development is their primary priority, while responding to the central government is of secondary importance.

Clarifying geospatial authorities in each of these provinces will reduce ambiguity in the power and duty boundaries between local administrative organizations. This issue, therefore, requires a new organizational structure at the provincial level with the development of the provincial budget as its basis, while budgeting on a functional basis should merely be supplemental. This budgeting methodology is opposite to the present method, which budgets on a functional basis while area-based budgeting is supplementary. Modifications to these fundamental concepts, which utilizes the area basis as the objective when carrying out work missions, leads to budgeting methodologies that utilize the province as the basis and that leads to the utilization of the provinces as the assessment basis, which will result in clarity with regard to their own goals, budgeting, personnel, administration, and evaluation of success.

Conclusion

The administrative organization of the Kingdom of Thailand is divided into many levels, and the local government is also split into two levels. This administrative organization poses numerous obstacles to local development, however. Thus, administrative re-

organization requires a new conceptual framework that still includes the central government, regional governments, and local governments as a base for provincial budgeting, but where "provinces" are independent administrative entities. Therefore, the central government, the regional government and the local government in any particular province would have to collaborate to determine the provincial budget and, in terms of administration, aim towards the development and welfare of its people as its main objective.

The brief analysis in this paper is not intended to answer questions pertaining to each problematic issue, but to provide an overview analysis of the conceptual framework with regard to decentralization and its effect on the organization of local governments in Thailand for the past two decades. The original models often resulted in conflicts between the central government and the regional and local governments, most particularly between "regular civil servants" and "local officers." The elimination of any party may not be an appropriate solution with regard to administration at the local level. These issues, however, require a new conceptual model that overcomes problematic issues at the local level.

References

Apichart Statidniramai. (2012). *Constitution, decentralization and public participation*. Plans to promote good public policy, Chiang Mai University School of Public Policy.

Department of Local Administration. (2017). *Allocation of Subsidies to Local Government Organizations*, Retrieved April 17, 2017, from http://www.dla.go.th/work/money/index.jsp

Kokphol O. and Chaowna S. (2550). *Thinking about Joining local administrative reform*. College of Local Government Development, King Prajadhipok Institute. Retrieved April 17, 2017, from http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_186.pdf

Local Government Reform Commission. The National Reform Council. (2015). *Report of approach decentralization and local government reform*. The Secretariat of the House of Representatives.

Pattamasiriwat.D. (2014). *The Financial Inequality of Local and Expansion of Local income*. Local Fiscal: Income-Base Expansion and Disparity – Reduction Measures. Bangkok: paliving printing.

Pattamasiriwat.D.& Pumkaew D. (2017). Specific Grant and Local Fiscal Disparity in Thailand. *Journal of King Prajadhipok's Institute*. 15(1): 118-138.

Pumkaew D. (2559). Intergovernmental Transfer in Thailand: A Test of Horizontal Equity. *Thai Journal of Public Administration*, 2(14): 49-92.

The Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2017). *Table of Proportion of income between 2007 – 2017*, Retrieved April 17, 2017, from https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8BWFpRSXhabmNSY3c/view

The Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2009 - 2017). Subsidy schemes allocated to local administrative organizations fiscal year 2009 - 2017, Retrieved May 1, 2017, from http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1569

The National Reform Council. (2015). Agenda 3 Reforming central power structures Regional and local (report). Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives.

The Secretariat of the House of Representatives. (2558). the dissolution of the Provincial Administrative Organization (PAO), Provincial Administrative Organizations.

วารสารรัฐประศาสนศาสตร์
THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Volume 15 Number 2 July-December 2017 ISSN: 0859-418x

บทบรรณาธิการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง
บรรเจิด สิงคะเนติ และ ดารุณี พุ่มแก้ว

การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร
อโณทัย วัฒนาพร และ พินสุดา วงศ์อนันต์

บทเรียนจากการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศ
กฤชวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระบบการคมนาคมขนส่งทางรางของไทย
สกล บุญสิน

การพยากรณ์ความพึงพอใจของพนักงานต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์การที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิต
มานพ ชูนิล

เครือข่ายการบริหารงานภาครัฐสำหรับการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกของไทย
สุธัญวัฒน์ เวชวงศ์วาน และ อุทัย เลาหวิเชียร

http://www.gspajournal.com

วารสาร รัฐประศาสนศาสตร์
Thai Journal of Public Administration

Volume 15 • Number 2 • July-December 2017

บทบรรณาธิการ 1

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง
บรรเจิด สิงคะเนติ และ ดารุณี พุ่มแก้ว 3

การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร
อโณทัย วัฒนาพร และ พีนสุดา วงค์อนันต์ 25

บทเรียนจากการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศ
กฤชวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์ 57

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระบบการคมนาคมขนส่งทางรางของไทย
สกล บุญสิน 79

การพยากรณ์ความพึงพอใจของพนักงานต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์การที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิต
มานพ ชูนิล 111

เครือข่ายการบริหารงานภาครัฐสำหรับการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกของไทย
สุธัญวัฒน์ เวชวงศ์วาน และ อุทัย เลาหวิเชียร 137

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง*

บรรเจิด สิงคะเนติ**
ดารุณี พุ่มแก้ว***

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปี พ.ศ. 2559-2560 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งคือ 1) การสัมภาษณ์ โดยแบ่งผู้ให้สัมภาษณ์ออกเป็น 4 กลุ่มคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักการเมืองท้องถิ่น และผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาหลักของการคลังท้องถิ่นคือ 1) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้โดยสัดส่วนของรายได้จากแต่ละแหล่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถสะท้อนถึงการพึ่งพาตนเองและความเป็นอิสระทางการคลัง 2) ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นหลายฉบับที่ยังล้าสมัย และยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติในการหารายได้แหล่งใหม่ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง เช่น การบริหารจัดการ บุคลากร หรือปัญหาจากตัวประชาชนผู้เสียภาษี 4) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่วิธีการจัดสรรยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่เพียงพอเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งความล่าช้าในการจัดสรร การไม่สามารถคาดการณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่แน่นอนได้ รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีการเมืองเข้าแทรกแซง 5) ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่เข้มข้นในเชิงเนื้อหาและวิธีการที่หลากหลาย รวมทั้งปัญหาการตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: การคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยโครงการ “ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า” ทุนวิจัยเมธีวิจัยอาวุโส จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ผ่านศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2559-2561

** คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

อีเมล: pk_darunee@hotmail.com

Problems of Local Public Finance in Thailand

Banjerd Singkaneti*
Darunee Pumkaew**

Abstract

This study aims to explore the local public finance problems in Thailand. Data were collected from four groups: government officials, experts, local politicians, and local government officials. In addition, data from local budget allocation documents were also analyzed. Results indicate that local administrative organizations face five main problems. The first problem is the structure of local revenue as the proportion of revenue from each source does not reflect local fiscal self-reliance and fiscal autonomy. Second, many laws on local fiscal issues are still outdated and there is no clear legislation regarding revenue source for local administrative organizations. In addition, there are problems with regulations and methods for generating new revenue sources. Third, there are problems resulting from the local administrative organizations' inability to develop their fiscal system, such as problems with the management system, local staff, and taxpayers. Fourth, there is the problem of budget allocation, especially with regard to the system of intergovernmental grant allocation which does not have mechanisms to ensure fiscal equality. Furthermore, the allocation is often delayed, unpredictable and, for specific grants, susceptible to political intervention. The last problem is budget setting as there is a lack of content-rich public participation in local budgeting process and little diversity in the participation method, as well as shortcomings in the budget auditing process of local administrative organizations.

Keywords: Local public finance, local administrative organization

* Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA).

** Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University.

E-mail: pk_darunee@hotmail.com

บทนำ

การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการที่รัฐบาลส่วนกลางได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในการจัดหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการบริหารงานคลัง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลส่วนกลางตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับประเทศไทย การกระจายอำนาจทางการคลังเริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 การดำเนินการการกระจายอำนาจทางการคลังชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญที่ครอบคลุมถึงการกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้สุทธิของรัฐบาลโดยกำหนดให้สัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมา มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 เรียกว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างได้รับการจัดสรรรายได้และบริหารการใช้จ่ายเงินเพื่อทำงานตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายังคงพบว่า การจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมีปัญหาและอุปสรรคหลายอย่าง โดยเฉพาะปัญหาด้านการคลัง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการตรวจสอบปัญหาที่เกิดเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ดีและสามารถพัฒนาท้องถิ่นของตนได้

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการคลังท้องถิ่นในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งคือ จากเอกสารและการสัมภาษณ์

1) งานวิจัย วิเคราะห์สภาพการณ์ทางการคลังจากเอกสารการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น

2) งานวิจัยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเก็บข้อมูลในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2559 - มีนาคม 2560

แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังจะบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงได้ การดำเนินการการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นต้องคำนึงถึงหลักอย่างน้อย 4 ประการ (Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, B.E. 2557) คือ

