



รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สภาผู้แทนราษฎร



กลุ่มงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น
และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

MO พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๑๙) ในการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ นั้น ซึ่งกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายชูการ์โน มะทา	ประธานคณะกรรมการ
๒. ศาสตราจารย์โกวิท พวงงาม	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายพัฒนา สัพโส	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายชำนาญ จันทรเรือง	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๕. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๖. นายอนุรักษ์ จูริมาศ	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๗. นางทัศนาวพร เกษเมธีการุณ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๘. นายสินิตย์ เลิศไกร	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๙. นางเทียบจุฑา ขาวขำ	เลขาธิการคณะกรรมการ
๑๐. นางสาวทัศนีย์ บุรณุปกรณ์	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ
๑๑. นายยศวัฒน์ มาไพศาลสิน	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ
๑๒. นายสมชาย ฝั่งชลจิตร	โฆษกคณะกรรมการ
๑๓. นายวันชัย ปริญญาศิริ	โฆษกคณะกรรมการ
๑๔. นายพรเทพ วิสุทธิวัฒนศักดิ์	โฆษกคณะกรรมการ
๑๕. นายพรชัย ตระกูลวรานนท์	กรรมาธิการ

ต่อมา นายชำนาญ จันทรเรือง รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม ได้พ้นจากกรรมาธิการ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เพราะสมาชิกสภาสิ้นสุดลง และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายสฤกษ์พงษ์ เกี่ยวข้อง เป็นกรรมาธิการ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ แทน ทั้งนี้ ในคราวประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น

และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ครั้งที่ ๒๕ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งนางพรรณสิริ กุลนาถศิริ เป็นรองประธานคณะกรรมการธิการ คนที่สาม แทนตำแหน่งที่ว่าง

ต่อจากนั้น นายสินิตย์ เลิศไกร ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ ได้พ้นจากกรรมาธิการในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากลาออก ดังนั้น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายภานุ ศรีบุญศยาญจน์ เป็นกรรมาธิการ แทน

จากนั้น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมรับทราบศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้รับฟ้อง มีผลทำให้ นางทัศนพร เกษเมธีการุณ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ นายชูการ์โน มะทา
(นายชูการ์โน มะทา)

ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สภาผู้แทนราษฎร

สำนักกรรมาธิการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๐๑๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ localcmt1@gmail.com

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำองค์)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

นางสาวณัฐทิศา รัตนวิระเมธิกุล /ร่าง

นางสาวปานตะวัน บุญสุวรรณ /พิมพ์

นายศตพล วรปัญญาตระกูล /ร่าง

ตรวจทาน

ครั้งที่ ๑ นางสาวณัฐทิศา รัตนวิระเมธิกุล/นางสาวชลธิชา ทิพย์วัฒน์

ครั้งที่ ๒ นายอโณทัย รอดมัย/นางอาริษา อรุณรัศมิโชติ

ครั้งที่ ๓ นางสาวมนัสพันธ์ เจริญพล/นางสาววลัยภรณ์ แสงเพชร

รายนามคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

สภาผู้แทนราษฎร



นายชูการ์โน มะทา
ประธานคณะกรรมการ



ศาสตราจารย์ โกวิทช์ พวงงาม
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายพัฒนา สัพโส
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นางพรณสิริ กุลนาถสิริ
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม



นายอนรรักษ์ จุริมาศ
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นางเทียบจุฑา ขาวขำ
เลขาธิการคณะกรรมการ



นางสาวทัศนีย์ บุรณุปกรณ์
ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ



นายศวัฒน์ มาไพศาลสิน
ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ



นายสมชาย ฝั่งชลจิตร
โฆษกคณะกรรมการ



นายพรเทพ วิสุทธีวัฒนศักดิ์
โฆษกคณะกรรมการ



นายวันชัย ปริญญาศิริ
โฆษกคณะกรรมการ



นายพรชัย ตระกูลวรานนท์
กรรมการ



นายสฤกษ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
กรรมการ



นายอานัน ศรีบุญยกาญจน์
กรรมการ



นางทัศนพร เกษเมธีการุณ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
หยุดปฏิบัติหน้าที่
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม
นับตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔



นายสินิตย์ เลิศไกร
กรรมการ
ตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒
ถึงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔



นายชำนาญ จันทร์เรือง
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
ตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒
ถึงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

บทสรุปผู้บริหาร

๑. เหตุผลความจำเป็นในการศึกษา

๑.๑ ด้วยคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ มีข้อดำริว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ดำเนินการแล้ว ๒๒ ปี ประกอบกับปัจจุบันสถานการณ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศได้พลวัตเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงสมควรประเมินสถานการณ์ผลสัมฤทธิ์การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด สมควรปรับปรุงพัฒนาให้เข้มแข็งมากขึ้นหรือไม่ เพียงใด

๑.๒ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ ได้บัญญัติให้รัฐจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทำบริการสาธารณะของตนเองและรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของพื้นที่เหมาะสม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงสมควรศึกษา/สอบทานพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าว ว่ามีความเหมาะสม สอดคล้อง และสนับสนุนเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด และหากยังไม่เหมาะสม ควรปรับปรุงอย่างไร

๑.๓ นอกจากนั้น จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑.๘ (หน้า ๒๙) ความโดยสรุปว่า “การกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และเพิ่มบทบาทการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทของเอกชนและชุมชนในการให้บริการสาธารณะ... เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ...” ดังนั้น จึงควรสอบทานพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ารองรับนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ มากน้อยเพียงใด ควรปรับปรุงเพิ่มเติมให้สนองตอบนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวอย่างไร

๒. สภาพปัญหา

การถ่ายโอนภารกิจทำได้ล่าช้า และไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น

(๑) เจ้าของภารกิจเดิมไม่สนใจที่จะถ่ายโอน โอนให้เฉพาะส่วนที่อยากโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจเกี่ยวกับบริการพื้นฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน โอนได้น้อยมาก เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ทางหลวงชนบท เป็นอาทิ

(๒) การกระจายการเงินการคลังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย (เป้าหมายร้อยละ ๓๕ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๙) แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ปีที่ศึกษา) อันล่วงเลยปีเป้าหมายมาหลายปี พบว่า สัดส่วนงบประมาณท้องถิ่นยังไม่ถึงร้อยละ ๓๐ ของประเทศ

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (หมวดปกครองท้องถิ่น) เนื่องจากกฎหมายกระจายอำนาจและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น

(๔) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขนาดเล็กเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจที่ต้องประสาน บูรณาการกับกระทรวงต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งการรับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของชาติให้ถึงท้องถิ่นทั่วประเทศ

(๕) นอกจากนั้นยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมาก ดังในรายงานที่แนบจากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดความอ่อนแอทั้งด้านโครงสร้างและกระบวนการปกครองท้องถิ่นของชาติ ท้องถิ่นและประชาชนส่วนมากสามารถพึ่งตนเองและปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ นำไปสู่ปัญหาว่างงานในระดับท้องถิ่น ความขาดแคลน ยากจน เหลื่อมล้ำ หนี้ครัวเรือน และความอ่อนแอในระดับฐานรากของชาตินำไปสู่ความไม่มั่นคงในภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแห่งรัฐ จึงสมควรริบเร่งเยียวยาแก้ไข โดยการกระจายอำนาจปกครองของชาติ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นและพลเมืองฐานรากให้มีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองและปกครองตนเองได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๓. ผลการศึกษา

ในการศึกษาในการศึกษาได้ตั้งโจทย์ขึ้นมา ๔ ข้อ แล้วทำการศึกษาโดยรวบรวมข้อมูลรอบด้าน โจทย์ที่ตั้งขึ้น ประกอบด้วย

โจทย์ข้อ ๑ แผนและผลการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จหรือไม่

โจทย์ข้อ ๒ สมควรกระจายอำนาจต่อไปหรือไม่ หากสมควรมีเหตุผลอย่างไร

โจทย์ข้อ ๓ หากสมควรกระจายอำนาจต่อไป รูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

โจทย์ข้อ ๔ ข้อเสนอแนะ (ที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและกรอบยุทธศาสตร์ชาติ) มีอะไรบ้าง

จากโจทย์ทั้ง ๔ ข้อ ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

๓.๑ ผลการศึกษาโจทย์ข้อที่ ๑ แผนและผลการกระจายอำนาจที่ผ่านมา สำเร็จหรือไม่

เพื่อตอบโจทย์ข้อนี้ได้อาศัยแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้

(๑) รายงานผลงานวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(๒) รายงานการวิจัยประเมินผลแห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๓) สารนิพนธ์และผลงานวิจัยของนักศึกษาและคณาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

(๔) ข้อมูลที่ศึกษารวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

(๕) สัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิด้านกระจายอำนาจ

ผลของการศึกษาพบว่า ถึงแม้ระยะเวลาที่ผ่านมาจะเนิ่นนานกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ในตอนเริ่มต้น แต่การถ่ายโอนภารกิจทำได้เพียงร้อยละ ๗๕.๙๒ (ณ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒) โดยภารกิจที่โอนได้ส่วนใหญ่เป็นภารกิจขนาดเล็ก รวมทั้งการถ่ายโอนงบประมาณก็ถ่ายโอนให้เพียงร้อยละ ๒๙.๔๗ ของงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๓๐(๕)) ที่เคยกำหนดเอาไว้ว่า “ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕” ฉะนั้นจึงสรุปว่า แผนและผลการกระจายอำนาจที่ผ่านมาได้ต่ำกว่าเป้าหมายอย่างมีนัยสำคัญ

๓.๒ ผลการตอบโจทย์ข้อ ๒ สมควรกระจายอำนาจต่อไปหรือไม่ มีเหตุผลอย่างไร

ผลการศึกษาข้อนี้สรุปได้ว่า ควรจะดำเนินการกระจายอำนาจต่อไป โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) ปัญหาระดับฐานรากของชาติคือระดับท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่นปัจจุบันมีมากเกินไป อยู่ในสภาพอ่อนแอและพึ่งพารัฐ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจต่อไปเพื่อให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองได้

(๒) เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลที่ได้แสดงเจตนารมณ์ตรงกันว่าให้มีการกระจายอำนาจเพื่อสร้างพลเมืองและพัฒนาฐานรากของประเทศให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

(๓) เพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานของชาติในระดับฐานราก อันได้แก่ ปัญหาความยากจน เหลื่อมล้ำตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในระดับฐานรากอีกด้วย ซึ่งจะทำให้รัฐโดยรวมเข้มแข็งขึ้นด้วย

๓.๓ ผลการตอบโจทย์ข้อ ๓ ควรกระจายอำนาจต่อไปอย่างไร

จากการศึกษาทบทวนองค์ความรู้ในระดับสากลเป็นกรอบอ้างอิงสรุปได้ว่า

(๑) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปแล้วเป็นอย่างมาก รวมทั้งนำเอาประสบการณ์และองค์ความรู้ใหม่มาปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยยิ่งขึ้น

(๒) ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้บูรณาการกัน โดยให้ท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ให้มาตรการการกระจายอำนาจเป็นมาตรการจำเป็นเร่งด่วนของชาติ ผูกพันหน่วยงานของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

(๔) เคารพความแตกต่างและลักษณะเฉพาะตนของแต่ละท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องไม่แทรกแซงความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและพึ่งตนเองของท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดทำบริการของตนตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตปกครอง

(๕) กระจายบริการสาธารณะออกไปให้ทั่วถึง และพัฒนาสมรรถนะในการบริการให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วยการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดตั้งสหการบริการขึ้น เพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ของตน

(๖) พัฒนาระบบการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีฐานะทางการเงินการคลังที่อิสระพึ่งตนเองได้ และเพียงพอต่อความจำเป็นในการพึ่งตนเอง

(๗) เปิดพื้นที่ให้ภาคพลเมืองท้องถิ่น ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางโดยต้องยึดมั่นในหลักการพลเมืองเป็นเจ้าของท้องถิ่น เสียภาษี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรรับใช้พลเมือง

(๘) พัฒนาธรรมาภิบาลท้องถิ่นให้เข้มแข็ง รวมทั้งปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลของภาครัฐและภาคประชาชนให้เหมาะสม

(๙) เพิ่มสมรรถนะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ให้สามารถบูรณาการการพัฒนาบริการท้องถิ่น ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ให้เข้มแข็งทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

(๑๐) ใช้มาตรการทางการคลังและมาตรการทางการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น

ผลการศึกษาในภาพรวมสามารถตอบวัตถุประสงค์ได้ว่า

(๑) ผลการดำเนินงานการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผ่านมา ยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ทั้งนี้ เพราะมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ

(๒) โดยเหตุดังกล่าว ประกอบกับเหตุผลแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเหตุผลเชิงนโยบายของรัฐบาล จึงควรดำเนินการกระจายอำนาจต่อไป โดยมีเป้าหมายให้ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่นเข้มแข็ง พึ่งตนเองและปกครองตนเองได้ดี

(๓) รูปแบบที่เหมาะสมกับการกระจายอำนาจต่อไป คือ รูปแบบที่

(ก) สอดคล้องกับสถานะความก้าวหน้าทางวิทยาการ

(ข) สอดคล้องกับบริบทไทย ทั้งในด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์ชาติ

(ค) รวมทั้งต้องสามารถก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เผชิญอยู่ให้ได้ด้วย

(๔) ควรยกร่างกฎหมายกระจายอำนาจฉบับใหม่ ขึ้นใช้แทนกฎหมายฉบับเดิม

๓.๔ ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ปัญหาความยากจน เหลื่อมล้ำ และพัฒนาฐานรากให้เข้มแข็งควรพิจารณาดำเนินการ

(๑) กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีวาระอย่างน้อย ๑๐ ปี

(๒) ยกร่างกฎหมายกระจายอำนาจขึ้นใหม่ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(๓) เร่งรัดการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำของชาติ โดยให้รัฐรับผิดชอบแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น และแต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบแก้ไขปัญหารั่วเรื้อนยากจนภายในท้องถิ่น

(๔) จัดตั้งกรรมาธิการวิสามัญศึกษากร่างกฎหมายกลางเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านสหการบริการ ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านวิสาหกิจท้องถิ่น และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านบริษัทท้องถิ่น หรืออื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๔. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วเห็นว่าควรมีข้อสังเกตที่เสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น “เป็นวาระแห่งชาติ” เพื่อให้ฐานท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาชุมชนร่วมกันใช้แผนแม่บทชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการพัฒนาตนเอง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคมเป็นหลัก

ในการนี้จำเป็นต้องถ่ายโอนภารกิจ การจัดการสาธารณสุขและกิจกรรมสาธารณสุขขั้นพื้นฐานจากภาครัฐ ส่วนราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเร่งด่วน และที่สำคัญจะต้องรวบรวมภารกิจที่จะช่วยเหลือ เพิ่มพูนท้องถิ่นที่แยกส่วนอยู่กระจายกันให้เป็นเอกภาพ โดยจัดให้มีกลไก “คณะกรรมการการกระจายอำนาจและการพัฒนาการบริการท้องถิ่นแห่งชาติ” หรือเรียกย่อว่า “กอ.พช. ให้มีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของชาติ โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และในระดับจังหวัด ให้มี “คณะกรรมการกระจายอำนาจและพัฒนาการบริหารท้องถิ่นจังหวัด” (กอ.พช.จังหวัด) ในทุกจังหวัด โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

๒. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดเพิ่มขีดความสามารถและเพิ่มความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย

๒.๑ กระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้มีเสถียรภาพและปริมาณงบประมาณที่เพียงพอในการพึ่งตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ ๓๕ เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ

๒.๒ ให้ปฏิรูประบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม โดยยึดหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ที่ระบุถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประชากร รายได้ ขนาดพื้นที่และความหนาแน่นของประชากร โดยการเร่งรัดจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยหรือแต่ละประเภท มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพได้อย่างมีมาตรฐาน โดยมี กอ.พช. และ กอ.พช. จังหวัด เป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ

๓. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดจัดให้มีหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์พิเศษ นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เช่น

๓.๑ หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเมืองท่องเที่ยว และเป็นพื้นที่พิเศษ หรือมีลักษณะเป็นเกาะ เช่น เกาะสมุย หัวหิน หรือ เกาะภูเก็ต ที่ควรจะยกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด

๓.๒ หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดน เช่น แม่สอด เขมราฐ เป็นต้น

๓.๓ หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเจริญเป็นเขตอุตสาหกรรม เช่น แหลมฉบัง เป็นต้น

๓.๔ พื้นที่ที่มีลักษณะที่จะสามารถจัดการตนเองไป โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมทั้งทางเศรษฐกิจ ที่มีโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนารายได้ที่เพียงพอในการจัดการตนเอง และเป็นจังหวัดที่มีความตื่นตัวของภาคประชาสังคม เช่น จังหวัดระยอง จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสงขลา จังหวัดชลบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา เป็นต้น

๓.๕ การจัดให้มีรูปแบบการปกครองรูปแบบพิเศษในเชิงภารกิจร่วม หรือการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการจัดบริการสาธารณะตามหลักการประหยัดเชิงขนาด โดยการจัดตั้งสหการ วิสาหกิจท้องถิ่น บริษัทท้องถิ่น โดยจัดให้มีกฎหมายสหการขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกมากขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน อันจะก่อให้เกิดคุณภาพประสิทธิภาพ รวมทั้งประหยัดต้นทุนในการจัดบริการ

๔. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย เร่งรัดการจัดทำ “กฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” ให้เหมาะสมกว่าเดิม เพื่อให้สามารถจัดกำลังคนที่เหมาะสมกับภารกิจของท้องถิ่น และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นให้มีสมรรถนะและความคล่องตัว ตามความจำเป็นของตนเอง รวมทั้งสามารถสร้างแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรท้องถิ่น โดยให้มีระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นอย่างชัดเจน

๕. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เร่งรัดทำกฎหมาย “รายได้และการคลังท้องถิ่น” เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการรายได้และบริหารการคลังของตนเองอย่างคล่องตัว โดยระบบรายได้และการคลังท้องถิ่นต้องบูรณาการกับระบบรายได้และการคลังของชาติอย่างชัดเจน รวมทั้งต้องมีมาตรฐานกลางในการกำกับดูแลที่เหมาะสมด้วย

๖. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสมาคมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งรัดจัดทำกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๓ เพื่อเปิดช่องให้ประชาชนและพลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาวิธีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

๗. เสนอให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันสำรวจครัวเรือนยากจน และจัดให้มียุทธศาสตร์ลดจนแผนขจัดความยากจนให้เด็ดขาด โดยให้มีลำดับความสำคัญเชิงนโยบายในระดับสูง

๘. คณะกรรมาธิการเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับความจำเป็นในการเป็นการแก้ไขปัญหาในระดับฐานรากของชาติให้ลุล่วงโดยเร็ว

	หน้า
รายนามของคณะกรรมการ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	ง
สารบัญภาพ	จ
รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ	๑
๑. การดำเนินงาน	๒
๒. วิธีการพิจารณาศึกษา	๓
๓. ผลการพิจารณาศึกษา	๓
ตอนที่ ๑ การทบทวนสถานการณ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย	๓
๑. ความนำ	๓
๒. สถานภาพทางกฎหมาย รูปแบบ จำนวน และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔
๒.๑ สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	๔
๒.๒ สถานะด้านรูปแบบและจำนวน	๖
๒.๒.๑ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖
๒.๒.๒ จำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖
๒.๓ สถานะด้านขนาดและทรัพยากร	๖
๓. กรอบภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติกฎหมายไทย	๗
๓.๑ ภาระหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๘
๓.๒ ภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายให้ทำแทน	๙
๓.๓ ภาระหน้าที่ให้ทำเฉพาะเท่าที่กฎหมายระบุไว้ให้ทำได้	๙
๔. หลักการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย	๑๐
๔.๑ หลักการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐดำเนินการในพื้นที่ของท้องถิ่นอยู่แล้ว	๑๐
๔.๒ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๑
๔.๓ หลักเกณฑ์ในการรับโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๕
๔.๓.๑ การรับโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑	
(พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๓)	๑๕
๔.๓.๒ การรับโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒	
(พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๑)	๑๖
๔.๓.๓ การรับโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๓	
(พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕)	๑๖

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๔.๔ การจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ	๑๗
๔.๕ การถ่ายโอนอำนาจทางการคลัง	๑๘
๔.๖ การถ่ายโอนบุคลากร	๑๘
๔.๗ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ	๑๙
๕. ผลการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา	๑๙
๕.๑ ผลการถ่ายโอนภารกิจ	๒๐
๕.๒ ผลของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและงบประมาณ	๒๑
๕.๓ ผลของการกระจายอำนาจด้านกำลังคน	๒๓
๕.๔ การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ	๒๔
๖. ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจที่ผ่านมา	๒๕
๖.๑ ปัญหา/อุปสรรคที่กล่าวไว้ในการจัดทำร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๓	๒๕
๖.๒ ปัญหา/อุปสรรคที่ศึกษาโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๒๖
๖.๓ ปัญหา/อุปสรรคจากผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	๒๗
๖.๓.๑ สาเหตุของปัญหาอันเนื่องมาจากรัฐบาลและการเมืองระดับชาติ	๒๗
๖.๓.๒ สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	๒๘
๖.๓.๓ สาเหตุของปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง	๒๘
๖.๓.๔ ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ	๒๙
๗. สรุป	๓๕
๗.๑ พันธกิจการกระจายอำนาจแห่งรัฐ	๓๕
๗.๒ ผลของการกระจายอำนาจยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย	๓๖
๗.๓ สาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่บรรลุเป้าหมาย	๓๖
๗.๓.๑ สาเหตุเชิงเงื่อนไข (Conditional Causes)	๓๗
๗.๓.๒ สาเหตุด้านความอ่อนแอในการขับเคลื่อน (Weakness of Driven Causes)	๓๗
ตอนที่ ๒ เหตุผลความจำเป็นที่ต้องกระจายอำนาจ	๓๙
๑. ความนำ	๓๙
๒. เหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย	๓๙
๓. เหตุผลความจำเป็นทางวิชาการในการกระจายอำนาจรัฐ	๓๙
๓.๑ เหตุผลความจำเป็นเชิงทฤษฎี	๓๙
๓.๒ เหตุผลความจำเป็นที่ศึกษายืนยันโดยองค์การระหว่างประเทศ	๔๐
๓.๓ ข้อพึงระวังในการกระจายอำนาจ	๔๔

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๔. เหตุผลความจำเป็นจากรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ	๔๕
๕. สรุป	๔๗
ตอนที่ ๓ การทบทวนสถานะความก้าวหน้าทางวิชาการ ว่าด้วยหลักการและวิธีการการกระจายอำนาจที่ดี	๔๙
๑. ความนำ	๔๙
๒. สาระพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจรัฐและการปกครองของรัฐ	๔๙
๒.๑ อำนาจอธิปไตย: ความหมายและแหล่งที่มา	๕๐
๒.๒ การปกครองของรัฐคืออะไร	๕๐
๒.๓ รูปแบบการปกครองสองรูปแบบที่พบแพร่หลาย	๕๑
๒.๔ ความสมนัยระหว่างการปกครองและการใช้อำนาจ	๕๑
๒.๕ รูปแบบเชิงอุดมคติในการปกครองแบบประชาธิปไตย	๕๒
๒.๖ กับดักและสภาพเน่าเสียของประชาธิปไตย	๕๓
๓. รูปแบบการปกครองของไทยในปัจจุบันและจุดอ่อน	๕๓
๓.๑ รูปแบบการปกครองของไทยในปัจจุบัน	๕๓
๓.๒ จุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตย	๕๔
๔. หลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจทางปกครองในระบบประชาธิปไตยหลังสมัยใหม่	๕๕
๔.๑ ประชาชนเป็นศูนย์กลางทางปกครองของรัฐ	๕๕
๔.๒ หลักความศรัทธาในเจตจำนงร่วมทางปกครอง	๕๗
๔.๓ หลักการเคารพในความแตกต่าง หลากหลาย และเกื้อกูลกัน	๕๗
๔.๔ หลักการเคารพความเป็นอิสระทางปกครองขององค์กรทางปกครองต่าง ๆ ภายใต้เจตจำนงร่วมของชาติ	๕๘
๔.๕ หลักความชัดเจนในโครงสร้าง/หน้าที่ ทั้งส่วนที่ต้องแบ่งงานกันทำ และส่วนที่ต้องร่วมมือกันทำ	๕๙
๔.๕.๑ การจัดระเบียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในแนวดิ่ง	๕๙
๔.๕.๒ การจัดระเบียบโครงสร้างและหน้าที่ในแนวนราบ	๖๐
๔.๕.๓ การจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครองต่าง ๆ	๖๐
๔.๖ หลักประชาชนคือนาย มีใช้ทั้งผู้รับบริการและลูกค้า	๖๐
๔.๗ หลักการมีส่วนร่วมทางปกครองของประชาชน	๖๑
๔.๘ หลักการจัดทำและส่งเสริมบริการโดยยึดหลักความเสมอภาคและมีมาตรฐานที่ดี	๖๑
๔.๙ หลักธรรมาภิบาลสาธารณะ	๖๒
๕. การรวมศูนย์อำนาจรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร	๖๒
๕.๑ ความหมาย ขอบข่าย และวิธีการของการรวมศูนย์อำนาจ	๖๓
๕.๒ เหตุผลของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ	๖๓
๕.๓ ผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ	๖๔

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๖. การกระจายอำนาจรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร	๖๕
๖.๑ ความหมายของการกระจายอำนาจ	๖๕
๖.๒ ขอบข่ายของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น	๖๗
๖.๓ วิธีการกระจายอำนาจ	๖๗
๗. ความสมดุลของการจัดการอำนาจหน้าที่แห่งรัฐ	๖๘
๗.๑ ความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางสังคม	๖๘
๗.๒ ความสมดุลเชิงโครงสร้างการปกครองระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น	๖๘
๗.๓ ความสมดุลด้านความร่วมมือทางปกครอง	๖๙
๗.๔ ความสมดุลในด้านการตรวจสอบ กำกับดูแล และถ่วงดุลอำนาจ	๗๐
๘. การบริหารการกระจายอำนาจ	๗๑
๘.๑ การสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่เข้มแข็ง	๗๑
๘.๒ การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้เข้มแข็ง	๗๒
๘.๓ การจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองของรัฐขึ้นใหม่ให้มีประสิทธิภาพ	๗๒
๘.๔ การจัดระเบียบการถ่ายโอนภารกิจ	๗๒
๘.๕ องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของชาติ	๗๓
๙. สรุป	๗๓
ตอนที่ ๔ ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจของไทย	๗๖
๑. ความนำ	๗๖
๒. วัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจ	๗๖
๒.๑ วัตถุประสงค์ขั้นต้น (primary objectives)	๗๖
๒.๒ วัตถุประสงค์ขั้นที่สอง (secondary objectives)	๗๗
๒.๓ วัตถุประสงค์ขั้นที่สาม (tertiary objectives)	๗๘
๓. หลักคิดเชิงยุทธศาสตร์และเชิงยุทธวิธีในการปรับปรุงเพิ่มเติมการกระจายอำนาจรัฐ	๗๘
๓.๑ หลักคิดเชิงยุทธศาสตร์	๗๙
๓.๒ หลักคิดเชิงยุทธวิธีในการกระจายอำนาจรอบใหม่	๘๓
๔. สาระสำคัญที่พึงบรรจุไว้ในกฎหมาย	๙๑
๔.๑ ความหมายและขอบเขตของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง	๙๑
๔.๒ สาระหลักของกฎหมาย	๙๓
๕. สรุป	๑๑๒
๔. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ	๑๑๓
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	
- ภาพการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑ ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๖
ตารางที่ ๒ สถานะด้านขนาดและทรัพยากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗
ตารางที่ ๓ เป้าหมายและผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ ถ่ายโอนฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ที่ผ่านมา	๒๐
ตารางที่ ๔ รายได้ท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายได้รัฐบาลปี ๒๕๔๒ – ๒๕๖๓	๒๒
ตารางที่ ๕ ผลการแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจฯ ที่ผ่านมา	๒๔
ตารางที่ ๖ การสมนัยและอสมนัยระหว่างรูปแบบการปกครอง และการใช้อำนาจทางปกครอง	๕๒

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ ๑ สาเหตุเชิงเงื่อนไขและสาเหตุในการขับเคลื่อน	๓๖
ภาพที่ ๒ สรุปปัจจัยสาเหตุแห่งปัญหาที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมาไม่บรรลุเป้าหมาย	๓๘
ภาพที่ ๓ หลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจการปกครองที่ดี ตามนัยแห่งทฤษฎีอภิบาลสาธารณะ	๕๖
ภาพที่ ๔ กรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการปรับปรุงเพิ่มเติม การกระจายอำนาจรัฐให้สมบูรณ์มากขึ้น	๘๒

รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น
และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สภาผู้แทนราษฎร

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๑๙) ในการกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการ รูปแบบพิเศษ นั้น กรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายชูการ์โน มะทา	ประธานคณะกรรมการ
๒. ศาสตราจารย์โกวิท พวงงาม	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายพัฒนา สัมไพ	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายชำนาญ จันทร์เรือง	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๕. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๖. นายอนุรักษ์ จูริมาศ	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๗. นางทัศนพร เกษเมธการุณ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๘. นายสินิตย์ เลิศไกร	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๙. นางเทียบจุฑา ขาวขำ	เลขานุการคณะกรรมการ
๑๐. นางสาวทัศนีย์ บุรณุปกรณ์	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๑. นายยศวัฒน์ มาไพศาลสิน	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๒. นายสมชาย ฝั่งชลจิตร	โฆษกคณะกรรมการ
๑๓. นายวันชัย ปริญญาศิริ	โฆษกคณะกรรมการ
๑๔. นายพรเทพ วิสุทธิวัฒนศักดิ์	โฆษกคณะกรรมการ
๑๕. นายพรชัย ตระกูลวรานนท์	กรรมการ

ต่อมา นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม ได้พ้นจากกรรมการ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายสฤกษ์พงษ์ เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการ รูปแบบพิเศษ แทน ทั้งนี้ ในคราวประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ครั้งที่ ๒๕ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้ง นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม แทนตำแหน่งที่ว่าง

ต่อจากนั้น นายสินิตย์ เลิศไกร ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ ได้พ้นจากกรรมาธิการ ในคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากลาออก ดังนั้น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายภานุ ศรีบุญศยาภรณ์ เป็นกรรมาธิการ แทน

จากนั้น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมรับทราบศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้รับฟ้อง มีผลทำให้ นางทัศนาวพร เกษเมธีการุณ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่า จะมีคำพิพากษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๔ ดังนี้

๑. การดำเนินงาน

๑.๑ คณะกรรมาธิการได้มีมติแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษา จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่สังเคราะห์ประเด็น และจัดทำข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ รวมถึงการจัดสรรรายได้และภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ บริบทของการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งที่ปรึกษาคณะทำงาน และคณะทำงานคณะนี้ ประกอบด้วย

ก. ที่ปรึกษาคณะทำงาน

๑) ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่	ที่ปรึกษาด้านการกระจายอำนาจ
๒) ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	ที่ปรึกษาด้านการกระจายอำนาจ
๓) ศาสตราจารย์สมชัย ฤชุพันธุ์	ที่ปรึกษาด้านการคลังท้องถิ่น
๔) ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	ที่ปรึกษาด้านการคลังท้องถิ่น
๕) ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
๖) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทย	ที่ปรึกษาด้านการกระจายอำนาจ

ข. คณะทำงาน

๑) ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฮสิต	ประธานคณะทำงาน
๒) รองศาสตราจารย์จันทราหนู มหากาญจนะ	คณะทำงาน
๓) นายชาติรี อยู่ประเสริฐ	คณะทำงาน
๔) นายศักดิ์ณรงค์ มงคล	คณะทำงาน
๕) นางสาวภาวิณี ช่วยประคอง	คณะทำงาน
๖) นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ	คณะทำงาน
๗) นางสาวอภิรดี ประเสริฐฤทธิ	คณะทำงาน
๘) นายภูมิตล สร้อยสำราญ	คณะทำงาน
๙) นายบรรณ แก้วฉ่ำ	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๐) นายอลงกต สารกาล	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑) นางสาวณัฐทิศา รัตนวีระเมธีกุล	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

๑.๒ คณะทำงานได้เสนอผลการศึกษาให้คณะกรรมการพิจารณาเพื่อให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอเพิ่มเติม หลังจากนั้น คณะทำงานได้ปรับปรุงผลการศึกษาให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการ

๑.๓ คณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนชี้แจงแสดงความคิดเห็น จำนวน ๓ ครั้ง

ครั้งที่ ๕๓ วันพุธที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔

ครั้งที่ ๖๓ วันพุธที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔

ครั้งที่ ๗๗ วันพุธที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๕

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ ทบทวนบทเรียน สอบทาน และประเมินผลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒

๒.๒ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล เอกสารรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งถอดบทเรียนจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ทางด้านวิชาการ ผู้ชำนาญการและผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น การบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๓ นำข้อมูลด้านความต้องการและข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นหลักในการพิจารณากำหนดแนวทางการปรับปรุง แก้ไขเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของการปกครองท้องถิ่นไทย

๒.๔ ประมวลข้อมูล เพื่อสอบทานข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อสรุปผลการพิจารณาศึกษา

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้จัดทำรายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏผลการดำเนินการสรุปได้ดังนี้

ตอนที่ ๑ การทบทวนสถานการณ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย

วัตถุประสงค์ของตอน

เพื่อตอบโจทย์ในการศึกษาข้อที่ ๑ โดยทำการศึกษาทบทวนผลของการดำเนินการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผ่านมามีว่า “บรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด”

๑. ความนำ

ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยจะได้รับการจัดตั้งมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยการจัดตั้งขึ้นในขณะนั้น เป็นการจัดตั้งโดยสายพระเนตรอันยาวไกลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ประชาชนเองมิได้มีความรู้ความเข้าใจต่อหลักการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง แต่ประการใด

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะนั้นจึงเป็นพระราชประสงค์ เพื่อให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการทำงานช่วยเหลือราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนเอง เช่น การเก็บขยะ รักษาความสะอาดในสถานที่สาธารณะและการรักษาสุขอนามัยสิ่งแวดล้อมและของตนเอง เป็นต้น

ดังนั้น เจตนารมณ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นดังกล่าว จึงมิได้เจตนาที่จะพัฒนาความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด แต่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในการรับใช้ระบบราชการเป็นหลัก พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับการกำหนดให้เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้บริบทดังกล่าวอันยาวนานทำให้ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นองค์กรรับใช้ราชการมากกว่าเป็นองค์กรรับใช้ประชาชน ตามหลักการปกครองท้องถิ่นสากล

จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้รับการประกาศใช้ สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกฐานะให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีคุณลักษณะตามหลักการปกครองท้องถิ่นอันเป็นสากลมากขึ้น แต่เนื่องจากกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้อนุญาตให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำนิยมของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงยังคงมีอาจก้าวข้ามวัฒนธรรมการเป็นข้าราชการภายใต้ร่มธงของกระทรวงมหาดไทยได้มากนัก

การกระจายอำนาจรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีผลปฏิบัติจริง เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ในปีเดียวกัน มาตราสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ มาตรา ๓๐ ที่ได้บัญญัติให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนกลาง (ที่ปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาค) ไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบแทน ดังจะได้กล่าวถึงสาระสรุป พอเข้าใจในตอนต่อไป

๒. สถานภาพทางกฎหมาย รูปแบบ จำนวน และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการทั่วไปอันเป็นสากลหัวใจสำคัญในการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อจัดทำและส่งมอบบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนในเขตท้องถิ่น ดังนั้น ความสำเร็จของรัฐในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมิได้ขึ้นกับการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้ว หากแต่ขึ้นกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อสนองความจำเป็นของประชาชนเป็นหลัก

โดยนัยทางวิชาการ สถานภาพทางกฎหมาย รูปแบบ จำนวน และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีผลโดยตรงต่อความสามารถในการจัดทำและส่งมอบบริการแก่ประชาชน ดังนั้น ในส่วนนี้ของรายงานชิ้นนี้ จึงได้ทำการศึกษาทบทวนสถานการณ์ปัจจุบันขององค์ประกอบทั้ง ๔ ข้างต้นพอสังเขป ดังต่อไปนี้

๒.๑ สถานภาพทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ บัญญัติให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองในระดับท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ๒๕๖๐) ดังนั้น ในทางกฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสถานภาพทางกฎหมายเป็น “องค์กรนิติบุคคลที่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการของตน” ฉะนั้น กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงควรได้รับการแก้ไขให้คล้อยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ ให้สถานภาพองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทเป็นนิติบุคคล ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตกฎหมาย (Autonomy) โดยมีใช้หน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนราชการใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งหน่วยงาน

ภายใต้ระบบบริหารราชการส่วนกลาง และระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และกระทรวงมหาดไทยก็มีใช้ต้นสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเพียงองค์กรสนับสนุนส่งเสริม และกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) เท่านั้น

แต่โดยการปฏิบัติที่สืบเนื่องกันมาตั้งแต่ในอดีต กระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีอิทธิพลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอันมาก ด้วยเหตุผล ๖ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง โดยกฎหมายจัดตั้งได้บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การอนุมัติแผนงานโครงการและการใช้จ่ายต่าง ๆ ตลอดจนอำนาจในการตรวจสอบ ถอดถอน ตลอดจนการยุบสภาท้องถิ่น เป็นอำนาจของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นอำนาจที่รุนแรงทางปกครอง ทำให้ในภาคปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จึงตกอยู่ภายใต้อาณัติของกระทรวงมหาดไทยโดยปริยาย และกระทรวงมหาดไทยสามารถแทรกแซงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติในการกิจของกระทรวงโดยมิใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสมอ ๆ

ประการที่สอง กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องยังมิได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นอิสระในการจัดการภารกิจต่าง ๆ อย่างแท้จริง รวมทั้งภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ถ่ายโอนให้อย่างเต็มรูปแบบ ทำให้ท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจได้อย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ กล้า ๆ กลัว ๆ เพราะหากผิดพลาดถึงแม้ว่าโครงการนั้นจะเกิดผลดีต่อประชาชน ก็ผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องรับโทษประการหนึ่งประการใดอยู่นั่นเอง เช่น อาจเป็นการเรียกเงินคืน ถูกดำเนินการทางวินัย หรืออาจถูกถอดถอนก็ได้แล้วแต่กรณี

ประการที่สาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงบัญญัติให้ภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ทำให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถแทรกแซงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และก่อให้เกิดปัญหาขึ้นเสมอ ๆ ทำให้เกิดความลักลั่นในการจัดทำบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

ประการที่สี่ กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นปัจจุบัน ยังให้อิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างจำกัดยิ่ง ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองน้อยมาก จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทย) โดยนัยดังกล่าวทำให้กระทรวงมหาดไทยจึงยังคงมีอิทธิพลทางการเงินการคลังเหนือท้องถิ่นได้เป็นอันมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ยังหวังพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทยอยู่นั่นเอง

ประการที่ห้า กฎหมายไทยให้ศักดิ์ฐานะทางกฎหมายแก่ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่ำเกินไป ซึ่งต่ำกว่ากฎกระทรวง ดังนั้น ข้อบัญญัติใดที่ขัดกับกฎกระทรวง จึงมีอำนาจมาปฏิบัติได้ ขณะเดียวกันกฎกระทรวงที่ออกโดยส่วนกลางเสียอีก โดยกฎกระทรวงที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น มักจะบัญญัติไว้ลึกเข้าไปถึงชั้นคุกคามแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้ส่วนกลางมีอิทธิพลเหนือท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ประการที่หก ภารกิจบางประการของท้องถิ่น มิสามารถดำเนินการได้ เพราะกฎหมายจัดตั้ง กำหนดให้ส่วนกลางต้องออกระเบียบวิธีปฏิบัติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ แต่ส่วนกลางมิได้ออกระเบียบดังกล่าว ทำให้ภารกิจนั้นมิอาจ ดำเนินการได้หรือดำเนินการได้บ้างแต่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ เช่น ภารกิจด้านการวางแผนท้องถิ่นทั้งจังหวัดให้อยู่ในแผนเดียวกัน ระเบียบการกู้เงินมาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภารกิจและบูรณาการภารกิจที่ชัดเจนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

โดยนัยดังกล่าว ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีปัญหาอยู่ไม่น้อย ทำให้ท้องถิ่นมีอาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

๒.๒ สถานะด้านรูปแบบและจำนวน

๒.๒.๑ รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทปกติ (หรือทั่วไป) กับรูปแบบพิเศษ รูปแบบปกติทั่วไปแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับฐานราก ประกอบด้วยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และระดับจังหวัด อันเป็นระดับเชื่อมโยงระดับฐานรากกับระดับชาติ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

๒.๒.๒ จำนวนขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ในด้านจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๐ แห่ง ดังนี้

ตารางที่ ๑ ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		จำนวน	จำนวนรวม
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)		๗๖	๗๖
เทศบาล	เทศบาลนคร	๓๐	๒,๔๖๙
	เทศบาลเมือง	๑๙๒	
	เทศบาลตำบล	๒,๒๔๗	
องค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล)			๕,๓๐๓
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	เมืองพัทยา	๑	๑
	กรุงเทพมหานคร	๑	๑
รวมทั้งสิ้น			๗,๘๕๐

หมายเหตุ ข้อมูล ณ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓, จากกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากตารางที่ ๒ ดังกล่าว จะเห็นว่า หน่วยปกครองท้องถิ่นไทยในระดับฐานราก (เทศบาล/อบต.) มีจำนวนค่อนข้างมาก ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีข้อดี คือ มีความใกล้ชิดกับประชาชนได้มาก แต่ก็มีข้อเสีย คือ ความสามารถทั่วไปในการจัดทำบริการจะมีข้อจำกัด เพราะมีทรัพยากรน้อยและการประหยัดเชิงขนาดจะมีค่าต่ำ ซึ่งควรหาแนวทางแก้ไขจุดอ่อนนี้ต่อไป

๒.๓ สถานะด้านขนาดและทรัพยากร

ขนาดของท้องถิ่น โดยทั่วไปวัดด้วยจำนวนประชากรและเขตพื้นที่ โดยขนาดของท้องถิ่นจะมีผลต่อปริมาณรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นด้วย ส่วนทรัพยากรพิจารณาได้จากจำนวนรายได้และรายจ่ายประจำปี ตลอดจนจำนวนบุคลากรที่ท้องถิ่นนั้นมี

ขนาดและทรัพยากร ย่อมสะท้อนถึงระดับความจำเป็นในการบริการสาธารณะและสะท้อนถึงระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะด้วย

ตารางต่อไปนี้จะแสดงถึงขนาดและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ๒ สถานะด้านขนาดและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท	ขนาดโดยเฉลี่ย		ทรัพยากรโดยเฉลี่ย		หมายเหตุ
	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	ประชากร ^๑	รายได้ต่อปี (ล้านบาท) ^๒	กำลังคนตามกรอบ อัตรากำลัง ^๓	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๖,๗๕๑.๕๗๘	๘๖๓,๓๔๔	๓๖๗.๖๖	๓๔๑	
เทศบาล	๒๐๗.๘๒๕	๒๖,๕๗๕.๒๐	ไม่มีข้อมูล	๗๕	
องค์การบริหารส่วนตำบล	๙๖.๗๖๐	๑๒,๓๗๓.๐๓	ไม่มีข้อมูล	๓๒	
กทม. ^๔	๑,๕๖๘.๗๓๗	๕,๖๖๖,๒๖๔	๒๓,๐๙๗.๘	๖๘,๔๗๘	
พทยา ^๕	๒๐๘.๑๐๒	๑๑๘,๑๒๒	๑,๙๑๕.๕	๑,๕๓๒	

ที่มา: ^๑ ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒

^๒ รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^๓ รายงานประจำปี ๒๕๖๒ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

^๔ แผนปฏิบัติการราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปี ๒๕๖๒

^๕ แผนพัฒนาเมืองพทยา (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕)

จากตารางที่ ๓ มีข้อสังเกตว่า (๑) ขนาดประชากรของท้องถิ่นระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉลี่ยแล้วค่อนข้างเล็ก ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังกล่าวแล้ว (๒) ปริมาณรายได้เฉลี่ยต่อปีของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลยังค่อนข้างน้อย อันจะทำให้เกิดข้อจำกัดในด้านการความสามารถในการให้บริการ ซึ่งควรแก้ไขจุดอ่อนนี้โดยการจัดให้มีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีหน้าที่จัดทำบริการขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง ดังจะได้กล่าวต่อไป

๓. กรอบภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติกฎหมายไทย

ระบบการปกครองของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในด้านบริการสาธารณะในเขตการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ภายใต้หลักการนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติกรอบภาระหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหลายไว้เป็น ๓ ลักษณะ คือ^๑

^๑ โปรดดู :- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๔), ๒๕๖๒: ส่วนที่ ๓; พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕), ๒๕๖๒: หมวด ๔ ; พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕), ๒๕๕๒: ส่วนที่ ๓

๓.๑ ภาระหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการการบัญญัติภาระหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบัญญัติกฎหมายให้เปิดกว้างเอาไว้ให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการได้ทุกประเภทที่เป็นความต้องการของตน โดยจะห้ามไว้เฉพาะภารกิจที่ไม่ต้องการให้ท้องถิ่นทำ เพื่อไม่ให้สิ้นเปลืองและซ้ำซ้อนกับภารกิจรัฐและของหน่วยงานอื่นที่กฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ไว้ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ห้ามมิให้ทำภารกิจด้านการทหาร ด้านตุลาการ และด้านการต่างประเทศ เป็นต้น

หลักคิดในการบัญญัติกฎหมายตามหลักความสามารถทั่วไปนี้ เป็นแนวคิดเพื่อการสนองความต้องการของประชาชนอันหลากหลายของแต่ละท้องถิ่น โดยที่รัฐเองก็มีอาจทราบได้ว่า ณ เวลาใด และสถานการณ์ใด ที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับการใดบ้าง ดังนั้น จึงได้บัญญัติกฎหมายให้เปิดกว้างเอาไว้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหยิบยกเอาความต้องการของประชาชนเป็นภารกิจบริการของตนได้ตามความจำเป็น ยกตัวอย่างในกรณีของฝรั่งเศสหรือหลายประเทศในสหภาพยุโรปที่ใช้กฎหมายแบบ *ultra vires* ได้บัญญัติเป็นข้อห้ามมิให้ท้องถิ่นทำงานในบางกิจกรรมที่รัฐขอสงวนไว้ทำเอง เช่น ห้ามมิ กองทัพ ห้ามการตุลาการ ห้ามด้านการเงินตรา และห้ามการต่างประเทศ เป็นต้น กิจกรรมอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ห้ามไว้ ท้องถิ่นสามารถกระทำได้ หากเป็นความต้องการของประชาชน แต่กฎหมายไทยกลับใช้วิธีตรงกันข้าม กล่าวคือ ใช้วิธีบัญญัติแบบปิดโดยการระบุกิจกรรมที่อนุญาตให้ทำได้เท่านั้น ซึ่งวิธีการเช่นนี้ย่อมเป็นการสร้างข้อจำกัดในการบริการประชาชน และไม่สอดคล้องกับความจำเป็นจริง ๆ ในแต่ละพื้นที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีสภาพและความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันไป ตามภูมิสภาพของตน รัฐเองก็ย่อมมีอาจทราบได้ว่า ความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น ณ เวลาใด และสถานการณ์ใด เป็นอย่างไร ดังนั้น จึงควรบัญญัติภารกิจให้ท้องถิ่นทำได้ในลักษณะเปิด เช่นเดียวกับกรณีประเทศฝรั่งเศสที่ย่อมสอดคล้องกับหลักความเป็นจริงอันหลากหลายของท้องถิ่นมากกว่า ดังนั้น ส่วนนี้ของกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นตามกฎหมายไทยสมควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับความเป็นจริงแห่งความจำเป็นของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

อนึ่ง ในทางปฏิบัติการกิจตามหลักความสามารถทั่วไปนี้ก็ย่อมถูกจำกัด โดยหลักความสามารถของท้องถิ่นเอง ทั้งนี้เพราะความสามารถในการบริการของท้องถิ่นย่อมขึ้นกับขนาดของทรัพยากรและสมรรถนะทางเทคนิคของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำได้ แต่หากความสามารถไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีสามารถกระทำได้อยู่แน่นอน ฉะนั้น ในเรื่องหลักความสามารถทั่วไปนี้ จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานที่จะถ่ายโอนมีความเห็นว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถไม่เพียงพอก็จะทำให้ภารกิจเสียหายได้ จึงปฏิเสธการถ่ายโอนนั้น เช่น การถ่ายโอนโรงพยาบาล การถ่ายโอนสถานีอนามัย และการถ่ายโอนโรงเรียน และการถ่ายโอนโครงสร้างพื้นฐานบางประเภท เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยหลักการปกครองท้องถิ่นสากล ข้อจำกัดเรื่องความสามารถทั่วไปนี้สามารถแก้ไขได้ โดยการใช้อำนาจท้องถิ่นหลายท้องถิ่นร่วมมือกันในการจัดทำบริการ เช่น อาจทำในรูปแบบสหการ หรือรูปแบบวิสาหกิจร่วมทุนท้องถิ่น เป็นอาทิ แต่กฎหมายไทยยังไม่ได้เปิดช่องทางนี้ไว้ให้ชัดเจนเพียงพอ ดังนั้น ในการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจควรจะพิจารณานำบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้ด้วยให้ชัดเจน

๓.๒ การกิจตามที่ได้รับมอบหมายให้ทำแทน

ภารกิจจำนวนมากที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นการกิจหน่วยงานอื่น และการกิจเหล่านั้นก็ยังมีได้ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับบริการก็ตาม หากการถ่ายโอนยังไม่สำเร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่มีความอำนาจปฏิบัติการกิจนั้น เพราะสิทธิความรับผิดชอบตามกฎหมายยังเป็นของหน่วยงานอื่น

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของประชาชน หน่วยงานเจ้าของภารกิจตามกฎหมายเดิมก่อนถ่ายโอนสามารถทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการกิจนั้นแทนตนเป็นการชั่วคราว หรือเป็นวาระ ๆ ไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ข้อตกลงที่กระทำกันอาจจะบรรยายละเอียดเอาไว้ด้วย เช่น ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย มาตรฐานบริการ และความร่วมมืออื่นใดก็ได้แล้วแต่กรณี ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น การควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ระหว่างกรมปศุสัตว์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

การมอบหมายภารกิจให้ทำแทน เป็นลักษณะการกระจายอำนาจประเภทการมอบหมายให้ทำแทน (Delegation of Authority) ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจประเภทหนึ่งเช่นกัน แต่การกระจายอำนาจประเภทนี้ สิทธิตามกฎหมาย สิทธิในการงบประมาณ ยังเป็นของหน่วยงานผู้มอบหมายให้ทำ ดังนั้น การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จึงมิใช่เป้าหมายของการกระจายอำนาจตามนัยแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องการให้ถ่ายโอนสิทธิตามกฎหมายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานถ่ายโอนไม่มีสิทธิตามกฎหมายอีกต่อไป การกระจายอำนาจแบบโอนสิทธิขาดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทนี้เรียกว่า “การโอนสิทธิตามกฎหมายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Devolution of Authority)”

ฉะนั้น กฎหมายกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบัญญัติกรอบภารกิจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเปิดกว้างครอบคลุมความจำเป็นของท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย

๓.๓ ภาระหน้าที่ให้ทำเฉพาะเท่าที่กฎหมายระบุไว้ให้ทำได้

การกำหนดภาระหน้าที่ประเภทนี้เกิดขึ้นมากในรัฐที่ต้องการรวมศูนย์อำนาจ โดยจะให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนกลางยังต้องการให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่หลักในการให้บริการอยู่ต่อไป จึงกำหนดให้ท้องถิ่นกระทำการกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น และมีอาจทำหน้าที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายจะระบุรายการที่ให้ทำได้ไว้กว้าง ๆ เพราะมีอาจทราบได้ว่า ท้องถิ่นใดมีเหตุความจำเป็นจะทำอะไรบ้าง และมากน้อยแค่ไหน ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะนำวิธีนี้มาใช้

การกำหนดภาระหน้าที่ของท้องถิ่นตามวิธีการนี้ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นบางประการ เท่าที่พบได้ เช่น (๑) ตามความเป็นจริง ส่วนกลางผู้เขียนกฎหมายมีอาจทราบได้ว่า ท้องถิ่นใดมีความจำเป็นเฉพาะของตนประการใดบ้าง ดังนั้น กฎหมายที่เขียนออกมาจึงมีปัญหาในตัวของมันเองตั้งแต่ตอนต้น เพราะกฎหมายคลาดเคลื่อนออกไปจากความเป็นจริงของแต่ละท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก เช่น มีข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นผู้ปฏิบัติกับส่วนกลางผู้กำกับดูแลเสมอ ๆ (๒) การระบุภาระหน้าที่ โดยส่วนกลางในลักษณะนี้ ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนระหว่างหน่วยให้บริการในพื้นที่ เช่น ภารกิจตามกฎหมายของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคทับซ้อนกับระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับภาระหน้าที่ของเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น (๓) ความไม่ชัดเจนในภาระหน้าที่ทำให้เกิดความไม่มั่นใจในทางปฏิบัติ เพราะหากปฏิบัติไปแล้ว ถึงแม้ว่าสอดคล้องกับความ

ต้องการของประชาชนก็ตาม หากได้รับการตีความจากส่วนกลางว่า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ก็อาจถูกเรียกเงินคืน หรืออาจถูกลงโทษทางวินัยได้ แล้วแต่กรณี (๔) ความไม่ชัดเจนในภาระหน้าที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่เสมอ ๆ โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถูกกล่าวหาว่าทำงานซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล เป็นอาทิ (๕) ความสับสนในภาระหน้าที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดสรรงบประมาณประจำปีระหว่างท้องถิ่นเสมอ ๆ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หลักการกำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน โดยให้ปฏิบัติเฉพาะเท่าที่กฎหมายระบุไว้ให้ทำเท่านั้นวิธีนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก และเป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีอีกด้วย แนวทางแก้ไขปรับปรุงในข้อนี้อาจทำได้โดย (๑) บัญญัติเปิดกว้างให้ท้องถิ่นระดับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ทำได้ทุกกิจกรรมที่เป็นความต้องการของประชาชน ยกเว้นกิจกรรมที่สงวนไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรัฐทำ (๒) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกิจกรรมพื้นที่ในทางกว้างและกิจกรรมที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลขาดขีดความสามารถในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องการสงวนไว้ให้รัฐทำ (๓) ให้รัฐทำกิจกรรมที่สมควรเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ (เช่น การทหาร ตุลาการ การเงินตรา การต่างประเทศ ดังกล่าวมาแล้ว) และกิจกรรมอื่นที่ครอบคลุมหลายจังหวัด และหากมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำอาจจะไม่มีประสิทธิภาพและคุณภาพเพียงพอ เป็นต้น

๔. หลักการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย

ในการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปฏิบัติตามกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๒)^๒

๔.๑ หลักการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐดำเนินการในพื้นที่ของท้องถิ่นอยู่แล้ว

บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติกรอบเวลาในการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐจัดทำบริการอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว โดยได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๓๐ (๑) และมาตรา ๓๐ (๒) ดังนี้

“มาตรา ๓๐ (๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี”

^๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา ๑๑๖, ๑๑๔ก (๑๗ พฤศจิกายน): ๕๑-๖๒.

โดยนัยแห่งมาตรา ๓๐ (๑) ดังกล่าว หมายความว่า การกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง มีความพร้อมในการดำเนินการอยู่แล้ว และรัฐ(ส่วนภูมิภาค) ก็ยังคงดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นนั้นเช่นกัน กรณีเช่นนี้ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หมด โดยให้เสร็จสิ้นภายใน ๔ ปี

ส่วนมาตรา ๓๐ (๒) ได้บัญญัติขอบเขตเวลาในการถ่ายโอนภารกิจ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อม ให้ทำการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๐ ปี ดังข้อความในกฎหมาย ดังนี้

“มาตรา ๓๐ (๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการ ที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี”

โดยนัยแห่งกฎหมาย หมายความว่า บริการสาธารณะใดของรัฐที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ท้องถิ่นอาจเพียงท้องถิ่นเดียวหรือหลายท้องถิ่นก็ได้ หากการบริการสาธารณะดังกล่าว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้บริการสาธารณะนั้น เป็นภารกิจของท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมที่จะรับโอนก็สามารถขยายเวลาการรับโอนไปได้ภายในระยะเวลาสิบปี

๔.๒ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจเอาไว้ ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ เอาไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๔๖: ๒๐๒-๒๐๓)

๑) ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน ไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

๒) ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลักสำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

๓) คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ หรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

๔) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัด หรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

๕) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และแต่ละแห่ง พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ และประสิทธิภาพการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

๖) คำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดเชิงขนาดที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหภาพหรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม มากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

๗) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘) ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร และทรัพย์สินภายในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

๙) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

๑๐) อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ (๑) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอน เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถ และสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยไม่มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

๑๑) การกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดและเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

๑๒) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๓) การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

๑๔) การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหาร และการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

๑๕) การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

๑๖) การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน และชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อน เป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

๑๗) การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพิจารณาตามความเหมาะสม เป็นการเฉพาะราย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้จ่ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้จ่ายประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมีลักษณะเป็นการจัดการบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

๑๘) การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาให้ถ่ายโอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

สำหรับหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังคงยึดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่มีส่วนที่เพิ่มเติม คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๕๑)

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ และ การบริการสาธารณะดังกล่าว จะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับและต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม

๒) เรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ในหลักการรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการ ดำเนินการ หรือกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาจให้มีระบบสมทบระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

๔) หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติหน้าที่ ให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕ ก็ยังคงยึดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฉบับข้างต้น แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสนับสนุนการดำเนินการมากขึ้น จึงมีสาระสำคัญเพิ่มเติม คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , ๒๕๖๓ : ๒๘-๓๑)

๑) กรณีภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเกินศักยภาพ ไม่ว่าด้วยเหตุใด ก็ตาม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนร้องขอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือส่วนราชการ ให้ดำเนินการแทนได้ หรือร้องขอมายังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ และหากเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ภายหลังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการนั้น ๆ ได้ต่อไป เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องใช้ เทคนิควิชาการเฉพาะด้านระดับสูง หรือต้องใช้เทคนิคเฉพาะ หรือภารกิจจำเป็นต้องบริหารจัดการเชื่อมโยงกัน อย่างเป็นระบบ หรือเป็นภารกิจนอกเหนือขอบเขตการถ่ายโอนที่กำหนด คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาคืนภารกิจให้ส่วนราชการไปดำเนินการต่อได้

๒) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนมีหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการถ่ายโอน ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ รูปแบบและแต่ละแห่ง ก่อนทำการถ่ายโอน

๓) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังก็สามารถ ร่วมกันดำเนินการ หรืออาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการไปพลางก่อน เมื่อมีความพร้อมและ ประสงค์ที่จะดำเนินการเอง ให้ส่งมอบภารกิจและทรัพย์สินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยผ่าน คณะอนุกรรมการอำนวยการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณา ให้ความเห็นชอบและรายงานส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

๔) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น กรณี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำที่ราชพัสดุที่รับการถ่ายโอนกิจการไปจัดหาประโยชน์แล้วก่อให้เกิดรายได้ หรือมีลักษณะนำไปจัดหา ประโยชน์นอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจที่ได้รับโอนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเสียค่าเช่า และค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุโดยให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังออกกฎหมาย/ระเบียบ

เพื่อยกเว้นค่าเช่าและค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

๕) หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบ โดยกำหนดให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็ว

๖) ภารกิจที่รัฐเข้าไปจัดให้บริการประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านการศึกษา หรือด้านสาธารณสุข เป็นต้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะเหล่านี้ได้อย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐาน ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่รัฐดำเนินการ และประชาชนได้รับความพึงพอใจ รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ โดยรัฐอาจพิจารณาถอนตัวและส่งมอบภารกิจ ทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐ

๔.๓ หลักเกณฑ์ในการรับโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การรับโอนภารกิจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วสามารถดำเนินการต่อไปได้ไม่ติดขัดเสียหาย แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ ฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับโอนเอาไว้ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๖๓)

๔.๓.๑ การรับโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๓)

แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ ๓ ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ ๑ ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมาดำเนินการเองได้ แบ่งออกได้ ๓ ประเภท ดังนี้

๑. เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และมีขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นอยู่แล้ว

๒. เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการรับโอน โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ในกรณีเช่นนี้ หากไม่ทำการรับโอนผลกระทบ อาจเกิดขึ้นกับประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่รวมถึงประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่า หากแยกกันดำเนินการ กรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันรับโอนได้

๓. ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว อาจใช้วิธีซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีประสบการณ์หรือเคยดำเนินการมาแล้วก็ได้

ลักษณะที่ ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ จึงเป็นรูปแบบของการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับรัฐ

ลักษณะที่ ๓ การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้ และเป็นภารกิจที่ซ้ำเสริมซึ่งกันและกัน กรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

๔.๓.๒ การรับโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๑)

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๒ ได้กำหนดการรับโอนภารกิจไว้ ๖ ลักษณะ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๖๓: ๕๔-๕๖)

ลักษณะที่ ๑ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และมีขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะที่ ๒ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีประสบการณ์หรือเคยดำเนินการ เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะวิชาการ ความรู้ ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเอง หรือดำเนินการเองแล้ว ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่คุ้มทุน

ลักษณะที่ ๓ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่รวมถึงประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากแยกกันดำเนินการ

ลักษณะที่ ๔ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (Shared Function) เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ จึงเป็นรูปแบบของการดำเนินการร่วมกัน

ลักษณะที่ ๕ ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ซึ่งกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

ลักษณะที่ ๖ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการ แทน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และเป็นเจ้าของภารกิจ แต่มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

๔.๓.๓ การรับโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕)

แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕ ได้กำหนดลักษณะของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะไว้ ๔ กลุ่ม คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๖๓: ๖๖)

กลุ่มที่ ๑ การกิจที่สามารถถ่ายโอนได้ทันที ถือเป็นงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการที่มีการกิจถ่ายโอนต้องถ่ายโอนให้ครบทั้งระบบ เพื่อให้กระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

กลุ่มที่ ๒ การกิจที่ถ่ายโอนโดยมีเงื่อนไข เป็นภารกิจที่เป็นนโยบายของรัฐและส่วนกลาง หรือรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐและรัฐต้องอุดหนุนเงินให้ โดยหลักการต้องไม่นำมาคิดรวมกับเงินอุดหนุน

กลุ่มที่ ๓ การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปแบบความร่วมมือเป็นองค์กรหรือในรูปสหการที่มีเป้าหมายเดียวกันหรือหลายเป้าหมาย ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านสังคมที่มีลักษณะคาบเกี่ยว เช่น การประปา การไฟฟ้า ระบบขนส่งมวลชน ด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกันภัยพิบัติ เป็นต้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (Shared Function) โดยรัฐกำหนดมาตรฐานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ

กลุ่มที่ ๔ การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชน

๔.๔ การจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง ๓ รูปแบบดังกล่าว มีความแตกต่างกันในด้านระดับชั้น (tier level) ขนาด และกำลังความสามารถในด้านทรัพยากร ดังนั้น เพื่อให้บริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ เกื้อกูลและบูรณาการกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ (๑) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเอาไว้ ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๓๒ (๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เจตจำนงของกฎหมายต้องการให้ทำกรอบการจัดแบ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละขนาดให้ชัดเจน พร้อมทั้งจัดความสัมพันธ์ทั้งแนวดิ่งและแนวราบระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามจัดระเบียบดังกล่าวไว้แล้วในระดับหนึ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งยกร่างขึ้นใหม่ในรูปของร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้ง ร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกเลิกและทำการยกร่างใหม่ กระทั่งปัจจุบันคือ กฎหมายฉบับนี้ก็อยู่ระหว่างกระบวนการยกร่างขึ้นใหม่ และยังไม่แล้วเสร็จ

๔.๕ การถ่ายโอนอำนาจทางการคลัง

การถ่ายโอนอำนาจทางการคลัง หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจในการครอบครองและจัดเก็บภาษี/อากร เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพียงพอแก่การจัดทำบริการให้แก่ประชาชน การถ่ายโอนในส่วนนี้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ (๒) ดังนี้

“มาตรา ๓๒ (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนร่วมด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้ดำเนินการไปแล้วระดับหนึ่ง แต่ก็ทำได้ไม่มากเพราะกระทรวงการคลัง ยังมีค้อยจะเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจทางการคลังมากนัก ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๓ ได้บัญญัติให้จัดทำ ร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการให้แก่ประชาชนดังกล่าวแล้ว

แต่น่าเสียดายว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากมีความเชื่องช้าในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะตกไปด้วยทุกครั้ง

๔.๖ การถ่ายโอนบุคลากร

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติระบบถ่ายเทกำลังคนไปสู่ท้องถิ่นเอาไว้ดังนี้

“มาตรา ๓๒ (๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม”

โดยหลักการของระบบการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการว่า “งานไป เงินไป คนไป” ซึ่งหมายความว่า การถ่ายโอนภารกิจต้องถ่ายโอนทั้งเงินและคนพร้อมกันไปด้วย ให้เป็นชุดเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ทรัพยากรบุคคลต่างไม่นิยมที่จะโอนตามไปด้วย เพราะเห็นว่าสถานภาพของบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความก้าวหน้าในสายวิชาชีพน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังนั้นหลักการ “งานไป เงินไป คนไป” จึงไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

ในการบริหารเพื่อขับเคลื่อนเรื่องการจัดระบบกำลังคน และบริหารกำลังคนท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเรื่องนี้ไปแล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความก้าวหน้าในสายอาชีพ ทั้งนี้ เพราะระบบกำลังคนการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากสายงานข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป เรื่องนี้จึงควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ชัดเจนอีกครั้ง ทั้งนี้ ในระดับกฎหมายและระดับการปฏิบัติตามกฎหมาย

๔.๗ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ

โดยมาตรา ๓๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ โดยได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๓๒ (๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จากการประเมินคาดว่ากฎหมายที่อยู่ในข่ายที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คาดว่ามีจำนวนไม่น่าจะต่ำกว่า ๒๐๐ ฉบับ โดยกฎหมายเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยถ่ายโอนการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปลี่ยนบทบาททางของหน่วยงานในส่วนกลางไปเป็นหน่วยการสนับสนุนทางวิชาการ และกำกับดูแลทางวิชาการ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของชาติ

ส่วนกฎหมายที่ควรเสนอเพิ่มเติมและหรือปรับปรุงเพิ่มเติมขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ

(๑) ร่างประมวลกฎหมายจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งเป็นการเอากฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นมารวมไว้เป็นฉบับเดียวกัน

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อปรับปรุงการกระจายอำนาจของรัฐให้เข้มแข็งมากขึ้น

(๓) ร่างพระราชบัญญัติรายได้ท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อจัดระเบียบรายได้/รายจ่ายท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอแก่ความจำเป็นและเพื่อให้มีความชัดเจนในระบบการคลังท้องถิ่น อันจะทำให้การบริหารการคลังของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๔) ร่างพระราชบัญญัติกำลังคนและทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มุ่งจัดระเบียบกำลังพล และทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นให้มีแรงจูงใจในการทำงานสูง และมีสมรรถนะในการทำงานสูงขึ้น เป็นอาทิ

๕. ผลการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการสำคัญในการกระจายอำนาจที่ผ่านมาของประเทศไทย คือ การถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรที่เป็นส่วนควบของภารกิจ โดยยึดหลักการงานไป คนไป และเงินไป ทั้งนี้ การถ่ายโอนได้ยึดหลักความสนใจของหน่วยงานที่โอน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน

ในด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการขับเคลื่อนการโอน คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) สำหรับกระบวนการโอนได้ดำเนินการผ่านแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังได้กล่าวมาแล้ว

บัดนี้ การดำเนินการถ่ายโอนได้ผ่านพ้นมาแล้วเป็นเวลา ๑๙ ปี กล่าวคือ แผนฯ การถ่ายโอนฉบับที่ ๑ อันเป็นแผนปฏิบัติการระยะ ๑๐ ปี ได้เริ่มต้นดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนแผนฯ การถ่ายโอนฉบับที่ ๒ อันเป็นแผนระยะ ๑๐ ปี เช่นเดียวกัน โดยได้ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๑ ซึ่งเหลื่อมปีกับแผนฉบับที่ ๑ เล็กน้อยในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยแผนฯ การถ่ายโอนฉบับที่ ๒ นี้มีเนื้อหาภารกิจที่ทำการโอน ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ยังคงค้างคาโอนไม่เสร็จจากแผนฉบับที่ ๑

และส่วนที่เป็นภารกิจใหม่ สำหรับแผนฯ ถ่ายโอนฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นแผนระยะ ๔ ปี เน้นหาภารกิจที่โอนส่วนใหญ่เป็นเรื่องต่อเนื่องมาจากแผนฯ ฉบับที่ ๒

สำหรับผลการถ่ายโอน สรุปได้ดังต่อไปนี้

๕.๑ ผลการถ่ายโอนภารกิจ

ผลการถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนปฏิบัติการถ่ายโอนทั้ง ๒ ฉบับที่ผ่านมา สรุปเป้าหมายและผลการถ่ายโอน ได้ดังตาราง

ตารางที่ ๓ เป้าหมายและผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ ถ่ายโอนฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ที่ผ่านมา

ภารกิจตามแผนฯ การถ่ายโอน	แผนฯ ถ่ายโอนฉบับที่ ๑		แผนฯ ถ่ายโอนฉบับที่ ๒	
	เป้าหมาย (กิจกรรม)	ผล (ร้อยละ)	เป้าหมาย (กิจกรรม)	ผล (ร้อยละ)
๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	๘๗	๘๑.๖๐	๔๕	๗๕.๕๖
๒. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	๑๐๓	๖๗.๙๖	๑๙	๗๘.๙๕
๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๗	๒๙.๔๑	๒๒	๓๖.๓๖
๔. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	๑๙	๗๓.๖๘	๑๘	๘๘.๘๙
๕. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	๑๗	๙๓.๗๕	๘	๘๗.๕๐
๖. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	๒	๑๐๐.๐๐	๒	๑๐๐.๐๐

ที่มา: สรุปจากวาสนา ยีรงค์, ๒๕๖๓: ๑๐๘; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๖๓

จากตารางดังกล่าว หากพิจารณาตัวเลขที่ถ่ายโอนจะเห็นได้ว่า ผลการถ่ายโอนส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับการบรรลุผลร้อยละ ๗๐ ขึ้นไป ซึ่งก็ควรจะถือว่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจ เพราะส่วนที่ค้างคัง น่าจะดำเนินการสำเร็จในแผนฯ ฉบับที่ ๓ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

แต่ในด้านคุณภาพของการถ่ายโอน จากผลการศึกษาของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ตามผลงานวิจัยของวาสนา ยีรงค์ พบว่า ภารกิจที่ถ่ายโอนสำเร็จส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมเล็ก ๆ น้อย ๆ พอเป็นพิธี และไม่ทำให้หน่วยถ่ายโอนสูญเสียอำนาจไป เช่น การไม่สมัครใจที่จะโอนโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ การไม่สมัครใจโอนโรงพยาบาลและสถานีนามัยของกระทรวงสาธารณสุข และการไม่สมัครใจโอนทางหลวงชนบทของกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น

กิจกรรมอีกประเภทหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนคือ กิจกรรมที่ต้องการผลกระทบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับแทน และหน่วยที่ถ่ายโอนไม่อยากจะเก็บรักษาไว้ เพราะเป็นภาระในการลงพื้นที่เป็นอย่างมาก เช่น กิจกรรมการบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำ ของกรมชลประทาน กิจกรรมการบำรุงรักษาบ่อน้ำขนาดเล็ก กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข กิจกรรมบำรุงรักษาบ่อบาดาล กรมทรัพยากรน้ำบาดาล และกิจกรรมต่อต้านโรคพิษสุนัขบ้าของกรมปศุสัตว์ เป็นต้น

สำหรับรายละเอียดจะกล่าวถึงอีกครั้งในหัวข้อต่อไป

๕.๒ ผลของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและงบประมาณ

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น หากรายได้มีน้อยเกินไปไม่สอดคล้องกับภาระความรับผิดชอบที่มีอยู่ ย่อมทำให้ทั้งปริมาณและคุณภาพบริการสาธารณะถดถอยลงไปด้วย ดังนั้นการกระจายรายได้การเงินการคลังไปสู่ท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเหตุดังกล่าวเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอแก่ความจำเป็น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเรื่องภาษีอากรและรายได้ของท้องถิ่นหลายมาตราโดยมาตราที่สำคัญคือมาตรา ๓๐ (๔) , ๓๐ (๕) และมาตรา ๓๒ (๒) ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้ :-

“มาตรา ๓๐ (๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

มาตรา ๓๐ (๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

“มาตรา ๓๒ (๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

“มาตรา ๓๒ (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย”

จะเห็นว่ามาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเป้าหมายเอาไว้ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ต้องเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้โดยรวมของรัฐบาล “ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕” นอกจากนั้น มาตรา ๓๐ (๕) ยังได้เน้นย้ำถึงการจัดตั้งงบประมาณประจำปีในการให้บริการสาธารณะในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอแก่ความจำเป็นและความต้องการอีกด้วย

ส่วนมาตรา ๓๒ (๒) แห่ง พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการทางด้านการคลังท้องถิ่นเอาไว้ โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้พัฒนาศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อีกด้วย ทั้งนี้ โดยหวังว่าหากมาตรฐานรายได้และมาตรฐานการพึ่งพาตนเองสูงขึ้น ก็จะทำให้คุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่นจะสูงตามไปด้วย อันจะเป็นประโยชน์กับประชาชนอันเป็นเจตจำนงสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในภาคปฏิบัติเป้าหมายด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ อาจจะเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจขึ้นสำคัญ ๆ ไม่ประสบความสำเร็จก็เป็นได้ ภารกิจสำคัญที่ต้องใช้งบประมาณมาก เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับการถ่ายโอนตามเป้าหมาย ดังนั้น เพื่อไม่ให้ผิดกฎหมายในปี พ.ศ. รัฐบาลขณะนั้นจึงแก้ไขเป้าหมายนี้ให้เป็น “พยายามให้ถึงเป้าหมายร้อยละ ๓๕” แทนข้อความเดิม

ตารางที่ ๕ แสดงให้เห็นถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓

ตารางที่ ๔ รายได้ท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายได้รัฐบาลปี พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๖๓

ปีงบประมาณ พ.ศ.	รายได้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ล้านบาท)	ร้อยละต่อรายได้ รัฐบาล	อัตราเพิ่ม (ร้อยละต่อปี)	หมายเหตุ
๒๕๔๒	-	-	-	
๒๕๔๓	๙๙,๘๐๒.๘๐	๑๓.๓๑	-	
๒๕๔๔	๑๕๙,๗๕๒.๕๘	๒๐.๖๘	๗.๓๗	
๒๕๔๕	๑๗๕,๘๕๐.๒๙	๒๑.๘๘	๑.๒๐	
๒๕๔๖	๑๘๔,๐๖๖.๑๕	๒๒.๑๙	๐.๓๑	
๒๕๔๗	๒๔๑,๙๔๗.๖๔	๒๒.๗๕	๐.๕๖	
๒๕๔๘	๒๙๓,๗๔๙.๐๔	๒๓.๕๐	๐.๗๕	
๒๕๔๙	๓๒๗,๑๑๓.๐๐	๒๔.๐๕	๐.๕๕	
๒๕๕๐	๓๕๗,๔๒๔.๑๕	๒๕.๑๗	๑.๒๒	
๒๕๕๑	๓๗๖,๗๔๐.๐๐	๒๕.๒๐	๐.๐๓	
๒๕๕๒	๔๑๔,๓๘๒.๒๓	๒๕.๘๒	๐.๖๒	
๒๕๕๓	๓๔๐,๙๙๕.๑๘	๒๕.๒๖	-๐.๕๖	
๒๕๕๔	๔๓๑,๒๕๕.๐๐	๒๖.๑๔	๐.๘๘	
๒๕๕๕	๕๒๙,๙๗๘.๗๙	๒๖.๗๗	๐.๖๓	
๒๕๕๖	๕๗๒,๖๗๐.๐๐	๒๗.๒๗	๐.๕๐	
๒๕๕๗	๖๒๒,๖๒๕.๐๐	๒๗.๓๗	๐.๑๐	
๒๕๕๘	๖๔๖,๓๔๓.๗๘	๒๗.๘๐	๐.๔๓	
๒๕๕๙	๖๕๖,๒๓๘.๖๐	๒๘.๑๖	๐.๘๑	
๒๕๖๐	๖๗๙,๑๔๓.๗๒	๒๘.๙๙	๐.๘๓	
๒๕๖๑	๗๒๐,๘๒๒.๐๔	๒๙.๔๒	๐.๔๓	
๒๕๖๒	๗๕๑,๔๘๐.๐๖	๒๙.๔๗	๐.๐๕	
๒๕๖๓	๘๐๔,๘๒๖.๐๐	๒๙.๔๗	-	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๖๒