1) หลักความเป็นอิสระทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบจัดหารายได้และการจัดทำงบประมาณเป็นของตนเองโดยแยกจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ด้านคือ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านงบประมาณ (Beer-Toth, 2009) ด้านรายได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในด้านการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการจัดหารายได้อื่น ๆ เป็นของตนเองโดยต้องสามารถจัดหารายได้ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างอิสระ ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยที่สุด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องรับเงินจากรัฐส่วนกลางเป็นหลักย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้จ่ายที่ต้องถูกควบคุมหรือสั่งการจากรัฐส่วนกลางซึ่งทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อความต้องการของรัฐส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สำหรับด้านที่สอง ด้านรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดลักษณะและขนาดของรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินของตน ประการสุดท้าย ด้านการจัดทำงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำกับดูแล แต่ไม่ควรเข้าไปกำหนดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจกู้ยืมตามความเหมาะสมแก่ความต้องการของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ Oates (1972) เห็นว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยทางตรง โดยพลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้อย่างเพียงพอ โดยมีความสามารถในการหารายได้จากฐานภาษีของท้องถิ่น ซึ่งฐานภาษีควรมีหลากหลายประเภท และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

3) หลักความรับผิดชอบทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยทางการคลังให้มีความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย และสามารถกระจายผลประโยชน์และภาระค่าใช้จ่ายภายในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเป็นธรรม

4) หลักความเสมอภาคทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องไม่มีความแตกต่างทางการคลังหรือมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังมาก

ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการ มีความสำคัญซึ่งนอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคต่าง ๆ

บทวิเคราะห์: ปัญหาทางการคลังท้องถิ่น

ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 30(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้พบว่า

1) ถึงแม้ว่าโดยภาพรวมของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลประมาณร้อยละ 10 แต่ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2560) มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 29.36 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ตารางที่ 1) (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ 687,891.61 ล้านบาท ในขณะที่รายได้สุทธิของรัฐบาล 2,343,000 ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม พบว่าสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่บรรลุสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ทั้งนี้ ในต่างประเทศบางประเทศมีการจัดสรรรายได้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่มากกว่ารัฐบาลกลาง เช่น ประเทศจีน สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 30:70 ในขณะที่ญี่ปุ่นมีสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 47:53 (ข้อมูลในปี 2009) ทั้งนี้ ประเทศไทยสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลางยังคงมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย

ตารางที่ 1. สัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2540-2560

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล			
ปี	**ร้อยละ**	**ปี**	**ร้อยละ**
2540	11.13	2551	25.20
2541	13.10	2552	25.82
2542	14.22	2553	25.26
2543	12.63	2554	26.14
2544	20.68	2555	26.77
2545	21.88	2556	27.27
2546	22.19	2557	27.37
2547	22.75	2558	27.80
2548	23.50	2559	28.16
2549	24.05	2560	29.36
2050	25.17		

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E. 2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E. 2560)

2) ถึงแม้ว่า สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในทุกปี แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนั้น มีการเพิ่มจากรายได้เงินอุดหนุนเป็นหลักกล่าวคือ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 สัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ร้อยละ 41.03 ในปี พ.ศ. 2553 ร้อยละ 40.32 ในปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 41.72 ในปี พ.ศ. 2555 และร้อยละ 41.30 ในปี พ.ศ. 2556 (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2542-2560

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้ของ อปท.	ปี															
	2542	%	**2543**	%	**2544**	%	**2545**	%	**2546**	%	**2547**	%	**2548**	%	**2549**	%
1. รายได้จัดเก็บเอง	17,516.80	17.92	19,475.30	19.51	17,701.88	11.08	21,084.47	11.99	22,258.28	12.09	24,786.27	10.24	27,018.00	9.20	29,110.41	8.90
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	42,731.60	43.72	45,527.50	45.62	55,651.90	34.84	58,143.52	33.06	60,217.71	32.72	82,623.37	34.15	102,520.34	34.90	110,189.59	33.69
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	-		-		12,669.00	7.93	19,349.00	11.00	35,504.44	19.29	43,100.00	17.81	49,000.00	16.68	61,800.00	18.89
4. เงินอุดหนุน	**37,499.30**	**38.36**	**34,800.00**	**34.87**	**73,729.80**	**46.15**	**77,273.30**	**43.94**	**66,085.72**	**35.90**	**91,438.00**	**37.79**	**115,210.70**	**39.22**	**126,013.00**	**38.52**
รายได้รวมของ อปท.	97,747.70		99,802.80		159,752.58		175,850.29		184,066.15		241,947.64		293,749.04		327,113.00	
รายได้สุทธิของรัฐบาล	708,826.00		749,945.00		772,574.00		803,651.00		829,495.56		1,063,600.00		1,250,000.00		1,360,000.00	
สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)	13.79		13.31		20.68		21.88		22.19		22.75		23.5		24.05	

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E.2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2543-2560)

ตารางที่ 2. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2542-2560 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้ของ อปท.	ปี													
	2550	%	**2551**	%	**2552**	%	**2553**	%	**2554**	%	**2555**	%	**2556**	%
1. รายได้จัดเก็บเอง	32,021.45	8.96	35,223.60	9.35	38,745.96	9.35	29,110.41	8.54	38,745.96	8.98	46,529.72	8.78	50,281.54	8.78
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	120,728.70	33.78	128,676.40	34.16	140,679.27	33.95	126,589.59	37.12	148,109.04	34.34	175,457.28	33.11	187,988.46	32.83
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	65,300.00	18.27	65,000.00	17.25	71,900.00	17.35	45,400.00	13.31	70,500.00	16.35	86,900.00	16.4	97,900.00	17.10
4. เงินอุดหนุน	**139,374.00**	**38.99**	**147,840.00**	**39.24**	**163,057.00**	**39.35**	**139,895.18**	**41.03**	**173,900.00**	**40.32**	**221,091.79**	**41.72**	**236,500.00**	**41.30**
รายได้รวมของ อปท.	357,424.15	100.00	376,740.00	100.00	414,382.23	100.00	340,995.18	100.00	431,255.00	100.00	529,978.79	100.00	572,670.00	100.00
รายได้สุทธิของรัฐบาล	1,420,000.00		1,495,000.00		1,604,640.00		1,350,000.00		1,650,000.00		1,980,000.00		2,100,000.00	
สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)	25.17		25.20		25.82		25.26		26.14		26.77		27.27	

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E. 2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2543-2560)

ตารางที่ 2. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2542-2560 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้ของ อปท.	ปี							
	2557	%	2558	%	2559	%	2560	%
1.รายได้จัดเก็บเอง	56,306.25	9.04	61,458.00	9.51	70,000.00	10.67	112,000.00	16.28
2.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	203,818.75	32.74	218,222.00	33.76	218,940.00	33.36	218,800.00	31.81
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	109,000.00	17.51	109,000.00	16.86	109,000.00	16.61	111,000.00	16.14
4. เงินอุดหนุน	**253,500.00**	**40.71**	**257,663.78**	**39.86**	**258,298.00**	**39.36**	**246,091.62**	**35.77**
รายได้รวมของ อปท.	622,625.00	100.00	646,343.78	100.00	656,238.00	100.00	687,891.62	100.00
รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,275,000.00		2,325,000.00		2,330,000.00		2,343,000.00	
สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)		27.37		27.80		28.16		29.36

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E. 2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2543-2560)

3) ความไม่สมดุลของสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนตามหลักเกณฑ์ สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะจำกัดดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงิน ถึงแม้รัฐบาลมีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น แต่กลับพบว่า สัดส่วนของจำนวนเงินในการจัดสรรนั้นมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนในช่วงปี พ.ศ. 2554-2556 และมีจำนวนที่มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2556 (ตารางที่ 3) ซึ่งตามหลักสากลสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปควรมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ปรับลดลงในช่วงรัฐบาลประยุทธ์คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2560

ตารางที่ 3. สัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2549-2560

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไป	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั้งหมด*
2549	98,657.00	89.50	11,556.00	10.48	110,213.00
2550	114,293.00	92.48	9,281.00	7.51	123,574.00
2551	109,997.00	83.91	21,077.00	16.08	131,074.00
2552	104,099.00	77.34	30,484.00	22.65	134,583.42
2553	74,271.00	59.24	51,091.30	39.24	125,363.04
2554	80,029.00	48.69	84,303.87	51.30	164,332.87
2555	85,695.00	41.76	119,497.08	58.23	205,192.08
2556	104,444.85	47.57	115,074.89	52.42	219,519.74
2557	126,967.51	53.77	109,121.26	46.22	236,088.77
2558	209,731.85	87.16	30,869.70	12.83	240,601.55
2559	203,697.39	85.89	33,457.15	14.10	237,154.54
2560	207,352.62	93.15	15,234.06	6.84	222,586.69

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E. 2552-2560) สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (B.E. 2556)

*ยอดเงินอุดหนุนรวมที่จัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ไม่นับรวม กทม. และพัทยา)

เงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีผลกระทบที่แตกต่างกันต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ 1) ด้านความเป็นอิสระพบว่า ระดับหรือความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้น เงินอุดหนุนทั่วไปจะมีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปมีความยืดหยุ่นและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินได้เอง ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมาพร้อมกับเงื่อนไขการใช้เงิน ทำให้มีการทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความยืดหยุ่น ความมีประสิทธิภาพทางการคลัง และความเสมอภาคทางการคลัง 2) ด้านการตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะกัดกร่อนความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความต้องการของท้องถิ่น (Kitchen, 2007) นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้ผู้จ่ายภาษียากที่จะแสดงออกซึ่งสิ่งที่ตนต้องการได้ 3) การเข้าถึงงบประมาณ (หรือทรัพยากร) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ ยากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยทั่วไปจะมีความซับซ้อนมาก ทำให้ท้องถิ่นเล็ก ๆ อาจไม่สามารถหรือมีความเชี่ยวชาญในการเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับแต่ละโครงการจะมีสูตรและเกณฑ์ที่แตกต่างกันซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนและความซับซ้อนของการใช้งานแก่ผู้ใช้เงินในโครงการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

4) เงินอุดหนุนของไทยมีลักษณะจำกัดความเป็นอิสระทางการคลังสูง เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนมากมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน กล่าวคือ 1) รัฐจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล 2) เงินอุดหนุนทั่วไป ถึงแม้ว่า ตามหลักการ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่กลับพบว่าเงินอุดหนุนทั่วไปของไทยถูกแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดจุดประสงค์ และ (2) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระในการใช้เงินเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อคำนวณจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดที่มาพร้อมเงื่อนไข (เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) พบว่ามีถึงร้อยละ 70 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด (ตารางที่ 4) ซึ่งถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดสภาพความเป็นอิสระในการใช้เงินจากเงินอุดหนุนสูง ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินอุดหนุนไปใช้มีเพียงประมาณร้อยละ 30 ของรายได้เงินอุดหนุนทั้งหมด

ตารางที่ 4. สัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ระหว่างปี 2552-2560

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ
2552	57,233.60	42.5	46,866.19	34.8	30,484.63	22.65
2553	29,062.62	23.1	45,209.11	36.0	51,091.30	39.24
2554	52,062.62	31.6	27,966.38	17.0	84,303.87	51.30
2555	55,768.89	27.1	29,926.11	14.5	119,497.08	58.23
2556	61,635.16	28.1	42,809.69	19.5	115,074.89	52.42
2557	61,635.16	24.3	65,332.35	25.7	109,121.26	46.22
2558	58,030.87	22.5	151,703.88	58.8	30,869.70	12.83
2559	47,618.46	18.4	156,078.41	60.4	33.457.15	14.10
2560	49,355.04	20.7	157,997.58	66.5	15,234.06	6.84

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E. 2552-2560)

5) นอกจากเงินอุดหนุนที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แหล่งรายได้ลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพิงคือ รายได้จากการจัดสรรจากรัฐทั้งภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และที่รัฐแบ่งให้ (รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ค่าภาคหลวงแร่ปิโตรเลียม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น) สำหรับรายได้ภาษีจากรัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้จากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ประมาณร้อยละ 30 และพึ่งพารายได้จากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ประมาณร้อยละ 20 (ตารางที่ 2) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพิงรายได้จากรัฐจัดเก็บให้และรัฐแบ่งให้รวมประมาณร้อยละ 50

6) ในขณะที่รายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่มีจำนวนสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบจากรายได้ทั้ง 4 แหล่ง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 จากรายได้ทั้งหมด ถึงแม้จะสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นในแต่ละปีแต่เป็นอัตราการเพิ่มที่น้อย (ตารางที่ 2) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ พบว่ายังคงมีสัดส่วนที่น้อย กล่าวคือ ประเทศจีน มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดประมาณร้อยละ 47.5 ประเทศญี่ปุ่น ร้อยละ 42 (Tangkitvanich & Aunhake, B.E. 2559) ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องขึ้นกับการจัดสรรรายได้หรือการจัดเก็บรายได้จากรัฐบาลโดยไม่สามารถมีแหล่งรายได้ของตนเองที่มากพอ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางการคลังได้

7) ปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะได้รับการจัดสรร ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงรายได้กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ แหล่งรายได้ไม่มีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และนอกจากนี้ โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

ปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบท ทั้งนี้ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน นำไปสู่ความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่กลับพบว่า อปท. ทั้งสองชนิดกลับมีโครงสร้างทางรายได้ที่ไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ จากงานวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (B.E. 2557) พบว่าการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจของไทยทำให้ฐานภาษีท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพ เขตปริมณฑล ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเชิงมิติพื้นที่ที่สูง

ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ซึ่งประกอบไปด้วย 1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 73 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 66 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดในมาตรา 82 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติ กฎหมายเฉพาะดังกล่าว เช่น ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นหลายฉบับยังไม่ปรับให้เหมาะสมหรือทันกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะมีกฎหมายเฉพาะที่รองรับนั้นปรากฏว่า กฎหมายเฉพาะดังกล่าวนั้นมีการบัญญัติไว้อย่างยาวนานไม่มีการแก้ไขปรับปรุง เช่น ภาษีป้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ภาษีบำรุงท้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และภาษีโรงเรือนและที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นต้น

2) การไม่มีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องอิงหรืออาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแม่บท ซึ่งต้องออกข้อบัญญัติไม่เกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะต้องอ้างอิงอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

3) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

4) การสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ยังคงมีปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติ เช่น การทำเทศพาณิชย์ ซึ่งถูกตีความโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าขัดต่อกฎระเบียบทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ ข้อจำกัดในการลงทุน การทำกำไร เนื่องจากการตีความที่แคบเกินไปว่าเป็นการแข่งขันกับเอกชน เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดเคานเตอร์เซอร์วิส (counter service) เพื่อหารายได้เข้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดทำโรงไฟฟ้าเองได้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางรายได้จึงเกิดได้ยาก เพราะทำให้ท้องถิ่นมองว่ามีความเสี่ยงกับตน เพราะอาจขัดต่อระเบียบที่อาจทำให้ผู้บริหารติดคุกได้ หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนวัตกรรมทางด้านการหารายได้ ผู้บริหารจะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เช่น อาจจะต้องทำเรื่องสอบถามไปยังหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความล่าช้าในการรอคำตอบ เป็นต้น

5) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และรวมถึงอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความอิสระในการกำหนดรายได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเลือกใช้เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นฐานเศรษฐกิจของตน ทั้งนี้ แหล่งรายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะขาดความยืดหยุ่น โดยไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

6) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาษีมีกฎหมายรองรับและมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีแต่ไม่ยอมจ่ายภาษีนั้นมีปัญหาการบังคับใช้ กล่าวคือ ในกรณีของภาษีของโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้มาตรการกับผู้ที่ไม่ชำระภาษีได้หลายมาตรการคือ (1) การจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้ไม่ชำระภาษีให้มาให้ถ้อยคำหรือนำเอกสารมาตรวจสอบ (2) การทำหนังสือแจ้งเตือนเพื่อให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษี (3) การสั่งให้ผู้ที่ไม่ชำระภาษีมาเข้ากระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย และ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ทั้งนี้ มาตรการการยึด อายัดหรือขายทอดตลาดไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับผู้ที่ไม่ชำระภาษีเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า การใช้มาตรการดังกล่าวทำได้ยากเนื่องจาก (1) ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติและมีความยุ่งยากซับซ้อน (2) ผู้นำท้องถิ่นเลือกที่จะไม่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวเนื่องจากกระทบต่อฐานเสียง ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพให้เอื้อต่อการบังคับใช้ให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษีตามหน้าที่ของตน

ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง

1) ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงใช้วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้แจ้งรายละเอียดทรัพย์สิน ถึงแม้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAX 3000) และโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศ

ภูมิศาสตร์ (LTAX GIS) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้เพื่อให้มีความสะดวก รวดเร็ว และพัฒนาให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความถูกต้องและเป็นธรรม แต่ในระดับปฏิบัติการยังไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะในการจัดทำแผนที่ต้องใช้บุคลากร งบประมาณ และเวลาค่อนข้างมาก นอกจากนี้ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับชำระภาษี ขาดการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อำนวยความสะดวกในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดงบประมาณในการจัดหาเทคโนโลยี เพราะงบประมาณส่วนมากจะใช้ไปกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ทำให้ขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่น้อย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้หลักมาจากเงินภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ จึงไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของตน

2) ปัญหาบุคลากร กล่าวคือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญ ขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษีและขาดกลไกในการกระตุ้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บ ปัจจัยของผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้บริหารของท้องถิ่นไม่ต้องการเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากกลัวเสียฐานเสียงทางการเมือง เช่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการละเว้นการเก็บภาษีที่ดินหรือจัดเก็บในอัตราที่น้อย เพราะนายต้องการรักษาฐานเสียง ถึงแม้จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เป็นต้น

3) ปัญหาจากประชาชนผู้เสียภาษี เช่น ปัญหาการพยายามเลี่ยงภาษีของประชาชนที่พยายามจะจ่ายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การพยายามใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษี หรือพยายามหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษี

ปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีเงินอุดหนุน

1) ปัญหาวิธีการการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกว่า สร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือความเสมอภาคในแนวราบ (horizontal equalization) เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และการถ่ายโอนรายได้มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความต้องการ ต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และความสามารถที่ต่างกันในการสร้างรายได้ รวมทั้งโครงสร้างเงินรายได้ของท้องถิ่นยังไม่สามารถสนับสนุนการทำหน้าที่ของท้องถิ่นได้เต็มที่ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาวะความแตกต่างทางการคลังหรือช่องว่างทางการคลัง เงินอุดหนุนจึงมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการคลังเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความรับผิดชอบด้านรายได้และด้านรายจ่ายองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากการจัดสรรเงินอุดหนุนขาดหลักของความเสมอภาคจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างน้อย 3 ประการ (Martinez-Vazquez & Boex, 2001) กล่าวคือ (1) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้ที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของท้องถิ่นในระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่