จากตารางที่ ๕ จะเห็นได้ว่า รายได้ของท้องถิ่นยังต่ำกว่าเป้าหมายที่เคยกำหนดไว้มาก ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจ เพราะเมื่อท้องถิ่นไม่มีรายได้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ก็จะทำให้เกิดความตึงเครียดในบริการสาธารณะที่จะต้องทำส่งมอบแก่ประชาชน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไป ได้ปรับปรุงวิธีการจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย เสียใหม่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำคำของบประมาณรายจ่ายมาขึ้นส่งงบประมาณได้ โดยตรง สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เริ่มนำร่องจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดก่อน ส่วนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล คาดว่าจะทยอยตามกันมาในปีถัดไป

๕.๓ ผลของการกระจายอำนาจด้านกำลังคน

การถ่ายโอนกำลังพลและการจัดระบบกำลังคนเพื่อรองรับการกระจายอำนาจก็เป็นหัวใจ สำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจอีกประการหนึ่งโดยมาตรา ๓๒ (๔) แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๓๒ (๔) จัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย กำหนดนโยบายและมาตรการกระจาย บุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ไปสู่ท้องถิ่นโดยการสร้างระบบถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพ ที่เหมาะสม”

ในการโอนบุคลากรโดยหลักการยึดหลัก “งานไป เงินไป คนไป” แต่ในทางปฏิบัติ ยึดความสมัครใจไม่บังคับ ซึ่งปรากฏว่ามีบุคลากรที่สมัครใจยินดีโอนตามงานไปมีจำนวนไม่มาก ทั้งนี้ อาจเนื่องจากเห็นว่าความก้าวหน้าในสายงานท้องถิ่นต่ำกว่าและมีแรงจูงใจน้อยกว่าก็เป็นได้ (วาสนา ยี่รงค์, ๒๕๖๓: ๑๐๙) ทำให้การถ่ายโอนบุคลากรระยะที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โอนได้ ๔,๑๑๑ คน ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โอนได้ ๓๔๘ คน และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โอนได้ ๘๙ คน โดยตำแหน่งที่โอนนี้ส่วนใหญ่ เป็นตำแหน่งลูกจ้างและเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการ

บุคลากรที่ถ่ายโอนยากได้แก่บุคลากรสาธารณสุขและครู ซึ่งบุคลากร ๒ ประเภทนี้ หาก ไม่ได้รับการถ่ายโอนตามงานไปด้วย จะทำให้เป็นอุปสรรคแก่การถ่ายโอนภารกิจเป็นอย่างมาก เพราะหากถ่ายโอน ภารกิจไปแล้วแต่คนไม่ไป ก็จะทำให้เกิดปัญหาชะงักงันในการบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับ ปัญหาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การถ่ายโอนสถานีนอนามัยไม่เป็นไปตามเป้าหมาย กล่าวคือถ่ายโอน ได้เพียง ๒๘ แห่ง จากเป้าหมาย ๙,๖๖๑ แห่ง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ บุคลากรของสถานีนอนามัยหลายพันคนได้รวมตัวกัน เรียกร้องให้ชะลอการถ่ายโอนเนื่องจากไม่มั่นใจในสถานภาพของตนหลังโอนไปแล้ว ทำให้การถ่ายโอนสถานีนอนามัยชะงักงัน

ในด้านบุคลากรประเภทครู ได้มีการถ่ายโอนโรงเรียนไปทั้งสิ้น ๔๘๕ โรงเรียน ในการนี้ ไม่ได้ระบุจำนวนครูที่ชัดเจน แต่มีการประมาณการว่ามีครูได้รับการถ่ายโอนไปพร้อมกันด้วยจำนวน ๑๘,๑๘๘ คน

ปัญหาหลักของการถ่ายโอนบุคลากร คือ การยังไม่มีระบบบริหารงานบุคคลและแรงจูงใจ ที่ดีรองรับอย่างเพียงพอเท่ากับที่เขาเหล่านั้น เคยดำรงตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานเดิม เช่น ความก้าวหน้า ในสายอาชีพตามขั้นบันไดราชการ และขาดแรงจูงใจในด้านผลประโยชน์เกื้อกูลอย่างเพียงพอ ทำให้มีผลกระทบ อย่างมากต่อเป้าหมายการถ่ายโอนภารกิจ

๕.๔ การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ

เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการปฏิรูปด้านโครงสร้างของการใช้อำนาจอรัฐ โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จำนวนมากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจ คน และเงิน เป็นไปอย่างไม่ติดขัด จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายที่ ขัดแย้งกันให้สอดคล้องกัน

มาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเรื่องนี้เอาไว้ว่า

“มาตรา ๓๒ (๒) การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

อนึ่ง ตามเป้าหมายแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ได้กำหนดแผนการปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมายไว้ดังนี้ (๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐานจำนวน ๑๖ ฉบับ (๒) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ๙ ฉบับ (๓) ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย ๕๐ ฉบับ (๔) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ๙ ฉบับ (๕) ด้านบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ๑๑ ฉบับ และ (๖) ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ๒ ฉบับ รวมทั้งสิ้นเป็น ๙๗ ฉบับ

ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ความก้าวหน้าในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย มีไม่มากนัก เนื่องจากส่วนราชการที่เป็นผู้ดูแลกฎหมายเหล่านั้นไม่เห็นด้วยประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง กระบวนการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ได้รับความสำคัญในระดับต่ำจากรัฐบาลแทบทุกรัฐบาลที่ผ่านมา

สำหรับกฎหมายที่แก้ไข/ปรับปรุงแล้วเสร็จอยู่ระหว่างปรับปรุง และยังไม่ได้ดำเนินการปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๕ ผลการแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจฯ ที่ผ่านมา

หน่วย : ฉบับ

ผลการแก้ไข/ปรับปรุงกฎหมาย	ช่วงที่ ๑	ช่วงที่ ๒	รวม
๑. กฎหมายที่แก้ไขแล้ว	๑๖	๒	๑๘
๒. อยู่ระหว่างดำเนินการ	๑๙	๑๑	๓๐
๓. ยังไม่ได้ดำเนินการ	๑๐	๑๙	๒๙

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๖๓

จากตารางที่ ๖ ดังกล่าว จะเห็นว่ากฎหมายที่ได้รับการแก้ไขแล้วเสร็จมีเพียง ๑๘ ฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ต้องการความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหูเป็นตาและดำเนินการให้ถึงประชาชน กฎหมายดังกล่าว เช่น (๑) พระราชบัญญัติมาตราช่วงดวงวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ (๒) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๙ (๓) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ (๔) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ (๕) พระราชบัญญัติ ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ (๖) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ (๗) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ (๘) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

อนึ่ง ในการดำเนินการที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจได้พยายามยกร่างเพื่อปรับปรุงกฎหมายสำคัญให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้มากขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจังจากรัฐบาลที่ผ่านมา ทำให้หลักการกระจายอำนาจของไทยยังคงขาดความสมบูรณ์เนื่องจากยังมีจุดอ่อนในด้านกฎหมาย กฎหมายดังกล่าว คือ (๑) ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (๒) ร่างกฎหมายกระจายอำนาจ (ฉบับใหม่) เพื่อปรับปรุงการกระจายอำนาจให้เหมาะสมยิ่งขึ้น (๓) ร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงฐานะทางการเงินการคลังท้องถิ่นให้เข้มแข็งและเพียงพอแก่ความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายสำคัญดังกล่าว มีอาจดำเนินการให้ลุล่วงได้ ดังกล่าวแล้ว

๖. ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการกระจายอำนาจที่ผ่านมา

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการกระจายอำนาจที่ผ่านมาถือเป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องศึกษาทบทวนให้ชัดเจน เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป ในส่วนนี้ของรายงานการศึกษาได้รวบรวมข้อมูลจากผลการวิจัยและ ผลการสัมภาษณ์ที่ล้นกรงแล้วเห็นว่ามีความถูกต้องน่าเชื่อถือสูงมานำเสนอ ผลการศึกษามีดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๖๓; วาสนา ยี่รงค์, ๒๕๖๓: ๘๔ - ๘๙)

๖.๑ ปัญหา/อุปสรรคที่กล่าวไว้ในการจัดทำร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๓

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ถึง ๒๕๖๒ คณะผู้จัดทำแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๓ ได้ศึกษาทบทวนปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาได้สรุปผลการศึกษาเอาไว้ว่า “ปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา คือ การยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกระจายอำนาจอย่างครบถ้วน ” อันมีสาเหตุมาจากหลายประการ อาทิ

(๑) การแก้ไขกฎหมายที่ล่าช้าเนื่องจาก ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ

(๒) การถ่ายโอนเงินและคนไม่เป็นไปตามแผน เพราะเจ้าของภารกิจเดิมไม่ให้ความร่วมมือ

(๓) ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ท้องถิ่น ภาคชุมชนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ไม่มีความชัดเจน เนื่องจากประมวลกฎหมายจัดตั้งยังไม่ได้รับการบัญญัติขึ้นใช้ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน สับสนในการจัดทำบริการ อันเป็นการสิ้นเปลือง

(๔) หน่วยราชการเจ้าของภารกิจเดิมหลายแห่ง ไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจหรือในกรณีที่โอนให้ก็เป็นภารกิจที่ไม่ประสงค์จะเก็บไว้ และยังพยายามสร้างงานใหม่ขึ้นเรื่อย ๆ ที่คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว

(๕) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรที่รับมอบหมายภารกิจจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติมากกว่าปฏิบัติตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองนั้น เป็นการทำลายหลักการความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

(๖) เจ้าของภารกิจเดิมไม่สนใจจะแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบเดิมให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไปตรวจสอบ ก็ท้วงติงมีให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่อ

(๗) การบริหารการสนับสนุนส่งเสริมให้ปฏิบัติการกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วติดขัด ทำให้หน่วยงานในส่วนกลางเดิมไม่สามารถส่งผ่านการสนับสนุนช่วยเหลือทางเทคนิคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ถ่ายโอน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนขาดตอนไป อันทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพบริการในที่สุด

๖.๒ ปัญหา/อุปสรรคที่ศึกษาโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยฯ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญในการกระจายอำนาจที่ผ่านมา มีดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๒)

๑. มีความล่าช้าติดขัดในการถ่ายโอนภารกิจหลายประการ เนื่องจากยังขาดการประสานงาน และขาดระบบที่เพียงพอแก่ความจำเป็นในการดำเนินงาน

๒. ขาดความชัดเจนในการจัดแบ่งภารกิจ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ทำให้บริการในพื้นที่ไม่บรรลุถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการประหยัดต้นทุนทางด้านบริการ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนเป็นอันมาก

๓. ความไม่ชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ปัญหาการตรวจสอบ กำกับดูแล ปัญหามาตรฐานบริการ ปัญหาขนาดบริการที่เหมาะสม ประเภทบริการ และปัญหาการบูรณาการเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริการ

๔. หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิม หลังจากได้ถ่ายโอนภารกิจจำนวนหนึ่งไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็สร้างงานใหม่ขึ้นมาให้ตัวเองอีกครั้ง เพราะคนและเงินไม่ได้ถ่ายโอนไปด้วย และกฎหมายยังเปิดช่องให้ทำได้ บางหน่วยงานหลังจากสร้างงานขึ้นใหม่แล้ว ก็เจรจาอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน (Delegation of Work) ซึ่งเป็นการละเมิดหลักการกระจายอำนาจและสิ้นเปลือง

๕. ยังมีปัญหาติดขัดเรื่องกฎหมายเป็นอย่างมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นและควบคุมโดยหน่วยงานเจ้าของกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร ฯลฯ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ มิได้สนใจปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานะของท้องถิ่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ

๖. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากรับโอนภารกิจมามาก แต่กำลังพลส่วนใหญ่ไม่ได้ติดตามมาด้วย ทำให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพตามไปด้วย

๗. ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับบริการ ทำให้การบริหารและบริการติดขัดมาก ความเสื่อมศรัทธาโดยทั่วไปของประชาชนต่อบริการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘. การบูรณาการแผนงานของท้องถิ่นในระดับจังหวัด และระหว่างจังหวัดยังไม่เกิดขึ้น ทั้งที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้วว่าให้จัดทำขึ้น ทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปแบบต่างคนต่างทำเป็นเบี้ยหัวแตก

ข้อเสนอแนะของคณะผู้ศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จากสภาพปัญหาอุปสรรคดังกล่าว คณะผู้ศึกษาวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เสนอแนะยุทธศาสตร์ในการแก้ไขไว้ ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การพัฒนาระบบและกลไกการถ่ายโอนภารกิจ ให้มีประสิทธิภาพเป็นระบบระเบียบและบูรณาการ ปฏิบัติได้จริง

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ แก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้เข้มแข็งมากขึ้นโดยให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ พัฒนาระบบบริการสาธารณะให้เป็นระบบเดียวกัน มีเอกภาพและบูรณาการโดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของทั้งในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และประชาชน

๖.๓ ปัญหา/อุปสรรคจากผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) ได้มอบหมายให้ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำเนินการศึกษาวិจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจที่ผ่านมาผลการวิจัยพบว่า ปัญหาสำคัญคือ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, ๒๕๕๓)

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดกรอบการกระจายอำนาจเอาไว้ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว แต่ผลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายยังไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย โดยภารกิจที่เป็นเป้าหมายการถ่ายโอนต่ำกว่าเป้าหมาย นอกจากนั้นผู้โอนส่วนใหญ่ ยังไม่ได้โอนเงินและคนมาไปด้วย ส่งผลให้ภารกิจที่โอนมาแล้วมีอาจดำเนินการได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยรู้สึกไม่พึงพอใจและต้องการโอนภารกิจเหล่านั้นคืนเจ้าของเดิม อันส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงได้”

สาเหตุของปัญหา

ในด้านสาเหตุแห่งปัญหา การวิจัยนี้ได้จัดแบ่งเป็น ๓ สาเหตุหลักคือ (๑) สาเหตุมาจากรัฐบาลและการเมืองระดับชาติ (๒) สาเหตุจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจผู้ถ่ายโอน และ (๓) สาเหตุที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับถ่ายโอน ซึ่งแต่ละสาเหตุดังกล่าวมีสาระที่นำไปสู่ปัญหาดังต่อไปนี้

๖.๓.๑ สาเหตุของปัญหาอันเนื่องมาจากรัฐบาลและการเมืองระดับชาติ

การวิจัยนี้อธิบายว่า นโยบายการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญของชาติ ที่จำเป็นต้องได้รับความสำคัญในการขับเคลื่อนอยู่ในระดับสูงจึงจะสำเร็จ แต่เท่าที่ผ่านมาพบว่า

(๑) รัฐบาลที่ผ่านมาสนับสนุนกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่น ทำให้นโยบายกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้ได้รับความสำคัญอย่างเพียงพอที่จะขับเคลื่อนให้สำเร็จ ดังนั้น การขับเคลื่อนตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ จึงก้าวไปแบบถึงก็ช่าง ไม่ถึงก็ช่าง

(๒) กฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ รัฐบาลไม่สนใจเร่งรัด เพราะไม่เห็นความสำคัญ ทำให้กฎหมายต่าง ๆ ไม่ได้รับการแก้ไข ยังผลอย่างยิ่งต่อปัญหาอุปสรรคการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) รัฐบาลแต่ละยุคสมัย ไม่ได้ผลักดันให้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ ทำให้นโยบายกระจายอำนาจไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งรัฐบาลมิให้ความสำคัญต่อนโยบายนี้ ทำให้การขับเคลื่อนติดขัด

(๔) โครงสร้างองค์กรส่วนบนของนโยบายการกระจายอำนาจขาดทั้งเอกภาพและความเข้มแข็ง เพราะสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่ากอง ซึ่งเล็กเกินไป มีกำลังไม่เพียงพอต่อการผลักดันนโยบายขนาดใหญ่ของชาติ ส่วนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สกล.) ที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยก็เป็นกรม

ที่ไม่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทำงานแบบอนุรักษ์และตามน้ำ และดูเหมือนว่าต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทเป็นเสมือนองค์กรของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องทำตามนโยบายของส่วนกลางมากกว่าจะส่งเสริมให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี

(๕) เมื่อโอนภารกิจไปแล้ว สำนักงบประมาณ มิได้ตั้งงบประมาณให้ติดตามภารกิจไปด้วย รวมทั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก็ไม่ได้ตัดโอนตำแหน่งไปให้หรือตัดไปให้โดยไม่เต็มจำนวนทำให้เกิดปัญหาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับโอน และเปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้โอนนำงบประมาณและกำลังพลไปสร้างโครงการใหม่ขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก

จากสาเหตุของปัญหาอันเนื่องมาจากการเฉื่อยชาของหัวหน้าหน่วยงานในระดับชาติดังกล่าวข้างต้น ทำให้นโยบายกระจายอำนาจของชาติ ขาดพลังในการขับเคลื่อนเป็นอย่างมาก

๖.๓.๒ สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ต้องถ่ายโอน

เนื่องจากมาตรการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นมาตรการสมัครใจ ดังนั้น ถ้าส่วนราชการผู้เป็นเจ้าของภารกิจที่ถูกระบุให้ถ่ายโอน มีความประสงค์จะโอน ก็ย่อมทำให้การถ่ายโอนไม่สำเร็จ โดยหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมพยายามอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานาเพื่อจะไม่โอน เช่น อ้างเหตุผลความมั่นคง อ้างความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ้างว่าบุคลากรไม่ต้องการถ่ายโอน และบางหน่วยงานอ้างว่าขนาดของท้องถิ่นไม่เหมาะสมกับภารกิจที่จะโอนไปให้ เป็นอาทิ

อนึ่ง ภารกิจจำนวนมากที่เจ้าของภารกิจเดิมโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเป็นจำนวนมากที่เจ้าของภารกิจดังกล่าวไม่อยากเก็บรักษาไว้เป็นภาระ อันเนื่องจากตัวงานและทรัพยากรตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ กระจัดกระจาย เช่น ภารกิจดูแลซ่อมบำรุงเขื่อน ฝาย และซ่อมบำรุงทาง ภารกิจดูแลซ่อมบำรุงบ่อน้ำต้นและบ่อน้ำบาดาล ภารกิจโรงเรียนขนาดเล็กในชนบทห่างไกล ภารกิจศูนย์ดูแลเด็กเล็ก เป็นอาทิ

๖.๓.๓ สาเหตุของปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ภารกิจส่วนใหญ่ที่โอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถ่ายโอนไปสู่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เนื่องจากขนาดของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดเล็ก งบประมาณและกำลังคนน้อยทำให้สามารถรับโอนได้แต่เพียงภารกิจขนาดเล็ก อีกทั้งการถ่ายโอนงบประมาณและการคลังเป็นไปอย่างจำกัด ทำให้ปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรเป็นปัญหาขนาดใหญ่ของทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นเป้าหมายการรับโอนตามแผน

อนึ่ง เนื่องจากการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นต่างยังไม่สำเร็จ ทำให้การจัดระบบอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้ชัดเจนยังไม่เกิดขึ้น อีกทั้งยังไม่ได้จัดระเบียบการบูรณาการ การวางแผนระหว่างท้องถิ่น ให้สอดคล้องกัน ทำให้ทั้งพื้นที่และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรมีลักษณะเป็นเบี้ยหวัดแตก ไม่ประสานและบูรณาการกัน เป็นเหตุทำให้เกิดข้อจำกัดทั้งการให้บริการและการรับโอน

อนึ่ง การถ่ายโอนแบบปูพรมโดยไม่เลือกเสียก่อนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเหมาะสมกับภารกิจใด และสอดคล้องกับความต้องการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง ทำให้การรับโอนไปแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อันเป็นท้องถิ่นพื้นที่กว้าง) กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อันเป็นท้องถิ่นพื้นที่แคบ) ที่ใกล้ชิดกับประชาชนยังมิได้รับการจัดระบบระเบียบให้บูรณาการกัน ทำให้เกิดปัญหาระหว่างท้องถิ่นทั้ง ๒ ประเภทนี้อยู่เนื่อง ๆ เนื่องจากเกิดการทับซ้อนกันในการกิจบางภารกิจ

จากเหตุผลความอ่อนแอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ถือเป็นข้อจำกัดเป็นอย่างยิ่งที่ควรริบเร่งแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเต็มประสิทธิภาพ

๖.๓.๔ ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ

นอกจากผลการศึกษาวิจัยทั้ง ๓ ขึ้นดังกล่าวแล้ว ความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในเรื่องการกระจายอำนาจมายาวนาน ก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่มีอาจจะได้ ในการนี้ นางสาววาสนา ยี่รงค์^๓ นักศึกษาระดับมหาบัณฑิต ผู้ทำงานด้านปกครองท้องถิ่นมายาวนาน ได้ทำการศึกษาสัมภาษณ์ถึงปัญหาอุปสรรคในการกระจายอำนาจที่ผ่านมา สาระสำคัญแห่งผลการสัมภาษณ์ของวาสนา ยี่รงค์ (๒๕๖๓) มีดังนี้

ผู้ศึกษา (วาสนา ยี่รงค์) ได้รวบรวมข้อมูลปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญ ด้านการกระจายอำนาจ จำนวน ๒ คน ได้แก่ ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๓ คน ใน ๒ หน่วยงาน ได้แก่ นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนางคณิดา ราชฤทธิ์นัย ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยการนำเสนอข้อมูลจะสืบเนื่องมาจากประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ได้ค้นคว้าจากการวิจัยเอกสาร มาให้ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นเพิ่มเติม โดยจัดลำดับตามหัวข้อปัญหาและอุปสรรค เอาไว้ ๕ หัวข้อ ดังนี้

- (๑) ด้านนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ
- (๒) ด้านการถ่ายโอนงบประมาณ
- (๓) ด้านการถ่ายโอนบุคลากร
- (๔) ด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
- (๕) แนวทางการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะ

๖.๓.๔.๑ ปัญหาอุปสรรคด้านนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ

(ก) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ได้กล่าวถึงนโยบายการกระจายอำนาจว่าเป็นเครื่องมือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒

^๓ เป็นงานศึกษาวิจัยวิชาค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมไธสเป็น ที่ปรึกษาหลัก การสัมภาษณ์เพื่อประกอบการศึกษานี้เกิดขึ้นระหว่างเดือนเมษายน-มิถุนายน ๒๕๖๓

แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดรายละเอียด/ขอบเขตในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดว่าภารกิจใดที่จะเป็นภารกิจถ่ายโอน มีเงื่อนไขหลักในพิจารณา ๓ ประการ ได้แก่ *ประการแรก* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำอะไรได้บ้าง พิจารณาจากหลักประโยชน์มหาชน แบ่งเป็น ประโยชน์มหาชนแห่งรัฐ และประโยชน์มหาชนท้องถิ่น (ส่งมอบภารกิจให้ได้) *ประการที่สอง* พิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ และ*ประการที่สาม* พิจารณาจากปัญหาอุปสรรค

ต่อจากนั้น จึงย้อนกลับมาดูอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกระจายอำนาจ โดยในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้มากขึ้น ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งไม่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวเอาไว้

สำหรับปัญหาและอุปสรรคด้านนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา พบว่าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังทำได้ล่าช้า เนื่องจากหัวใจสำคัญของเจตนารมณ์ทางการเมือง คือ “รัฐบาลทำอะไร” หากเชื่อเรื่องการกระจายอำนาจ และทำการแบ่งงานให้ชัดเจนการผลักดันการกระจายอำนาจก็ทำได้มากขึ้น แต่ที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้มีนโยบายมุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร

โดยทั่วไปคนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่า “การถ่ายโอนภารกิจครบถ้วน คือความสำเร็จ” แต่ความเป็นจริงแล้วไม่ใช่หลักที่ถูกต้อง เพราะหัวใจของการกระจายอำนาจ คือ ท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้แตกต่างกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ ดังที่พระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงมีแนวพระราชดำริในการพัฒนาหรือดำเนินการต้องสอดคล้องกับ “ภูมิสังคม” คือความสามารถของท้องถิ่นเอง โดยไม่ควรวางมาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตาม

ส่วนปัญหาเรื่องภารกิจที่การถ่ายโอนไม่ก้าวหน้า เนื่องจากใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อมและความสมัครใจ มีจำนวน ๒ เรื่องใหญ่ ๆ ได้แก่ *เรื่องแรก* คือ โรงเรียน เนื่องจากกำหนดให้ถ่ายโอนตามความพร้อมและความสมัครใจ และ *เรื่องที่สอง* คือภารกิจด้านสุขภาพ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในช่วงของบัตรทอง มาอยู่ที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) นอกจากนี้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบมีจำนวนมาก ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนก็ถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจที่ส่วนราชการนั้น ไม่อยากทำ

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในดำนโยบายการกระจายอำนาจว่า นโยบายรัฐบาลยังไม่เข้มแข็งในการกระจายอำนาจ ทำให้ ภารกิจจึงยังถ่ายโอนได้น้อย หากรัฐบาลยังหวงอำนาจก็ยังไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายได้ สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ ยังไม่มีนายกรัฐมนตรีในที่เป็น Super Power ไม่ว่าจะเป็นในยุครัฐบาลนายอภิสิทธิ์ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ หรือรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ นายกรัฐมนตรีไม่ได้ทำการผลักดันอย่างจริงจัง เมื่ออำนาจ (Power) ไม่มากพอเกิดสถานะปิดขัด (Deadlock) เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจเป็นนโยบายแห่งชาติ ไม่ใช่กฎหมายที่บังคับให้ทำภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น จึงมักพบว่า การถ่ายโอนส่วนใหญ่เป็นการถ่ายโอนตามมารยาท หรือเป็น

ภารกิจที่ส่วนราชการไม่ยากทำจึงถ่ายโอนให้ท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ไม่ดีเท่าส่วนราชการเดิม ต้องมองว่าเมื่อส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ยากทำไปแล้ว ภารกิจที่รับผิดชอบก็น้อยลง แต่จำนวนคนเท่าเดิม ก็อาจทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภารกิจมาแล้ว ขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น บุคลากร งบประมาณ ฯลฯ ทำให้ถูกมองว่าทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร

(ข) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส) ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาว่า ผู้บริหารระดับสูงของประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญ จึงไม่ได้กำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ ในส่วนของนโยบายการกระจายอำนาจก็ไม่เอื้ออำนวยให้ส่วนราชการเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจ และส่วนราชการเองยังคงต้องการมีบทบาทในภารกิจที่อยู่ในแผนการถ่ายโอน ยกเว้นภารกิจที่ไม่อยากดำเนินการ หรือภารกิจที่ก่อให้เกิดภาระก็ต้องผลักดันถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ (นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การถ่ายโอนภารกิจเกิดการชะลอตัว ไม่เข้มข้นเหมือนกับในช่วงเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ เนื่องจากผู้บริหารที่มีอำนาจไม่ได้ผลักดันเรื่องนี้ให้เป็นวาระแห่งชาติ ส่วนราชการก็ไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการฯ ที่กำหนดไว้ ทำให้การถ่ายโอนภารกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (นางคณิตา ราชภู่บุญ) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงผลสำเร็จของนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจว่า ยังคงเป็นไปด้วยความล่าช้าและชะลอตัว แม้การกระจายอำนาจจะเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ กำหนดขอบเขตขั้นตอนไว้แต่ในปัจจุบันแผนปฏิบัติการฯ ทั้ง ๒ ฉบับ ก็ยังถ่ายโอนได้ไม่ครบถ้วน เนื่องจากขาดความชัดเจน โดยส่วนราชการไม่ได้มีการกำหนดแผนให้ชัดเจนว่า หลังจากถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จำนวนงบประมาณและบุคลากรจะต้องลดลงเท่าไร หรือจะปรับลดโครงสร้างของหน่วยงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้เหลือเฉพาะภารกิจที่ต้องดำเนินการต่อ หรือหากไม่มีภารกิจแล้วจะยุบหน่วยงานหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่พบในปัจจุบันคือหน่วยงานที่ถ่ายโอน เช่น กรมทางหลวงชนบท สังกัดกระทรวงคมนาคม กรมทรัพยากรน้ำบาดาล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานลดลงและชัดเจนว่าต้องการดึงภารกิจที่ถ่ายโอนกลับคืนมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในแผนไม่ได้รองรับว่าจะยุบเมื่อไหร่ รวมถึงขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนรับถ่ายโอนภารกิจมาดำเนินการด้วย

๖.๓.๔.๒ ด้านการถ่ายโอนงบประมาณ

(ก) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ได้กล่าวถึงการกำหนดหลักการกระจายอำนาจด้านงบประมาณตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า พิจารณาจาก *ข้อที่หนึ่ง* เงื่อนไขเวลาการถ่ายโอน *ข้อที่สอง* ขอบเขตการถ่ายโอน *ข้อที่สาม* การถ่ายโอนบุคลากร และ *ข้อที่สี่* การแก้ไขกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาจัดภารกิจให้เหมาะกับเงิน ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณอยู่ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเพิ่มในส่วนเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ เช่น อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) เบี้ยยังชีพ เป็นต้นเป็นการจัดสรรตามรายหัว ซึ่งหากไม่มีการกำหนดไว้อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงินน้อย จะนำเงินส่วนนี้ไปทำภารกิจอื่น หมายความว่า ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเงินมากหรือน้อย ก็จะมีเงินจ่ายให้ประชาชน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนเร่งด่วน หรืออุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นงบลงทุน เรามักได้ยินประโยคที่ว่า “ให้แต่งงาน ไม่ให้เงิน” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคุ้นเคยกับการรับโอนงานและมีเงินติดมาด้วย เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศพด.) ที่มีการจัดสรรเงินรายหัวให้นักเรียน เป็นต้น ส่วนภารกิจที่ไม่มีเงินติดไปและเห็นได้ชัดเจน เช่น ถนน ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างว่าไม่มีเงินในการซ่อมบำรุงรักษา แต่หากย้อนไปดูเหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ ใช้การตัดเงินจากกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทที่ถ่ายโอนถนนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำไปจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามจำนวนกิโลเมตรที่รับโอน จึงจะอ้างว่าไม่มีงบประมาณไม่ได้ แต่ดำเนินการด้วยวิธีนี้ได้ไม่นาน ก็ต้องยกเลิกด้วยเหตุผลทางการเมืองจนถึงปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคด้านงบประมาณว่า มักได้ยินคำพูดติดปากว่า “โอนงาน ไม่โอนเงิน” แต่ก็มีส่วนจากความเป็นจริง ปัญหาเงินอุดหนุนไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ในสมัยก่อนใช้วิธีจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในอัตราที่ไม่เท่ากัน จนถึงปัจจุบันหลักเกณฑ์นี้ก็ไม่เปลี่ยนแปลง ในส่วนอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เพียงพอ ตราบใดที่ไม่มี Super Power สั่งการ ก็ยังไม่อาจขับเคลื่อนได้มาก ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นงบประมาณในทางการเมือง ก็เกิดปัญหาการวิ่งเต้นของนักการเมืองเพื่อหางบประมาณเข้าสู่พื้นที่ตนเอง

(ข) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส) ได้กล่าวถึงปัญหาด้านงบประมาณว่า เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนราชการเดิมก็พยายามสร้างงานใหม่ให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับงานเดิม ดังนั้น ภารกิจและงบประมาณที่ควรจะมีลักษณะเพิ่ม - ลด ข้อเท็จจริงกลายเป็นเพิ่ม - เพิ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็อาจคิดว่าภารกิจที่รับโอนมา เป็นภารกิจระดับรอง ไม่ใช่ภารกิจหลักจึงไม่พยายามที่จะนำงบประมาณของตนเองออกมาใช้จ่าย ถึงแม้จะนำงบประมาณออกมาใช้ ก็มีจำนวนไม่มาก แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เองก็อ้างว่าไม่มีงบประมาณดำเนินการ จึงมักได้ยินคำพูดที่ว่า “ให้แต่งงาน ไม่ให้เงิน” ซึ่งอาจเป็นข้อเท็จจริง หรือไม่จริงก็เป็นไปได้ทั้งสองแง่มุม

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ (นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวถึงการถ่ายโอนงบประมาณ และการบริหารการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า สัดส่วนรายได้ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเมื่อเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลมีอัตราการเพิ่มขึ้นน้อยมาก หากเปรียบเทียบกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มขึ้น ในส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ทำให้ต้องพึ่งพารายได้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการคลัง

ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (นางคณิตา ราษฎร์นุ้ย) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงปัญหาด้านงบประมาณว่า งบประมาณในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ยังไม่ถึงร้อยละ ๓๕ แม้กฎหมายจะปรับเปลี่ยนให้งบประมาณลดลง แต่ยังไม่เคร่งครัดให้ถึงร้อยละ ๓๕ รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน แม้ภารกิจที่ถ่ายโอนมาบางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้ดีกว่าเดิม แต่ในระยะยาวก็ต้องพยายามพึ่งพางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

๖.๓.๔.๓ ด้านการถ่ายโอนบุคลากร

(ก) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนบุคลากรว่า “งานไป เงินไป คนไป” เป็นหลักที่ถูกกำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ. แต่ความเป็นจริงเป็นเรื่องยาก และมีการถ่ายโอนน้อยที่สุด ส่วนราชการที่ถ่ายโอนบุคลากรได้มากที่สุด คือ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นผลให้มีการยุบกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท และต้องถ่ายโอนบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการที่ถ่ายโอนบุคลากรน้อยและเห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ สถานศึกษา (โรงเรียน)

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนบุคลากรว่า มีการถ่ายโอนน้อย ส่วนหนึ่งอาจมาจากทัศนคติของข้าราชการที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก งบประมาณน้อย ในขณะที่ข้าราชการบางส่วนที่สมัครใจถ่ายโอนอาจมองว่าหน่วยงานขนาดเล็กทำให้เกิดความก้าวหน้าเร็ว ซึ่งมีหลายมุมมอง แต่ไม่ควรคาดหวังว่าบุคลากรจะถ่ายโอน หาก Super Power ไม่ได้กำหนดนโยบายให้ชัดเจน

(ข) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนบุคลากรว่า การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจที่ถ่ายโอน เนื่องจากหลักการการถ่ายโอนกำหนดไว้ว่า งานไป เงินไป บุคลากรตามความสมัครใจ หากไม่มีแรงจูงใจที่มากพอแล้ว บุคลากรภาครัฐส่วนใหญ่จะไม่ยอมโอนไปปฏิบัติหน้าที่ยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ (นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนบุคลากรว่า มีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย รวมทั้งขาดการวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังตามภารกิจที่ถ่ายโอน ทำให้บุคลากรไม่ไปตามภารกิจ จึงเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ภารกิจไป แต่บุคลากรไม่ไปตามภารกิจ รวมถึงเรื่องของสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (นางคนिता ราษฎร์นุ้ย) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนบุคลากรว่า การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อย ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน อาจมาจากตัวบุคลากรเองมีความกังวล เช่น การทำงาน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ ความแตกต่างทางสภาพการเป็นข้าราชการภูมิภาค/ท้องถิ่น ฯลฯ

๖.๓.๔.๔ ด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

(ก) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจว่า กฎหมายยังล้าสมัย การแก้ไขกฎหมายแต่ละครั้งไม่ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแก้ไขล่าสุด เป็นการแก้ไขเพียงวาระผู้บริหาร ไม่ได้แก้ไขในเชิงการส่งเสริม รวมถึงการสั่งการจากส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ออกหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นรับผิดชอบงานจำนวนมาก แต่ “ไม่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จ” หรือการให้อำนาจแบบ “ให้ไม่หมด” เช่น พระราชบัญญัติหอพักที่กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาต แต่ไม่ให้อำนาจในการตรวจสอบ หรือตัวอย่างภารกิจสถานีขนส่งผู้โดยสาร ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลสถานีขนส่งผู้โดยสาร แต่การจะทำให้ภารกิจสำเร็จ ได้ก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเดินรถ ซึ่งยังไม่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล และยังอยู่ในการดูแลของกรมการขนส่งทางบก รวมถึงการดำเนินการกิจบางอย่าง ยังคงอ้างอิงกฎหมายของส่วนราชการอื่น เช่น การให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด - ๑๙) ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาใช้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมถึงหลักเกณฑ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ช่วยเหลือได้เฉพาะผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่พึ่ง ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมประชาชนทุกคนในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้ กระบวนการในการแก้ไขกฎหมายยังทำได้ล่าช้า โดยใช้เวลาดำเนินการประมาณ ๒ ปี ต่อการแก้ไขกฎหมาย ๑ ฉบับ เพราะถือว่า เป็นเรื่องที่ไม่เร่งด่วน

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรค ในด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจว่า ยังไม่สามารถขับเคลื่อนได้มาก อำนาจยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง และเห็นด้วยที่จะเร่งรัดให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นเรื่องส่วนรวม แต่การแก้ไขกฎหมายของภารกิจบางประเภทอาจไม่สำเร็จ เนื่องจากมีการล๊อบบี้ในชั้นนิติบัญญัติ ทำให้กฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงต้องตกไป

(ข) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจว่า การแก้ไขกฎหมายโดยส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากบางภารกิจส่วนราชการเองก็ไม่ต้องถ่ายโอน เช่น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หรือการจัดการรายได้ของส่วนราชการ ดังนั้น หากแก้ไขกฎหมายก็เท่ากับการตัดทอนอำนาจและรายได้ของส่วนราชการเอง เป็นต้น

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ (นายวิชา โชคเศรษฐกิจ) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจว่า ยังแก้ไขไม่ครบถ้วน ทำให้ภารกิจบางอย่างยังไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามแผนปฏิบัติการฯ เนื่องจากส่วนราชการเองไม่ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ทั้งนี้ ได้มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ระบุไว้ในร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๓ กำหนดไว้ว่า ให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำแผนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่แผนการกระจายอำนาจฯ มีผลใช้บังคับ หากส่วนราชการไม่ดำเนินการคณะกรรมการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้แล้วเสร็จ

ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (นางคณิตา ราชวรัญญ์) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจว่า การแก้ไขกฎหมายยังทำได้ไม่มากนัก เนื่องจากส่วนราชการยังไม่ได้ดำเนินการ ส่วนในด้านของแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ยังไม่ชัดเจน ในขั้นตอน กรอบระยะเวลาที่ใช้บังคับให้ต้องดำเนินการแล้วเสร็จ ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗. สรุป

๗.๑ พันธกิจการกระจายอำนาจแห่งรัฐ

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ถือเป็นพันธกิจ (Mission) ที่สำคัญยิ่งของไทยพันธกิจหนึ่ง เพราะพันธกิจนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในระดับพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นบังคับใช้จากพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกกถ.) ขึ้นในปีเดียวกัน

ในปีถัดมา กกถ. ได้ประกาศแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๓) ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ ๑ ขึ้นบังคับใช้ โดยแผนฉบับนี้มีผลบังคับใช้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๕๐ ต่อมาเมื่อแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๑ หมดอายุบังคับใช้ รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒ (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๑) และแผนปฏิบัติงานฯ ฉบับที่ ๓ (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕)

เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป เป้าหมายสำคัญของพันธกิจการกระจายอำนาจของชาติที่ผ่านมา คือการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหาร/ดำเนินการภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง

๗.๒ ผลของการกระจายอำนาจยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

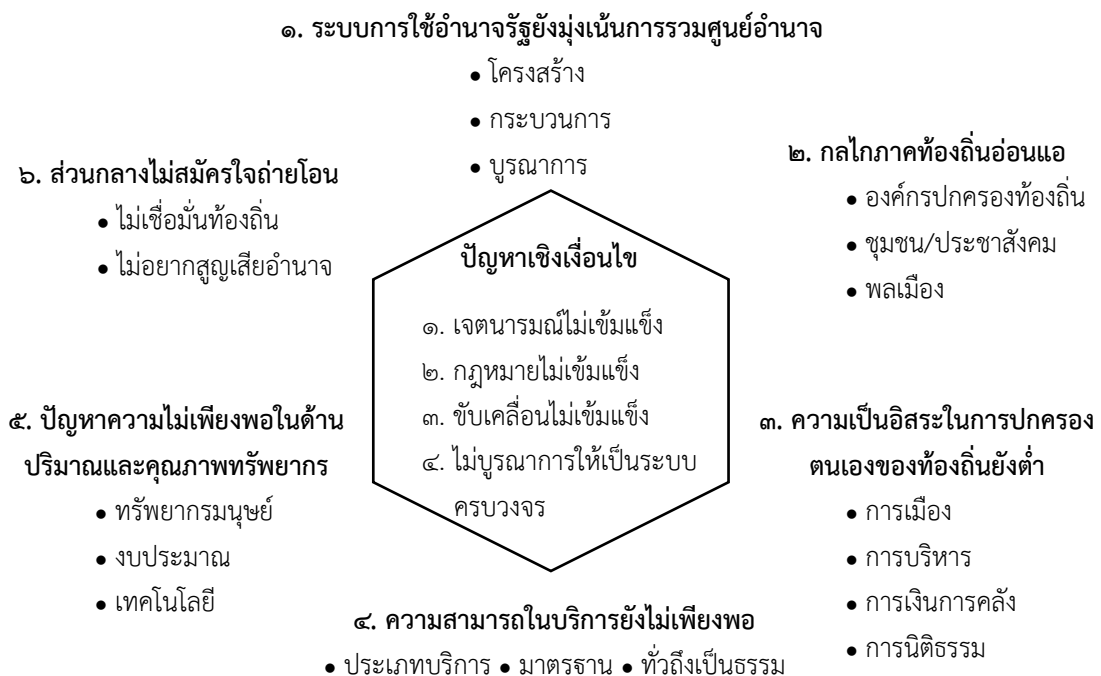
อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาพบว่า ผลแห่งความพยายามที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปัจจุบันนับเวลาได้ ๒๒ ปี ผลของการดำเนินการยังไม่บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่เคยบัญญัติไว้ กล่าวโดยสรุป คือ

การถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตเพื่อการพึ่งตนเองและปกครองตนเอง ยังมิได้รับการถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นและประชาชนท้องถิ่น ยังมีอาจพึ่งตนเองและปกครองตนเองได้ ตามหลักการปกครองท้องถิ่นแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติ

ความอ่อนแอของท้องถิ่นและประชาชนท้องถิ่นอันเป็นประชากรส่วนมาก ย่อมนำมาซึ่งความอ่อนแอของรัฐโดยรวมในที่สุด ไม่ว่าจะเป็นความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นและประชาชนท้องถิ่น คือฐานรากสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งยวดในทุกมิติของรัฐ

๗.๓ สาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่บรรลุเป้าหมาย

จากผลการศึกษาของสถาบันการศึกษาชั้นสูง และความเห็นของนักวิชาการชั้นนำ ตลอดจนการประมวลปัญหาและสาเหตุขององค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๖ ที่ผ่านมา พบว่า การกระจายอำนาจที่ผ่านมาต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งได้นำมาวิเคราะห์และสรุปให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ดังแผนภาพ



ภาพที่ ๑ สาเหตุเชิงเงื่อนไขและสาเหตุในการขับเคลื่อน

จากภาพเป็นการแสดงให้เห็นถึงสาเหตุแห่งปัญหา ๒ กลุ่ม ดังนี้

๗.๓.๑ สาเหตุเชิงเงื่อนไข (Conditional Causes)

เงื่อนไข (Conditional Obstacles) ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขที่เป็นสาเหตุแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลว ๔ ประการคือ (๑) เจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจไม่เข้มแข็งเพียงพอ ทั้งเจตนารมณ์ร่วมของประชาชน และเจตนารมณ์ทางการเมือง (๒) กฎหมายไม่เข้มแข็ง ทั้งกฎหมายกระจายอำนาจ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่เอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจ (๓) การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอ่อนแอ ไม่สามารถต่อสู้กับแรงต้านและกระแสการเปลี่ยนแปลงได้ (๔) ระบบบริหาร/จัดการ ไม่สามารถบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นระบบเดียวกัน มีเป้าหมายร่วมกันและมีกระบวนการขับเคลื่อนที่มีเอกภาพร่วมกัน

สำหรับรายละเอียดของสาเหตุแต่ละด้านได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๖ ที่ผ่านมา

๗.๓.๒ สาเหตุด้านความอ่อนแอในการขับเคลื่อน (Weakness of Driven Causes)

การกระจายอำนาจเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิรูปจากเดิมซึ่งระบบและกลไกต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดไว้เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจจะสำเร็จลุล่วงได้จำเป็นต้องทำการปฏิรูประบบและกลไกในการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ จากผลการศึกษาที่กล่าวมาในหัวข้อที่ ๖ สามารถนำมาบูรณาการเป็นกลุ่มสาเหตุแห่งปัญหาความอ่อนแอในการขับเคลื่อนได้ ๖ กลุ่ม ดังนี้

(๑) ปัญหาระบบและกลไกการใช้อำนาจรัฐยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ทั้งนี้ โดยโครงสร้างอำนาจรัฐและกระบวนการใช้อำนาจ ยังเป็นระบบรวมศูนย์ไว้ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ในทางปฏิบัติ กลไกกระบวนการบริหารท้องถิ่น กระบวนการทางการเงินการคลังท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการข้อบัญญัติท้องถิ่น ยังถูกครอบงำแทรกแซงโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้รับการบัญญัติขึ้นภายใต้หลักการรวมศูนย์อำนาจ ยังไม่ได้รับการแก้ไข

(๒) กลไกภาคท้องถิ่นยังอ่อนแอเกินไป ไม่สามารถพึ่งตนเองและปกครองตนเองได้ ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะยังไม่เพียงพอแก่ความจำเป็น กลไกดังกล่าวครอบคลุมถึงกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดโดยเฉลี่ย ไม่เหมาะสมในการรับภาระบริการหลายประเภท กลไกภาคชุมชนและประชาสังคมอ่อนแอโดยมีค่านิยมพึ่งพามากกว่าการพึ่งตนเอง ส่วนกลไกภาคพลเมืองยังขาดการตื่นรู้และกระตือรือร้นในการใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองคุณภาพของท้องถิ่น

(๓) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นยังต่ำเกินไป โดยส่วนกลางมีอำนาจในการแทรกแซงกิจการท้องถิ่นได้สูง และท้องถิ่นเองก็ขาดความสามารถในการปกป้องตนเองจากการแทรกแซง ทำให้ท้องถิ่นมีลักษณะเป็นกลไกสนองนโยบายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าเป็นกลไกสนองความต้องการของประชาชน

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ครอบคลุมไปถึงความเป็นอิสระในการตัดสินใจ นโยบายทางการเมืองของท้องถิ่น ความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคลของตนเอง ความเป็นอิสระในการมีระบบการคลังของตนเอง และความเป็นอิสระในศักยภาพฐานะทางข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นอาทิ

(๔) ความสามารถในการบริการสาธารณะท้องถิ่นยังอ่อนแอเกินไป ภารกิจในการให้บริการประชาชนท้องถิ่น เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากบริการสาธารณะท้องถิ่นไม่เพียงพอ ทั้งในด้านประเภทบริการ หรือไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ทั่วถึง ย่อมนำมาซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมของประชาชนในชาติ รวมทั้งทำให้เกิดปัญหาความอ่อนแอในระบบฐานรากของชาติโดยทั่วไปด้วย สาเหตุแห่งความอ่อนแอในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นอาจเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย

เช่น ขาดการร่วมมือกันเป็นสหการ การถ่ายโอนงาน เงิน และคนไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รวมทั้งขนาดของท้องถิ่นพื้นฐานเองก็ไม่เหมาะสมกับบริการขนาดใหญ่ครอบคลุมกว้าง และต้องใช้ทักษะและทรัพยากรมากกว่าศักยภาพของท้องถิ่น

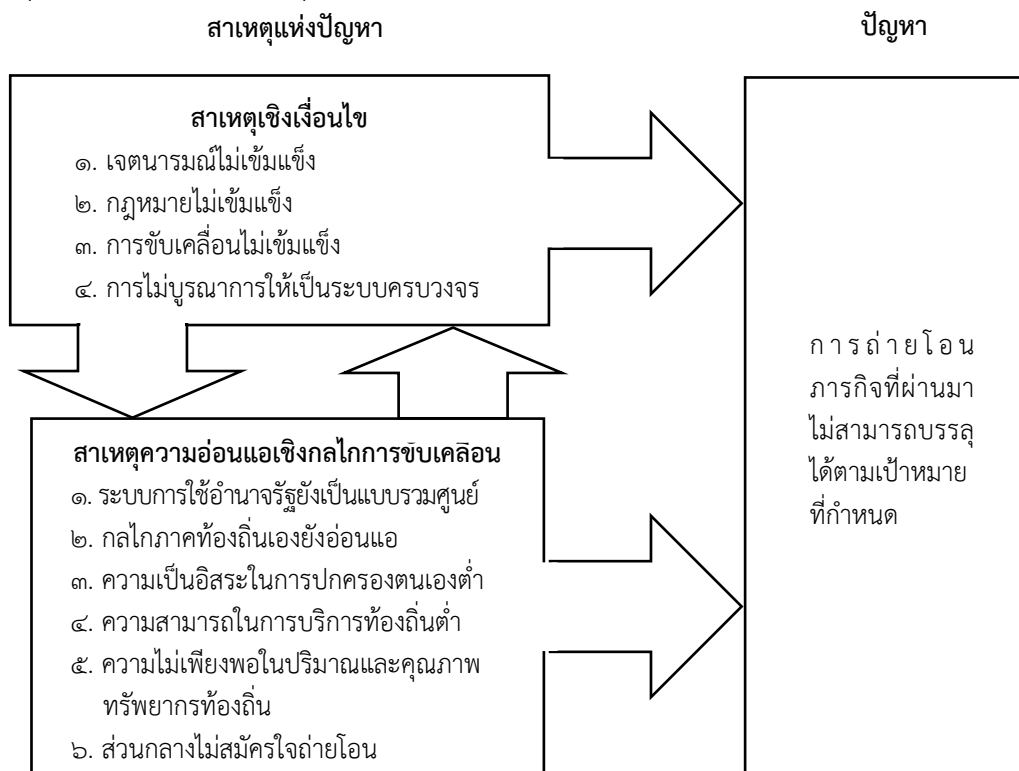
ความสามารถในการให้บริการของท้องถิ่น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานถ่ายโอนไม่เชื่อมั่นว่า เมื่อถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว ท้องถิ่นจะมีขีดความสามารถเพียงพอในการรับช่วงภารกิจต่อไป ให้ได้มาตรฐานและคุณภาพเท่าเดิม ดังนั้นประเด็นเรื่องขีดความสามารถในการให้บริการประชาชนจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจติดขัด

(๕) ปัญหาปริมาณและคุณภาพทรัพยากรท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ โดยทรัพยากรดังกล่าว ครอบคลุมถึง (ก) รายได้ของท้องถิ่นมีน้อยเกินไปไม่เพียงพอแก่การดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพ เนื่องจากความสามารถทางด้านการคลังท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำ และรัฐบาลยังไม่กระจายอำนาจทางการคลังมาให้ (ข) งานที่ได้รับถ่ายโอนมาให้ แต่มีได้โอนคนและเงินมาให้ ทำให้ท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์และการเงินเพื่อดำเนินภารกิจ (ค) ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะและความสามารถในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ทักษะเชิงวิชาชีพ ทำให้มีปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องใช้ทักษะเชิงวิชาชีพที่ต้องมีมาตรฐานสูง เช่น ทักษะด้านการแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก เป็นต้น

(๖) ปัญหาส่วนกลางไม่สนใจถ่ายโอน ปัญหานี้ถือเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นเหตุให้การถ่ายโอนไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจทางด้านการศึกษา การสาธารณสุข ด้านสาธารณสุขโรคหลายประเภท โครงสร้างพื้นฐาน ที่เป็นงานหลักขององค์กรในส่วนกลาง ส่วนใหญ่หน่วยงานในส่วนกลางไม่สนใจที่จะถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ

ข้ออ้างในการไม่สนใจในการถ่ายโอนส่วนใหญ่เกิดจาก (ก) ไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของท้องถิ่นว่าดำเนินการได้ตามมาตรฐานของตน (ข) ไม่อยากสูญเสียอำนาจที่ตนมีอยู่ (ค) แผนการกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้ตนเลือกทำได้โดยสมัครใจ

จากสาเหตุของการกระจายอำนาจไม่บรรลุผลเท่าที่ควรดังกล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปเป็นแผนภาพเชิงสาเหตุและผลได้ดังนี้



ภาพที่ ๒ สรุปปัจจัยสาเหตุแห่งปัญหาที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมาไม่บรรลุเป้าหมาย

ตอนที่ ๒ เหตุผลความจำเป็นที่ต้องกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์ของตอน

เพื่อตอบโจทย์การศึกษาข้อที่ ๒ โดยทำการศึกษาวิเคราะห์หาคำตอบว่า “ควรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปหรือไม่” มีเหตุผลความจำเป็นอะไรอธิบาย

๑. ความนำ

จากตอนที่ผ่านมา ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาลดอุปสรรคขัดขวางหลายประการดังกล่าวมาแล้ว

การศึกษาในตอนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่า “ควรจะดำเนินการกระจายอำนาจต่อไปหรือไม่” หากควรหรือไม่ควร มีเหตุผลความจำเป็นในการอธิบายอะไรบ้าง สาระสำคัญของตอนนี้ประกอบด้วย (๑) เหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจที่ผ่านมายังไม่บรรลุผลสำเร็จ (๒) เหตุผลความจำเป็นทางวิชาการ (๓) เหตุผลความจำเป็นเนื่องจากรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ และ (๔) สรุป

๒. เหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจที่ผ่านมายังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาของไทย มุ่งเน้นไปที่การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้ท้องถิ่น โดยมีหลักการว่า หากการถ่ายโอนภารกิจประสบความสำเร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็ง สามารถทำหน้าที่หลักในการให้บริการประชาชน และนำไปสู่การพัฒนาความสามารถในการพึ่งตนเองและปกครองตนเองได้ ตามหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ดี

แต่ผลของการกระจายอำนาจผ่านมาแล้ว ๒๒ ปี ปรากฏว่า การกระจายอำนาจยังไม่บรรลุตามที่คาดหวัง เนื่องจากยังมีปัญหาลดอุปสรรคขัดขวางหลายประการ ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๖ และหัวข้อที่ ๗ ของตอนที่ ๑

ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ จึงควรดำเนินการกระจายอำนาจต่อไป โดยปรับปรุงหลักการและวิธีการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันยิ่งขึ้น

๓. เหตุผลความจำเป็นทางวิชาการในการกระจายอำนาจรัฐ

ในทางวิชาการมองว่า อำนาจเป็นเสมือนดาบสองคม กล่าวคือ หากมีการกระจายอย่างถูกต้องก็จะเกิดผลดี แต่หากกระจายผิดพลาดก็เกิดผลเสียตามมาเช่นกัน ดังนั้น เพื่อความรอบคอบจึงได้ศึกษาถึงหลักวิชาการที่อธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นในการกระจายอำนาจ และข้อพึงระวังในการกระจายอำนาจควบคู่กันไป ดังต่อไปนี้

๓.๑ เหตุผลความจำเป็นเชิงทฤษฎี

โดยทฤษฎีการจัดการปกครองแบบดั้งเดิม (Traditional Government Theory) มองว่า “การกระจายอำนาจเป็นสาเหตุแห่งความไร้เอกภาพ” เพราะทฤษฎียุคดั้งเดิมเชื่อว่า เอกภาพเกิดจากการใช้อำนาจโดยชนชั้นปกครอง เพื่อควบคุมบังคับคนส่วนใหญ่ให้อยู่ในอำนาจของตน ทฤษฎีในยุคนั้นจึงสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ แต่ทฤษฎีการปกครองสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีอภิบาลสาธารณะ (Public Governance Theory) กลับเชื่อในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ โดยเชื่อว่า การใช้อำนาจการปกครองที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยต้องกระจายอำนาจออกไปให้คนส่วนใหญ่สามารถใช้อำนาจรัฐ

ไปเพื่อการปกครองตนเองและพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด เพื่อเป้าหมายนี้ปลายทางคือรัฐประชาสังคม (Hysing & Lundberg, ๒๐๑๖) ทั้งนี้ เพราะโดยสัญญาญาณของมนุษย์และสังคม มีความต้องการสิทธิเสรีภาพ และเกลียดการบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย การควบคุมบังคับโดยปราศจากความชอบธรรม ย่อมนำมาซึ่งการขัดขืนและความวุ่นวายจนอาจถึงขั้นการโค่นล้มการปกครองโดยบังคับเสียก็ได้ ในมุมมองใหม่ของทฤษฎีอภิบาลสาธารณะเห็นว่า มนุษย์และสังคมเป็นทรัพยากร หากได้รับการพัฒนาอย่าง ถูกต้อง ให้สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมและยึดหลักธรรมาภิบาลทางปกครองให้เข้มแข็ง พลเมืองและสังคม ก็จะกลายเป็นทรัพยากรและพลังการปกครองอันแข็งแกร่ง ส่งผลให้เกิดผลสำเร็จและสันติสุขขึ้นทุกฝ่าย (Faguet, ๒๐๑๔: ๒ - ๑๓)

อนึ่ง โดยหลักวิชาการที่ได้จากข้อสรุปในการศึกษาขององค์การระหว่างประเทศหลาย องค์การ เช่น สหประชาชาติ ธนาคารโลก และองค์การการค้าต่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JETRO - The Japan External Trade Organization) เป็นต้น การศึกษาเหล่านี้ ได้ทำการตรวจวิเคราะห์ถึงเหตุผลความจำเป็น ในการกระจายอำนาจรัฐ และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการกระจายอำนาจ สำหรับประเทศที่องค์การดังกล่าว ได้ทำการศึกษาศึกษากรณีของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งผลของการศึกษาดังกล่าว ได้อธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องกระจายอำนาจรัฐ และข้อพึงระวังในการ กระจายอำนาจรัฐเอาไว้ ดังต่อไปนี้

๓.๒ เหตุผลความจำเป็นที่ศึกษายืนยันโดยองค์การระหว่างประเทศ

เหตุผลความจำเป็นในการกระจายอำนาจรัฐ ข้อสรุปทางวิชาการตามผลการศึกษาของ องค์การระหว่างประเทศดังกล่าว สรุปได้เป็น ๗ ประการ ต่อไปนี้^๔

**เหตุผลความจำเป็นที่ ๑ การกระจายอำนาจรัฐเป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับ
สภาพความเป็นจริงทางปกครอง และเพื่อเปิดโอกาส
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางปกครองมากขึ้น**

โดยสภาพความเป็นจริงทั้งด้านเชิงพื้นที่และเชิงหน้าที่ของปกครองท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่น ย่อมมีสภาพเชิงพื้นที่และเชิงหน้าที่แตกต่างกัน ทั้งด้านภูมิสภาพ เศรษฐสภาพ สังคมสภาพ การเมืองสภาพ และสิ่งแวดล้อมสภาพ ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ถูกต้อง จึงจำเป็นต้องใช้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ การปกครองให้ท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการปกครองตนเอง และสนับสนุนช่วยเหลือให้ท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถพึ่งตนเองได้ดี จึงจะถือว่าเป็นวิธีการปกครองที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะเป็นวิธีการปกครองที่สอดคล้อง กับสภาพความเป็นจริง

ปัจจุบันรูปแบบการใช้อำนาจรัฐที่รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางและใช้วิธีการบริหารราชการแผ่นดิน แบบตัดเสื้อขนาดเดียวให้ทุกคนใส่ (one-size-fit-all) จึงเป็นวิธีการปกครองที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้ไม่สอดคล้องกับทั้งสภาพปัญหาและความจำเป็นของประชาชนของแต่ละท้องถิ่น

โดยเหตุผลที่กล่าวมา จึงสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้แต่ละท้องถิ่นปกครองตนเอง จึงเป็นวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากทำให้แต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจนั้นเพื่อแก้ปัญหาของตนได้อย่าง

^๔ ดู World Bank, ๒๐๐๘: ๘ - ๑๐; World Bank, ๒๐๑๔: ๒ - ๔; World Bank, ๑๙๙๘; UNDP, ๒๐๐๐; JICA, ๒๐๐๑

ตรงจุด และมีประสิทธิภาพมากกว่า รวมทั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย

**เหตุผลความจำเป็นที่ ๒ การกระจายอำนาจจะทำให้เกิดการกระจาย
ความมั่งคั่ง ควบคู่ไปกับลดความเหลื่อมล้ำ
ของรัฐได้ดีกว่ารวมศูนย์อำนาจ**

การกระจายอำนาจ นอกจากจะเป็นการกระจายสิทธิให้ท้องถิ่นในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจยังรวมไปถึงการกระจายทรัพยากรการพัฒนาด้วย ดังนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการกระจายความมั่งคั่งออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงอีกด้วย

ปัจจุบันปัญหาความยากจน/เหลื่อมล้ำเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของโลก ปัญหานี้เป็นกับดักไม่ให้ประเทศเหล่านี้พัฒนาไปข้างหน้า ปัญหาความยากจนเหลื่อมล้ำดังกล่าว ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าสาเหตุหลักเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและรวมศูนย์อำนาจทรัพยากรของชาติเอาไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ท้องถิ่นรอบนอกขาดแคลน ยากจน และด้อยการพัฒนา ซึ่งเป็นวิธีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมทางปกครองของรัฐ เรียกว่า “ความไม่ธรรมเป็นเชิงโครงสร้างทางปกครอง”

ในประเทศที่มีการปกครองแบบกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ความเจริญมั่งคั่งจะกระจายออกไปอย่างทั่วถึงตามระดับอำนาจที่กระจายออกไป ทำให้ความเหลื่อมล้ำลดน้อยลง ความไม่เป็นธรรมทางปกครองจึงมีน้อยไปด้วย ตามปริมาณของการกระจายอำนาจรัฐ ซึ่งนำไปสู่การสรุปในเชิงทฤษฎีได้ว่า “การกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อความเหลื่อมล้ำ”

โดยเหตุผลข้างต้นจึงกล่าวสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจรัฐ นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนเหลื่อมล้ำของชาติได้อย่างตรงจุดมากกว่าแล้ว ยังช่วยผดุงความเป็นธรรมทางปกครองมากขึ้นด้วย ดังนั้น กรณีประเทศไทย ซึ่งมีความยากจนเหลื่อมล้ำสูงมาก จึงจำเป็นต้องนำนโยบายการกระจายอำนาจมาใช้อย่างรีบด่วน

**เหตุผลความจำเป็นที่ ๓ การกระจายจะช่วยให้ความคับคั่งแออัด
ของเมืองลดลง เสริมสร้างคุณภาพชีวิตทั้ง
ของเมืองและชนบทให้ดีขึ้น**

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ย่อมทำให้ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของงาน เงิน และโอกาสในความเจริญก้าวหน้า ส่วนรอบนอกโรงงานที่ดี รวมทั้งไร่นา และไร่โอกาสนานาประการ แต่จำนวนประชากรและครอบครัวของชนบทขยายขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ประชากรส่วนหนึ่งยากจนขึ้นเรื่อย ๆ สวนทางกันจนในที่สุดประชาชนส่วนหนึ่งจะไม่สามารถยังชีพได้ในชนบทอันเป็นถิ่นฐานของตน จึงหลั่งไหลเข้าสู่เมืองและส่วนกลาง ก่อให้เกิดปัญหาความคับคั่งแออัดในส่วนกลางและเมืองใหญ่ ส่วนในชนบทเองก็มีปัญหาครอบครัวแตกแยก ควบคู่ไปกับปัญหาความแออัดคับคั่งของเมือง

การกระจายอำนาจ ย่อมหมายถึง การกระจายการพัฒนาออกไปด้วย ทำให้ชนบทมีโอกาสมากขึ้นในการดำรงชีวิต ศึกษาหาความรู้ และมีอาชีพที่ตีรองรับ ทำให้การเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองเบาบางลงหรืออาจหมดไปในที่สุด หากการกระจายอำนาจดีพอ ลักษณะความสัมพันธ์อันเกิดจากการกระจายอำนาจออกไปอย่างมีคุณภาพจึงก่อให้เกิดวิถีความสัมพันธ์ทางการพัฒนาที่เรียกว่า “ปฏิสัมพันธ์เชิงอารยะวิถี (Mode of Civilization)” ก็จะมีคุณภาพมากขึ้น

**เหตุผลความจำเป็นที่ ๔ การกระจายอำนาจช่วยสร้างความเข้มแข็ง
ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
ที่ฐานรากของชาติ เสริมสร้างคุณภาพชีวิตชนบท**

ดังกล่าวแล้วว่า การกระจายอำนาจย่อมหมายถึงการกระจายโอกาสในการพัฒนาตนเองออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย ทำให้ท้องถิ่นเหล่านี้เกิดการสนใจในการพึ่งตนเองโดยการศึกษาเรียนรู้ และค้นหามาตรการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง สภาพดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้และมีประสบการณ์ตรง ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เหมาะสมกับตนเอง ยังผลให้ทั้งประชาชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นในทุกมิติของความจำเป็นในการดำรงชีวิต

ความเข้มแข็งของประชาชนและท้องถิ่น จึงเป็นความเข้มแข็งที่ฐานรากชาติ อันส่งผลให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในระดับฐานรากของชาติ

**เหตุผลความจำเป็นที่ ๕ การกระจายอำนาจเป็นการช่วยลดปัญหาและ
ภาระที่ประดังเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลาง
มีเวลาและสมรรถภาพในการทำงานเพื่อสนอง
ความจำเป็นระดับชาติได้โดยตรงมากขึ้น**

จากผลการศึกษาของ UNDP พบว่า การรวมศูนย์อำนาจ ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ในระดับฐานรากไม่สามารถแก้ได้ในระดับฐานรากของตน ทำให้เกิดการสะสมปัญหาให้ใหญ่โตขึ้นและขยายเข้ามายังส่วนกลาง ยังผลให้รัฐบาลกลางต้องมาสาละวนอยู่กับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากเกินไป อันเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุดด้วย เพราะปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนั้น หากมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่น สามารถแก้ได้โดยท้องถิ่นเอง ก็ย่อมจะทำให้การแก้ปัญหาตรงจุดมากขึ้น และยังทำให้รัฐบาลกลางมีเวลามากขึ้นในการดำเนินการกับนโยบายระดับชาติและระดับนานาชาติมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการแข่งขันในบริบทโลกสมัยใหม่ที่เป็นโลกาภิวัตน์และมีการเปลี่ยนแปลงสูง

**เหตุผลความจำเป็นที่ ๖ การกระจายอำนาจเป็นการเพาะบ่มผู้นำ
ทางปกครองที่มีประสบการณ์ทางปกครองสูง**

ภาวะผู้นำทางปกครองมีความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนนโยบายของชาติไปข้างหน้า หากมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง ก็จะทำให้เกิดการคิดสรรและพัฒนาผู้นำขึ้นมาตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้นำท้องถิ่นเหล่านี้ จะฝึกฝนประสบการณ์ทางปกครองเอาไว้ก่อนจะได้เข้าขั้นสู่ระดับชาติ ทำให้ชาติมีโอกาสเลือกผู้นำที่ดีมีความสามารถมากขึ้น

จากกรณีศึกษาในประเทศพัฒนาแล้ว ได้ข้อสรุปว่า ผู้นำที่มีความสามารถสูงของประเทศเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้ผ่านประสบการณ์จากการปกครองท้องถิ่นมาแล้วอย่างโชกโชน

เหตุผลความจำเป็นที่ ๗ การกระจายอำนาจช่วยพัฒนาประชาธิปไตย

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หัวใจสำคัญของระบบนี้ คือ ประชาชน เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หากมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางตรงในการปกครองตนเองมากขึ้น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีโอกาสได้เรียนรู้ประชาธิปไตยในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ต่อการใช้สิทธิและหน้าที่ของเขามากขึ้น ประสบการณ์ตรงดังกล่าว จะทำให้ประชาชนเข้าใจและเห็นคุณค่าของประชาธิปไตยมากขึ้น อันจะส่งผลทำให้เกิดการตระหนักรู้ทั้งทางตรงจิตวิญญาณและพฤติกรรมประชาธิปไตยของประชาชนมากขึ้น

อนึ่ง โดยสภาพความเป็นจริงท้องถิ่นระดับฐานรากย่อมมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงได้สะดวก ส่งผลให้คุณภาพประชาธิปไตยทางตรงจะสามารถเกิดขึ้นได้โดยตรงในระดับท้องถิ่นฐานราก ดังนั้น อุดมคติประชาธิปไตยที่ว่า “ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” จะปฏิบัติได้จริงในระดับท้องถิ่นฐานราก โดยเหตุนี้ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น จึงเป็นฐานรากสำคัญของประชาธิปไตยในระดับชาติ

ดังนั้น จึงสรุปได้อย่างมั่นใจว่า การกระจายอำนาจจะมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของชาติ

สรุปความจำเป็นต้องกระจายอำนาจ ในมุมมองทางวิชาการ ขององค์การระหว่างประเทศ

การกระจายอำนาจรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่น มีโอกาสได้ใช้อำนาจไปเพื่อสนองความต้องการในการดำรงชีวิตของตนเอง ในทางวิชาการถือว่าเป็นรูปแบบวิธีการปกครองที่ถูกต้องและจำเป็น เพราะท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหา/ความต้องการของตนดีกว่า และมีแรงจูงใจในการเข้าร่วมดำเนินการสนองความต้องการสูงกว่าที่ส่วนกลางดำเนินการให้ ดังนั้นประสิทธิภาพของการปกครองแบบประชาธิปไตยกระจายอำนาจ จึงสูงกว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยรวมศูนย์อำนาจ อันได้รับการพิสูจน์ยืนยันมาแล้ว ทั้งในด้านวิชาการและปรากฏการณ์การปกครองที่พบเห็นได้ทั่วไปในโลก

การกระจายอำนาจการปกครองที่เหมาะสม ย่อมก่อให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนรัฐไปข้างหน้า กล่าวคือ ภาระหน้าที่ใดที่รัฐสามารถปฏิบัติได้ดีมีประสิทธิภาพที่สุดก็ควรมอบหมายให้รัฐรับผิดชอบ แต่หากภาระหน้าที่ใดที่ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่นปฏิบัติได้ดีกว่า/มีประสิทธิภาพมากกว่า ก็ควรให้ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยรัฐให้การสนับสนุนช่วยเหลือ

ดังนั้น การจัดสรรปันส่วนการใช้อำนาจที่เหมาะสมและบูรณาการกัน จึงย่อมเป็นเหตุปัจจัยอันสำคัญในการพัฒนาชาติไปข้างหน้า ในทางตรงกันข้ามหากการใช้อำนาจรัฐไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เหลื่อมล้ำ และนำความลำบากยากจนมาสู่คนจำนวนมาก ก็ย่อมนำมาซึ่งปัญหาและความวุ่นวายของชาตินานาประการอย่างมิรู้จบสิ้น ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง อันมีอาจสงบสุขได้

๓.๓ ข้อพึงระวังในการกระจายอำนาจ

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นเรื่องจำเป็นดังกล่าวแล้ว แต่หากการกระจายอำนาจโดยไม่รอบคอบรัดกุม ก็อาจสร้างปัญหาให้กับชาติได้เช่นกัน จากผลของการศึกษาทางวิชาการขององค์การระหว่างประเทศ^๕ ได้อธิบายเอาไว้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกระจายอำนาจที่ไม่ดี จะทำให้การปกครองของรัฐมีลักษณะเป็นเปี้ยวหัวแตก และจะทำลายเอกภาพของชาติได้

เนื่องจากการกระจายอำนาจ ทำให้อำนาจรัฐกระจายออกไปสู่ท้องถิ่นจำนวนมาก ทำให้เกิดลักษณะแตกแยกเป็นส่วน ๆ หรือที่เรียกว่า “เปี้ยวหัวแตก (Fragmentation)” ดังนั้นหากไม่มีการออกแบบให้เกิดการบูรณาการและมีการร่วมมือที่ดี ก็จะทำให้เกิดการบั่นทอนเอกภาพของชาติได้

ประการที่สอง การกระจายอำนาจที่ไม่ดี ทำให้สมรรถนะในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐลดลง

การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น จะมีประสิทธิภาพเพียงใด ย่อมขึ้นกับ (๑) มีความพร้อมและมีศักยภาพในทั้งด้านงาน เงิน และคน ควบคู่กันไป หากขาดด้านหนึ่งไป สมรรถนะในการบริการย่อมลดลง (๒) ขนาดของการผลิตบริการต้องมีความเหมาะสม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กเกินไป ประชาชนผู้รับบริการมีจำนวนน้อย อาจทำให้บริการบางประเภทมีต้นทุนสูงชัน ทั้งนี้ อธิบายได้โดยหลักการ “การประหยัดเชิงขนาด (Economy of Scale)”

ประการที่สาม การกระจายอำนาจออกไป ทำให้หน่วยใช้อำนาจมีจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความซับซ้อนทางการจัดการ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบูรณาการ และโอกาสทุจริตมากขึ้น

^๕ ดู Prud'homme, ๑๙๙๕; Martinez-Vazquez & Vaillancourt, ๒๐๑๐: ๑-๙; Ryan & Woods, ๒๐๐๕: ๑๕-๑๙; Shah, ๒๐๐๖

การที่มีหน่วยปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก ทำให้ความซับซ้อนทางปกครองมากขึ้น เข้าทำนอง “มากหมอมากความ” กรณีดังกล่าว หากไม่มีการบูรณาการที่ดีพอ ก็จะทำให้ระบบและกลไกต่าง ๆ ทำงานไม่กลมกลืนกัน (Non-Synchronize) จึงส่งผลต่อไปให้เกิดความไร้เสถียรภาพในองค์กรรวมได้ รวมการให้อำนาจแก่หลายหน่วยงาน หากการกำกับดูแลไม่ดีพอ ก็จะทำให้เกิดการรวบไหลและล้มเหลวได้

ประการที่สี่ การกระจายอำนาจที่ครึ่ง ๆ กลาง ๆ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน
สิ้นเปลือง และไร้ประสิทธิภาพ

จากประสบการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ผู้ปกครองในส่วนกลางมักจะไม่อยากกระจายอำนาจออกไปให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง เนื่องจากยังต้องการสืบทอดอำนาจต่อไป แต่หากไม่กระจายอำนาจไปบ้าง ตัวเองก็ไม่สามารถดูแลแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทั่วถึง ดังนั้น จึงกระจายอำนาจไปบางส่วน เช่น กระจายงานออกไป แต่ไม่กระจายเงิน หรือไม่กระจายการบริหารงานบุคคล ทำให้ท้องถิ่นนั้นขาดอิสระในการจัดการกับปัญหาของตนได้อย่างเต็มที่ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้เกิดความล้ากันในระบบงาน และไร้ประสิทธิภาพในที่สุด

กรณีประเทศไทยก็มีลักษณะดังกล่าว ทำให้งานในพื้นที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้สิ้นเปลืองทั้งกำลังคนและกำลังงบประมาณ ดังนั้น จึงควรแก้ไขโดยการกระจายอำนาจออกไปให้เพียงพอแก่การปกครองตนเองของท้องถิ่น

๔. เหตุผลความจำเป็นจากรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ

รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ คือ กติกาสูงสุดในการจัดระเบียบการปกครองของชาติที่รัฐและประชาชนต้องร่วมมือกันรับผิดชอบปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพื่อให้ทั้งรัฐและประชาชนสามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๓ ฉบับ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แสดงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อเปิดทางให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสได้ใช้อำนาจรัฐได้ตามหลักการปกครองตนเองและพึ่งตนเอง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒-๒๙๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๑-๒๙๐ ทั้งนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ มีเจตนารมณ์เพื่อการกระจายอำนาจรัฐ เพื่อให้เกิดระบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีมีคุณภาพตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ข้างต้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว จึงมีขอกกล่าวถึงในรายละเอียดในที่นี้

รัฐธรรมนูญที่ยังคงมีอำนาจบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีบทบัญญัติหลายมาตราที่แสดงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นที่ดีเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในหมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ได้บัญญัติให้มีสาระสำคัญที่ควรนำมาอธิบายขยายความและพิจารณาบรรจุไว้ในกฎหมายกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่จะปรับปรุงใหม่) พ.ศ. ซึ่งจะนำสาระสำคัญในบางมาตรามาพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑) มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติเอาไว้ว่า “ให้มีการจัดการปกครองส่วนปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ”

๒) มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติเอาไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริหารสาธารณะและกิจการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

๓) มาตรา ๒๕๐ วรรคสอง บัญญัติเอาไว้ว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก** ในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

๔) มาตรา ๒๕๐ วรรคสาม บัญญัติเอาไว้ว่า “ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นได้**”

๕) มาตรา ๒๕๐ วรรคสี่ บัญญัติเอาไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง**โดยการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ”...