พึงประสงค์หรือมาตรฐานในระดับชาติ ประชาชนในประเทศเดียวกันแต่อาศัยในพื้นที่ที่ต่างกันอาจได้รับบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน (2) ทำให้ไม่สามารถลดความแตกต่างทางการคลังในแนวราบของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีความต้องการทางการเงินสูง (greater fiscal need) และมีความสามารถในการจัดหารายได้ต่ำ (smaller fiscal capacity) (3) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางการคลังได้ เช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความพยายามทางการคลัง (fiscal efforts) หรือรัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของรัฐบาลในระดับชาติได้

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) โดยพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึง เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังแตกต่างกัน และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการโครงการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 สถานะทางการคลังขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีลักษณะพึ่งพาความช่วยเหลือทางด้านการเงินจากรัฐบาลเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าร้อยละ 40 เพื่อไม่ให้เงินอุดหนุนเป็นเพียงมาตรการการเสริมรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าการสร้างความเท่าเทียมกันทางการคลัง ดังนั้น วิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจึงมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุน

การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่สามารถนำไปสู่ความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันพบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนมีปัญหาเรื่องเกณฑ์ในการจัดสรร การจัดสรรเงินอุดหนุนมีการใช้เกณฑ์อย่างง่ายโดยใช้จำนวนของประชากรเป็นหลักหรือจัดสรรรายได้ต่อหัวและขนาดของพื้นที่ในการคำนวณการจัดสรร ทั้งนี้ ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามปรับวิธีการจัดสรรแต่ยังคงพบว่าวิธีเหล่านั้นยังคงใช้เกณฑ์การจัดสรรที่ขาดมิติมุมมองด้านความเท่าเทียม (สภาพเศรษฐกิจและสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันส่งผลต่อศักยภาพในการหารายได้และภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น จำนวนประชากรแฝง เป็นต้น) ทำให้จำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะกับสถานการณ์ปัจจุบันรวมทั้งในอนาคต

ปัญหาการขาดข้อมูลสถิติในระดับท้องถิ่นที่ใช้ประกอบการจัดสรรเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ครอบคลุมถึงตัวชี้วัดที่หลากหลาย เนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นที่เพียงพอเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการจัดสรรเงิน เนื่องจากข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีการเก็บหรือมีการบันทึกข้อมูลน้อยมาก หรือหากมีการเก็บข้อมูลก็เป็นการเก็บอย่างไม่เป็นระบบ เก็บข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุมครบทุกพื้นที่ และข้อมูลที่จัดเก็บก็อยู่กระจัดกระจาย ทั้งนี้ เนื่องจาก (1) ไม่มีหน่วยงานสถิติหรือตำแหน่งนักสถิติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำ

ระบบข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่น (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการด้านข้อมูล ดังนั้น หากผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อมูลสถิติก็จะไม่มีการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และการดำเนินการประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล (3) นอกจากนี้ ยังไม่มีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้มีการรวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่แหล่งเดียวกัน เพื่อความสะดวกต่อการสืบค้นและสามารถนำข้อมูลดิบจากทุกส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำการวิเคราะห์ (4) ประการต่อมาพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะหน่วยราชการส่วนกลางที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นร้องขอข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องและเป็นบางครั้งบางคราว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการจัดเก็บหรือไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลส่วนนั้นอย่างต่อเนื่อง

2) ปัญหาประการต่อมาคือ ความไม่แน่นอนของจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดการณ์หรือพยากรณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรได้ยาก โดยจำนวนเงินอุดหนุนอาจถูกลดจำนวนตามสภาวะเศรษฐกิจของชาติและเศรษฐกิจระดับโลกที่ไม่สามารถควบคุมได้ หรืออาจลดตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยลงเนื่องจากรัฐบาลได้จัดสรรเงินส่วนหนึ่งไปให้ท้องที่บริหารจัดการเพื่อเป็นการกระตุ้นการทำงานในพื้นที่โดยผ่านผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น รัฐบาลไม่มีกฎหมายที่กำหนดแหล่งเงินของเงินอุดหนุนอย่างแน่ชัด รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนในแต่ละปี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยากที่จะทำการประมาณการรายรับหรือคาดการณ์ถึงจำนวนเงินที่จะได้รับ โดยส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำได้เพียงทำการประมาณการโดยตั้งงบประมานให้ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา ซึ่งผลกระทบจากการคาดการณ์ไม่ได้ของเงินอุดหนุนส่งผลกระทบโดยตรงต่อแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ (เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น) ซึ่งมีการจัดสรรที่ล่าช้าไปกว่าระยะเวลาที่กำหนดกรอบการทำกิจกรรมซึ่งกระทบกับการจัดทำโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินสำรองไปใช้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหนังสือชี้แจงสาเหตุการใช้จ่ายเงินสำรองแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ในบางครั้งพบว่า เงินอุดหนุนจะถูกจัดสรรมาในช่วงใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการไม่ทัน

4) ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ทั้งนี้ ในปี 2554-2556 ยอดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะจำกัดดุลยพินิจหรืออิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงิน ทั้งนี้

การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมีลักษณะ (1) การได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมาจากการต่อรองทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนั้น ในช่วงก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนมักจะเห็นการวิ่งเต้นทางการเมืองเพื่อของบประมาณเงินอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองมักมีโอกาสได้รับการจัดสรรงบเป็นพิเศษ นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้วิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจงบประมาณแล้ว บางครั้งจะมีลักษณะที่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงมาในพื้นที่เพื่อหาพื้นที่ที่ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงมาให้ ถ้าพื้นที่ใดสนใจอาจมีการต่อรองเจรจาให้ผลประโยชน์ลงตัว แล้วผันงบเฉพาะกิจนั้นลงมาให้ ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงเป็นการต่อรองสัดส่วนรายได้ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการมากกว่าตามความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังคงมีวิธีปฏิบัติในลักษณะงบประมาณของผู้แทนราษฎร (หรือเรียกว่า งบ ส.ส.) นักเมืองในระดับชาติซึ่งเป็นตัวแทนจากพื้นที่นั้น ๆ จะพยายามผันงบประมาณของเงินอุดหนุนลงในเขตเลือกตั้งของตนเองเพื่อพัฒนาเขตเลือกตั้งของตน โดยการผลักดันหรือสั่งการอย่างไม่เป็นทางการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณอนุมัติงบไปยังพื้นที่การเลือกตั้งของตน ทั้งนี้ หาก ส.ส. ในเขตพื้นที่นั้น ๆ สามารถผันงบประมาณลงไปยังพื้นที่ฐานเสียงของตนได้แล้ว ก็จะก่อให้เกิดความนิยมในตัว ส.ส. ผู้นั้น นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังสามารถแจกจ่ายไปสู่หัวคะแนนที่สามารถทำการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบงานรับเหมาก่อสร้าง เช่น ก่อสร้างถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น ซึ่งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดงบประมาณซึ่งก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณและสร้างความสูญเสียแก่รัฐ

นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังมีปัญหาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากเป็นโครงการในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น รัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีโครงการแฝงของรัฐบาลผ่านเงินอุดหนุนมาให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ เงิน อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน) และเงินค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน ทำให้ยอดการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนมีจำนวนมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้นำส่งเงินแต่ไม่สามารถใช้เงินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือแก้ปัญหาในพื้นที่ได้หรือไม่สามารถจัดหาบริการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้

ดังนั้น จากสภาพปัญหาของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งการแก้ไขคือการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของท้องถิ่น ระบบฐานข้อมูลจะเป็นเครื่องมือในการนำมากำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้เพื่อสร้างความสมดุลทางการคลังของท้องถิ่น สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก่อประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรอยู่บนพื้นฐานของ (1) ทำให้วัตถุประสงค์ในการใช้มีความชัดเจน (2) มีลักษณะที่ตรวจสอบหรือติดตาม (monitored)

และบังคับใช้ได้ (enforced) เพราะถ้าไม่สามารถติดตามตรวจสอบหรือบังคับใช้ได้จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การคอร์รัปชันได้ (Ahmad & Craig, 1997) (3) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรทำด้วยองค์กรที่เป็นกลางหรือคณะกรรมการเงินอุดหนุนโดยการจัดสรรเงินต้องไม่มีผลมาจากการต่อรองทางการเมือง

ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีปัญหาดังนี้คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสียงในกระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะเพิ่มขึ้น การจัดทำงบประมาณจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น และเป็นช่องทางการส่งเสริมกลไกการตรวจสอบและการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณยังไม่เข้มข้นมากพอจะสามารถหนุนเสริมการจัดทำแผนพัฒนา นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีรูปแบบที่หลากหลาย และเกิดขึ้นเฉพาะขั้นต้นที่ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการโครงการพัฒนาผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน

นอกจากนี้ ยังพบว่า การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนไม่พึ่งพาตนเอง คอยรับแต่ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น โครงการใดหรือภาระหน้าที่ใดที่ประชาชนทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เพียงจัดสรรงบประมาณไปให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องรอการจัดบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว

2) ปัญหาแผนการจัดบริการสาธารณะ โดยท้องถิ่นเน้นจัดทำโครงการภายใต้ความสมดุลของงบประมาณรายปี ทำให้เกิดความละเลยต่อผลสำเร็จของการจัดโครงการหรือบริการสาธารณะ หรือแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะในระยะยาว

3) ปัญหาด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุน เป็นต้น (2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 แต่กลับพบว่า รายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมาย เช่น การใช้วิธีการจ้างเหมา เป็นต้น ทั้งนี้ ลักษณะดังกล่าวทำให้งบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนาจึงมีอยู่น้อย

4) ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตรวจสอบการใช้จ่ายโดยภาคประชาชน กระบวนให้ประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบอาจมีบ้างในบางพื้นที่ คือประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เช่น การจัดซื้อรถเก็บขยะ ก็ให้ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นนายช่างมาร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการ

ตรวจสอบคือ หากไม่มีการอบรมประชาชนให้มีความรู้ที่ดีพออาจก่อให้เกิดความเสี่ยงกับประชาชนได้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หากมีความผิดเกิดขึ้น คณะกรรมการทุกคนก็ต้องรับความผิดทั้งหมดทุกคน ดังนั้น หากประชาชนบางคนไม่รู้หรือเข้าใจรายละเอียดหรือเทคนิคก็อาจสร้างปัญหาให้แก่ตัวประชาชนที่เข้าไปเป็นคณะกรรมการได้

ปัญหาจากการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีการยึดระเบียบที่เคร่งครัดและการตีความที่แคบ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณ เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดงานเกี่ยวกับการส่งเสริมวัฒนธรรม โดยการจัดแข่งเรือยาวประเพณี แต่ระเบียบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรมได้เฉพาะกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในพื้นที่เท่านั้น ฉะนั้นจึงทำให้การจัดงานทางวัฒนธรรมจึงจัดได้ยาก เนื่องจากระเบียบไม่เอื้อให้เรือแข่งขันจากพื้นที่อื่นหรือพื้นที่ใกล้เคียงเข้ามาร่วมกิจกรรมได้ หรือกรณีการฉีดยาให้กับสุนัข ตามระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถฉีดยาได้เฉพาะสุนัขจรจัดเท่านั้น ในขณะที่สุนัขมีเจ้าของต้องให้กรมปศุสัตว์เป็นผู้รับผิดชอบ แต่กรมปศุสัตว์ไม่มีงบประมาณเพียงพอ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉีดยาให้กับสุนัขเหล่านั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะพิจารณาว่าเป็นความผิด ไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การคลังส่วนท้องถิ่นมีปัญหาที่สำคัญคือ (1) ปัญหาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง (4) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณกรณีเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะบางประการสำหรับการคลังท้องถิ่นคือ ในอนาคตต้องมีการพัฒนาไปสู่การจัดทำงบประมาณโดยอาศัยฐานจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่การจัดทำงบประมาณฐานกรมเป็นเพียงส่วนเสริม เป็นการจัดทำงบประมาณที่กลับกับหลักการในปัจจุบันที่อาศัยฐานกรมเป็นหลัก ส่วนระดับพื้นที่เป็นเพียงส่วนเสริม การปรับเปลี่ยนฐานคิดใหม่โดยอาศัยฐานพื้นที่เป็นเป้าหมายในการทำภารกิจ นำไปสู่การจัดทำงบประมาณโดยอาศัยจังหวัดเป็นฐาน และนำไปสู่การประเมินโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในการประเมินจะทำให้เกิดความชัดเจนทั้งเป้าหมาย งบประมาณ บุคลากร การบริหารจัดการ และการประเมินผลความสำเร็จ

References

Ahmad, E., & Craig, J. (1997). Intergovernmental transfer. In Ter-Minassian, T. (Eds.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice.* Washington D.C.: International Monetary Fund.

Beer-Toth, K. (2009). *Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary.* Retrieved June, 7, 2017 from http://www.unifr.ch/ses/ses2007/uploads/Beer-TothK.

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (B.E. 2557). *Raingan Karnsuksa Chabub Sombun (Final Report) Krongkarn Suksa Wichai Puea Tittham Lae Pramoenpon Krankrachai Umnat Khong Thai.* Bangkok: Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office.

Fiscal Policy Office. (B.E. 2558). *Sadsuan Raidai Kong Ongkorn Pokkrong Suean Thongthin.* Retrieved January, 7 B.E. 2560 from http://www.fpo.go.th/fpodoc/การคลังท้องถิ่น%20FIT%20D108-119/สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.xlsx

Kitchen, H. (2007). Grants to small urban governments. In Boadway, R., & Shah, A. (ed.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice.* Washington D.C.: World Bank.

Martinez-Vazquez, J., & Boex, J. (2001). *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications, Part One: Theory and Concepts.* Atlanta, GA: World Bank Institute and the Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Oates W. (1972). *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee (ODLOC). (B.E. 2552-2560). *Ngoen Udnun Ti Chadsan Hai Ongkorn Pokkrong Suean Thongthin Pee Ngob Praman 2552-2560.* Retrieved May 16, B.E. 2560 from http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1569.

_____.(B.E. 2543-2560). *Tarang Sadsuean Kan Chadsan Raidai Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suean Thongthin Pee Ngob Praman 2543-2560.* Retrieved May 16, B.E.2560 from http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562.

_____.(B.E. 2560). *Tarang Priabtiab Sadsuan Raidai Pee 2549-2560.* Retrieved from April 17, B.E. 2560 from https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8B-WFpRSXhabmNSY3c/view.

Patmasiriwat, D. (B.E. 2557). Kwam lueamlam kankrang thongthin lae naewtang kan kayai raidai thongthin: Botsangkro kwamru chak khan wichai. In Pattamasiriwat, D. et al. Kankrang Thongthin: *Kan Kayai Than Raidai Lae Lod Kwam Lueamlam.* Bangkok: P. A. Living.

Tangkitvanich, S., & Aunhaket, I. (B.E. 2559). *Raingan TDRI Chabab Ti 118 August B.E. 2559: Kan Prabbotbat Pakrat Nai Kan Hai Borikan Satarana: Krachai Umnat Hai Thongthin Tudsinchai.*

The National Municipal League of Thailand. (B.E. 2556). *Kan Chadsan Ngob Praman Kae Ongkorn Pokkorn Suan Thongthin.* Retrieved January 7, B.E. 2560 from http://www.nmt.or.th/DocLib14/2554/chart_subsidies52.pdf.

ประเทศไทยในความ

คิด

ของเมธีวิจัยอาวุโส

(เล่ม 1)

สารบัญ

8 ภาษาไทย ภาษาชาติ: การเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวเพื่อธำรงอยู่ในโลกปัจจุบัน
อมรา ประสิทธิ์รัฐสินธุ์

34 เมื่อวัฒนธรรมเป็นทุนในบริบทเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และการท่องเที่ยว: ส่งเสริม สืบสาน สร้างสรรค์?
ศิราพร ณ ถลาง

74 รามเกียรติ์ ปรัชญา และคุณธรรม
ดวงมน จิตร์จำนงค์

98 ประวัติศาสตร์ความรัก: จากวรรณคดีไทยสู่โลกปัจจุบัน
ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์

128 กำเนิดและพัฒนาการของตลาดสดอีสาน
สุวิทย์ ธีรศาศวัต

158 การปันผลทางประชากรระยะที่ 3: ก้าวย่างสู่ สังคมสูงวัยระดับสูงสุด (Super-aged Society) ของไทย
เกื้อ วงศ์บุญสิน และ พัชราวลัย วงศ์บุญสิน

186 60 ปี แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย: โอกาสและความผิดพลาด
เมธี ครองแก้ว

212 จีนข้ามชาติในยุคโลกาภิวัตน์
ยศ สันตสมบัติ

234 การไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: จุดเริ่มต้นของการสร้างวัฒนธรรมต้านโกง
นันทวัฒน์ บรมานันท์

252 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
บรรเจิด สิงคะเนติ

10

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

บรรเจิด สิงคะเนติ

1. บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นประเด็นพื้นฐานที่เกี่ยวโยงกับการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดมีการจัดส่วนการบริหารราชการแผ่นหลากหลายรูปแบบในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น (ซึ่งมีการซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มจังหวัดบูรณาการ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่ของการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ในบทความฉบับนี้มิได้มุ่งศึกษาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม หากแต่มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวเฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีปัญหาความท้าทายหลายประการที่ต้องการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ในที่นี้จะได้กล่าวถึง 1. สภาพปัญหาพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการแผ่นดินไทยในมิติสังคมวัฒนธรรม และ 4. การปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. สภาพปัญหาพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนถิ่นในมิติต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ ห้าด้าน กล่าวคือ 1) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2) อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 4) การคลังส่วนท้องถิ่น และ 5) การกำกับดูแลการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแต่ละประเด็นปัญหามีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาในทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยปัญหาที่สำคัญ คือ ก. ปัญหาการกำหนดพื้นที่มีความทับซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ข. ปัญหาความไม่เหมาะสมของการจัดโครงสร้างระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และ ค. ปัญหาการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาที่สำคัญคือ ก. ปัญหากระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ง. ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีปัญหาที่สำคัญคือ ก. ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (อรทัย ก๊กผล และสุมามาลย์ ชาวนา, 2550, หน้า 22) ข. ปัญหาที่เกิดจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (อภิชาต สถิตนิรามัย, 2555, หน้า 79–80) ค. ปัญหาความไม่อิสระในการบริหารงานบุคคล (ภาณุ ธรรมสุวรรณ, ปาริฉัตร ตู้ดำ และ ธีรพร ทองขะโชค, 2552, หน้า 292) และ ง. ปัญหาเนื่องด้วยระบบอุปถัมภ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น