๖) มาตรา ๒๕๐ วรรคห้า บัญญัติเอาไว้ว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง (คือให้จัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่น) และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น **ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น** เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า รัฐพึงจัดการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(๑) ยึดหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

(๒) ให้**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน**

(๓) รัฐต้องดำเนินการให้**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองอย่างพอเพียง** เพื่อให้สามารถดำเนินการตามหลักการปกครองตนเองได้

(๔) ให้**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินการคลัง** ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่น

(๕) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศ

(๖) ต้องมีกฎหมายรองรับเพื่ออธิบายขยายความการจัดการดังกล่าวด้วยข้างต้นให้สามารถปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

นอกจากรัฐธรรมนูญหมวด ๑๔ ดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ และหมวด ๖ ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

หมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

(๑) มาตรา ๕๕ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

(๒) มาตรา ๕๖ รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หมวด ๖ ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ว่า

(๓) รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืนสามารถพึ่งตนเองได้ ตามหลักการเศรษฐกิจพอเพียง

(๔) มาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน... ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๕) มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติดังกล่าว สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว

๕. สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ในตอนต้นที่ ๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามว่า “สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ยังไม่บรรลุสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้น จึงควรดำเนินการกระจายอำนาจต่อไป หรือไม่”

เพื่อตอบคำถามนี้ จึงสรุปความเห็นได้ว่า “ควรดำเนินการกระจายอำนาจต่อไป” โดยมีเหตุผลความจำเป็น ๓ ประการคือ

ประการที่ ๑ ผลการกระจายอำนาจที่ผ่านมายังไม่สำเร็จ ทำให้การพัฒนาประเทศในระดับฐานรากมีความอ่อนแอและเปราะบางเป็นอย่างมาก เกิดความเหลื่อมล้ำ/ยากจน และเรียกร้องพึ่งพารัฐ อันเป็นกับดักขึ้นมามีทำให้ประเทศมีอาจเดินหน้าไปได้

ประการที่ ๒ โดยเหตุผลทางวิชาการ เป็นที่ชัดเจนว่า องค์การระหว่างประเทศทั้งหลายได้ ทำการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ และรวบรวมประสบการณ์จากหลายประเทศ ได้ข้อสรุปตรงกันว่า *การกระจายอำนาจเป็นพันธกิจที่จำเป็นทางปกครองเป็นอย่างดี* เพราะ (๑) การกระจายอำนาจ เป็นยุทธศาสตร์การปกครองที่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาและการพัฒนาของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างตรงจุด เพราะปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นย่อมมีลักษณะเฉพาะตน แตกต่างกันไป ตรงกันข้าม การปกครองโดยวิธีรวมศูนย์อำนาจ ย่อมนำมาซึ่งความอ่อนแอและความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนใหญ่ ที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง (๒) การกระจายอำนาจที่ครอบคลุมไปถึงการกระจายสิทธิทางการเมือง สิทธิทางการบริหาร สิทธิในการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น และสิทธิในการพัฒนาตนเองและการออกข้อบัญญัติ เพื่อการปกครองตนได้ตามความเหมาะสม ย่อมนำไปสู่การกระจายความสามารถในการปกครองตนเอง ของประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่าการรวมศูนย์อำนาจ (๓) การกระจายอำนาจช่วยให้ เกิดการกระจายงาน โอกาส และกระจายความมั่งคั่งไปสู่รอบนอก อันเป็นการลดความแออัดในเมือง และยังเป็นการกระจายคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในเมืองและในชนบทให้ดีขึ้นด้วย (๔) การกระจายอำนาจ นำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งในระดับฐานรากของชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ควบคู่กันไป (๕) การกระจายอำนาจช่วยให้ปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ณ ต้นทางและต้นเหตุ ของปัญหา ทำให้ปัญหาทั้งหลายไม่ทะลักเข้ามายังส่วนกลาง ส่วนกลางจึงมีเวลาทำงานเพื่อสนองความจำเป็น ระดับชาติได้มากขึ้น (๖) การกระจายอำนาจเป็นการเพาะบ่มผู้นำทางปกครองมาตั้งแต่ระดับฐานรากขึ้นมา ตามลำดับ ทำให้รัฐมีโอกาสได้คัดสรรผู้นำที่มีความสามารถทำการปกครองได้มากขึ้น (๗) การกระจายอำนาจ ช่วยทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะประชาชนได้มีโอกาสได้ใช้สิทธิทางตรงของตนในระดับท้องถิ่น มากขึ้น การมีส่วนได้เสียในการใช้สิทธิของตนโดยตรง ทำให้ประชาชนเรียนรู้และเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย มากกว่าการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีข้อดีหลายประการดังกล่าวแล้ว แต่อำนาจ ก็เป็นเสมือนดาบสองคม ซึ่งมีความจำเป็นต้องกระจายออกไปให้ถูกต้อง หากทำโดยไม่ระมัดระวังย่อมนำมา ซึ่งผลเสีย ดังนี้ (๑) การกระจายอำนาจที่ขาดการบูรณาการที่ดี ย่อมนำมาซึ่งการทำลายเอกภาพของชาติ (๒) การกระจายอำนาจที่ไม่ดีย่อมทำให้เกิดความสับสนเปลือง ซ้ำซ้อน และไร้ประสิทธิภาพ (๓) การกระจายอำนาจ ที่ไม่ดี ย่อมทำให้เกิดการทุจริตมากขึ้น (๔) การกระจายอำนาจที่ไม่ดี ทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการ และการพัฒนาที่ดี นำไปสู่ความล้มเหลวทางปกครองในที่สุดเช่นกัน

ประการที่ ๓ เหตุผลความจำเป็นจากรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ ซึ่งการศึกษานี้พบว่า การกระจายอำนาจเป็นเจตนารมณ์ของรัฐที่บัญญัติไว้ ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยได้บัญญัติไว้ในลักษณะทั้งเกี่ยวข้องโดยตรงและเกี่ยวข้อง โดยอ้อมหลายมาตรา

ดังนั้น สรุปได้ว่า รัฐควรดำเนินการกระจายอำนาจต่อไปให้สำเร็จ โดยการปรับปรุงกฎหมาย กระจายอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกระจายอำนาจมีสมรรถนะเข้มแข็ง สอดคล้องกับ สถานการณ์ และบรรลุผลสำเร็จ

ตอนที่ ๓ การทบทวนสถานะความก้าวหน้าทางวิชาการว่าด้วยหลักการและวิธีการ การกระจายอำนาจที่ดี

วัตถุประสงค์ของตอน

เพื่อตอบโจทย์การศึกษาข้อที่ ๓ โดยทำการแสวงหาคำตอบว่า “ควรกระจายอำนาจอย่างไร”
จึงจะเหมาะสมสามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑. ความนำ

ในทางวิชาการเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าการกระจายอำนาจรัฐ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ อำนาจอธิปไตย และการปกครองของรัฐบาลอย่างไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ ดังนั้นในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องการกระจายอำนาจ จึงจำเป็นต้องเข้าใจหลักการพื้นฐานขององค์ประกอบทั้ง ๓ ให้เพียงพอเสียก่อน แนวคิดปัจจุบันหลักการกระจายอำนาจที่ดีไม่ใช่เป็นเพียงแค่การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังเป็นการพัฒนากระบวนการทางปกครองที่มีความมุ่งหมายในการพัฒนาชาติ ผ่านทางการพัฒนาพลเมือง และการพัฒนาในระดับฐานรากของชาติอีกด้วย กล่าวคือหากการกระจายอำนาจรัฐสามารถทำให้พลเมือง และท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจนั้นไปเพื่อการปกครองตนเอง พึ่งตนเอง และพัฒนาตนเอง ควบคู่กันไป ซึ่งหากพลเมืองเข้มแข็ง ฐานรากเข้มแข็ง ย่อมหมายความว่า รัฐก็จะเข้มแข็งตามไปด้วยในที่สุด

การศึกษาวិเคราะห์ในส่วนที่ ๑ นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอผลการศึกษาทบทวนสถานะความก้าวหน้าขององค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องพาดพิงไปถึงเรื่องรัฐ อำนาจอธิปไตย และการปกครองของรัฐด้วย

สาระเนื้อหาของการศึกษาตามเอกสารนี้ ได้ยึดเอาหลักการปกครอง (Governing Principle) ตามแนวทฤษฎีที่เรียกว่า ทฤษฎีอภิบาลสาธารณะ (Public Governance Theory) ในส่วนที่ว่าด้วยหลักการสากลว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและพลเมือง ที่ได้รับการพิสูจน์ยืนยันมาแล้วในหลายประเทศว่าเป็นรูปแบบที่ดีมีประสิทธิภาพ อันเหมาะสมที่จะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากอีกด้วย

เนื้อหาสาระในข้อเสนอตามเอกสารนี้ ประกอบด้วย (๑) ความนำ (๒) สาระพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจรัฐและการปกครองของรัฐ (๓) หลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจทางปกครองที่ดี (๔) การรวมศูนย์และการกระจายอำนาจรัฐ คืออะไร สำคัญอย่างไร (๕) การทบทวนสถานการณ์การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน (๖) การทบทวนสถานการณ์การกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมา (๗) ปัญหาที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และแนวทางแก้ไข (๘) แนวทางพัฒนาสู่อนาคต (๙) สรุป

สาระสรุปของข้อเสนอตามลำดับข้างต้น มีดังนี้

๒. สาระพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจรัฐและการปกครองของรัฐ

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองของรัฐ และโดยที่การปกครองของรัฐ เป็นเรื่องของใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจร่วมกัน จึงขอทบทวนความหมายของคำศัพท์ทั้ง ๒ โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

๒.๑ อำนาจอธิปไตย: ความหมายและแหล่งที่มา

ความหมาย

อำนาจ โดยทั่วไปหมายถึง พลังความสามารถในการขับเคลื่อนสรรพสิ่ง อำนาจอธิปไตย (state power) หมายถึง “อำนาจของรัฐ ที่ใช้เพื่อการขับเคลื่อนการปกครองของรัฐไปสู่เป้าหมายของรัฐ” อำนาจอธิปไตยโดยทั่วไปมีหลายมิติ ทั้งนี้ ขึ้นกับมิติในการมอง (perspective dimension) เช่น มิติทางหน้าที่ มิติเชิงพื้นที่ มิติทางกฎหมาย มิติทางสังคม มิติทางการเมือง เป็นอาทิ (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๔๗ - ๕๒; Olsen, ๑๙๗๒: ch ๑)

แหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย มีแหล่งที่มาจากหลากหลาย แต่แหล่งที่มาสำคัญมาก มาจากสองแหล่ง *แหล่งแรก* ได้แก่ **รัฐอธิปไตย (state sovereignty)** ซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้น เพื่อให้สามารถใช้อำนาจอธิปไตยสำหรับการปกครองของรัฐ อำนาจประเภทนี้มีสถานะเป็นอำนาจอธิปไตยที่ปกครองกล่าวคือมีความสูงสุดโดยผู้ปกครองสูงสุดที่เป็นองค์กรแห่งอำนาจที่เรียกว่า **องค์กรอธิปไตย (sovereignty body)** ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและใช้อำนาจนี้ ส่วน *แหล่งที่สอง* ของอำนาจอธิปไตย คือ อำนาจที่เกิดจากการยอมรับ/ยินยอมของปวงชน โดยการยอมรับและยินยอมของปวงชนดังกล่าว อาจสะท้อนออกมาได้หลายรูปแบบ รูปแบบหนึ่งที่เราค้นเคยคือ “เจตจำนงของประชาชน” ซึ่งอาจแสดงออกมาผ่านประชามติหรือการเลือกตั้ง (ในระบอบประชาธิปไตย) ก็ได้แล้วแต่กรณี (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๖๑ - ๖๕; Mondal, ๒๐๒๐)

โดยนัยแห่งแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว กรณีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจอธิปไตยถือเป็นสิทธิครอบครองโดยกษัตริย์ กรณีการปกครองแบบเผด็จการอำนาจอธิปไตยถือเป็นสิทธิครอบครองโดยเผด็จการ และกรณีการปกครองแบบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

โดยธรรมชาติ มนุษย์เป็นสัตว์สังคมประเภทหนึ่ง การแสดงออกของปวงมนุษย์หรือปวงชนจึงมักแสดงออกให้เห็นผ่านกระบวนการทางสังคม ดังนั้น **อำนาจสังคม (Social Power)** จึงเป็นเหรียญอีกด้านของอำนาจอธิปไตย โดยอำนาจทางสังคมในระบอบประชาธิปไตย อาจมีพลังเพียงพอที่จะดุลและคานารัฐอธิปไตยได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐประชาธิปไตย ถือคติทางปกครองว่า *อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยปวงชน และเพื่อปวงชน* ดังนั้นอำนาจอธิปไตยจึงต้องอนุวัติให้เป็นไปตามเจตจำนงของปวงชน

๒.๒ การปกครองของรัฐคืออะไร

การปกครองตามนัยแห่ง**ทฤษฎีอภิบาล** อันเป็นทฤษฎีการปกครองหลังสมัยใหม่ (Postmodern Theory) อธิบายว่า “การปกครองเป็นกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยไปในจัดระบบ/ระเบียบในการใช้อำนาจอธิปไตยให้แก่องค์กรประกอบและกลไกต่าง ๆ ของรัฐ โดยเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อขับเคลื่อนรัฐไปสู่เป้าหมายของรัฐ” ซึ่งโดยพื้นฐานทั่วไปของเป้าหมายของรัฐ คือ ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของรัฐและสังคม ตลอดจนความผาสุกของประชาชน การปกครองตามนัยดังกล่าวจึงมีความหมายครอบคลุมไปถึงกิจกรรมอันหลากหลายของรัฐ เช่น การตรากฎหมายขึ้นเป็นนิติการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย และการตุลาการเพื่อผดุงรักษาความยุติธรรมของสังคม เป็นต้น โดยการปกครองที่ดีในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ จะไม่เพียงแต่การยึดหลักแบ่งแยก ดุลและคาน ระหว่างอำนาจทั้ง ๓ สาขา คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกระจายอำนาจออกไปให้ท้องถิ่นและพลเมือง ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดการปกครองที่ดีจึงต้องไม่เพียงแต่การออกแบบให้ระบบอำนาจทั้ง ๓ สาขา สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างสมดุลเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่นและพลเมืองอีกด้วย หากดุลยภาพของอำนาจ

ดังกล่าวไม่เหมาะสม ก็จะไปสู่ปัญหานานาประการ ทั้งในระดับรัฐและระดับประชาชนได้ ในที่สุดอาจนำมาซึ่งความล้มเหลวของรัฐได้ ดังตัวอย่างเช่น กรณีประเทศฝรั่งเศส หลังการโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปแล้ว ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ต้องใช้เวลาถึง ๑๗๐ ปี ในการปรับตัวให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจในการปกครอง จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๙๕๘ การใช้อำนาจจึงมีความสมดุลมากขึ้น ทำให้เสถียรภาพการปกครองของประเทศ จึงค่อยจะมั่นคงมากขึ้น (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๒๗๕ - ๒๗๖; Taylor, ๒๐๑๓: ๑๖ - ๑๘)

๒.๓ รูปแบบการปกครองสองรูปแบบที่พบแพร่หลาย

รูปแบบการปกครองที่พบแพร่หลายในปัจจุบัน คือ *การปกครองแบบเผด็จการ* และ *รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย* ซึ่งรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ คือ รูปแบบที่ปกครองโดยคนคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นผู้ครอบครองอำนาจรัฐเอาไว้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้การปกครองแบบนี้มีแนวโน้มสูงที่จะมีการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดรวดเร็ว แต่ก็มีความเสี่ยงสูงที่จะใช้อำนาจนั้นไปเพื่อประโยชน์ของตัวเองหรือของหมู่คณะ ทำให้ปวงชนรู้สึกไม่พอใจและก่อการจลาจลขึ้น ส่วนรูปแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการใช้อำนาจ ในทิศทางตรงกันข้ามกับเผด็จการ กล่าวคือ ยึดหลักการว่าอำนาจเป็นของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน รูปแบบนี้จึงเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชนที่มีเป้าหมายในการใช้อำนาจไปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐ โดยยึดหลักเจตจำนงของปวงชน เป็นเป้าหมายสูงสุดทางปกครองและการตัดสินใจทางปกครองต้องฟังเสียงประชาชนประกอบด้วย (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๒๙ - ๓๖)

อนึ่ง ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนมีเป็นจำนวนมาก จึงมีอาจเข้ามาทำการปกครองโดยตรงได้ด้วยตัวเอง จึงจำเป็นต้องทำการปกครองผ่านระบบตัวแทนที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยตัวแทน” เข้ามาทำการปกครองแทนปวงชน นอกจากนั้นแต่ละหมู่ชน และแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกันไปโดยธรรมชาติ หรือที่เรียกว่าแตกต่างกันโดยภูมิสภาพ ภูมิสังคม ภูมิเศรษฐกิจ และภูมิรัฐศาสตร์ ฯลฯ ดังนั้น ความหลากหลายและความแตกต่างกันจึงเป็นคุณสมบัติตามธรรมชาติของประชาธิปไตย โดยความหลากหลายและความแตกต่างดังกล่าวนี้ ยังมีผลทำให้กระบวนการใช้อำนาจรัฐมีความยุ่งยากซับซ้อนกว่าการใช้อำนาจแบบเผด็จการ ฉะนั้น จึงย่อมทำให้กระบวนการตัดสินใจภายใต้ระบบประชาธิปไตย จึงมีความซับซ้อนและล่าช้ามากกว่าระบบเผด็จการ แต่เมื่อกระบวนการตัดสินใจผ่านพ้นไปแล้ว ความเสี่ยงที่จะเกิดความวุ่นวายจลาจล เนื่องจากความไม่พึงพอใจ จึงมีน้อยกว่ารูปแบบเผด็จการเป็นอันมาก

แม้กระนั้นก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยในบางประเทศที่ประชาชนยังด้อยวุฒิภาวะทางปกครอง ผู้ปกครองอาจบิดเบือนเอาอำนาจปวงชนไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างไร้ธรรมาภิบาล ดังนั้น ประชาธิปไตยที่ด้อยการพัฒนา ก็อาจจะนำผลเสียอย่างร้ายแรงต่อการปกครองของรัฐได้เช่นกัน

๒.๔ ความสมนัยระหว่างการปกครองและการใช้อำนาจ

ความสมนัยทางปกครอง หมายถึง ความสมส่วน สอดคล้อง และหนุนเสริม รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น (conglomerate) ในกรณีความสมนัยระหว่างรูปแบบการปกครองและรูปแบบการใช้อำนาจมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะความสอดคล้องกันดังกล่าว เป็นเสมือนเสาเอกของการปกครอง อันเป็นจุดเริ่มต้นของความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนพลังทางปกครองของรัฐ อุปมาได้เสมือนกระดูกสันหลังของมนุษย์ที่ต้องการความแข็งแรงสมส่วน ในการรองรับความเคลื่อนไหวของอวัยวะต่าง ๆ หากกระดูกสันหลังของร่างกายไม่สมส่วนหรือมีความพิการ ย่อมทำให้พลังในการดำรงชีวิตบกพร่องไปด้วย (Taylor, ๒๐๑๓: ๑๖ - ๑๘)

ในทางทฤษฎีความสมนัยระหว่างรูปแบบการปกครองและการใช้อำนาจ สรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ ๒ การสมนัยและอสมนัยระหว่างรูปแบบการปกครองและการใช้อำนาจทางปกครอง

รูปแบบการปกครอง	รูปแบบการใช้อำนาจทางปกครอง	
	รวมศูนย์อำนาจ	กระจายศูนย์อำนาจ
เผด็จการ	รูปแบบที่ ๑ (สมนัย) เผด็จการรวมศูนย์อำนาจ	รูปแบบที่ ๒ (อสมนัย) เผด็จการกระจายศูนย์อำนาจ
ประชาธิปไตย	รูปแบบที่ ๓ (อสมนัย) ประชาธิปไตยรวมศูนย์อำนาจ	รูปแบบที่ ๔ (สมนัย) ประชาธิปไตยกระจายอำนาจ

ที่มา: อุดม ทุมโหมสิต, ๒๕๖๔: ๓๐

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผลของการจับคู่ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดรูปแบบในการใช้อำนาจและการปกครองขึ้น ๔ รูปแบบ โดยรูปแบบที่สมนัย ๒ รูปแบบ คือ *รูปแบบที่ ๑* และ *รูปแบบที่ ๔* สองรูปแบบนี้ กล่าวคือ ๒ รูปแบบนี้ จะมีความสอดคล้องกันระหว่างรูปแบบการปกครองและรูปแบบการใช้อำนาจ ทำให้พลังความสามารถของอำนาจทางปกครองมีประสิทธิภาพสูง ส่วนอีกสองรูปแบบที่อสมนัย คือ *รูปแบบที่ ๒* และ *รูปแบบที่ ๓* สองรูปแบบนี้รูปแบบการปกครองและรูปแบบการใช้อำนาจจะขัดกัน ซึ่งจะมีแนวโน้มสูงที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งไม่ราบรื่นระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง ดังนั้น สองรูปแบบหลังนี้จึงมีแนวโน้มจะนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งความอ่อนแอทางปกครอง อันมีสาเหตุหลักมาจากความขัดกันระหว่างรูปแบบการปกครองและการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว

ตัวอย่างในการอธิบายเรื่องนี้ สำหรับประเทศไทยรูปแบบที่ ๑ (เผด็จการรวมศูนย์อำนาจ) ในช่วงหลังรัฐประหารของทหาร ทั้งในยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นช่วงที่ปกครองด้วยอำนาจเผด็จการของคณะปฏิวัติ ช่วงเวลาดังกล่าวอำนาจถูกรวมศูนย์เบ็ดเสร็จ สภาพความวุ่นวายทางปกครองมีน้อยมาก เพราะประสิทธิภาพของปวงชนถูกกดทับเอาไว้ด้วยอำนาจเผด็จการ ทำให้มีผลเสียคือได้ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปอย่างมาก ทรัพยากรทั้งมวลของรัฐไหลเข้าสู่ส่วนกลาง รอบนอกจนลงความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นอย่างชัดเจน เพราะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจโดยเผด็จการดังกล่าว จะเป็นรูปแบบที่เอื้อเพื่อส่วนกลาง และผู้ประกอบการระดับชาติเป็นหลัก แต่ไม่เอื้อเพื่อต่อประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในท้องถิ่นรอบนอก สำหรับรูปแบบที่ ๓ (ประชาธิปไตยรวมศูนย์อำนาจ) อันเป็นรูปแบบของไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตลอด ๘๐ กว่าปีของประชาธิปไตยจะมีเหตุการณ์วุ่นวายทางการเมืองสูง คุณภาพทางการเมืองต่ำ มีการทุจริตทั้งด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินสูง ทั้งนี้ เพราะเสาเอกของอำนาจการปกครอง มีความอ่อนแอดังกล่าวแล้ว

ดังนั้น โดยทฤษฎีจึงอธิบายว่า ภาวะสมนัยและอสมนัยในทางปกครองจึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณากำหนดรูปแบบการปกครอง และการใช้อำนาจทางปกครองที่ถูกต้อง

๒.๕ รูปแบบเชิงอุดมคติในการปกครองแบบประชาธิปไตย

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบที่ดีที่สุดทางปกครอง ในเชิงตรรกะย่อมพิจารณาได้ว่า *รูปแบบที่ ๔* (ประชาธิปไตยกระจายอำนาจ) ย่อมเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด เนื่องจากนอกจากจะมีความสมนัยดังกล่าวแล้ว ผลแห่งการปกครองจะมุ่งเป้าหมายไปยังประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐ และมีประสิทธิภาพสูงอีกด้วย (ดังจะได้อธิบายเหตุผลในลำดับต่อไป) ส่วนรูปแบบที่ ๑ (เผด็จการรวมศูนย์อำนาจ) ถึงแม้จะมีความสมนัยกันระหว่าง

รูปแบบการปกครองและรูปแบบการใช้อำนาจ แต่ผลแห่งการใช้อำนาจในรูปแบบนี้มักเพื่อสนองประโยชน์และหรือตามอำเภอใจของคณะผู้ใช้อำนาจ อันได้แก่เผด็จการซึ่งเป็นคนคนเดียวหรือเป็นคนเพียงคนเดียว ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้นรูปแบบนี้จึงมีข้อด้อยในเรื่องผลลัพธ์ทางปกครอง จึงมิได้รับการยอมรับในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Jessop, ๒๐๑๕)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ทำไมหลักวิชาการปกครองตามทฤษฎีอภิบาลสาธารณะจึงยอมรับว่า รูปแบบการปกครองในอุดมคติ ก็คือ “รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยกระจายอำนาจ” นั่นเอง นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์และวิชานิติศาสตร์ส่วนใหญ่ที่มีความรู้ทางปกครองจึงปรารถนาจะสถาปนากฎการปกครองในรูปแบบนี้ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ธนาคารโลก และสหภาพยุโรป รวมทั้งหลายชาติในเอเชียต่างก็พยายามช่วยกันผลักดันรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยกระจายอำนาจอย่างแข็งขันซึ่งก็ได้รับการยอมรับเป็นอันดีจากประเทศชั้นนำทั้งหลาย ซึ่งผลของการปกครองตามรูปแบบนี้ก็ประจักษ์ได้ว่ามีความสำเร็จสูงในหลายประเทศชั้นนำของโลก เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สิงคโปร์ เยอรมนี เป็นอาทิ

๒.๖ กับดักและสภาพเน่าเสียของประชาธิปไตย

แต่อย่างไรก็ตาม ผลงานทางวิชาการขององค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรยืนยันตรงกันว่า การกระจายอำนาจทางปกครองในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากชนชั้นปกครองในส่วนกลางที่ครอบครองอำนาจอยู่นั้น ยังมีนิยมกระจายอำนาจออกไป รวมทั้งได้มีความพยายามในการปิดหูปิดตาประชาชนโดยวิธีการต่าง ๆ ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นไม่สามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบปกครองเชิงอุดมคติได้ และกลายเป็นกับดักอันตรงพล้งในการกักขังเหนี่ยวรั้ง การพัฒนาประชาธิปไตยมิให้ก้าวไปข้างหน้า ผลกระทบจากการไม่ยอมกระจายอำนาจออกไปนี้ ทำให้ท้องถิ่นและประชาชนส่วนใหญ่อ่อนแอ ขาดความสามารถในการพึ่งตนเอง และเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือประชาธิปไตยตกอยู่ภายใต้การครอบงำของชนกิจการเมือง (Plutocracy) รัฐประหาร และการเมืองข้าราชการ (Bureaucratic Polity) ซึ่งทำให้ชาติอ่อนแอตามไปด้วยในที่สุด เนื่องจากต้องสาละวนอยู่กับวัฏจักรการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอันมิจบสิ้น

ความวุ่นวาย ไร้เสถียรภาพทางการเมือง ดังกล่าวทางวิชาการถือว่า เป็นภาวะเน่าเสียทางการเมือง (Political decay) อันมีสาเหตุมาจากกับดักประชาธิปไตย (Democratic Trap) ดังกล่าวแล้ว ยังผลให้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีความอ่อนล้า น่าเบื่อหน่าย และส่งผลเสียอย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

๓. รูปแบบการปกครองของไทยในปัจจุบันและจุดอ่อน

๓.๑ รูปแบบการปกครองของไทยในปัจจุบัน

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ตราบจนปัจจุบัน **รูปแบบการปกครองของไทยยังคงเป็นแบบประชาธิปไตยรวมศูนย์อำนาจ** ตลอดมา ซึ่งรูปแบบดังกล่าวมีความอ่อนแอในตัวของมันเอง เนื่องจากเกิดการขัดกันระหว่างรูปแบบการปกครองกับรูปแบบการใช้อำนาจ ดังที่กล่าวมาแล้วในตารางที่ ๗ ที่ผ่านมา

ประชาธิปไตยในประเทศไทย ปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยมีวาระ ๔ ปี การเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีข่าวฉาวโฉ่เรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง หลังจากการเลือกตั้งจะมีข่าวพัวพันเรื่องการแข่งขันตำแหน่งและการทุจริตคอร์รัปชัน ตามมาด้วยความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนาน และในที่สุดก็จบลงด้วยการยึดอำนาจของทหารและตำรวจ เมื่อยึดอำนาจสำเร็จ ก็ใช้วิธีฉีกรัฐธรรมนูญและสถาปนากฎการปกครองแบบเผด็จการรวมศูนย์อำนาจขึ้นแทนที่ ต่อจากนั้น เมื่อมีอาจ

ทัศนคติเชิงวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านได้ก็ค่อย ๆ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้ ในการนี้หลายครั้งได้นำรูปแบบการเมืองแบบไม่เต็มใบมาใช้ และยินยอมให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ วนเวียนอยู่เช่นนี้มาแล้ว ๘๘ ปี มีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๒๐ ฉบับ ประชาธิปไตยของไทย ในลักษณะดังกล่าวจึงได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นประชาธิปไตยที่ติดกับดัก เพราะมีปัญหามากมาย อันไม่สามารถก้าวข้ามได้พ้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูปกันใหม่ เหมือนการรื้อฟื้นดินร่นอยู่ในกรงขัง อันมีอาจสลับหลุดได้ ผลก็คือไม่มีใครรับประกัน ได้ว่าหลังจากปฏิรูปแล้วคุณภาพของประชาธิปไตยไทย จะดีขึ้นหรือไม่ (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๓๔ - ๓๖)

ในมุมมองทางวิชาการ มีคำอธิบายว่า ปัจจัยมูลเหตุแห่งความอ่อนแอของประชาธิปไตยของไทย เริ่มต้นจากความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ ความยากจนทำให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้เพื่อยังชีพ และวิงวอนผู้พักพิงให้การอุปถัมภ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุปถัมภ์ด้านการเงิน สภาพเช่นนี้ทำให้กลุ่มชนกิจการเมืองที่มุ่งหวังจะหาประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองจึงเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว มีนวัตกรรมการซื้อสิทธิขายเสียงอันหลากหลาย ทำให้การเมืองตกอยู่ภายใต้อำนาจจักรกลการเงิน และเมื่อกลุ่มทุนการเมืองได้อำนาจรัฐมาแล้ว ก็ใช้อำนาจนั้นถนอมทุนคืนต่อไป นำไปสู่การเมืองแบบธนาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการเมือง “ของนายทุนโดยนายทุน และเพื่อนายทุน” ส่วนประชาธิปไตยที่แท้จริงตามคำที่ว่า “ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” เป็นเพียงรูปแบบเชิงทฤษฎี ซึ่งมีอาจเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากโครงสร้างการใช้อำนาจทางการเมืองปกครองไม่เอื้ออำนวย ดังกล่าวแล้ว และปัญหาทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้จะยืนยงคงอยู่ตลอดไปเคียงคู่ไปกับการรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๓๕ - ๓๙)

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบที่จำเป็นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเมื่อกระจายอำนาจลงไปสู่ระดับท้องถิ่นแล้ว จะทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจนั้น เพื่อการปกครองตนเอง สนองความต้องการของตัวเองได้มากยิ่งขึ้น ทำให้การมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้จริงมากขึ้น ส่งผลให้หลักการที่ว่า ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ปรากฏเป็นจริงขึ้นได้ในทางปฏิบัติ อันจะส่งผลทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เสียกับประชาธิปไตยมากขึ้นในที่สุด

๓.๒ จุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตย

หากมองในแง่การใช้อำนาจอธิปไตย รากเหง้าของปัญหาการเมืองการปกครองของไทย คือการรวมศูนย์อำนาจการปกครองมากเกินไป ทำให้เกิดความอ่อนแอทั้งในเชิงโครงสร้าง (Structure) เนื้อหา (Content) วิธีการ (Procedure) และผลลัพธ์ (Results) ทางปกครอง

ความอ่อนแอเชิงโครงสร้าง หมายความว่า โครงสร้างเชิงอำนาจทางปกครองไม่สมดุล กล่าวคือ เมื่อมีการรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ในส่วนกลางมากเกินไป ทำให้โครงสร้างส่วนบนใหญ่โตเกินไป ส่วนแขน ขา และลำตัวผอมริบ ไม่สมดุล การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะขึ้นกับส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว นโยบายนี้ถูกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติผ่านระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบการปกครองท้องถิ่น อันเป็นแขนขาที่ส่วนกลางสร้างขึ้น เพื่อให้อำนาจของตนยังลึกลงไปถึงทุกพื้นที่ของประเทศไทย ส่วนระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกระบวนการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ในท้องถิ่นก็ถูกกดทับครอบงำ และแทรกแซงโดยส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใต้อำนาจของตน จนทำให้ท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยลืมนึกไปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนในเขตพื้นที่ทางปกครองของตน ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบัน เป็นประชาธิปไตยเพียงชื่อ แต่เนื้อหาแล้วยังไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ถูกต้อง (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๓๖ - ๓๙)

อนึ่ง จากลักษณะการปกครองรวมศูนย์อำนาจรัฐอันเข้มข้นยาวนาน ทำให้เกิดชนชั้นปกครองและชนชั้นใต้ปกครองขึ้นในสังคมได้อย่างชัดเจน ชนชั้นปกครองจะได้รับผลประโยชน์ทางปกครองสูง ขณะที่ชนชั้นใต้ปกครองอันเป็นส่วนใหญ่จะสูญเสียผลประโยชน์ที่ควรได้สูงเช่นกัน สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดโครงสร้างแห่งความไม่เป็นธรรมในสังคมอันแข็งแกร่ง นำไปสู่ความอ่อนแอในภาคพลเมืองและภาคท้องถิ่น อันเป็นฐานรากของชาติ ยังผลให้รัฐโดยรวมอ่อนแอไปด้วยโดยปริยาย สภาพดังกล่าวถือเป็นกับดักขึ้นมหิมาที่กักขังมิให้รัฐเจริญก้าวหน้าไปสู่เป้าหมายได้ และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะอ่อนแอลายเป็นภาระอันหนักอึ้ง ถ่วงกับความก้าวหน้าของรัฐ หากไม่สามารถแก้ไขได้ เป็นที่แน่นอนว่า สภาวะรัฐล้มเหลว (Fail-State) รออยู่ข้างหน้า

๔. หลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจทางปกครองในระบบประชาธิปไตยหลังสมัยใหม่

อำนาจเป็นดาบสองคม หากใช้อย่างถูกต้องก็จะเกิดประโยชน์อันดี แต่หากใช้ไม่ถูกต้องก็เกิดโทษมหันต์เช่นกัน ดังนั้น การใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ จึงจำเป็นต้องจัดระเบียบให้อยู่ในกรอบธรรมาภิบาล โดยการส่งเสริมพัฒนาให้เกิดการใช้อำนาจภายใต้ความถูกต้องตามทำนองครองธรรม ป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางมิชอบหรือเกิดภาวะธรรมาภิบาล และการใช้อำนาจจำเป็นต้องมีการประเมินผล/ตรวจสอบ/ปรับปรุง/แก้ไขการใช้อำนาจที่ผิดพลาด ให้กลับเข้ามาอยู่ในวิถีทางที่ถูกต้องอย่างสม่ำเสมอ

ในด้านสมรรถนะหรือพลังความสามารถในการขับเคลื่อนของอำนาจทางปกครอง ตามนัยแห่งทฤษฎีธรรมาภิบาลสาธารณะ (Public Governance Theory) พลังอำนาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีการออกแบบระบบการใช้อำนาจที่ดี โดยยึดหลักการพื้นฐานร่วมกัน ๔ ประการ ดังภาพที่ ๓

จากภาพที่ ๓ (ในหน้าถัดไป) หลักการพื้นฐานทั้ง ๔ ข้อ อธิบายโดยสรุปได้ดังนี้ (อุดม ทุมโมลิต, ๒๕๖๔: ๖๙ - ๗๙)

๔.๑ ประชาชนเป็นศูนย์กลางทางปกครองของรัฐ

ทฤษฎีธรรมาภิบาลสาธารณะเป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นภายใต้ฐานคติการเมืองการปกครองหลังสมัยใหม่ (Post-Modern Assumption) กล่าวคือ เชื่อว่าลัทธิทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นคตินิยมที่มีความชอบธรรมมากที่สุดของรัฐหลังสมัยใหม่ โดยการเมืองภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยนี้ หากมีความครบถ้วนสมบูรณ์แบบแล้ว จะนำมาซึ่งความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพ ภารดรภาพ เสถียรภาพ และสันติภาพ โดยความครบถ้วนสมบูรณ์นี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีวุฒิภาวะอย่างเพียงพอ วุฒิภาวะดังกล่าวหมายถึง การที่ประชาชนมีคุณสมบัติและความสามารถเพียงพออย่างน้อย ๕ ด้านคือ (๑) พึ่งตนเอง (๒) ปกครองและจัดการตนเองได้ (๓) รับผิดชอบต่อสิทธิ/หน้าที่ในฐานะพลเมืองดี (๔) มีความสามารถและตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองของท้องถิ่นและของรัฐ โดยยึดหลักการเกื้อกูลระหว่างรัฐและประชาชน (๕) มีความผูกพันจงรักภักดีต่อท้องถิ่นและรัฐของตน



ภาพที่ ๓ หลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจการปกครองที่ดีตามนัยแห่งทฤษฎีธรรมาภิบาลสาธารณะ

ที่มา: อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๗๐

ดังนั้น ตามแนวทฤษฎีธรรมาภิบาลสาธารณะ จึงยึดหลัก “ประชาชนเป็นศูนย์กลางการปกครอง” กล่าวคือ หากประชาชนมีความเข้มแข็งตามลักษณะ ๕ ประการดังกล่าวข้างต้น ก็จะเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐและท้องถิ่น ในทางกลับกันหากรัฐประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความอ่อนแอย่อมนำมาซึ่งความยุ่งยากวุ่นวายมิรู้จบสิ้น และจะเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของรัฐล้มเหลวได้

อีกทั้งทฤษฎีธรรมาภิบาลสาธารณะยังเชื่อด้วยว่า การมีส่วนร่วมในสาธารณะกิจโดยตรงอย่างเข้มแข็งของประชาชน จะเกิดขึ้นได้จริงทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติ ก็แต่โดยการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นเท่านั้น เพราะการปกครองในระดับท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับการดำรงชีวิตของประชาชนนั่นเอง ส่วนการปกครองในระดับรัฐบาลกลางที่อยู่ห่างไกลออกไป ทำให้การมีส่วนร่วมโดยตรงย่อมถูกจำกัด อันยากที่จะปฏิบัติได้จริง

การมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองดีของประชาชน จึงเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองยุคหลังสมัยใหม่ การปกครองยุคนี้ ถือว่าความหลากหลายแตกต่างทางสังคมและการปกครองเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นปัญหา และประชาชนมิใช่ผู้อยู่ใต้การปกครอง หากแต่เป็นเจ้าของอำนาจการปกครอง รัฐที่เข้าใจภาวะ

สังคมหลังสมัยใหม่ จึงพยายามสรรสร้างพลเมืองให้เข้มแข็ง สร้างสรรค์ และมีศักยภาพสูงในการดำรงชีวิต มากกว่าที่จะควบคุมพลเมืองให้อยู่ในกรอบกรงแห่งอำนาจรัฐฝ่ายเดียวจนเกิดความอ่อนแอ วิธีการสร้างพลเมืองให้เข้มแข็งที่ดีที่สุดคือ ให้พลเมืองเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง ตั้งแต่ในระดับครัวเรือน ชุมชน และท้องถิ่นตามลำดับ การเรียนรู้การอยู่ร่วมกันอย่างมีเหตุผลที่เรียกว่า “การเรียนรู้แบบร่วมหารือ (Deliberative Learning)” อันเป็นวิธีการสำคัญวิธีการหนึ่งในการสร้างประชาธิปไตยแบบร่วมหารือ (Deliberative Democracy) ในระดับท้องถิ่น