4) การคลังส่วนท้องถิ่น ปัญหาการคลังส่วนท้องถิ่นมีปัญหาที่สำคัญคือ ก. ปัญหาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง ง. ปัญหาการจัดสรรงบประมาณกรณีเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2557, หน้า 16–17) และ จ. ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีปัญหาที่สำคัญคือ ก. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข. ปัญหาการขาดมาตรฐานและเอกภาพในการกำกับดูแล ค. ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล ง. ปัญหาการไม่ยึดหลักกฎหมายในการใช้กลไกกฎหมายในฐานะฐานอำนาจในการกำกับดูแล จ. ปัญหาการกำกับดูแลตามระเบียบข้อบังคับที่ไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยตรง และ ฉ. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีปัญหาในหลายมิติ เช่น มิติของขนาดพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิติช่องทางการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิติของฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัดและขาดความหลากหลาย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน

สภาพปัญหาดังกล่าวมีความสืบเนื่องมาจากพัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประเด็นปัญหาการแยกงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ สภาพปัญหาพื้นฐานดังกล่าวเป็นประเด็นความท้าทายของการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างยิ่ง

3. ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ในภาวะที่ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในภาวะที่จะถอยหลังก็ลำบากแต่จะเดินไปข้างหน้าก็ยังขาดทิศทางที่ชัดเจน ปัญหาที่ถาโถมเข้ามาคือความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีมิติของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญห้ามิติดังนี้ 1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization) 2) ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization) 3) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization) 4) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ecologicalization) 5) ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization) ความเปลี่ยนแปลงทั้งห้าประการนี้เป็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของโลกที่ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมโลก ภูมิภาคต่างประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เป็นองคาพยพที่ครอบคลุมพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด ความเปลี่ยนแปลงทั้งห้ามิติจึงส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

1) ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (capitalization)

ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีมิติเกิดขึ้นในระดับภูมิภาค เป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ เป็นความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่เป็นผู้รับผลของความเปลี่ยนแปลง ในภาวะที่ประเทศในโลกนี้ต่างอาศัยระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจ การแข่งขันกันอย่างรุนแรงในทางเศรษฐกิจจึงเป็นมิติของความเปลี่ยนแปลงที่ย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการขยายตัวของเมืองชายแดนทั้งหลายที่

มีการเชื่อมต่อในทางคมนาคม และการเคลื่อนย้ายของผู้คน ประเด็นเหล่านี้มีผลสำคัญต่อการบริหารจัดการในระดับพื้นที่

2) ความเปลี่ยนในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (urbanization)

โดยที่การพัฒนาสู่ความเป็นเมืองมักมีปัจจัยมาจากปัจจัยภายนอกที่เกินอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค หรือเกิดจากระบบโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงในระดับภูมิภาค ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้พัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น มิติของท้องถิ่นซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ จะมีบทบาทเพียงใดในการวางผังเมืองหรือจัดการบริหารเมืองในพื้นที่ของตน เพราะการกำหนดความเป็นไปของโครงการขนาดใหญ่ในระดับภูมิภาค หรือระบบเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเป็นเรื่องของรัฐบาล หรือกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ก็เป็นเรื่องของส่วนกลางที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดความเป็นไปของพื้นที่ต่างๆ ความต้องการของท้องถิ่นกับการจัดวางผังเมือง (อนุวงศ์ ชาบุตร, 2553) และการบริหารจัดการเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องการพื้นที่หรือการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่น (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ, 2558)

3) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (medicalization)

ความเปลี่ยนแปลในมิติทางสาธารณสุขเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของผู้คน ซึ่งมีมิติของความเปลี่ยนแปลงในหลายประการ กล่าวคือ การที่มีการดูแลสุขภาพของผู้คนดีขึ้นจากระบบสาธารณสุขทั้งหลาย ส่งผลให้ผู้คนมีชีวิตยืนยาวขึ้น อีกไม่นานประเทศไทยก็จะเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ การเตรียมการเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องเตรียมการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล ชุมชน สังคม ระบบสวัสดิการและการคุ้มครองของรัฐต่อผู้สูงอายุ (World Health Organization, 2015) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาคราชการส่วนหนึ่งที่จะต้องเผชิญกับสภาพการณ์ดังกล่าว เพราะผู้สูงอายุทั้งหลายย่อมต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรทางพื้นที่จึงต้องเป็นองค์กรที่รองรับการดำรงอยู่ของผู้คนทั้งหลาย รวมทั้งบรรดาผู้สูงอายุทั้งหลายด้วย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2557) ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของ

ผู้คนจึงเป็นมิติของความเปลี่ยนแปลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องเตรียมการเพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

4) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (ecologicalization)

ความเปลี่ยนแปลงในมิติทรัพยากร-ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรงทางด้านสภาพแวดล้อมรุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงในมิติดังกล่าวจึงต้องการการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก การบริหารจัดการเพื่อรองรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่นั้นๆ (ทวิดา กมลเวชช, 2555, หน้า 78–80) ลักษณะที่สอง การบริหารจัดการที่เน้นถึงมิติการอนุรักษ์ปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าจะต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกับประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในสองมิติดังกล่าว

5) ความเปลี่ยนในมิติทางเทคโนโลยี (digitalization)

ความเปลี่ยนแปลงในทางเทคโนโลยีเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีมิติของความรวดเร็วและส่งผลกระทบมากที่สุด โดยเฉพาะกับธุรกิจที่เกี่ยวโยงกับเทคโนโลยีในเรื่องนั้นๆ ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีส่งผลกระทบในวงกว้างและมีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างยิ่ง ดังนั้น มิติของการแข่งขันในทางธุรกิจ การปรับเปลี่ยนของเทคโนโลยีจึงมีความสำคัญต่อการแข่งขันในทางธุรกิจอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีมิได้มีผลกระทบแต่เฉพาะในภาคธุรกิจเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินด้วย กล่าวคือ ย่อมมีผลกระทบในส่วนที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (ประสบโชค ประมงกิจ, 2549) รวมทั้งการอาศัยเทคโนโลยีเป็นฐานในการให้บริการแก่ประชาชน ดังที่รัฐบาลพยายามผลักดันประเทศไทยเป็น “ไทยแลนด์ 4.0” ดังนั้น ประเด็นของเทคโนโลยีจึงส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการแผ่นดินไทยในมิติสังคมวัฒนธรรม

หากพิจารณาการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีช่วงของการพัฒนาไม่ยาวนานนัก หากพิจารณาเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นรูปแบบพิเศษ) องค์กรเหล่านี้มีพัฒนาการที่สั้นมาก กล่าวคือ เทศบาลเริ่มมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์การบริหารส่วนตำบลมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และหากกล่าวเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมเต็มพื้นที่ประเทศไทยและมีลักษณะของการซ้อนกันในเชิงพื้นที่ แต่มีการแบ่งภารกิจขององค์กรดังกล่าว ประสบการณ์ของ อบต. เพิ่งมีอายุเพียง 23 ปี ในขณะที่ อบจ. มีอายุเพียง 20 ปี

หากพิจารณาในแง่ระบบการเมืองการปกครองซึ่งถือว่าเป็นองคาพยพใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่า รากฐานของระบบการเมืองการปกครองได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในเชิงระบบ ซึ่งหมายความว่าทุกพื้นที่ของประเทศไทยล้วนอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมมีเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลในเชิงพื้นที่ ความเปลี่ยนแปลงของอำนาจในการจัดการพื้นที่พร้อมกันทั่วประเทศจึงนำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับประชาชน จากเดิมที่มีความสัมพันธ์ระหว่าง "ข้าราชการ" กับ "ประชาชน" มีเฉพาะราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่มีการเพิ่มองค์กรอีกประเภทหนึ่งทับซ้อนขึ้นในพื้นที่ คือองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองในระดับพื้นที่ที่มี "นักการเมืองท้องถิ่น" เป็นตัวหลักสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่าง "นักการเมืองท้องถิ่น" กับ "ประชาชน" มีลักษณะแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่าง "ข้าราชการ" กับ "ประชาชน" ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้อยู่ในปกครอง แต่ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนขึ้นมาในพื้นที่เป็นความสัมพันธ์แบบ "ผู้อุปถัมภ์" กับ "ผู้อยู่ในอุปถัมภ์" ดังนั้น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนสำคัญในการทำลายความเข้มแข็งของความสัมพันธ์เชิงการปกครอง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างบรรยากาศของความสัมพันธ์แบบแนวราบ