คตินิยมเรื่องประชาชนเป็นศูนย์กลางทางปกครอง จึงได้รับความนิยมนำมาปฏิบัติอย่างได้ผลจริงในระดับการปกครองท้องถิ่น โดยมีตัวอย่าง เช่น ประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น สองประเทศนี้ได้นำแนวคิดการสร้างพลเมืองมาประยุกต์ใช้ในประเทศของตน ตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา โดยมีคติความเชื่อว่า “ประชาชนคือศูนย์กลางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนวิธีการแบบมีส่วนร่วมที่เรียกว่า “การร่วมหารือ (deliberative procedure)” ถือเป็นรูปแบบใหม่สุดรูปแบบหนึ่งที่กำลังได้รับความสนใจ นำมาใช้ในการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อย ๆ ในหลายประเทศ

๔.๒ หลักความศรัทธาในเจตจำนงร่วมทางปกครอง

หลักการนี้หมายความว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ดี ทั้งรัฐและประชาชน ต้องมีความศรัทธาในเจตจำนงหมายทางปกครองร่วมกัน คือ เพื่อความสุขของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนของรัฐ ทั้งนี้ โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องเวลา พื้นที่ และสถานการณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจตจำนงร่วม (Collective Wills) นี้ ต้องครอบคลุมทั้งอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ตลอดทั้งครอบคลุมประชาชนทุกหมู่เหล่า ทุกสภาพพื้นที่อย่างเป็นธรรม

โดยนัยดังกล่าว เจตจำนงร่วมของรัฐและประชาชนต้องได้รับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสำคัญให้ชัดเจน เช่น ในรัฐธรรมนูญของรัฐต้องบัญญัติเจตจำนงของรัฐเอาไว้ และในกฎหมายท้องถิ่นต้องบัญญัติเจตจำนงในการปกครองท้องถิ่นไว้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้เจตจำนงร่วมเป็นเสาหลัก (Pillar) หรืออุดมการณ์ (Ideology) หรือเป็นคตินิยมทางปกครองร่วมกัน ที่ชนในชาติ รัฐบาล เอกชน และชุมชนต้องยึดถือร่วมกัน

๔.๓ หลักการเคารพในความแตกต่าง หลากหลาย และเกื้อกูลกัน

หลักการนี้หมายความว่า ต้องรับรู้และยอมรับในคุณลักษณะเฉพาะอันหลากหลายตามธรรมชาติของประชาชน ชุมชน พื้นที่ และหน้าที่ โดยมองความแตกต่างดังกล่าวในด้านดี และแสวงประโยชน์ในความต่างนี้อย่างเกื้อกูลกัน เช่น พ่อค้าและชาวนาควรเกื้อกูลกัน มิใช่เอาเปรียบกัน รัฐกับท้องถิ่นควรเกื้อกูลกัน ผู้ประกอบการและแรงงานก็ควรเกื้อกูลกัน เป็นต้น

ในด้านทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ถือว่าท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีความแตกต่าง ทั้งในด้านภูมิสภาพ เศรษฐสภาพ สังคมสภาพ และการเมืองสภาพ ดังกล่าวมาแล้ว ความแตกต่างกันเป็นความสวยงาม และมีคุณค่ามากกว่าเป็นตัวปัญหา ดังนั้นท้องถิ่นทุกท้องถิ่นสมควรได้รับความเป็นอิสระในการเลือกวิธีการปกครองที่เหมาะสมกับตัวเองและพื้นที่ตนเอง โดยวิธีการปกครองตนเองนั้นไม่ขัดกับเจตจำนงร่วมของชาติ ในกรณีของรัฐบาลกลาง นอกจากจะต้องเคารพในความแตกต่างดังกล่าวแล้ว รัฐบาลกลางก็ควรช่วยเหลือสนับสนุนให้การปกครองท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการรับใช้ประชาชนของตน หากมีความเหลื่อมล้ำ

ระหว่างท้องถิ่น รัฐบาลกลางต้องทำหน้าที่แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยอาจให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และหรือช่วยเหลือด้านวิชาการ หรืออื่น ๆ ก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม

การเคารพในความแตกต่างและการเกื้อกูลกัน ย่อมนำไปสู่หลักความเป็นปึกแผ่น เสรีภาพ ภารดรภาพ เอกภาพ เสถียรภาพ และหลักประสิทธิภาพ อันจะนำมาซึ่งสันติสุข ความมั่งคั่ง และยั่งยืน ในระยะยาว

๔.๔ หลักการเคารพความเป็นอิสระทางปกครองขององค์กรทางปกครองต่าง ๆ ภายใต้เจตจำนงร่วมของชาติ

ความเป็นอิสระทางปกครองในระดับท้องถิ่น หมายถึง การให้สิทธิอิสระในการตัดสินใจ และดำเนินการด้วยตัวเองได้ในอย่างน้อย ๔ ด้านคือ (๑) ด้านการเมืองท้องถิ่น (๒) ด้านบริหารท้องถิ่น (๓) ด้านการคลังท้องถิ่น และ (๔) ด้านบัญญัติกฎหมายท้องถิ่น ทั้งนี้โดยความอิสระนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบเจตจำนงร่วมของชาติ

สิทธิอิสระด้านการเมืองท้องถิ่น มีความหมายครอบคลุมถึง (๑) สิทธิในการปกครองตนเองและพึ่งตนเอง (๒) สิทธิในการมีรัฐบาลของตนเอง (๓) สิทธิในการกำหนดและตัดสินใจเลือกใช้นโยบายการพัฒนาของตนเอง และรวมไปถึง (๔) สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

สิทธิอิสระด้านการบริหารท้องถิ่น หมายถึง สิทธิในการดำเนินการภารกิจเพื่อสนองความจำเป็นของตนทางการบริหาร เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามสัญญาประชาคม สิทธิดังกล่าวครอบคลุมไปถึงการตัดสินใจทางการบริหาร อันได้แก่ การตัดสินใจเลือกยุทธวิธีในการดำเนินการกิจของตน สิทธิในการจัดตั้งและบริหารองค์กร สิทธิในการบริหารกำลังคน สิทธิในการบริหารการคลัง เป็นอาทิ

สิทธิอิสระด้านการคลัง หมายถึง สิทธิในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายให้เพียงพอแก่ความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และสิทธิในการพัฒนาและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการคลังของตนด้วย

สิทธิอิสระในด้านบัญญัติกฎหมายท้องถิ่น หมายถึง สิทธิในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ในระดับท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายตามหลักการปกครองแห่งมาดุมิ (The Bylaw of Home's Rule Principles) ซึ่งรัฐบาลกลางต้องให้การเคารพ ไม่ละเมิดโดยออกกฎหมายระดับชาติมาละเมิดเจตจำนงของท้องถิ่นโดยมิได้รับอนุญาต นอกจากนั้นยังต้องยินยอมให้กฎหมายท้องถิ่นมีศักดิ์แห่งกฎหมายสูงรองลงมาจากกฎหมายระดับรัฐอีกด้วย รัฐไม่ควรให้ศักดิ์แห่งกฎหมายท้องถิ่นต่ำกว่ากฎกระทรวงในลักษณะที่ทำให้กฎหมายอื่นครอบงำข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

อนึ่ง ความเป็นอิสระดังกล่าว จะเกิดขึ้นไม่ได้หาก (๑) ท้องถิ่นทั้งหลายยังอ่อนแอเกินไปในการปกป้องคุ้มครองความเป็นอิสระของตนเอง (๒) ส่วนกลางยังคงพยายามใช้อิทธิพลที่เหนือกว่าควบคุมแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นจนเกินพอดี ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ และหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นเอาไว้ด้วย หากมีการแทรกแซงครอบงำความเป็นอิสระของท้องถิ่น ต้องทำการคัดค้านและนำเรื่องขึ้นสู่ศาล

เพื่อให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ในกรอบที่เหมาะสม ท้องถิ่นเองก็ต้องไม่ใช่ความเป็นอิสระของตนจนเลยเถิด จึงจำเป็นต้องมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจอากับดูแล (เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อไม่ให้ก้าวล่วงความเป็นอิสระ) โดยอาศัยกลไกของส่วนกลางและกลไกของประชาชนท้องถิ่นควบคู่กันไป

๔.๕ หลักความชัดเจนในโครงสร้าง/หน้าที่ ทั้งส่วนที่ต้องแบ่งงานกันทำและส่วนที่ต้องร่วมมือกันทำ

หลักการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ทางปกครอง มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการทำงานตามความถนัดในส่วนที่สามารถแยกกันรับผิดชอบได้ โดยไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและสูญเปล่า ส่วนหลักการร่วมมือกันทำมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการกันระหว่างองคาพยพต่าง ๆ ทั้งแนวดิ่งและแนวนราบ ฉะนั้น เพื่อให้บรรลุถึงหลักการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องได้รับการออกแบบ/กำหนดไว้ในโครงสร้างและหน้าที่ให้ชัดเจน โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๔.๕.๑ การจัดระเบียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในแนวดิ่ง

หลักการจัดระเบียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปมีวิธีการที่เป็นหลักยึดเป็น ๒ ขั้นตอน คือ *ขั้นตอนแรก* ยึดโครงสร้างเชิงพื้นที่ทางปกครอง กล่าวคือ ต้องจัดการปกครองออกเป็นระดับ (Level) และชั้น (Tier) ที่พบบ่อยในรัฐกระจายอำนาจคือ การจัดแบ่งโครงสร้างใหญ่เชิงพื้นที่ออกเป็น ๒ ระดับ ประกอบด้วย ระดับส่วนกลางและระดับส่วนท้องถิ่น^๖ โดยส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งย่อยออกเป็นชั้น (Tier) ลงไปอีกตามความเหมาะสม เช่น ญี่ปุ่นมี ๒ ชั้น ฝรั่งเศสมี ๔ ชั้น และสแกนดิเนเวียมีชั้นเดียว เป็นต้น การจัดโครงสร้างเชิงพื้นที่ส่วนใหญ่จะยึดถือตามสภาพการตั้งถิ่นฐานของประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นตัวตั้ง อาจมีบ้างในบางประเทศที่จัดตั้งพื้นที่พิเศษขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นกรณีพิเศษ หรือเพื่อความเหมาะสมกับลักษณะจำเพาะของแต่ละพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหรือเขตปกครองพิเศษ เป็นอาทิ

หลังจากมีการจัดระเบียบโครงสร้างเชิงพื้นที่ทางปกครองแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็ทำการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่แต่ละเขตการปกครองให้ชัดเจน หลักการจัดสรร/แบ่งปันอำนาจหน้าที่ให้แก่แต่ละเขตปกครองที่อิสระต่อกัน (Autonomy) แต่บูรณาการและเกื้อกูลช่วยเหลือกัน ที่เรียกว่า “*หลักการเกื้อกูลกัน (Subside ability Principle)*” โดยยึดถือหลักการย่อย ๒ หลัก *หลักแรก* คือ หลักแบ่งงานกันทำตามความถนัดหรือตามความสามารถในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักประโยชน์สูงสุดของประชาชนพึงได้รับ หลักการนี้จึงให้สิทธิแก่หน่วยปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดก่อน (คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางปกครองโดยตรงได้อย่างสะดวกมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ขั้นต่อไปหากเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติภารกิจนั้นได้หรือปฏิบัติได้ไม่ดีพอ อันอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการที่ดีพอก็จะพิจารณาอบการกิจนั้น ให้แก่ชั้นและระดับเหนือขึ้นไป คือ ระดับจังหวัดและระดับชาติตามลำดับ *หลักที่สอง* หลักผลประโยชน์ร่วมกัน โดยถือคติความร่วมมือเกื้อกูลระหว่างกัน ทั้งแนวดิ่งและแนวนราบ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนพึงได้รับ ก็เป็นหลักการสำคัญร่วมที่ต้องนำมาพิจารณาด้วย

จากหลักการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่จึงตกเป็นของท้องถิ่น ส่วนในระดับรัฐหรือส่วนกลางจะเหลือเพียงอำนาจหน้าที่อันเป็นความจำเป็นของชาติ ที่ท้องถิ่นปฏิบัติไม่ได้หรือปฏิบัติได้แต่ไม่ดีพอ อันได้แก่ หน้าที่ในการป้องกันประเทศ หน้าที่ด้านการต่างประเทศ หน้าที่ด้านตุลาการของประเทศ หน้าที่ด้านภาพรวมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม เป็นอาทิ

^๖ กรณีประเทศไทย จะมีส่วนภูมิภาคขึ้นมาในฐานะเป็นหน่วยงานในสังกัดของระบบบริหารราชการส่วนกลางด้วย

๔.๕.๒ การจัดระเบียบโครงสร้างและหน้าที่ในแนวราบ

โดยทั่วไปหลักการจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีความจำเป็นต้องเคารพหลักความคุ้มค่าและหลักการประหยัดเชิงขนาด (Economy of Scale) ควบคู่กันไป แต่บ่อยครั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กเกินไป (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กของไทย) ขนาดที่เล็กเกินไปนี้ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่ประชาชน เนื่องจากมีทุนน้อย และอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากขนาดการผลิตอาจไปไม่ถึงระดับการประหยัดเชิงขนาด กรณีเช่นนี้ทำให้ทั้งปริมาณและคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับก็จะด้อยลงไป ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหานี้ โดยหลักการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องนำหลักความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมาใช้ร่วมด้วย โดยจัดขึ้นได้ในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Authority) ขึ้นในลักษณะต่าง ๆ เช่น ในรูปแบบสหการ (Co-operative or Syndicate) วิสาหกิจท้องถิ่น (Local Enterprise) หรือแม้แต่บริษัทท้องถิ่น (Local Corporation) เป็นอาทิ

กรณีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีหน้าที่บริการนี้ พบได้แพร่หลายในญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และเกาหลี เป็นอาทิ แต่ประเทศไทยยังไม่มีท้องถิ่นประเภทนี้แต่อย่างใด จึงสมควรนำมาพิจารณาว่า สมควรจะจัดตั้งหรือไม่

๔.๕.๓ การจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครองต่าง ๆ

โลกสมัยใหม่ เป็นโลกแห่งเครือข่ายและความร่วมมือ โดยมีการจัดการแบบเครือข่าย (Polycentric and Networking Management) ดังนั้นเพื่อให้ภารกิจของท้องถิ่นและของชาติสามารถบูรณาการกันได้อย่างสมดุล และอย่างเป็นระบบครบวงจร จึงจำเป็นต้องจัดระเบียบความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกระบบให้ชัดเจน ภายในระบบ หมายถึง ความสัมพันธ์ทั้งแนวดิ่งและแนวราบ ทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐ และระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนภายนอกระบบ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภายนอกภาครัฐ เช่น ความสัมพันธ์กับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และอาจเลยไปถึงองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

๔.๖ หลักประชาชนคือนาย มิใช่ทั้งผู้รับบริการและลูกค้า

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลังสมัยใหม่ ได้เน้นย้ำหลักการประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และยังเป็นผู้เสียภาษีให้แก่รัฐและท้องถิ่นด้วย นอกจากนั้น ตามหลักของระบบราชการถือหลักการว่า ข้าราชการคือผู้รับใช้ประชาชน (Civil Servant) โดยเหตุผลดังกล่าว หลักการประการแรกคือ ประชาชนจึงมีฐานะเป็นนายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่ดีหรือระบบราชการที่ดีก็ตามจึงถือหลักว่า ประชาชนต้องมาก่อนเสมอ (Citizen First Principle) ในการนี้ประชาชนจึงมิใช่ผู้มาขอรับบริการจากท้องถิ่นแต่มีฐานะเป็นเจ้าของ ดังนั้นท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตน หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประชาชนมิใช่ลูกค้าที่หน่วยบริการของท้องถิ่นหวังจะแสวงหากำไรจากบริการสาธารณะที่ตนจัดขึ้น เพราะต้นทุนในการบริการทั้งหมดมาจากภาษีของประชาชน และการลงทุนในบริการสาธารณะของรัฐมิใช่เป็นการลงทุนเพื่อการแสวงหากำไรแต่อย่างใด รวมทั้งบริการสาธารณะของรัฐมีลักษณะผูกขาดอีกด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีความมองประชาชนผู้รับบริการเป็นลูกค้า แต่ต้องมองว่าประชาชนเป็นนายที่รัฐต้องรับใช้

ภายใต้หลักการนี้ การบริการสาธารณะของท้องถิ่นจึงเป็นการบริการเพื่อรับใช้ในการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน มิใช่มุ่งเพียงแสวงหากำไร แต่มุ่งให้บริการเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม เสมอภาค และเพื่อพัฒนาประชาชนให้เข้มแข็ง เมื่อประชาชนเข้มแข็งแล้วก็มีพลังเพียงพอที่จะเสียภาษีเพื่อบำรุงท้องถิ่นและรัฐกลับคืน

๔.๗ หลักการมีส่วนร่วมทางปกครองของประชาชน

โดยหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ หลักการปกครองโดยประชาชน ซึ่งหลักการปกครองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่นนี้ สามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมพร้อมกันไป โดยทางอ้อมก็คือการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทน ทั้งทางด้านการบริหารและด้านนิติบัญญัติ (ดังที่ปฏิบัติกันอยู่ทั่วไป) สำหรับทางตรงก็คือประชาชนเข้าไปร่วมงานโดยตรงกับกิจกรรมของท้องถิ่น ทั้งด้านร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมในการตรวจสอบ กำกับดูแลให้เป็นไปตามกรอบแห่งสัญญาประชาคม และกรอบกฎหมาย ที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยแบบร่วมหารือ (Deliberative Democracy)

ในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นก้าวหน้า เช่น ยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา ต่างก็พยายามจัดระเบียบเพื่อเปิดทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ เช่น ในรูปแบบการร่วมหารือ (Deliberative) รูปแบบการร่วมลงทุน (Divestment) รูปแบบการตรวจสอบ (Audit) โดยท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกในการให้ตรวจสอบ เป็นอาทิ การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว ระดับรัฐจำเป็นต้องวางกรอบแนวทางไว้กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดแต่ละท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นรองรับ และต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยง่าย (Accountability)

๔.๘ หลักการจัดทำและส่งเสริมบริการโดยยึดหลักความเสมอภาคและมีมาตรฐานที่ดี

หน้าที่หลักประการหนึ่งของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น คือจัดทำและส่งเสริมบริการสาธารณะที่ดีที่สุดแก่ประชาชน บริการสาธารณะดังกล่าว มีอิทธิพลอย่างสูงต่อความผาสุกของประชาชน และพัฒนาการของรัฐ หากบริการดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพ ไร้คุณภาพ และมีความเหลื่อมล้ำ ก็ย่อมส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ต่อประชาชนและพัฒนาการของชาติ ดังนั้นหลักการจัดทำบริการที่มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และเท่าเทียม จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของระบบการปกครองที่ดี

ประสิทธิภาพและคุณภาพบริการที่ดี ย่อมขึ้นกับหลายปัจจัยประกอบกัน เช่น เกิดจากปัจจัยด้านทุน ทักษะความสามารถแบบมีอาชีพ เทคโนโลยี นวัตกรรม และรูปแบบการบริการที่ดี เป็นอาทิ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงบริการที่ดี จึงจำเป็นต้องเปิดทางให้ท้องถิ่นมีทางเลือกวิธีจัดทำบริการได้ตามความถนัด และเหมาะสมกับสภาพภูมิสภาพของตน

ในด้านความเสมอภาคในการให้บริการ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐและท้องถิ่น ความเสมอภาคดังกล่าว หัวใจสำคัญก็คือการกระจายบริการออกไปให้ถึงประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล และประชาชนที่มีฐานะยากจนต้องได้รับการดูแลจากรัฐเป็นพิเศษ รัฐจะเลือกปฏิบัติโดยอ้างเหตุผลใด ๆ ก็ย่อมมิบังควรเป็นอย่างยิ่ง

เพื่อให้บรรลุถึงหลักการจัดบริการดังกล่าว ท้องถิ่นและรัฐในส่วนกลางต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ในการจัดทำมาตรฐานที่ประยุกต์ได้และร่วมกันประเมินผล เพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกัน ความร่วมมือดังกล่าว อาจอยู่ในรูปการร่วมทุน ร่วมกันวางแผน สร้างมาตรฐานบริการ และร่วมกันจัดทำบริการเป็นอาทิ ส่วนท้องถิ่นยากจนขาดแคลนทุนทรัพย์ก็สมควรจะได้รับความช่วยเหลือ จากรัฐ หรือจากท้องถิ่น

ที่เข้มแข็งกว่า ก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม อาจโดยวิธีการอุดหนุนช่วยเหลือทางใดทางหนึ่ง เช่น การช่วยเหลือทางการเงินทางเทคนิควิชาการ หรือทางบริหาร/จัดการก็ได้ แล้วแต่กรณี

๔.๙ หลักธรรมาภิบาลสาธารณะ

หลักธรรมาภิบาล ในมุมมองของสหประชาชาติ (UN-ESCAP, ๒๐๐๙) โดยทั่วไปมีองค์ประกอบ ๘ ประการคือ (๑) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) (๒) มีความเท่าเทียมเป็นธรรมอย่างครอบคลุม (Equity & Inclusive) (๓) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) (๔) มีความโปร่งใส (Transparency) (๕) มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้สะดวก (Accountability) (๖) ตอบสนองสาธารณะ (Responsiveness) (๗) การยึดข้อตกลงร่วม (Consensus) และ (๘) นิติธรรม (Rule of Law)

หลักการทั้ง ๘ ประการดังกล่าว กรณีประเทศไทยได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งส่วนที่เป็นนามธรรมและรูปธรรม จึงจะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้อีก

การจะให้บรรลุถึงหลักธรรมาภิบาล จำเป็นต้องมีมาตรการรองรับ ทั้งมาตรการสนับสนุน ส่งเสริม มาตรการป้องกัน มาตรการกำกับดูแล และมาตรการฟื้นฟูแก้ไขเยียวยา ซึ่งเรื่องเหล่านี้ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะไว้เพียงพอแล้ว แต่บทบัญญัติทั้งหลายเหล่านั้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายว่ามาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับองค์กรราชการโดยทั่วไปที่เน้นการตรวจสอบทางบัญชี และเน้นผลการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด อันอาจมีสถานการณ์ที่แตกต่างไปจากการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ยึดถือประชาชนเป็นตัวตั้ง และมีอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้น การประยุกต์ใช้กฎหมายดังกล่าวกับท้องถิ่น จึงควรทำการประยุกต์ให้เหมาะสม และมีกฎหมายของท้องถิ่นบัญญัติรองรับเอาไว้ให้เหมาะสมด้วย

แน่นอนที่สุดระบบการตรวจสอบกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการบริหารธรรมาภิบาล ดังนั้น ระบบกำกับดูแลจำเป็นต้องได้รับการศึกษาออกแบบให้เหมาะสมอยู่เสมอ

๕. การรวมศูนย์อำนาจรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร

จากที่กล่าวมาข้างต้น เนื้อหาส่วนใหญ่มุ่งเพื่ออธิบายหลักการปกครองท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลสาธารณะ อันถือเป็นพื้นฐานความเข้าใจที่จำเป็นในการพิจารณาเรื่องอำนาจ และการกระจายอำนาจรัฐในลำดับต่อไป ดังนั้น จะขอกล่าวถึงการรวมศูนย์อำนาจรัฐ อันเป็นวิธีการที่ยังคงใช้อยู่ในรัฐกำลังพัฒนาหลายรัฐในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อพอเป็นพื้นฐานความเข้าใจก่อนที่จะกล่าวถึงการกระจายอำนาจในลำดับต่อไป

โดยหลักการปกครอง รัฐมีอาจดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจ ในขณะที่เดียวกันในสังคมประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจไว้กับส่วนกลางมากเกินไปก็นำมาซึ่งปัญหาทางปกครองดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน จึงจำเป็นต้องได้รับการออกแบบให้เหมาะสม เพื่อให้ทั้งรัฐและท้องถิ่นตลอดจนประชาชน ต่างก็มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างสมดุลลงตัว ระบบการปกครองที่ดีจึงจะบังเกิดขึ้นได้ ดังนั้นจึงกล่าวสรุปได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจเกินไปย่อมนำมาซึ่งความอ่อนแอ ในทางกลับกัน การกระจายอำนาจมากเกินไปโดยไม่มีระบบแบบแผนรองรับก็ย่อมนำมาซึ่งความวุ่นวายและอ่อนแอเช่นเดียวกัน ดังนั้นโจทย์ที่ท้าทายนักคิดด้านการปกครองก็คือ “ควรจัดสรรปันส่วนการใช้อำนาจ ระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และประชาชนอย่างไร จึงจะทำให้เกิดความสมดุล บูรณาการ และมีประสิทธิภาพสูงสุด”

การที่จะแก้โจทย์นี้ได้ มีความจำเป็นต้องเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงหลักการใช้อำนาจรัฐว่า การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ คืออะไร ทำไม อย่างไร

ในลำดับต่อไปของการศึกษานี้ จะขออธิบายเรื่องนี้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

๕.๑ ความหมาย ขอบข่าย และวิธีการของการรวมศูนย์อำนาจ

การรวมศูนย์อำนาจรัฐ หมายถึง การรวบอำนาจทางปกครองของรัฐมาไว้ที่รัฐบาลกลางหรือศูนย์กลางของรัฐ ซึ่งนิยมเรียกว่า “ส่วนกลาง” ทำให้ผู้นำรัฐบาลกลางและระบบบริหารราชการส่วนกลางมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารราชการแผ่นดิน การรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไปดังกล่าว ส่วนใหญ่จะมี **ขอบข่าย**ครอบคลุมถึง (๑) อำนาจผูกขาดในการบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้กับปวงชนทั้งชาติ (๒) อำนาจผูกขาดในการตัดสินใจกรรมสาธารณะของรัฐทั้งหมด (๓) อำนาจผูกขาดในการครอบครองทรัพยากรสาธารณะของรัฐทั้งหมด รวมทั้งสิทธิในการใช้หรือไม่ใช้ทรัพยากรนั้นด้วย (๔) อำนาจผูกขาดทางการเงินการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการเรียกเก็บภาษีและแสวงหารายได้ ใช้จ่าย และการครอบครองโอกาสทางธุรกิจของรัฐทั้งหมด (๕) อำนาจผูกขาดในการบริหารและบังคับใช้กฎหมายของรัฐ (๖) อำนาจผูกขาดในการเรียกใช้กำลังกองทัพและตำรวจ ตลอดจนระบบราชการทั้งระบบ เพื่อคุ้มครองรัฐและหรือคุ้มครองความมั่นคงของรัฐบาลเอง เป็นอาทิ (อุดม พุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๑ - ๒)

การรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไปและยาวนานเกินไปมีแนวโน้มจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจและต่อต้าน ทั้งนี้เพราะมักจะมีการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งผลประโยชน์ทางปกครองมักจะกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง และตกแก่คนจำนวนน้อย อันเป็นไม่ธรรมต่อประชาชนส่วนใหญ่ การต่อต้านขัดขืนจึงเกิดขึ้น ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่ผู้ปกครองภายใต้อำนาจนิยมสุดโต่ง มีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการควบคุมบังคับ และสร้างความหวาดกลัวในหมู่ผู้อยู่ใต้การปกครองมิให้ขัดขืนต่อต้าน เพื่อให้ตนสามารถสืบทอดอำนาจนั้นต่อไปได้ (Rondinelli, ๑๙๘๑: ๑๓๓ - ๑๔๕)

วิธีการปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจโดยนัยดังกล่าว ทำให้รัฐบาลกลางและระบบบริหารราชการส่วนกลางมีอำนาจมาก และสามารถควบคุมการตัดสินใจและทรัพยากรของรัฐไว้ได้ทั้งหมด ในการนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ รวมทั้งรักษาความมั่นคงและทั่วถึงในเสถียรภาพแห่งอำนาจของตนเอาไว้ ส่วนกลาง จึงจำเป็นต้องสร้างองค์กรตัวแทนในส่วนภูมิภาคและท้องที่ขึ้น ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อกลไกเหล่านี้ทำหน้าที่ควบคุม ดำเนินการ และบังคับใช้อำนาจ ให้เป็นไปตามคำสั่งของส่วนกลาง ทำให้เกิดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบการปกครองท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ) ขึ้นครอบคลุมทั้งทางกว้างและทางลึกของประเทศ อันเป็นแกนสำคัญของระบบบริหารราชการส่วนกลาง

๕.๒ เหตุผลของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ

เหตุผลหลักในการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ก็คือเพื่อความมั่นคงทางปกครองของรัฐ โดยในอดีตอำนาจรัฐที่เข้มแข็ง หมายถึง หลักประกันการดำรงอยู่รอดของรัฐ รวมไปถึงการขยายอาณาจักร รุกรานเพื่อนบ้านด้วย โดยความเข้มแข็งของรัฐในอดีต มีรากฐานสำคัญมาจากแสนยานุภาพของกองทัพ และระบบราชการที่รับใช้กษัตริย์ ดังนั้นอำนาจรัฐและเอกราชของรัฐจึงเป็นของคู่กันขาดอันหนึ่งอันใดไม่ได้ (อุดม พุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๑๒๐)

แต่ปัจจุบันสถานะทางปกครองระหว่างประเทศของโลกได้เปลี่ยนไปมากมาย โลกสมัยใหม่เป็นโลกโลกาภิวัตน์ มีกฎกติกาทางปกครองของโลกเปลี่ยนแปลงไปมากมาย ทำให้อำนาจรัฐมิได้มีศูนย์กลางอยู่ที่แสนยานุภาพของกองทัพเป็นประการสำคัญอีกต่อไป แต่อำนาจที่สำคัญที่สุดของรัฐสมัยใหม่ ย่อมขึ้นกับปัจจัยทางด้านพลเมืองเป็นสำคัญ โดยหากพลเมืองโดยทั่วไปมีความเข้มแข็ง พวกเขาจะสามารถ

สร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครองของรัฐได้ควบคู่กันไป ความมั่นคงของรัฐสมัยใหม่ก็จะเกิดขึ้นตามมา ตามระดับองศาความเข้มแข็งของประชาชนของตน ดังนั้น หลักการปกครองสมัยใหม่ภายใต้รูปแบบประชาธิปไตยการรวมศูนย์อำนาจรัฐในระดับที่เหมาะสมก็ยังคงเป็นความจำเป็นอยู่ แต่หากการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปก็กลับมีผลเสียตามมามากมายเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลเสียที่เกิดจากความอ่อนแอของประชาชนในระดับฐานราก ทั้งนี้ ดังจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๑๒๐ – ๑๒๑)

๕.๓ ผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ

โดยวิธีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐดังกล่าว ทำให้เกิดผลเสียอย่างสำคัญคือ ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ กล่าวคือ ส่วนกลางมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการปกครองเป็นรูปแบบเผด็จการดังเช่นสมัยดั้งเดิม ผู้นำทางปกครองก็จะใช้ทรัพยากรของรัฐทั้งหมดไปเพื่อค้ำจุนสถานะของตน และของรัฐ โดยการสร้างสมัครพรรคพวก และสร้างแสนยานุภาพของกองทัพ ตลอดจนระบบราชการขึ้นมาไว้ใช้ตน กรณีเช่นนี้ ทำให้ประชาชนทั่วไปมีฐานะเป็นเพียงผู้รับใช้ ทาส หรือไพร่แล้วแต่กรณี การปกครองของแต่ละประเทศ ที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงมีผลอย่างยิ่งต่อแสนยานุภาพอันเข้มแข็งของรัฐบาลที่มีกองทัพหนุนหลัง แต่ประชาชนทั่วไปจะอ่อนแอ เพราะไม่ได้รับการพัฒนาจากรัฐอย่างจริงจังและตรงจุด ตัวอย่างของการปกครองดังกล่าว เช่น การปกครองของฝรั่งเศสในยุคสมัยของนโปเลียน ซึ่งรัฐบาลกลางและกองทัพมีความเข้มแข็งมาก แต่ประชาชนโดยทั่วไปขาดแคลนอดอยาก ดังนั้น การปกครองในลักษณะนี้จึงไม่ยั่งยืน และล่มสลายไปในเวลาอันไม่นาน

ในกรณีรัฐสมัยใหม่ที่นิยมความทันสมัย (Modernism) รัฐประเพณีจะนิยมระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และใช้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการพัฒนาของรัฐ ลักษณะเศรษฐกิจแบบนี้ ทำให้ต้องกระตุ้นการลงทุนและกระตุ้นการบริโภคของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ทำให้สังคมเกิดค่านิยมทางวัตถุและรสนิยมวิ่งตามแฟชั่นสมัยใหม่ ยังผลให้ประชาชนทั่วไปเสพติดความทันสมัยและการบริโภคในสิ่งฟุ่มเฟือยตามมา ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพสูง ดังนั้น หากพื้นฐานทางรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ต่ำ ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ก็ทำให้เกิดภาระหนี้ อันส่งผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพอย่างทุกข์ยากตามมา สังคมลักษณะนี้ทางวิชาการเรียกว่า “ทันสมัย แต่ไม่พัฒนา”

อนึ่ง เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจมีแนวโน้มสูงอย่างยิ่งที่ภาคชนบทไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่มีงานที่ดีทำอย่างเพียงพอ ดังนั้นเพื่อความจำเป็นในการดำรงชีพ ชาวนาชนบทต่างก็หลั่งไหลไปหางานทำในเมือง ทำให้เกิดความคับคั่งกระจุกตัวของเมือง ก่อให้เกิดสลัมและมลพิษในเมือง และประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงรายได้จากอาชีพสุจริต ทำให้เขาตกอยู่ในภาวะความยากจน และได้หันเข้าหาการกระทำผิดกฎหมาย (เช่น ค้ายาเสพติด ค้าประเวณี ฯลฯ) อันก่อให้เกิดอาชญากรรมและความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมตามมา

ในด้านบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ราษฎรที่รายได้น้อยเหล่านี้อาจเข้าไม่ถึง หรืออาจเข้าถึงแต่อยู่ในมาตรฐานที่ต่ำเกินไป ทั้งนี้ เพราะฐานะทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยที่จะซื้อบริการที่มีราคาสูงเกินฐานะ และประกอบด้วยการตั้งถิ่นฐานอยู่ในท้องถิ่นห่างไกลที่บริการที่มีคุณภาพสูงของรัฐเข้าไม่ถึง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตกอยู่ในวัฏจักรของหลุมดำคือ ไร้-เจ็บ-จน อันมีอาจช่วยตัวเองให้หลุดพ้นจากวัฏจักรอันชั่วร้ายนี้ได้ ดังนั้น เพื่อเอาชีวิตรอด พวกเขาเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องเรียกร้องการพึ่งพาจากรัฐ และเข้าหาการอุปถัมภ์จากผู้มีอิทธิพลทางการเงิน อันเป็นสมมติฐานสำคัญทำให้เกิดการเมืองแบบชนกิจการเมืองประชานิยม และมีการซื้อสิทธิขายเสียงอันยากที่จะแก้ไขได้

ภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองดังกล่าว จึงกลายเป็นกับดักขี้นมที่มานั้นเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนรัฐไปข้างหน้า ดังกล่าวมาแล้ว ในที่สุดทำให้เกิดปัญหามากมายตามมา เช่น ปัญหาความยากจนเลื่อมล้ำ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาศีลธรรม ปัญหาความรุนแรงและความขัดแย้งทางสังคม เป็นอาทิ ซึ่งขณะนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าว ก็กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย หากไม่แก้ไขหรือแก้ไขไม่ตรงจุดสำคัญ ประเทศก็จะประสบกับความยากลำบากอันยากยิ่งที่จะหลุดพ้นจากกับดักดังกล่าว

๖. การกระจายอำนาจรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร

ตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมย่อมเกิดผลดีตามมา แต่การกระจายอำนาจที่มากเกินไปก็อาจนำมาซึ่งอันตรายจากการกระจายอำนาจที่ไม่ถูกต้องเช่นกัน ทั้งนี้เพราะอำนาจเป็นดาบสองคมดังกล่าวแล้ว ดังนั้นในส่วนนี้จึงขอนำเสนอเกี่ยวกับองค์ความรู้ทางการกระจายอำนาจ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่า การกระจายอำนาจฯ ที่เหมาะสม ควรเป็นอย่างไร ดังต่อไปนี้ (เรียบเรียงจาก :- อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๘๖ - ๙๔; UNDP, ๑๙๙๙: ๒-๔; World Bank, ๒๐๒๐; OECD, ๑๙๙๙)

๖.๑ ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจทางปกครอง โดยความหมายของคำศัพท์ ตามแนวคิดดั้งเดิมหมายถึง “การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นความหมายที่คับแคบเกินไปในมุมมองของทฤษฎีอภิบาลสาธารณะ โดยความหมายใหม่ตามนัยแห่งทฤษฎีดังกล่าว อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางปกครอง หมายถึง “การกระจายอำนาจการปกครองอันสิ้นเกินของรัฐออกไปจากศูนย์กลางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นได้รับสิทธิในการใช้อำนาจ อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประสิทธิภาพการปกครองโดยรวมของรัฐ”

คำว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง สิทธิโดยชอบที่ได้จากความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ หากหน้าที่ความรับผิดชอบมีความสำคัญมากและหรือซับซ้อน ก็มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่มากขึ้น ดังนั้นในทางทฤษฎี ปริมาณหน้าที่ที่รับผิดชอบและปริมาณอำนาจที่จำเป็นต้องใช้ จึงมีความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างกัน กล่าวคือ หากหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่งยุ่งยากซับซ้อนเพียงใด ระดับอำนาจหน้าที่ที่ต้องใช้ก็ต้องมีปริมาณมากเพียงนั้น

โดยทฤษฎีอำนาจหน้าที่ขององค์กร (Organizational Authority Theory) หน้าที่ความรับผิดชอบโดยทั่วไปขององค์กรอาจจำแนกได้หลายประเภท เช่น *ประเภทแรก* อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายนี้ เรียกว่า “อำนาจหน้าที่ภารกิจ (Functional Authority)” เช่นแพทย์จะมีอำนาจในการปฏิบัติภารกิจตามวิชาชีพแพทย์ ส่วนอำนาจอีก *ประเภทที่ ๒* คือ “อำนาจหน้าที่บริหาร (Administrative Authority)” อันเป็นอำนาจของผู้บริหารที่ใช้ในการบริหารเพื่อขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรไปสู่เป้าหมาย ซึ่งกิจกรรมการบริหารที่พบบ่อยมากในองค์กร เช่น การวางแผน การจัดระบบงาน การอำนวยความสะดวก และการควบคุม เป็นต้น อำนาจหน้าที่ *ประเภทที่ ๓* คือ “อำนาจหน้าที่ในการจัดการ (Managerial Authority)” ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ระดับรองลงมาจาก อำนาจหน้าที่บริหาร โดยเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนภารกิจหนึ่งภารกิจใดเพียงภารกิจเดียวขององค์กร ตามที่ผู้บริหารระดับสูงกว่ามอบหมาย อำนาจหน้าที่ *ประเภทที่ ๔* ขององค์กรขนาดใหญ่ คือ “อำนาจหน้าที่ในการปกครอง (Governing Authority)” อันเป็นหน้าที่ในการจัดระบบระเบียบวินัยสั่งการ ตลอดจนควบคุมการกำกับดูแลให้ระดับล่าง (ตั้งแต่ระดับบริหารลงไป) ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและหรือระเบียบที่กำหนดให้ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ปกครอง