หากมองในมิติของระบบการเมืองการปกครอง "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ได้มีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมการเมืองการปกครองที่แตกต่างไปจากเดิม เป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่กระตุ้นให้คนในพื้นที่เริ่มมีจิตสำนึกทางพื้นที่เพิ่มขึ้น และมีส่วนในการสร้างนักบริหารระดับท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่มากับการทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ประเทศไทยในเวลาเพียงข้ามคืน โดยไม่ต้องรอพัฒนาการหรือความพร้อมอื่นใด และนี่จึงเป็นคุณูปการที่มีกับความเปลี่ยนแปลงในแง่การจัดระเบียบบริหารราชการที่เกิดขึ้นในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย เป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์แบบแนวราบและมีมิติของสังคมอุปถัมภ์บนพื้นฐานของสังคมอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้จึงทำให้ "ผู้มีอิทธิพล" หรือ "ผู้กว้างขวาง" ในพื้นที่ต่างๆ สามารถก้าวขึ้นมาเป็น "นักการเมือง" ในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ สภาพการณ์เช่นนี้ยิ่งทำให้ระบบอุปถัมภ์มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เมื่อการแข่งขันของการเมืองในระดับชาติมีความเข้มข้นมากขึ้น ระบบอุปถัมภ์ของการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงถูกเชื่อมโยงสู่การเมืองระดับชาติและพัฒนาไปสู่การเป็นฐานสำคัญของการเมืองระดับชาติ จนนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แนบแน่นมากขึ้นของ "นักการเมืองท้องถิ่น" กับ "นักการเมืองระดับชาติ" โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมของการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์แนบแน่นของการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนเหรียญเดียวที่มีสองด้าน เมื่อใดที่การเมืองระดับชาติเกิดภาวะวิกฤตหรือเกิดวิกฤตศรัทธาการเมืองระดับท้องถิ่นก็พลอยได้รับผลกระทบไปด้วย เพราะถือว่าการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานให้การเมืองระดับชาติ

ความสัมพันธ์ของ "ท้องถิ่น" กับ "ส่วนกลาง" จึงแยกออกเป็นสองมิติ *มิติแรก* เป็นมิติของส่วนกลางที่เป็นนักการเมืองระดับมีผลประโยชน์ร่วมกับนักการเมืองท้องถิ่น โดยนักการเมืองท้องถิ่นก็มุ่งจะเติบโตไปสู่การเมืองในระดับชาติ ในขณะที่นักการเมืองระดับชาติก็อาศัยท้องถิ่นเป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เพื่อเป็นการรักษาฐานเสียงให้มีความมั่นคง ความสัมพันธ์แบบนี้จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน *มิติที่สอง* เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง "ท้องถิ่น" กับ "ส่วนกลาง" แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางที่เป็น "ฝ่ายข้าราชการ" ซึ่งกำกับดูแล "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ซึ่งเป็นบทบาทของฝ่าย

ประจำเป็นหลัก โดยฝ่ายประจำของส่วนกลางมีความเชื่อมโยงกับ "ราชการส่วนภูมิภาค" และ "ฝ่ายท้องที่" เป็นข่ายแห่งความสัมพันธ์ ในแง่ของการพัฒนาเชิงองค์กรระหว่าง "หลักการกระจายอำนาจ" กับ "หลักการรวมศูนย์อำนาจ" หรือ "หลักการแบ่งอำนาจ" สองหลักมีความขัดแย้งกัน ที่แสดงผ่านอำนาจหน้าที่ การบริหารบุคลากร และการงบประมาณ

ในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมาหากเป็นความขัดแย้งระหว่าง "ท้องถิ่น" กับ "ส่วนกลาง" แล้ว จึงเป็นความขัดแย้งในมิติที่สอง ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติในมิติแรกนั้นยังดำเนินไปในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงสภาพการณ์อยู่ในลักษณะที่เป็นอยู่ย่อมเป็นประโยชน์ให้กับนักการเมืองระดับชาติได้ดีกว่าการที่ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ได้พัฒนาไปสู่การบริหารจัดการตนเองได้อย่างสมบูรณ์ตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น พัฒนาการของ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ที่จะพัฒนาในระยะต่อไปจึงมากมายไปด้วยข้อจำกัด ทั้งข้อจำกัดในส่วนที่เกี่ยวกับตัว "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" รวมทั้งข้อจำกัดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะจาก "ส่วนกลาง" ทั้งมิติของ "ฝ่ายการเมือง" และ "ฝ่ายประจำ" โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็น "ฝ่ายประจำ" ที่ให้ความสำคัญกับ "ความมั่นคงของชาติ" ยิ่งไม่เชื่อถือ "ฝ่ายการเมือง" ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การพัฒนาของ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ยิ่งมีข้อจำกัดมากขึ้นเป็นลำดับ และนี่คือสถานการณ์ของ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ในสภาพการณ์ปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปในประเด็นนี้ การเกิดขึ้นของ อบต. และ อบจ. เต็มพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศในเวลาเดียวกัน มีส่วนสำคัญในการคลายความสัมพันธ์แบบแนวดิ่งระหว่าง "ข้าราชการ" กับ "ประชาชน" ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในแนวระนาบระหว่าง "นักการเมืองท้องถิ่น" กับ "ประชาชน" และพัฒนาไปสู่ระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น การเกิดขึ้นของ "ผู้มีอิทธิพล" หรือ "ผู้กว้างขวาง" ในท้องถิ่นกลายมาเป็น "นักการเมืองท้องถิ่น" ซึ่งพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ ดังนั้นความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับส่วนกลางจึงมีความสัมพันธ์ในสองลักษณะ ด้านหนึ่งมีการเอื้อประโยชน์ผ่านนักการเมืองระดับชาติ แต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งผ่าน "ฝ่ายประจำ" ลักษณะความสัมพันธ์สามฝ่ายในลักษณะเช่นนี้นี่เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อพัฒนาการของ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ในประเทศไทย

การแก้ปัญหาของการกระจายอำนาจจึงต้องการกรอบความคิดใหม่ในการที่จะพัฒนาให้ "องค์กรในทางพื้นที่" (หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เจ้าหน้าที่ในระดับท้องที่, ราชการส่วนกลาง, ราชการส่วนภูมิภาค, องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม) ดำเนินการร่วมกันโดยมองภารกิจเชิงพื้นที่เป็นตัวตั้ง หรือมองความผาสุกของประชาชนในพื้นที่เป็นเป้าหมายสำคัญ หากมองเป้าหมายเช่นนี้การอาศัยกรอบความคิดเดิมจึงยากที่ฝ่าฟันปัญหาอุปสรรคที่กำลังเผชิญอยู่ กรณีเช่นนี้จึงต้องการปรับเปลี่ยนกรอบความคิดใหม่เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

5. การปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทวิเคราะห์ในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าอันสืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงใหญ่ที่กำลังเกิดขึ้นห้าประการดังกล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับกระบวนการปฏิรูปที่กำลังเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ที่ได้เริ่มดำเนินการอยู่ในขณะนี้ จะส่งผลอย่างสำคัญต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต คณะวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด

ปัญหาการจัดองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีการแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นยังแยกออกเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ปัญหาพื้นฐานของการบริหารราชการไทยโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจึงมีการแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรขององค์กรต่างๆ ระหว่างราชการส่วนต่างๆ กระจัดกระจายตามภาระหน้าที่ของหน่วยงานในระดับกรม ในขณะที่ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ก็มีการซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในมิติของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในจังหวัดจึงต้องการเอกภาพในการบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็ตอบสนองต่อนโยบายโดยรวมของประเทศด้วย เช่น แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง แต่หากไม่สามารถดำเนินการให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัดได้ จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

2) ให้มี "คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น"

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกลางที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) โดยมีองค์ประกอบซึ่งประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีบทบาทในระดับชาติที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3) ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลและบทบาทในด้านสังคมเป็นด้านหลัก

คณะวิจัยเห็นว่า บทบาทหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะต้องเป็นองค์กรหลักที่มีความรับผิดชอบสามด้าน คือ 1. ดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่น 2. ความรับผิดชอบในมิติทางสังคม และ 3. ความรับผิดชอบในมิติของสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) บทบาทในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่น การดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลมิได้หมายถึง การทำหน้าที่ในทางสาธารณสุข เช่น แพทย์หรือพยาบาล แต่เป็นองค์กรที่มีข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของบุคคลในท้องถิ่นทั้งหมด โดยในส่วนของคุณภาพชีวิตอาจแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ (ก) ส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลด้านสาธารณสุข ซึ่งในส่วนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานประสานกับ "คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ" (พอช. หรือ DHB) (ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยกำลังผลักดันเรื่องดังกล่าวอยู่) (ข) ส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส เช่น กลุ่มเด็กเล็กจัดให้มีศูนย์ดูแลเด็กเล็กในท้องถิ่น หรือการจัดให้มีศูนย์ดูแลคนชราในท้องถิ่น หรือกลุ่มคนด้อยโอกาสอื่นๆ ในบทบาทนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาให้มี "ศูนย์ข้อมูลบุคคลในท้องถิ่น" เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

(2) ความรับผิดชอบในมิติทางสังคม เป็นมิติที่รับผิดชอบในด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมกีฬา การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย และสาธารณสถานอื่นๆ รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(3) ความรับผิดชอบในมิติของสิ่งแวดล้อม เป็นความรับผิดชอบด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลที่สาธารณะ

4) การบูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ "คณะกรรมการ"

ในการบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรณาการในการจัดองค์กรร่วมกันในรูปของ "คณะกรรมการ" ที่ประกอบด้วยฝ่ายต่างๆ กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวในพื้นที่ให้บรรลุตามความต้องการของประชาชน โดยอาจแบ่งเป็นสามกลุ่มภารกิจ ดังนี้ (ก) กลุ่มภารกิจด้านคุณภาพชีวิต (ข) กลุ่มภารกิจด้านสังคมและกระบวนการยุติธรรม (ค) กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจและอาชีพ

5) ในมิติของผังเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ นอกจากนี้ควรมีบทบาทสำคัญทางด้านข้อมูล ซึ่งข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนถึงความต้องการและสภาพการณ์ของชุมชนได้ดีกว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของชุมชนเนื่องจากการจัดทำผังเมืองเปรียบเสมือนเวทีการต่อรองทางอำนาจของชุมชน ดังนั้นการกระบวนการจัดทำควรเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถเจรจาต่อรองผลประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการผังเมืองรวมของชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนา การออกแบบ และการจัดทำยุทธศาสตร์

6) ปรับบทบาทในด้านองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะต้องปรับตัวให้มีขนาดเล็กลง มีความคล่องตัว และเน้นการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน งานใดที่สามารถจ้างให้เอกชนดำเนินการได้ควรจ้างให้เอกชนดำเนินการ หรือหากกรณีที่จะต้องมีการจ้างบุคลากรควรมีรูปแบบการ

จ้างที่หลากหลาย ไม่ควรเป็นระบบการจ้างแบบราชการ การลดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตเป็นการสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการแก้ปัญหาของงบประมาณขององค์กรท้องถิ่นในปัจจุบันที่งบประมาณเกินกว่าครึ่งหนึ่งหมดไปกับงบประจำ โดยเฉพาะงบจ้างบุคลากร ซึ่งในอนาคตงบประมาณในส่วนดังกล่าวมีแต่จะขยายเพิ่มขึ้น เพราะต้องรวมถึงสวัสดิการของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

7) การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น การจัดทำงบประมาณและการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะเกิดความเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ฉบับใหม่ ซึ่งการจัดงบประมาณตามกฎหมายใหม่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถของบประมาณได้โดยตรงต่อสำนักงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณสามารถตอบสนองต่อความต้องการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะให้มีการของบประมาณเชิงพื้นที่แบบบูรณาการในระดับจังหวัด งบประมาณในลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดทำงบประมาณโดยอาศัยปัญหาในพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งการจัดทำงบประมาณในลักษณะนี้จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการจัดทำงบประมาณดังกล่าว และเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณดังกล่าว การใช้งบประมาณดังกล่าวควรจะมี "คณะกรรมการงบประมาณเชิงพื้นที่ในระดับจังหวัด" เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณดังกล่าว

8) การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น มิติของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับภาคและระดับภูมิภาค ดังนั้นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจึงกระทบต่อพื้นที่ในวงกว้าง ด้วยเหตุในการรับมือกับปัญหาที่เกิดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งอาจไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นเผชิญกับปัญหาเหล่านั้นได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ องค์กรร่วมกันในการจัดทำภารกิจดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ องค์กรในการกำกับดูแลควรส่งเสริมและสนับสนุนรูปแบบการจัดทำภารกิจร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกให้สอดคล้องสภาพปัญหาและแนวทางในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

9) ระบบการตรวจสอบทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในปัจจุบันที่เป็นปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินซึ่งมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรจัดทำโครงการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่เมื่อจัดทำโครงการเสร็จแล้วสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าภารกิจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้เงินคืน ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีมิติหลายมิติ เช่น มิติทางการเมือง มิติในทางทุจริต มิติของความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างนักการเมืองที่ต้องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่กับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ขาดความชัดเจน เพื่อให้ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีความชัดเจนในอนาคตข้างหน้า คณะวิจัยเห็นว่า หากมีการปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและการคลัง และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ชี้ขาดไม่ควรปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการชี้ขาดประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่

10) การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตที่จะบรรลุต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมไม่ใช่เรื่องของการใช้อำนาจปกครอง หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสามารถในการบริหารจัดการความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่าความสามารถในการบริหารจัดการของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยของความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ดังที่ปรากฏเป็นตัวอย่างหลายองค์กร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จหลายองค์กรผู้นำองค์กรมีความสามารถที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นการจัดเตรียมรูปแบบของความร่วมมือในมิติต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างรูปแบบและแนวทางให้ชัดเจน เช่น การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน การทำข้อตกลงกับส่วนราชการ

และชุมชนเพื่อทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน การอาศัยข้อบัญญัติของท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน เป็นต้น ความสามารถในการบริหารจัดการเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้าที่จะนำไปสู่การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

11) การเตรียมความพร้อม

ในประเด็นดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การรวมกลุ่มสหกรณ์ การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมทั้งการจัดทำเศรษฐกิจชุมชนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในปัจจัยการผลิต

จากปัญหาข้างต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อมในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น การจัดการขยะ การดำเนินงานด้านสาธารณสุข และใช้มาตรการทางภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง จากปัญหาดังกล่าวควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนกับท้องถิ่น (PPP) ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นที่ดำเนินการแล้วในหลายท้องถิ่น เช่น การจัดการด้านขยะมูลฝอยของนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลเมืองกระทู้ หรือกรณีการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (joint venture) ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) ในการจัดทำรถไฟรางเบา เป็นต้น

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทางเบื้องต้นที่คณะวิจัยเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องหันกลับมาพิจารณาความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กระบวนการปฏิรูปประเทศที่ฝ่ายขององค์กรส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในโลกขณะนี้ ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องกลับมาพิจารณาอย่างจริงจังต่อการดำรงอยู่ในทศวรรษต่อไป

บรรณานุกรม

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2560). *วิเคราะห์ธุรกิจในพื้นที่การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก*. ค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2560, จาก http://dbd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=469404959

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2559) *แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม*, ค้นจาก: *http://www.mdes.go.th/assets/portals/1/files/590613_4Digital_Economy_Plan-Book.pdf*
กองเศรษฐกิจ กรมอาเซียน. (2560). ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity). ค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2560, จาก http://www.mfa.go.th/asean/contents/images/text_editor/files/MPAC(1).pdf

คณะทำงานขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านระบบบริการ. (2559). *แนวทางการดำเนินงาน Primary Care Cluster สำหรับหน่วยบริการ*. กรุงเทพฯ: สานักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

จิรามน สุธีรชาติ. (2560). EEC ความหวังใหม่ของเศรษฐกิจไทย: ทำไมต้องเริ่มตั้งแต่วันนี้?. *นิตยสารการเงินธนาคาร*, พฤษภาคม.

จุลลัดดา ถาวรสุข. (2560). *เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA): โอกาสและผลกระทบต่อไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชรินทร์ ธีรฐิตยางกูร, *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559-2561)*, ค้นจาก https://www.ega.or.th/th/content/890/10417/

ทวิดา กมลเวชช. (2555). *คู่มือจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). *รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ e-Government* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: รัตนไตร.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางการขยายฐานรายได้ท้องถิ่น. ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (บรรณาธิการ). *การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ. ลีฟวิ่ง.

ภภัฏ ไชยาคำ. (2560). การจัดทำข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานคณะกรรมาธิการด้านผังเมือง เกี่ยวกับ "การปฏิรูปด้านการผังเมืองของประเทศ". กลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ 1 สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ. (2558). เมืองยะลากับแนวคิดการจัดการเมือง. ศูนย์ศึกษามหานครและเมืองมหาวิทยาลัยรังสิตร่วมกับมูลนิธิส่งเสริมปัญญาสาธารณะภายใต้แผนงานนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาอนาคตเมือง.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2557). *โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

Agyeman, J. (2005). *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. New York and London: New York University Press.

Callicott J. Baird. (1994). "The Conceptual Foundation of the Land Ethic". in Pojman Louis P. *Environmental Ethics: Reading in Theory and Application*. Boston: Jones and Bartlett Publishers.

United Nation. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. Department of Economic and Social Affairs. New York: The United Nation.

U.S. News. (2017). *Frequently Asked Questions: 2017 Best Countries*. Retrieved August 1, 2017, from https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/frequently-asked-questions

World Bank Group. (2015). *East Asia's Changing Urban Landscap: Measuring a Decade of Spatial Growth*. Urban Development. Washington, DC: WorldBank.WorldBank, from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21159 License: CC BY 3.0 IGO.

World Health Organization. (2008). *World Health Report: Primary Health Care, Now More than ever*. Geneva: WHO.

World Health Organization. (2015). *People-centred and integrated services: an overview of the evidence*. Geneva: WHO.

World Health Organization. (2015). *WHO global strategy on people-centred and integrated*. health services Geneva: WHO.