จึงเป็นอำนาจที่เป็นของผู้ปกครองในระดับสูงสุดขององค์การ นิยมใช้กับองค์กรระดับรัฐบาล องค์กรอิสระ หรือกับระดับสูงสุดขององค์กรภาคเอกชน เป็นต้น

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐบาลประเภทหนึ่ง อันมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ฉะนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่อิสระ(ตามกฎหมาย) อย่างน้อย ๒ ประเภท คือ *ประเภทแรก*คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการต่าง ๆ (Functional Authority) ในการบริการประชาชน เช่น บริการการศึกษา บริการสุขภาพ บริการสิ่งแวดล้อม เป็นอาทิ ส่วนอำนาจหน้าที่*ประเภทที่สอง* คืออำนาจหน้าที่ปกครองหรือการอภิบาล (Governing Authority) ซึ่งเป็นหน้าที่ด้านกิจกรรมทางการเมือง การบริหาร การคลัง และการนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐ ดังนั้นกลไกส่วนบนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกลไกด้านการเมืองที่ใช้อำนาจ เพื่อการนิติบัญญัติส่วนหนึ่ง และการใช้อำนาจเพื่อการบริหารอีกส่วนหนึ่ง โดยทั้ง ๒ ส่วนต่างก็มีอำนาจอิสระตามกฎหมาย และถ่วงดุลกัน

อนึ่ง คำศัพท์ การกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง(decentralization) ซึ่งสำหรับรัฐเดี่ยวอย่างกรณีประเทศไทย ย่อมหมายถึง การแบ่ง การมอบ และหรือ การโอนอำนาจจากรัฐบาลกลาง (หรือส่วนกลาง) ไปสู่หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการหรือรับผิดชอบแทน ซึ่งโดยทั่วไป การกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไป ที่พบมากมี ๔ ลักษณะคือ

(๑) การแบ่งงาน (Task Allotment) ให้งานหน่วยงานในสังกัดไปปฏิบัติ (DE concentration) หมายถึง การกระจายงานส่วนกลางออกไปโดยการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานในสังกัดปฏิบัติภายใต้คำสั่งและระเบียบปฏิบัติที่ที่ส่วนกลางกำหนดไว้ให้ เช่น การมอบหมายงานให้ปฏิบัติแทนชั่วคราว หรือมอบหมายให้ปฏิบัติเป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งนี้หน่วยปฏิบัติมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยไม่มีอิสระในการตัดสินใจเป็นของตนเอง

(๒) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานในสังกัดทำแทน (Delegation of Authority) หมายถึง การกระจายงานออกไปให้หน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่ โดยให้ความเป็นอิสระมากกว่าการแบ่งงาน (Deconcentration) เช่น การมอบนโยบายของกระทรวงไปให้หน่วยงานระดับจังหวัดดำเนินการ ให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลาง โดยหน่วยงานในระดับจังหวัดมีอิสระในการเลือกวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตน การกระจายอำนาจแบบนี้ ผู้รับมอบอำนาจในลักษณะกึ่งอิสระ (semi-autonomous)

(๓) การโอนอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่น (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจในสี่ด้านไปให้ท้องถิ่นพร้อมกัน คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร การคลัง ตลอดจนการตราข้อบัญญัติให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่น และพลเมืองท้องถิ่นมีอิสระเพียงพอที่จะสามารถใช้อำนาจนั้นให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน โดยมีเป้าหมายที่จะให้ท้องถิ่น สามารถปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้ในระยะยาว การกระจายอำนาจแบบนี้ จึงเป็นการให้อิสระในการจัดการตนเอง (Fully Autonomy) แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางอีกต่อไป แต่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ในกรอบเจตจำนงของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ โดยต้องมีกฎหมายปกครองท้องถิ่น กำหนดรูปแบบ และวิธีการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย

(๔) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรภายนอกภาครัฐทำการแทน (Divestment) หมายถึง การที่องค์กรนิติบุคคลภาครัฐ การมอบหมายอำนาจให้แก่องค์กรนอกภาครัฐเข้ามามีบทบาทรับภารกิจบางส่วนไปทำการแทน ภายใต้ข้อตกลงที่กระทำต่อกัน เช่น การมอบสัมปทานให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ หรือการมอบให้ภาคประชาสังคม มีสิทธิในการดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางประเภท

เป็นต้น รูปแบบ divestment นี้ อาจเป็นการดำเนินการในลักษณะการแปรรูปเอกชน (Privatization) ก็ได้ เช่นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือรัฐพาณิชย์แล้วแต่กรณี

โดยนัยดังกล่าว การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจึงเป็นรูปแบบการโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งรูปแบบนี้ เมื่อมีการโอนอำนาจหน้าที่ไปแล้ว ส่วนกลางก็ไม่มีสิทธิในอำนาจหน้าที่นั้นอีกต่อไป แต่ยังคงมีอำนาจในการส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลทางวิชาการ ตลอดจนการจัดระเบียบเพื่อให้เกิดการบูรณาการกันเป็นระบบของรัฐ

อนึ่ง ในกรณีภารกิจบางประเภท ที่ส่วนกลางและท้องถิ่นควรจะร่วมมือกันปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลดีสูงสุดแก่ประชาชน กรณีเช่นนี้ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอาจทำความตกลงกัน เพื่อจัดทำบริการก็ได้ เช่น บริการทางการแพทย์ระดับตติยภูมิที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ระดับทุติยภูมิอำนาจหน้าที่ระดับจังหวัด และระดับปฐมภูมิเป็นอำนาจหน้าที่ระดับท้องถิ่นฐานราก เพื่อให้บริการครบวงจรมากขึ้น ทั้ง ๓ ระดับการปกครอง อาจทำพันธะสัญญาในการมอบหมายภารกิจระหว่างกัน ที่เรียกว่า Obligatory Delegation ทั้งนี้ จะทำให้ภารกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้น และประชาชนจะได้รับประโยชน์มากขึ้น

๖.๒ ขอบข่ายของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

เป้าหมายของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ก็เพื่อให้อิสระแก่ประชาชนและท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถใช้อำนาจรัฐในการปกครองตนเอง พัฒนาตนเอง และพึ่งตนเอง ดังนั้นอำนาจที่กระจายออกไปจึงต้องเพียงพอต่อความจำเป็นต่อการปกครองตนเองดังกล่าว ในทางทฤษฎีขอบเขตอำนาจที่จำเป็นต้องกระจายออกไปต้องมีลักษณะเป็นชุด ซึ่งประกอบด้วย (OECD, ๒๐๑๘; อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๑๑๐ - ๑๑๔)

๖.๒.๑ อำนาจทางการเมือง โดยให้สิทธิแก่พลเมืองในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองท้องถิ่น อำนาจทางการเมืองนี้ครอบคลุมไปถึงอำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน อำนาจการบริหารของฝ่ายบริหารของท้องถิ่น และอำนาจนิติบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย

๖.๒.๒ อำนาจการบริหาร หมายถึง อำนาจในการบริหารกิจการของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตจำนงทางการเมืองของท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๖.๒.๓ อำนาจทางการคลัง หมายถึง อำนาจในการจัดหารายได้และอำนาจในการใช้จ่าย เพื่อให้กิจการของท้องถิ่นดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัด อำนาจทางการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัด ควรจะหมายรวมไปถึงความร่วมมือกับรัฐ ในการจัดการเศรษฐกิจมหภาคในระดับจังหวัดด้วย

๖.๒.๔ อำนาจนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นกรอบกติกาในการปกครองตนเองของท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองอัตลักษณ์ท้องถิ่น โดยการออกกฎหมายท้องถิ่นมาคุ้มครองรักษาที่เรียกว่า กฎมาตุภูมิ (Home's Rule Principles)

๖.๓ วิธีการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น มักได้รับการต่อต้านขัดขวางจากผู้ครอบครองอำนาจอยู่เดิม ดังนั้นการกระจายอำนาจจะสำเร็จได้จำเป็นต้องมีเจตจำนงของชาติเป็นหลักในการหนุนส่งด้วย กรณีเช่นนี้ เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจประสบความสำเร็จจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายบังคับ (Compulsory) และกลไกในการบริหารการกระจายอำนาจต้องมีความเข้มแข็ง พร้อมกันนั้นต้องมีการเยียวยาชดเชยแก่ผู้เสียหาย (หากมี) อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงนี้ ในส่วนของท้องถิ่นที่รับโอนอำนาจและภารกิจมาดำเนินการแทน จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมทางการเงินและกำลังคน

อนึ่ง การกระจายอำนาจที่ดี ควรมีการรณรงค์ เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจ พร้อมทั้งต้องฟังเสียงประชาชนด้วย

สำหรับวิธีการกระจายอำนาจที่ดี ควรมีหลักการและวิธีการอย่างไรบ้าง จะนำเสนอต่อไปในตอนที่ ๔

๗. ความสมดุลของการจัดการอำนาจหน้าที่แห่งรัฐ

ความสมดุลในการจัดการอำนาจหน้าที่ หมายถึง การออกแบบการใช้อำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมพอดีและสมดุลในสิ่งสำคัญดังต่อไปนี้ :- (อุดม ทุมโฆสิต, ๒๕๖๔: ๑๕๘ - ๑๖๒)

๗.๑ ความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางสังคม

นักคิดตามทฤษฎีการปกครองดั้งเดิม มองว่าอำนาจรัฐคืออำนาจอธิปไตย ที่ใช้เพื่อควบคุมผู้อยู่ใต้การปกครอง ดังนั้นอำนาจอธิปไตยแบบดั้งเดิมจึงจำเป็นต้องมีรากฐานมาจากแสนยานุภาพ กองทัพ ระบบราชการ และกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้เป็นสำคัญ โดยเป้าหมายสำคัญของอำนาจอธิปไตยดั้งเดิม คือ การพิทักษ์ความมั่นคงของรัฐและการควบคุมบังคับให้ประชาชนมีฐานะเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองที่ต้องปฏิบัติตามให้อยู่ในกรอบการปกครอง ตามที่ผู้ปกครองขีดเส้นเอาไว้ แต่นักคิดหลังสมัยใหม่มองว่าด้วยอิทธิพลของบริบทของสังคมหลังสมัยใหม่ อำนาจรัฐตั้งอยู่บนรากฐานของพลเมืองมากกว่าฐานกองทัพและกฎหมาย นั้นหมายความว่า อำนาจรัฐจะไม่มีเสถียรภาพ หากพลเมืองและสังคมไม่ยอมรับ ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐที่มีเสถียรภาพ ต้องเริ่มจากการจัดระเบียบการใช้อำนาจให้ลงตัวระหว่างความต้องการของรัฐและความต้องการของสังคม โดยหลักการนี้เองก่อกำเนิดการปกครองที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายยุคหลังสมัยใหม่ จะต้องจัดระเบียบสิทธิในการใช้อำนาจรัฐ โดยยึดหลักกลไกทางสังคมและพลเมือง เป็นองค์ประกอบหลักในการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐด้วย ส่วนระบบราชการและกองทัพต้องทำหน้าที่ของตนคือ รับผิดชอบต่อประชาชนและป้องกันประเทศ โดยไม่เข้ามาก้าวก่ายทางการเมืองการปกครองอีกต่อไป หากเมื่อใดก็ตามที่ทหารและหรือบรรดาข้าราชการเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองการปกครองด้วย ความสมดุลของอำนาจรัฐจะเสียไปเนื่องจากทหารจะหันมาใช้แสนยานุภาพของกองทัพมากดดัน หรืออาจถึงขั้นทำการรัฐประหารและบังคับทั้งสังคมและพลเมืองเกรงกลัว รูปแบบเช่นนี้ถือว่าการทำหน้าที่ผิดเพี้ยน (Dysfunction) ทางปกครองของกองทัพ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๗.๒ ความสมดุลเชิงโครงสร้างการปกครองระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

โครงสร้างการปกครอง หมายถึง โครงสร้างเชิงอำนาจหน้าที่ที่รัฐออกแบบขึ้นและบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อรับรองการใช้อำนาจของหน่วยปกครองในระดับต่าง ๆ ซึ่งในด้านการปกครองท้องถิ่นไทย หน่วยปกครองที่เกี่ยวข้องกับระบบการปกครองท้องถิ่น คือ รัฐบาลกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๐ หน่วยนี้ ต้องได้รับการจัดวางโครงสร้างอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสม จึงจะทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างทางปกครองของรัฐ ถูกกำหนดขึ้นจากตัวแปร ๒ ตัว คือ (๑) ตัวแปรด้านเขตแดน (Territory Variable) อันแปรผันไปตามเขตพื้นที่ในการตั้งถิ่นฐานของประชาชน ตัวแปรที่ (๒) คือ ตัวแปรด้านการทำหน้าที่ (Functional Variable) เพื่อผดุงการดำรงชีวิตของประชาชนในแต่ละถิ่นฐานที่อยู่อาศัย ตัวแปรทั้งสองตัวดังกล่าว โดยปกติแล้ว มันจะผสมผสานกันตามธรรมชาติของมันอยู่แล้ว เช่น ชุมชนชายฝั่งทะเลจะมีความชำนาญในการทำประมง ชุมชนในพื้นที่ราบมีความชำนาญด้านเกษตรและปศุสัตว์ และชุมชนชาวเขาจะมีความชำนาญในการเลี้ยงชีพจากการหาของป่า เป็นอาทิ

ดังนั้น โครงสร้างทางปกครอง ควรกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับธรรมชาติของเขตพื้นที่ และความชำนาญของประชาชน การทำหน้าที่ในแต่ละถิ่นฐานลักษณะดังกล่าว โดยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ เรียกว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับความชำนาญของประชาชนในแต่ละถิ่นฐาน หากทำได้ตาม หลักการนี้ ก็จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการดำรงชีวิตของประชาชน และมีประสิทธิภาพทางปกครองของรัฐ ควบคู่กันไป

ในด้านการจัดระเบียบโครงสร้างทางปกครองของรัฐ มีความจำเป็นต้องแบ่งเขต การปกครองของรัฐให้เหมาะสม โดยมีการแบ่งเขตให้แยกย่อยลดหลั่นกันไป เช่น จากรัฐไปเป็นจังหวัด จากจังหวัดไปเป็นเทศบาล เป็นอาทิ เมื่อจัดเขตการปกครองแล้ว ก็ต้องจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้อง กับเขตปกครองแต่ละเขตดังกล่าวแล้ว

ในรัฐกระจายอำนาจการปกครอง จะต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่า แต่ละเขต การปกครองจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพ ภูมิสภาพ สังคมสภาพ เศรษฐกิจสภาพ และการเมืองสภาพ ฯลฯ ดังนั้น การจัดระเบียบอำนาจหน้าที่จึงต้องเปิดกว้าง เพื่อให้แต่ละเขตการปกครองสามารถเลือกทำหน้าที่ ของตัวเองได้ตามความถนัด และสอดคล้องกับความต้องการของตน การจัดระเบียบโครงสร้างทางปกครอง ดังกล่าว นอกจากจะทำให้เกิดประสิทธิภาพทางปกครองแล้ว ยังทำให้เกิดความพึงพอใจของประชาชนในฐานะ ผู้ปฏิบัติตามอำนาจทางปกครองด้วย สภาวะเช่นนี้จึงถือว่าเป็น “สภาวะสมดุลเชิงโครงสร้าง” แต่ในทางกลับกัน กรณีของรัฐรวมศูนย์อำนาจที่ใช้วิธีการบริหารราชการแผ่นดินแบบต็ดเสื้อขนาดเดียวให้ทุกคนใส่ ก็ย่อมเป็น การใช้อำนาจแบบไม่สมดุลเชิงโครงสร้าง

จากหลักการดังกล่าว การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และรัฐบาลระดับฐานราก (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล) เพื่อให้เกิด การแบ่งงานกันทำให้สอดคล้องกันทั้งเขตพื้นที่และตามความถนัดหรือตามความสามารถควบคู่กันไป จึงมีความสำคัญมาก

๗.๓ ความสมดุลด้านความร่วมมือทางปกครอง

ความร่วมมือทางปกครองหมายถึง ความร่วมมือระหว่างหน่วยปกครองต่าง ๆ ของรัฐ รวมไปถึงภาคเอกชน และภาคประชาสังคมด้วย

การปกครองในระบบรวมศูนย์อำนาจ อำนาจจะไหลจากบนลงล่าง โดยส่วนกลาง ในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะเป็นผู้สั่งการแบบนโยบายเดียวมีผลทั้งประเทศ ซึ่งวิธีการดังกล่าว จะไม่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางแนวราบมากนัก

แต่สำหรับการปกครองแบบกระจายอำนาจในเชิงอุดมคตินั้น องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่างก็มีอิสระในการปกครองตนเอง และมีเขตปกครองขนาดเล็กที่ต้องการบูรณาการกันระหว่าง ท้องถิ่น ดังนั้น การออกแบบหน้าที่เพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถร่วมมือกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงมีความสำคัญมาก ด้วยความร่วมมือดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกทิศทางที่จำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์ เช่น ความร่วมมือทางแนวดิ่ง ความร่วมมือทางแนวราบ ความร่วมมือทางแนวทแยง และความร่วมมือ ข้ามพรมแดน เป็นต้น ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวนี้ควรเปิดช่องทางไว้ให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ หากเกิดประโยชน์กับประชาชนและเกิดประสิทธิภาพในทางปกครอง

ขอบเขตความร่วมมือ อาจทำได้อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความเป็นทางการ หมายถึง มีกฎหมายหรือมีระเบียบรองรับที่ชัดเจน ส่วนที่ไม่เป็นทางการอาจไม่มีระเบียบรองรับชัดเจนนัก แต่อย่างน้อยก็ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นรายกรณี เช่น ความร่วมมือในการจัดการขยะ ความร่วมมือในการตัดถนนให้เชื่อมต่อกัน ความร่วมมือในการเฝ้าระวังโรคติดต่อ เป็นต้น

ในด้านหลักการร่วมมือกันทำ จุดมุ่งหมายสำคัญก็คือเอกภาพในการร่วมมือกันทำงาน (Unity of Work-Cooperation) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว (Unity is one) คือ การรับใช้ประชาชน ความร่วมมือดังกล่าว ต้องจัดให้มีขึ้นทั้งแนวดิ่งและแนวราบ โดยแนวดิ่ง หมายถึง ความร่วมมือตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับฐานราก ส่วนแนวราบคือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและองค์กรในระนาบเดียวกัน

อนึ่ง การปกครองท้องถิ่น ตามหลักการทฤษฎีอภิบาลสาธารณะ ที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีแนวคิดสำคัญว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงต้องออกแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างสะดวกและกว้างขวาง ในรูปแบบที่เรียกว่า “**วิธีการร่วมปรึกษาหารือ (Deliberative Procedure)**” ซึ่งเป็นรูปแบบที่นำมาใช้ในญี่ปุ่นและเยอรมนีแล้วได้ผลดี เพราะทำให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และประชาชนท้องถิ่นจะรู้สึกผูกพัน (Engagement) กับองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนมากยิ่งขึ้น

สหการของท้องถิ่นเป็นรูปแบบความร่วมมือที่เป็นทางการประเภทหนึ่ง ที่นิยมใช้กันอยู่ในหลายประเทศ รูปแบบสหการนี้เป็นรูปแบบที่รับรองความร่วมมือทั้งในด้านบริการสาธารณะ การลงทุน การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ การใช้เทคโนโลยี และการใช้กำลังคน ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมมากในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่น เป็นอาทิ

๗.๔ ความสมดุลในด้านการตรวจสอบ กำกับดูแล และถ่วงดุลอำนาจ

โดยทฤษฎีมองว่า อำนาจเป็นเสมือนดาบสองคมดังกล่าวแล้ว การมีอำนาจมากโดยไม่มีการตรวจสอบควบคุมที่ดี ย่อมจะเกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้น การใช้อำนาจที่ดี จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในการใช้อำนาจ และการตรวจสอบควบคุมให้การใช้อำนาจนั้นอยู่ในขอบเขตแห่งครรลองครองธรรม

ในการใช้อำนาจทางปกครอง หน่วยปกครองทุกหน่วยต่างมีฐานะเป็นรัฐบาลที่ได้รับอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้น การออกแบบให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุล ทั้งภายในและภายนอก จึงมีความสำคัญ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบถ่วงดุลภายในจะได้รับการออกแบบให้คานและดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติพบว่า มีท้องถิ่นจำนวนมากที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นมิได้ทำหน้าที่ถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักทฤษฎี แต่กระทำหน้าที่ในลักษณะสมคบคิด ในลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน กรณีเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบได้สูง ดังนั้นการตรวจสอบกำกับดูแลและถ่วงดุลจากภายนอก จึงมีความจำเป็น

กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดีที่สุดคือ การตรวจสอบถ่วงดุลจากผู้มีส่วนได้เสียใกล้ชิดที่สุดซึ่งในกรณีการปกครองท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้เสียที่ใกล้ชิดที่สุดคือประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคพลเมืองจึงเป็นหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลธรรมาภิบาลท้องถิ่น ในกรณี

ของญี่ปุ่น เกาหลี และเยอรมนี ต่างก็เน้นกลไกการตรวจสอบ/กำกับดูแลจากภาคพลเมืองเป็นหลัก โดยออกแบบกลไกการตรวจสอบดังกล่าว ให้ประชาชนได้เข้าถึงและทำหน้าที่ได้สะดวกและถูกต้อง

ส่วนการตรวจสอบผู้กำกับดูแลจากกลไกภาครัฐด้วยกัน เช่น การตรวจสอบ กำกับดูแลจากส่วนกลาง การกำกับดูแลจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็สมควรจะมีต่อไปเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองของรัฐ แต่ต้องระมัดระวังไม่ให้การตรวจสอบกับดูแลอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ไม่ใช่อำนาจตามกฎหมายของตนมาล่วงล้ำความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ความสมดุลของการตรวจสอบ กำกับดูแล และถ่วงดุลจึงต้องออกแบบให้เหมาะสม เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐขององค์กรเหล่านี้อยู่ในขอบเขตที่ดุลและคานกันได้อย่างพอดี

๘. การบริหารการกระจายอำนาจ

นโยบายการกระจายอำนาจ เป็นนโยบายเชิงปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับองค์กรจำนวนมาก และมีแรงต่อต้านสูง เพราะการกระจายอำนาจทำให้เกิดการได้และสูญเสียประโยชน์ในวงกว้าง ดังนั้น เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง ตัวแปรหรือปัจจัยแห่งความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ที่จำเป็นต้องได้รับการบริหาร/จัดการอย่างเข้มแข็ง มีดังต่อไปนี้

๘.๑ การสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่เข้มแข็ง

เจตจำนงทางการเมืองเป็นเสมือนธงนำในการขับเคลื่อนรัฐและท้องถิ่นไปสู่เป้าหมาย หากเจตจำนงทางการเมืองเข้มแข็ง ก็ย่อมทำให้โอกาสความสำเร็จมีสูงตามไปด้วย ดังนั้น การรณรงค์เพื่อให้เจตจำนงทางการเมืองเข้มแข็งและชัดเจน จึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ

โดยปกติทั่วไปนโยบายการกระจายอำนาจแบบยินยอมถ่ายโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน (ตามรูปแบบที่เรียกว่า Devolution) ไม่เคยพบว่า ถูกเริ่มต้นโดยคณะผู้ปกครองที่ครอบครองอำนาจอยู่เดิม แต่ในประเทศที่เคยประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจมาแล้ว ส่วนใหญ่เกิดจากการรณรงค์ขับเคลื่อนโดยภาคพลเมือง และมีพรรคการเมืองที่เชื่อในระบบการกระจายอำนาจ จะเข้ามารับลูกขับเคลื่อนต่อไปจนสำเร็จ ดังนั้นจึงกล่าวได้เต็มปากกว่า การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ต้องการเจตจำนงทางการเมืองที่เข้มแข็งรองรับจึงจะดำเนินการได้สำเร็จ

จากการศึกษาจากประสบการณ์ในหลายประเทศพบว่า หากความร่วมมือระหว่างภาควิชาการและภาคท้องถิ่นเข้มแข็งเพียงพอ ความสำเร็จก็จะมีโอกาสเกิดขึ้นได้สูงและรวดเร็ว เพราะภาควิชาการจะมีพลังทางความคิด และภาคท้องถิ่นจะมีพลังทางมวลชน ซึ่งพลังทั้งสองกระแสนี้เป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนเจตจำนงเชิงปฏิรูปของชาติ

อนึ่ง เนื่องจากการปฏิรูปการกระจายอำนาจ มีอาจทำสำเร็จในเวลาอันสั้น ดังนั้น พลังแห่งเจตจำนงในการขับเคลื่อนนี้ จึงต้องมีความมั่นคงและยืนระยะได้ยาวนานถึง ๒๐ หรือ ๓๐ ปี หรืออาจมากกว่านั้น ดังนั้น การรักษาเจตจำนงให้ยืนยาวจึงเป็นความจำเป็นเช่นกัน ในบางประเทศ (เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส) นโยบายกระจายอำนาจได้รับการยกระดับขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลให้การสนับสนุนในการขับเคลื่อนถึงแม้ว่าจะมาจากพรรคการเมืองต่างกัน และแน่นอนที่สุดแกนนำในการยืนหยัดกระจายอำนาจ คือ ภาควิชาการและภาคท้องถิ่น ถ้าหากทำได้เข้มแข็งเพียงพอทำให้ประชาชนทั่วไปศรัทธา เจตจำนงทางการเมืองก็จะเข้มแข็งขึ้นเอง

ดังนั้น การสร้างเจตจำนงทางการเมือง จึงเป็นเสมือนกระดุมเม็ดแรกของความสำเร็จ ในการกระจายอำนาจ

๘.๒ การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้เข้มแข็ง

ดังกล่าวมาแล้วว่า กระบวนการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่มีแรงต้านสูง เปรียบได้เสมือนการเข็นครกขึ้นภูเขา ดังนั้น เพื่อให้สำเร็จ การมีกฎหมายที่เข้มแข็งรองรับหมวดหมู่ที่สองที่มีความจำเป็นอันมิอาจขาดได้ โดยกฎหมายที่เข้มแข็งดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองท้องถิ่น และกฎหมายการกระจายอำนาจโดยตรง

ความยุ่งยากทางกฎหมายของกระบวนการบัญญัติกฎหมายกระจายอำนาจก็คือนอกจากจะต้องผลักดันกฎหมายดังกล่าวให้เกิดขึ้นให้ได้แล้ว จำเป็นต้องแก้กฎหมายอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการกระจายอำนาจอีกเป็นจำนวนมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกิดขึ้นจากนโยบายรวมศูนย์อำนาจ) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ตราไว้เดิมเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ กฎหมายการจัดทำบริการเพื่อถ่ายโอนบริการไปสู่ท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐด้วย

โดยนัยดังกล่าว ปฏิบัติการกระจายอำนาจ จึงจำเป็นต้องมีทีมกฎหมายที่เข้มแข็งรองรับด้วย

๘.๓ การจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองของรัฐขึ้นใหม่ให้มีประสิทธิภาพ

หัวใจสำคัญของกระจายอำนาจอีกประการหนึ่งคือ การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง ไปสู่ส่วนท้องถิ่นและประชาชน ในการนี้มีความจำเป็นต้องจัดระเบียบภาระหน้าที่ของส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และส่วนพลเมือง ขึ้นใหม่ให้ชัดเจน เพื่อให้ทั้งสามภาคส่วนมีความร่วมมือกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๖ ว่าหลักการจัดแบ่งภารกิจแก่กันนี้ ยึดหลักแบ่งงานกันทำตามความสามารถ และความถนัดมากกว่า ประกอบกับหลักการเกื้อกูลร่วมมือระหว่างกันและกัน อันจะนำไปสู่หลักประสิทธิภาพสูงสุดที่ประชาชนพึงได้รับ

๘.๔ การจัดระเบียบการถ่ายโอนภารกิจ

หลังจากการจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองต่าง ๆ ขึ้นใหม่แล้ว ขั้นตอนต่อไป ก็ต้องทำการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ในขั้นตอนนี้จะมีความยุ่งยากในการปฏิบัติมาก เพราะเป็นเสมือนการไปบังคับข่มขืนให้หน่วยงานถ่ายโอนทำการถ่ายโอน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเตรียมความพร้อมให้หน่วยรับโอนมีความพร้อม ถ้าการจัดเตรียมสองส่วนนี้ไม่ลงตัว ก็อาจทำให้เกิดความเสียหายชะงักงัน ในบริการที่ประชาชนพึงได้รับ ดังนั้นกิจกรรมการถ่ายโอนจึงยุ่งยากซับซ้อน และต้องการความร่วมมือจากหลายฝ่าย

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจของหลายประเทศที่ผ่านมา (๑) ต้องการแรงบังคับโดยกฎหมาย (Compulsory by Law) (๒) ต้องการความร่วมมือและความพร้อมจากผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน (๓) ต้องการแผนงาน/โครงการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ (๔) ต้องการการถ่ายโอนแบบเป็นชุดคือ งานไป เงินไป และคนไป (๕) ต้องการระบบงานใหม่ที่เปิดช่องทางให้ส่วนกลางได้มีบทบาทในการสนับสนุนช่วยเหลือส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาการของชาติด้วย เพื่อให้ระบบบริการของชาติเป็นระบบที่เหมือนดนตรีต่างชนิดที่บรรเลงเพลงเดียวกัน และ (๖) ต้องการระบบติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ระบบบริการหลังการถ่ายโอนภารกิจมีประสิทธิภาพและคุณภาพดีกว่าเก่า

๘.๕ องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของชาติ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การกิจการกระจายอำนาจเป็นภารกิจสำคัญของชาติที่ต้องการพลังในการขับเคลื่อนสูง ดังนั้น องค์กรในการขับเคลื่อนจึงจำเป็นต้องเข้มแข็งด้วย จากการศึกษาจากประเทศที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว องค์กรขับเคลื่อนประกอบด้วย

- (๑) ร่วมมือกับทุกกระทรวงในส่วนกลางเพื่อจัดระบบบริการสาธารณะและพัฒนาระบบบริการให้เข้มแข็ง
- (๒) พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งในการปฏิบัติการกิจและพึ่งตัวเอง
- (๓) ร่วมมือกับกระทรวงการคลัง เพื่อพัฒนาระบบการคลังและระบบงบประมาณของท้องถิ่นให้บูรณาการกับระบบงบประมาณของชาติ
- (๔) ร่วมกับหน่วยงานบริหารงานบุคคลกลางของชาติ เพื่อจัดระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- (๕) ร่วมมือกับกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง เพื่อการจัดระบบและดำเนินการระบบกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ โดยระบบการกำกับดูแลนี้ควรเน้นการสนับสนุนส่งเสริม (Facilitation) ทั้งทางวิชาการและการบริหาร/จัดการ
- (๖) จัดให้มีระบบแผนงาน และประเมินผลกิจการท้องถิ่นของชาติ รายงานต่อรัฐบาล รัฐสภา และประชาชนทั่วไป เป็นรายไตรมาส
- (๗) เป็นแกนกลางในการเชื่อมโยงภารกิจการปกครองท้องถิ่นของชาติกับภารกิจอื่น ๆ ของชาติ

จากภาระหน้าที่ดังกล่าว ถือว่าเป็นหน้าที่ที่มีปริมาณงานและคุณภาพของงานที่มีผลกระทบต่อผลสำเร็จและล้มเหลวของชาติเป็นอย่างมาก ดังนั้น องค์กรกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของชาติ จึงควรเป็นองค์กรระดับชาติ ที่เป็นองค์คณะแบบจตุรภาคีประกอบด้วย ภาคท้องถิ่น ภาครัฐบาลกลาง ภาคผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคพลเมือง องค์กรธุรการที่รองรับการขับเคลื่อนอำนาจนี้ ควรเป็นองค์กรระดับทบวงหรือกระทรวงเช่นเดียวกับหลายประเทศที่มีความเข้มแข็งในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

๙. สรุป

ข้อเขียนภาควิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนองค์ความรู้และประสบการณ์จากการกระจายอำนาจในระดับสากล เพื่ออธิบายว่า การกระจายอำนาจที่ดีคืออะไร ทำไม และอย่างไร มีปัจจัยอะไรบ้างที่ควรทำและอะไรบ้างที่ไม่ควรทำ โดยหวังว่าข้อเขียนอันเป็นผลงานนี้ จะเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนความเห็นร่วมกันของผู้สนใจและการกระจายอำนาจของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองของรัฐได้รับการปรับปรุงพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยนัยแห่งการกระจายอำนาจตามความหมายดั้งเดิม หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างคับแคบเกินไป สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลังสมัยใหม่ ได้ปรับปรุงความหมายนี้เสียใหม่ว่าหมายถึง การปฏิรูปอำนาจรัฐจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ไปสู่การกระจายอำนาจให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้น เพื่อสนองความจำเป็นในการดำรงชีวิตของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาการกระจายอำนาจให้เข้าใจลึกซึ้ง จำเป็นต้องทำความเข้าใจเรื่องอำนาจ และการใช้อำนาจทางปกครองให้เข้าใจพอสมควรเสียก่อนในเรื่องอำนาจรัฐ เป็นที่เข้าใจตรงกันแล้วว่า “อำนาจรัฐ หมายถึง พลังความสามารถในการขับเคลื่อนรัฐไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ” โดยแหล่งที่มาของพลังอำนาจรัฐ มาได้จากหลายแหล่ง แต่สามารถสรุปเข้าใจในภาพรวมได้ว่ามาจาก ๒ แหล่ง โดยแหล่งที่หนึ่ง คือ อำนาจอธิปไตยของรัฐหรืออาจเรียกว่า “รัฐอธิปไตย” ซึ่งรัฐอธิปไตยนี้ได้บัญญัติลักษณะอำนาจและการใช้อำนาจเอาไว้ในกฎหมาย พลังขับเคลื่อนรัฐอธิปไตย คือ พลังทางการเมืองและพลังในการบริหารราชการแผ่นดิน อันมีระบบราชการเป็นรวมทั้งพลังที่ได้มาจากทรัพยากรของรัฐทั้งหมด ส่วนแหล่งที่สองของอำนาจรัฐ คือ “อำนาจทางสังคม” อันมีที่มาจากกรยอมรับและการปฏิบัติตามของสังคมภายในรัฐนั้น พลังทางสังคมจะมีมากหรือน้อยก็ย่อมขึ้นกับทรัพยากรทางสังคมที่แต่ละสังคมสร้างขึ้น

ส่วนในด้านรูปแบบการปกครอง พิจารณาได้จากลักษณะการใช้อำนาจและเจ้าของอำนาจ ซึ่งปัจจุบันพบเห็นได้มากมีสองรูปแบบ คือ รูปแบบเผด็จการและรูปแบบประชาธิปไตย โดยรูปแบบประชาธิปไตยหมายถึง รูปแบบที่ประชาชนมีฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งรูปแบบประชาธิปไตยที่ดี คือ รูปแบบประชาธิปไตยกระจายอำนาจ นั้นหมายความว่า เน้นการกระจายอำนาจรัฐในการปกครองตนเองให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า การปกครองตนเองและพึ่งตนเองของประชาชน จะเป็นวิธีการปกครองที่ดีที่สุด อันจะทำให้เกิดความเข้มแข็งของประชาชนและท้องถิ่นอันเป็นฐานรากของชาติ แต่อำนาจเป็นเสมือนดาบสองคม หากใช้ได้ถูกต้องผลที่ตามมา คือ ความเจริญก้าวหน้า แต่หากใช้ผิดพลาดก็อาจนำมาซึ่งหายนะ และความล้มเหลวได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสม และมีความมั่นใจในธรรมาภิบาลด้วย

โดยเหตุนี้ นักวิชาการด้านทฤษฎีธรรมาภิบาล จึงพยายามศึกษาถึงหลักการปกครองที่ดีภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยเอาไว้ ซึ่งพอจะสรุปได้เป็น ๙ ประการ คือ (๑) หลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง (๒) หลักความศรัทธาในเจตนารมณ์ร่วมทางปกครอง (๓) หลักการเคารพในความแตกต่างหลากหลายอย่างเกื้อกูลกัน (๔) หลักการเคารพในอิสระทางการปกครององค์กรทางปกครองต่าง ๆ ภายใต้กรอบเจตจำนงร่วมของชาติ (๕) หลักความชัดเจนในโครงสร้าง/หน้าที่ ทั้งในด้านการแบ่งงานกันทำและด้านร่วมมือกันทำ (๖) หลักประชาชนมิใช่ทั้งผู้รับบริการและลูกค้า (๗) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (๘) หลักการจัดทำและส่งเสริมบริการสาธารณะ และ (๙) หลักธรรมาภิบาลสาธารณะ

สำหรับการปกครองของไทยในปัจจุบัน เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งในทางวิชาการอธิบายว่า เป็นรูปแบบอสมนัย หรือไม่สอดคล้องกันระหว่างหลักการที่ “เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” เพราะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้ ก็เป็นที่ประจักษ์กันทั่วไปแล้ว ตัวแทนผู้ได้อำนาจทางปกครองไปมักบิดเบือนใช้อำนาจนั้นไปเพื่อตนเองและหมู่คณะ มากกว่าสนองความต้องการของสาธารณะ ดังนั้น การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน จึงยังมีข้อจำกัดในตัวมันเอง และไม่มีทางจะบรรลุหลักการประชาธิปไตยที่ดีตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ว่า “โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

เพื่อให้บรรลุถึงหลักการดังกล่าวมากขึ้น จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจออกไป ให้ถึงมือประชาชนให้มากที่สุด เพื่อให้ประชาชนทั้งปวงมีโอกาสใช้อำนาจนั้น เพื่อการปกครองตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะหากการกระจายอำนาจสำเร็จ นอกจากจะทำให้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์มากขึ้นแล้ว ยังทำให้เกิดความเข้มแข็งในภาคพลเมืองและภาคท้องถิ่น อันเป็นฐานรากของชาติอีกด้วย

สำหรับโจทย์ในการแสวงหาคำตอบในตอนี้ คือ จะกระจายอำนาจไปอย่างไร จึงจะทำให้ อำนาจนั้นถึงมือประชาชนได้อย่างแท้จริง และมั่นใจได้ว่าประชาชนสามารถใช้อำนาจนั้นได้อย่างถูกต้อง ไม่เกิดผลทางลบแก่รัฐ ในการตอบโจทย์ดังกล่าว ดังนั้น ควรนำหลักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น ไปพิจารณา ปรับปรุงการดำเนินการกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการ ปรับปรุงเพิ่มเติมการกระจายอำนาจในตอนี ๔ ต่อไป

ตอนที่ ๔ ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจของไทย

วัตถุประสงค์ของตอน

เพื่อตอบโจทย์การศึกษาข้อที่ ๔ โดย “นำเสนอแนวทางในการกระจายอำนาจของไทยที่เหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ” โดยคำนึงหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี หลักการกระจายอำนาจที่ดี บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขข้อขัดแย้งปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาให้หมดไป รวมทั้งคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ

๑. ความนำ

จากการศึกษาในตอนต้นที่ ๑, ๒ และ ๓ ที่ผ่านมา ได้รับคำตอบมาแล้วว่า (๑) การกระจายอำนาจที่ผ่านมา ยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (๒) เมื่อได้พิจารณาเหตุผลทางวิชาการและเหตุผลทางกฎหมายประกอบแล้ว ทำให้เห็นความจำเป็นที่ต้องทำการกระจายอำนาจต่อไปให้สำเร็จ (๓) แนวทางในการกระจายอำนาจต่อไป ควรยึดถือกรอบหลักการและวิธีการที่เชื่อถือได้ ว่ามีความถูกต้อง ครบถ้วน สามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับตอนนี้ได้นำผลการศึกษาทั้ง ๓ ตอนข้างต้นมากำหนดเป็นข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมายการกระจายอำนาจให้มีความพร้อมครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในด้านวิชาการ และด้านสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน และในอนาคตที่คาดว่ากฎหมายการกระจายอำนาจที่ปรับปรุงใหม่ จะได้นำไปสู่การปฏิบัติ

สาระสำคัญของตอน ประกอบด้วย (๑) คำนำ (๒) วัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจ (๓) หลักคิดเชิงยุทธศาสตร์ของการกระจายอำนาจ (๔) หลักคิดเชิงยุทธวิธีในการกระจายอำนาจรอบใหม่ (๕) สาระสำคัญที่พึงบรรจุไว้ในกฎหมาย และ (๖) สรุป

๒. วัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจ

ในการปรับปรุง/เพิ่มเติมกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ชั้น ดังต่อไปนี้

๒.๑ วัตถุประสงค์ขั้นต้น (primary objectives)

จัดการปรับปรุง/เพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (๑) ให้ครอบคลุมและเป็นไปตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง (๒) ให้สนองตอบต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (๓) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องสามารถแก้ไขปรับปรุงปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ จากการกระจายอำนาจที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ต้องทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับและทุกประเภทสามารถใช้อำนาจที่กระจายไปให้เพื่อพัฒนาความสามารถในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ โดยทำการจัดระบบระเบียบให้หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและประชาชนมีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้จริง

เหตุผลของวัตถุประสงค์ขั้นต้น

เหตุผลในการกำหนดวัตถุประสงค์ขั้นต้นดังกล่าว มีดังนี้ :-

ประการแรก เพื่อวางระบบในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้ตั้งอยู่บนหลักวิชาการที่ถูกต้อง และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งมาตราอื่นดังที่กล่าวมาในข้อ ๓.๒ (หน้า ๔๐)

ประการที่สอง จากผลการประเมินการดำเนินการกระจายอำนาจที่ผ่านมาพบว่า ยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ทำให้การกระจายอำนาจที่ผ่านมาติดขัด ส่งผลให้ความสามารถในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังไม่บรรลุผล ปัญหาต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของประชาชน ยังไม่บรรเทาเบาบางลง

ประการที่สาม โดยเหตุผลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องปรับปรุง/เพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๒.๒ วัตถุประสงค์ขั้นที่สอง (Secondary Objectives)

เพื่อเกิดการถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และเป็นพื้นฐานในการพัฒนาตนเองของประชาชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้ :-

(๑) ให้ท้องถิ่น (โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่น) สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานในการดำรงชีวิตของตนเอง ตามหลักการพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจน/เหลื่อมล้ำ ปัญหาการประกอบอาชีพ ปัญหาสุขภาพ ปัญหาการศึกษา ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาการสงเคราะห์/ฟื้นฟู/และการจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มอายุและกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ที่เป็นแนวนโยบายรัฐ

(๒) เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องจัดระเบียบหน้าที่และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการพัฒนาบริการและกิจกรรมท้องถิ่นขึ้นใหม่ให้เข้มแข็งและเพียงพอแก่ความจำเป็น โดยกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการในท้องถิ่นของตน

(๓) เพื่อลดข้อจำกัดในการจัดทำบริการและกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนพึงได้รับ ระบบระเบียบที่จัดขึ้นใหม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกในการดำเนินการได้ดังนี้

ก. ท้องถิ่นที่มีเขตแดนติดต่อกัน หากประสงค์จะควมรวมกัน ก็ให้สามารถควมรวมกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ข. ร่วมกับท้องถิ่นอื่น และหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการดำเนินกิจการของตนเอง

ค. จัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในการจัดทำบริการของตน โดยอาจร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น และหรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ได้

(๔) เพื่อสร้างกลไกและช่องทางให้พลเมืองท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยตรงมากขึ้น อันจะเป็นการเสริมสร้างการตระหนักรู้(โดยประสบการณ์ตรง) ให้แก่พลเมืองในการ เป็นเจ้าของ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่นของตน

(๕) เพื่อให้ปัญหาพื้นฐานของชาติที่สามารถแก้ไขได้ในระดับท้องถิ่น ให้ได้รับการแก้ไขได้โดยท้องถิ่นเอง อันจะทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ไปค้ำคั่งในส่วนกลาง

เหตุผลของวัตถุประสงค์ขั้นที่สอง

(๑) จากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาช้านาน ก่อให้เกิดความอ่อนแอในระดับฐานรากของชาติเป็นอย่างมาก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการใช้อำนาจเสียใหม่ โดยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

(๒) เพื่อจัดระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ให้มีความสมดุลระหว่างส่วนกลางส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคพลเมือง โดยให้แต่ละภาคส่วนได้รับอำนาจในการปฏิบัติการกิจ เพื่อสนองความจำเป็นของตนได้ตามความถนัดของตน อย่างเกื้อกูลระหว่างกันและบูรณาการกัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาลแห่งรัฐอีกด้วย

(๓) โดยหลักการพื้นฐานของการปกครองแบบกระจายอำนาจ ก็คือ “ปัญหาของท้องถิ่น ควรจะมอบหมายให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ส่วนปัญหาของส่วนกลางก็ควรให้ส่วนกลางรับผิดชอบ” การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป นอกจากสร้างปัญหาขึ้นมากมายแล้วยังย่อมไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น และทำให้ท้องถิ่นอ่อนแออีกด้วย

(๔) เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผล จำเป็นต้องพัฒนาท้องถิ่นให้มีสมรรถนะสูงในการจัดทำบริการแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า อันส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมระหว่างพื้นที่และภาคส่วนต่าง ๆ ของชาติ

(๕) เพื่อเป็นการสนองเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติไว้หลายมาตราทั้งในหมวด ๓ (สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย) หมวด ๕ (หน้าที่ของรัฐ) หมวด ๖ (แนวนโยบายแห่งรัฐ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวด ๑๔ (การปกครองส่วนท้องถิ่น)

๒.๓ วัตถุประสงค์ขั้นที่สาม (Tertiary Objectives)

เพื่อปฏิรูปบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ ทัวถึงเป็นธรรม และเพียงพอแก่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกหมู่เหล่าให้บรรลุมาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำของชาติภายใน ๑๐ ปี ตามกฎหมายนี้ หากสามารถบรรลุประสงค์ขั้นต้น ขั้นที่สอง และขั้นที่สามแล้ว เชื่อว่าจะทำให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติในลำดับต่อไปดังนี้

(๑) เพิ่มความสามารถของพลเมืองในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีคุณภาพ อันจะส่งผลไปถึงประชาธิปไตยในระดับชาติด้วย

(๒) เพิ่มความเข้มแข็งในระดับฐานรากของชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน

เหตุผลของวัตถุประสงค์ขั้นที่สาม

หัวใจสำคัญของหลักการปกครองตนเองและพึ่งตนเองของท้องถิ่น ก็คือการสร้างพลเมือง และการสร้างฐานรากของชาติให้เข้มแข็ง โดยคาดหวังว่าหากพลเมืองของชาติและฐานรากของชาติเข้มแข็งแล้ว ย่อมส่งผลให้การพัฒนาของชาติเข้มแข็งตามไปด้วย

๓. หลักคิดเชิงยุทธศาสตร์และเชิงยุทธวิธีในการปรับปรุงเพิ่มเติมการกระจายอำนาจรัฐ

จากเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจรัฐที่กล่าวมาแล้ว จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สังเคราะห์ขึ้นเป็นกรอบวิธีการคิดในการปรับปรุงเพิ่มเติมการกระจายอำนาจรัฐให้มีความเข้มแข็งสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยใช้ผลจากการศึกษาจากส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒ มาพิจารณา ดังนี้

(๑) ยึดวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นตัวตั้งในการปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยให้เข้มแข็ง สามารถปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน

(๒) นำหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีและการกระจายอำนาจที่ดี (ดังที่ได้ศึกษาใน ส่วนที่ ๑) มาพิจารณาเพื่อจัดระบบ/ระเบียบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยพยายามให้กระบวนการกระจายอำนาจอำนาจที่ดี ส่งผลก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นที่ดี ตามมาด้วย

(๓) นำประสบการณ์จากการดำเนินการกระจายอำนาจของรัฐที่ผ่านมา (ดังที่ได้ศึกษาไว้ ในส่วนที่ ๒) มาพิจารณาเพื่อปรับปรุงส่วนที่เป็นปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดให้บรรเทาลงหรือหมดไป พร้อมทั้ง ได้เพิ่มเติมส่วนที่ขาดไปให้ครบถ้วน

จากแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์สังเคราะห์ดังกล่าวได้ผลสรุปเป็นกรอบแนวคิดในเชิง ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายการกระจายอำนาจรัฐให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังภาพที่ ๔ (ในหน้า ๘๑) และคำอธิบาย

จากภาพที่ ๔ ได้ข้อสรุปผลการศึกษาวิเคราะห์สังเคราะห์เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการ ปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายกระจายอำนาจซึ่งประกอบด้วย หลักคิดเชิงยุทธศาสตร์ ๒ หลักคิด และหลักคิด เชิงยุทธวิธี ๑๐ หลักคิด มีสาระดังต่อไปนี้

๓.๑ หลักคิดเชิงยุทธศาสตร์

หลักคิดเชิงยุทธศาสตร์ เป็นหลักคิดเชิงเป้าหมายหลัก (Principle Objective) ของการ กระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วย ๒ หลักคิด ดังนี้

**หลักคิดที่ ๑ ยึดหลักพลเมืองเป็นศูนย์กลาง สร้างชาติจากฐานราก
ขจัดความยากจนเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางสังคม**

ดังได้กล่าวมาแล้ว (ในส่วนที่ ๑) ว่า หัวใจสำคัญของความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของชาติ คือ คุณภาพของประชาชน และความเข้มแข็งในการปกครองในระดับฐานรากของชาติ ดังนั้น เป้าหมายหลัก ของการปกครองก็ต้องยึดเอาประชาชนหรือพลเมืองเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้โดยพลเมืองดีมีคุณภาพ หมายถึง คุณลักษณะอย่างน้อย ๕ ประการดังนี้ (๑) พึ่งตนเองได้ (๒) สามารถปกครองและจัดการตนเองได้ (๓) รับผิดชอบต่อสิทธิ/หน้าที่ของพลเมืองดี (๔) มีความสามารถในการประกอบการเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง (๕) มีความจงรักภักดีต่อชาติและถิ่นฐานของตน

คุณสมบัติทั้ง ๕ ประการข้างต้น สอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจพอเพียง ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ รัชกาลที่ ๙ ทรงพระราชทานไว้ว่า นอกจากนั้นยังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๗-๒๖๑) ด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่มั่นใจได้ว่า หากพลเมืองของชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนทั้ง ๕ ประการข้างต้น ประเทศชาติก็จะ เจริญก้าวหน้าไปได้อย่างมั่นคงแน่นอน

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศไทยที่ควรรีบแก้ไขเร่งด่วน คือ ปัญหาความยากจน และเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่ยังคงมีอยู่ในระดับสูง ครอบครัวยากจนมีหนี้สินมาก คุณภาพชีวิต ต่ำ ขาดโอกาสที่ดีในการศึกษา สาธารณสุข และขาดโอกาสเข้าสู่วิชาชีพที่ดี จากสภาพยากจนดังกล่าว

ทำให้เขาเหล่านี้มีความเสี่ยงสูงที่จะหันเข้าหาการกระทำผิดกฎหมาย และนำไปสู่ปัญหาทางสังคมของชาติ ในลักษณะต่าง ๆ

โดยหลักวิชาการปกครองท้องถิ่น ถือว่าการปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงได้อย่างสะดวกมากกว่า การปกครองในระดับชาติ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นที่ดีจึงเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งในการพัฒนาพลเมือง และการปกครองของชาติให้มีความเข้มแข็งดังกล่าวมาข้างต้น และยังเป็นการปกครองที่สอดคล้องกับหลักการทางศาสนาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นศาสนาพุทธ คริสต์ และอิสลาม

อนึ่ง การยึดเอาพลเมืองเป็นศูนย์กลางทางปกครอง หมายถึง การยึดเอาพลเมืองเป็นเป้าหมายหลักทางปกครอง วิธีการใดที่เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พลเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ วิธีการนั้นย่อมเป็นวิธีการที่ดีตามหลักคิดนี้ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายที่การปกครองของไทยในปัจจุบัน รัฐบาลได้ยึดเอาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลางการปกครองตามอย่างตะวันตก หรือกล่าวง่าย ๆ ได้ว่า “เอาเงินเป็นศูนย์กลาง” การปกครองแบบนี้เป็นการเอื้อโอกาสให้แก่มุทนามากกว่าพลเมือง ส่งผลให้คนรวยจะรวยมากและคนจนจะจนมาก อันเป็นต้นเหตุให้เกิดความยากจนเหลื่อมล้ำขึ้นอย่างมโหฬารในสังคมไทย และได้กลายเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาหลายประการของชาติ

ดังนั้น หากนำเอาหลักการ “พลเมืองเป็นศูนย์กลางในการปกครองในระดับท้องถิ่น และสามารถสร้างการปกครองในระดับฐานรากให้เข้มแข็งได้” ก็เชื่อได้ว่าจะช่วยคลี่คลายปัญหาพื้นฐานของชาติได้อย่างแน่นอน นอกจากนั้น ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นย่อมมีลักษณะเฉพาะของตนเองโดยธรรมชาติ ดังนั้น การเปิดทางอิสระให้ท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถตัดสินใจเลือกวิธีการพัฒนาของตนเอง จึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมต่อการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นให้ตรงจุดมากขึ้น

เมื่อเอาพลเมืองท้องถิ่นเป็นเป้าหมายในการพัฒนา นั้นย่อมหมายความว่า มาตรการการพัฒนาต่าง ๆ ต้องนำไปสู่การสร้างหรือการพัฒนาพลเมืองให้เข้มแข็ง ดังนั้น แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์อื่น ๆ ที่จะตามมา จะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลด้วยว่า ยุทธศาสตร์เหล่านั้น จะส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาพลเมืองได้อย่างไร

**หลักคิดที่ ๒ การกระจายอำนาจให้ครบถ้วน เพื่อให้ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่น
มีอิสระและมีโอกาสใช้อำนาจเพื่อการปกครองตนเอง
ได้ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ**

หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ ความสามารถในการปกครองตนเองและพึ่งตนเอง โดยการปกครองตนเองได้ หมายถึง “ความเป็นอิสระและความสามารถในการคิด พินิจพิเคราะห์ ตัดสินใจ และดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำพาตนเองไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ของตนเองได้” ส่วนการพึ่งตนเองเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นที่ทำให้สามารถยืนบนขาของตัวเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่ต้องเรียกร้องพึ่งพารัฐให้อุปถัมภ์ค้ำชู ดังนั้น ความสามารถในการปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้ของพลเมือง นอกจากจะทำให้เกิดการลดภาระแก่รัฐเป็นอย่างยิ่งแล้ว ยังเป็นรากฐานอันมั่นคงในการค้ำจุนรัฐอีกด้วย

ความสามารถในการปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคงของท้องถิ่น จึงเป็นเสมือนเสาเอกของชาติ ซึ่งหากเสาเอกวางไว้ถูกที่ทาง และมีความแข็งแรงเพียงพอ ส่วนอื่น ๆ ของชาติก็จะมั่นคงแข็งแรงไปด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง จึงได้บัญญัติให้จัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดหลักที่สอดคล้องกับทั้งหลักวิชาการและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไทย ดังกล่าวแล้ว

๑) รณรงค์เพื่อสร้างเงื่อนไขเชิงบวกรองรับการกระจายอำนาจ

๑๑) ปรับปรุงสมรรถนะในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจให้เป็นวาระแห่งชาติ และให้มีองค์กรและกระบวนการขับเคลื่อนที่เข้มแข็ง

๒) หลักปัญหาและความต้องการเป็นของระดับใด ต้องให้ระดับนั้นมีสิทธิรับผิดชอบในการจัดการก่อน หากจัดการไม่ได้จึงค่อยพิจารณามอบหมายให้ระดับถัดไป

๑๐) กระจายอำนาจให้พลเมือง ให้มีอำนาจกำกับดูแลและมีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมของท้องถิ่น ในฐานะเจ้าของท้องถิ่น

๙) จัดระบบ ระเบียบและมาตรการให้เกิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น

๘) จัดระบบการเงินการคลังท้องถิ่นและระบบกำลังคนท้องถิ่น ให้เอื้ออำนวยต่อหลักการปกครองตนเองและพึ่งตนเองของท้องถิ่น

๑) ยึดหลักพลเมืองเป็นศูนย์กลาง สร้างชาติจากฐานราก ขจัดความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมทางสังคม

๒) กระจายอำนาจให้ครบถ้วน เพื่อให้ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่นมีอิสระ และมีโอกาสใช้อำนาจเพื่อการปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ (รธน.๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง)

๓) เพิ่มเต็มระบบ กลไก และกระบวนการกระจายอำนาจให้ครบถ้วน ชัดเจน และปฏิบัติได้จริง

๔) ต้องแก้ไขปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัดของกระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมาให้ลุล่วงไปด้วย

๕) จัดระเบียบหน้าที่และอำนาจของส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และภาคพลเมืองขึ้นใหม่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง โดยยึดประโยชน์ประชาชนเป็นตัวตั้ง

๗) จัดเตรียมความพร้อมและจัดการการถ่ายโอนภารกิจที่สมควรเป็นของท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานถ่ายโอนให้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะหน่วยสนับสนุนและกำกับดูแลตามมาตรฐานวิชาการ

๖) พัฒนาระบบการบริการสาธารณะท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการในเขตพื้นที่ของตน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) และให้หน่วยงานส่วนกลางมีบทบาทร่วมในการสนับสนุนได้อย่างสะดวก

หมายเหตุ: ภายใน  คือหลักคิดเชิงยุทธศาสตร์ , และ ภายใน  คือหลักคิดเชิงยุทธวิธี

ภาพที่ ๔ กรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการปรับปรุงเพิ่มเติมการกระจายอำนาจรัฐให้สมบูรณ์มากขึ้น

๓.๒ หลักคิดเชิงยุทธวิธีในการกระจายอำนาจรอบใหม่

หลักคิดเชิงยุทธวิธี ที่พึงพิจารณาสำหรับการกระจายอำนาจรอบใหม่ มี ๑๑ หลักคิด

ต่อไปนี้

หลักคิดที่ ๑ ปรณรงค้เพื่อสร้างเงื่อนไขเชิงบวรกรรรับการกระจายอำนาจ

จากการทบทวนองค์ความรู้ในตอนทที่ ๓ ที่ผ่านมมา พบว่า การกระจายอำนาจ เป็นการเปลี่ยแปลงเชิงปฏิรูปที่มีแรงต้านสูง จึงจำเป็นต้องใช้พลังในการขับเคลื่อนสูงเป็นพิเศษ สาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จ ก็คือ เงื่อนไขสนับสนุนการกระจายอำนาจ ไม่เข้มแข็งเพียงพอ เงื่อนไขดังกล่าวได้แก่ (๑) เจตนารมณ์ของรัฐและหรือเจตนารมณ์ทางการเมืองไม่สูงพอ (๒) กฎหมายกระจายอำนาจไม่เข้มแข็งในการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากผู้มีอำนาจอยู่เดิม มักไม่สมัครใจที่จะโอนอำนาจไปให้ (๓) โดยเหตุดังกล่าวทำให้พลังในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอ่อนแอ เกินไปอันมีอาจเอาชนะแรงต้านได้ (๔) ส่งผลให้กระบวนการกระจายอำนาจไม่บรรลุผล

จากผลการทบทวนการกระจายอำนาจของไทย ดังกล่าวมาแล้วในตอนทที่ ๑ ก็พบด้วยว่า สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การกระจายอำนาจของไทยติดขัด ก็คือปัญหาเชิงเงื่อนไขดังกล่าวนี้เช่นกัน ดังนั้น ในการกระจายอำนาจรอบต่อไป จึงควรมีกิจกรรมการรณรงค้เพื่อสร้างความเข้าใจและตื่นรู้ให้แก่สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรณรงค้ให้ภาคประชาสังคมและภาคการเมืองเข้าใจถึงความจำเป็นในการกระจายอำนาจ รวมทั้งการสร้างควมตระหนักรู้ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจให้มากขึ้น หากการรณรงค้ประสบความสำเร็จทำให้ภาคการเมืองและภาคพลเมืองตื่นตัว เชื่อว่าจะกลายเป็นเงื่อนไขเชิงบวร ทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จโดยไมยาก

หลักคิดที่ ๒ หลักปัญหาและความต้องการเป็นของระดับใด ต้องให้ระดับนั้นมีสิทธิรับผิดชอบ ในการจัดการก่อน หากจัดการไม่ได้จึงค่อยพิจารณาอบหมายให้ระดับถัดไป

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการกับปัญหาเพื่อสนองความจำเป็นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีฐานความคิดว่า ท้องถิ่นย่อมมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาและความต้องการของตนดีกว่าส่วนกลาง รวมทั้งแรงบันดาลใจในการแก้ปัญหาของตนเองเพื่อตนเอง ย่อมมีสูงกว่าแรงจูงใจของส่วนกลางที่ทาเพื่อคนอื่นที่ตนไม่รู้จัก โดยเหตุผลดังกล่าวการพัฒนาท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเองจึงมีประสิทธิภาพมากกว่าการพัฒนาท้องถิ่นโดยส่วนกลาง

ปัญหาพื้นฐานของท้องถิ่นเป็นรายท้องถิ่นในทางทฤษฎีมองได้ ๒ ระดับ คือ ระดับจุลภาคกับระดับมหภาค ระดับจุลภาค หมายถึง ปัญหาพื้นฐานในการดำรงชีวิตของพลเมืองเป็นรายตัวชีวิต เช่น ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาการศึกษา ปัญหาด้านอาชีพและการสร้างรายได้ รวมทั้งปัญหาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและชีวภาพ ตลอดจนปัญหาด้านสวัสดิการสังคม เป็นต้น ส่วนระดับมหภาค ได้แก่

ปัญหาโดยรวมของท้องถิ่น เช่น ปัญหาความต้อยในการพัฒนาปัญหาความยากจน เหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น และระหว่างกลุ่มคนในท้องถิ่น เป็นต้น

ปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ อาจแตกต่างกันไปเป็นรายท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องได้รับมอบอำนาจให้สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้โดยท้องถิ่นเอง โดยมีรัฐ (หรือส่วนกลาง) ให้การสนับสนุนช่วยเหลือตามสมควร เพราะปัญหาของท้องถิ่นก็เป็นปัญหาของรัฐเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นต้องร่วมมือกันแก้ไข จึงจะสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการปกครองของชาติ คือปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้ ท้องถิ่นที่ยากจนกว่าควรได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากระดับชาติ ในการสนับสนุนช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ เพื่อเร่งรัดให้ท้องถิ่นที่ด้อยการพัฒนา กว่า เร่งรัดพัฒนาตนเองให้เท่าเทียมกับท้องถิ่นอื่น ๆ สำหรับการช่วยเหลือของรัฐ ต้องช่วยเหลือที่สาเหตุของปัญหา เช่น การให้การสนับสนุนทางการเงิน ทางวิชาการ และตลาด เป็นต้น

**หลักคิดที่ ๓ เพิ่มเติมระบบ กลไก และกระบวนการกระจายอำนาจให้ครบถ้วน
ชัดเจน และปฏิบัติได้จริง**

จากการศึกษาของธนาคารโลก และ UNDP ได้ข้อสรุปตรงกันประการหนึ่งว่า ความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่เกิดจากขาดการพิจารณาในเชิงระบบกลไกและกระบวนการที่เป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จ หลายประเทศให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจเพียงอย่างเดียว แต่ได้ละเลยต่อความพร้อมทั้งด้านผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน เช่น ความพร้อมด้านทักษะด้านการเงิน ด้านกำลังคน และสำคัญสุดก็คือ ความพร้อมด้านการประหยัดเชิงขนาด ตลอดจนขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่เหมาะสม เป็นอาทิ ความขาดตกบกพร่องในเชิงระบบ กลไกและกระบวนการดังกล่าว ทำให้การกระจายอำนาจติดขัด เปรียบเสมือนเครื่องยนต์ที่มีกลไกไม่ครบ ย่อมทำให้ภารกิจที่สำคัญ ๆ หลายภารกิจไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้

สำหรับการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผ่านมา ก็มีประสบการณ์เหมือนประเทศอื่น ๆ คือเน้นความสำคัญไปที่การถ่ายโอนภารกิจโดยสมัครใจ ส่วนด้านความพร้อม ด้านการเงิน และด้านความเหมาะสมเชิงขนาด มิได้เตรียมไว้ให้มีความพร้อมอย่างเพียงพอ ทำให้การกระจายอำนาจไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจของไทย ในวาระต่อไปมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น กฎหมายกระจายอำนาจที่จะปรับปรุงใหม่จึงควรให้ความสำคัญกับระบบ กลไก และกระบวนการกระจายอำนาจที่เข้มแข็งครบถ้วน เป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้

**หลักคิดที่ ๔ ต้องแก้ไข/ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัดของกระบวนการกระจาย
อำนาจที่ผ่านมาให้ลุล่วงไปด้วย**

สำหรับปัญหา/อุปสรรค/และข้อจำกัดของกระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมาที่ได้ศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอไว้แล้ว ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหา/อุปสรรค ตลอดจนข้อจำกัดดังกล่าวให้หมดไป การปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายกระจายอำนาจฯ จึงควรนำเรื่องนี้มาพิจารณาด้วย พร้อมทั้งต้องปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายฉบับใหม่ เพื่อให้ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดดังกล่าว หมดสิ้นไป

**หลักคิดที่ ๕ จัดระเบียบหน้าที่และอำนาจของส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และ
ภาคพลเมืองขึ้นใหม่ ให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง
และพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง โดยยึดประโยชน์ประชาชนเป็นตัวตั้ง**

การกระจายอำนาจรัฐย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเชิงอำนาจและหน้าที่ทั้งของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคพลเมือง ดังนั้น เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินการไปได้อย่างเป็นระเบียบไม่สับสน จึงควรออกแบบหน้าที่และอำนาจให้แก่ทั้งสี่ภาคส่วนข้างต้นเสียใหม่ เพื่อให้การดำเนินงานหลังการกระจายอำนาจไม่สับสน มีความราบรื่น สมดุล และมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

การจัดระเบียบหน้าที่และอำนาจใหม่ โดยทั่วไปยึดหลักการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Subsidiarity Principle) ซึ่งมีหลักการสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก หน้าที่ใดหรือภารกิจใด ที่หน่วยงานใดมีความถนัดและสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า ก็สมควรมอบหมายหน้าที่และอำนาจให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ยกตัวอย่างเช่น ในฐานะที่ท้องถิ่นฐานราก (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล) มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด (อันจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงได้ดีที่สุด และเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนมากที่สุด) ดังนั้น ถ้าภารกิจนั้นท้องถิ่นฐานรากสามารถรับภาระได้ ก็ควรพิจารณามอบหมายให้ท้องถิ่นฐานรากรับผิดชอบก่อน แต่หากภารกิจใดที่มีขนาดใหญ่และหรือครอบคลุมพื้นที่ในทางกว้างจนท้องถิ่นระดับฐานรากมีอาจปฏิบัติได้ดีมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็ควรมอบหมายให้ท้องถิ่นเหนือขึ้นไป คือ ระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) รับผิดชอบแทน ในทำนองเดียวกันหากท้องถิ่นระดับจังหวัด มีอาจปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็ควรมอบให้หน่วยงานระดับชาติรับผิดชอบตามลำดับ

อนึ่ง โดยหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและประชาชนที่ว่า ท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าส่วนกลาง ดังนั้น ภารกิจในการบริการและพัฒนาท้องถิ่น จึงควรมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ควรทำหน้าที่ในการสนับสนุนและกำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบกฎหมาย แต่หากกิจการใดที่เป็นภารกิจหลักของส่วนกลาง หากท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการด้วย จะก่อให้เกิดความสับสนไร้เอกภาพก็สมควรบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายมิให้ท้องถิ่นกระทำการกิจนั้น

ประการที่สอง หลักการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ให้ยึดหลักความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยความร่วมมือต้องพิจารณาทั้งแนวดิ่งและแนวราบ กรณีเช่นนี้ ทั้งท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ควรพยายามทำงานแบบบูรณาการกันเป็นเครือข่าย หรือทำงานในรูปแบบสหการให้มากขึ้นก็ได้ หากมีประสิทธิภาพมากกว่า

หลักคิดที่ ๖ พัฒนาระบบการบริการสาธารณะท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ(มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) และให้หน่วยงานส่วนกลางมีบทบาทร่วมในการสนับสนุนได้อย่างสะดวก

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ระบบบริการที่จัดขึ้นโดยส่วนกลาง มักกระจุกตัวในเมือง และสนองต่อผู้อยู่อาศัยในเมืองมากกว่าชนบท ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในบริการเป็นอย่างมาก และความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ดังกล่าวแล้ว และยังขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๗๕ อีกด้วย

หัวใจสำคัญของการใช้อำนาจประการหนึ่งก็คือ การใช้อำนาจในการจัดทำและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนท้องถิ่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการที่จำเป็นในการดำรงชีพ) ออกไปให้ทั่วถึงและเป็นธรรมซึ่งการกระจายบริการออกไปดังกล่าว สามารถทำได้โดยให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว และให้หน่วยงานของส่วนกลางและหรือส่วนภูมิภาคเป็นผู้ให้การสนับสนุน

แต่เนื่องจากรูปแบบ ขนาด และโครงสร้างบริการเดิม ที่รับผิดชอบโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่พอเหมาะกับขนาดและความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ ดังนั้นจึงสมควรปฏิรูประบบขนาดและโครงสร้างระบบบริการของท้องถิ่นเสียใหม่ให้เหมาะสมโดยการจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในการให้บริการขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง อันจะทำให้บริการแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากขึ้น รวมทั้งจะทำให้สามารถถ่ายโอนบริการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีกด้วย

แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฐานราก ปัจจุบันส่วนมากมีขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ทำให้บริการขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมการให้บริการหลายท้องถิ่นไม่เหมาะสมที่จะทำการถ่ายโอนลดไปยังท้องถิ่นขนาดเล็กดังกล่าวได้(เนื่องจากความไม่เหมาะสมเชิงขนาด) ดังนั้น จึงควรจัดให้มีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในการให้บริการขึ้นมาอีกรูปแบบหนึ่งดังกล่าวแล้ว โดยให้ท้องถิ่นหลาย ๆ ท้องถิ่นร่วมมือกันดำเนินการซึ่งรูปแบบใหม่นี้นอกจากจะทำให้การถ่ายโอนเหมาะสมยิ่งขึ้นแล้ว ยังทำให้บริการมีประสิทธิภาพเชิงขนาดมากขึ้นด้วยดังกล่าวแล้ว

**หลักคิดที่ ๗ จัดเตรียมความพร้อมและจัดการการถ่ายโอนภารกิจที่สมควร
เป็นของท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ
พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานที่ถ่ายโอน
ให้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะหน่วยสนับสนุนและกำกับดูแล
ตามมาตรฐานวิชาการ**

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยหลักการกระจายอำนาจที่ดี ภารกิจที่สมควรให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ๒ ประเภท คือ *ประเภทแรก* ภารกิจที่มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ภารกิจดังกล่าวได้แก่ ภารกิจด้านสาธารณสุข การศึกษา การอาชีพ การสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น การพักผ่อนหย่อนใจ ความปลอดภัย เหตุเดือดร้อนรำคาญ การจัดระเบียบสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ/สังคม/และกายภาพ เป็นอาทิ *ประเภทที่สอง* ภารกิจเกี่ยวกับการแก้ปัญหาในเชิงมหภาคของชาติในส่วนของที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น เช่น ปัญหาความยากจน/เหลื่อมล้ำ ปัญหาการอนุรักษ์และการบำรุงรักษาวัฒนธรรม ปัญหาภัยสาธารณะเชิงมหภาค เป็นอาทิ

ภารกิจทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าว อาจมีขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมหลายท้องถิ่นและอาจครอบคลุมถึงระดับชาติด้วย ดังนั้นหลักการถ่ายโอนก็คือ ต้องจัดระเบียบภารกิจเหล่านี้ออกเป็น ๓ ส่วนตามหลักการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ดังกล่าวมาแล้วในแนวคิดที่ ๕ คือ *ส่วนที่หนึ่ง* สมควรมอบหมายให้ท้องถิ่นฐานรากเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก เพราะท้องถิ่นระดับฐานรากมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะปฏิบัติได้ดีที่สุด *ส่วนที่สอง* มอบให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดรับผิดชอบหลัก เพราะท้องถิ่นระดับจังหวัดมีความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติได้ดีที่สุด และ *ส่วนที่สาม* มอบหมายให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบ เพราะส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถปฏิบัติได้ดีที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ทางหลวงท้องถิ่น(ที่เป็นทางอยู่ในเขตท้องถิ่น) ก็ควรให้โอกาสท้องถิ่นฐานรากแต่ละท้องถิ่นพิจารณารับผิดชอบก่อน ทางหลวงจังหวัด(ที่เป็นทางอยู่ในแต่ละจังหวัด) ก็ควรให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณารับผิดชอบก่อน ส่วนทางหลวงประเทศ(เชื่อมโยงหลายจังหวัด) ก็ควรให้ระดับชาติ รับผิดชอบ เป็นต้น

การกำหนดให้หน่วยงานระดับใดรับผิดชอบหลัก เป็นการมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพภายใต้หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลจากหน่วยงานอื่น ๆ ด้วยอย่างเป็นระบบและครบวงจร

**หลักคิดที่ ๘ จัดระบบการเงินการคลังท้องถิ่น และระบบกำลังคนท้องถิ่น
ให้เอื้ออำนวยต่อหลักการปกครองตนเองและพึ่งตนเองของท้องถิ่น**

โดยหลักการปกครองตนเอง ความเป็นอิสระและความเพียงพอในทรัพยากรด้านการเงินการคลัง และทรัพยากรกำลังคนที่มีคุณภาพ เป็นความจำเป็นอันดับหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้บรรลุหลักการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบทั้งสองขึ้นให้มีความเข้มแข็งในระดับท้องถิ่น

ระบบการเงินการคลังท้องถิ่นและระบบกำลังคนดังกล่าว นอกจากจะยึดหลักความเพียงพอและหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับระบบของส่วนกลางด้วย โดยบูรณาการให้ระบบของส่วนกลางและระบบของส่วนท้องถิ่น เป็นระบบเดียวกันที่เป็นเอกภาพของชาติ

ความสัมพันธ์ด้านระบบการคลังของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาจัดสรรให้สอดคล้องกับภาระความรับผิดชอบของส่วนกลางและของท้องถิ่นให้สมดุลกัน และรายได้ส่วนหนึ่งต้องจัดไว้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้วย ดังนั้นโครงสร้างการกระจายทรัพยากรท้องถิ่นควรมีความชัดเจนในรูปสัดส่วน ระหว่างส่วนกลางต่อส่วนท้องถิ่นต่อความจำเป็นในการแก้ปัญหาความยากจนเหลื่อมล้ำ

ในส่วนระบบกำลังคน ระบบกำลังคนท้องถิ่นต้องแยกออกจากกำลังคนส่วนกลางมีอิสระในตัวเอง มีโครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทน ตลอดจนมีบันไดความก้าวหน้าของตัวเอง ทั้งนี้ สถานะของทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นต้องไม่ต่ำกว่าระบบราชการส่วนกลาง

หลักคิดที่ ๙ จัดระบบ ระเบียบ และมาตรการให้เกิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้รับการริเริ่มและผลักดัน โดยสหประชาชาติและธนาคารโลก ประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตรา “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖” ขึ้นมาบังคับใช้กับส่วนราชการโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ โดยมีเป้าหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ มี ๗ ประการ คือ (๑) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครบถ้วนยิ่งขึ้น ควรพิจารณาถึงความหมายและองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในระดับสากลด้วย องค์การระหว่างประเทศที่ศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจังคือ UNDP และธนาคารโลก โดยทั้งสององค์กรดังกล่าวได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาล เป็นหลักการปกครองที่ยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางที่เน้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง มากกว่าการเน้นการบังคับบัญชาจากข้างบน และเน้นว่าธรรมาภิบาลเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการบริหารภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ธรรมาภิบาลในทัศนะของ UNDP มีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการ ดังนี้ (๑) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (๒) หลักการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (๓) หลักการความเท่าเทียมเป็นธรรมและสุจริตธรรม (๔) หลักการความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (๕) หลักการความโปร่งใสและตรวจสอบได้สะดวก (๖) หลักการปกครองโดยหลักกฎหมาย (หรือหลักนิติธรรม)

จากหลักการดังกล่าว ถือได้ว่า เป็นหลักการที่เป็นคุณต่อการปกครองท้องถิ่นอันสมควรที่ต้องนำมาประยุกต์ใช้ โดยนำมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการใช้อำนาจทางปกครองให้เกิดธรรมาภิบาลมากขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ หลักการที่กล่าวมาข้างต้นสมควรได้รับการตีความให้ปฏิบัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสุจริตธรรม ซึ่งกำลังเป็นมะเร็งร้ายของระบบราชการไทย เนื่องจาก

มีจุดอ่อนสำคัญสองประการคือ (๑) ความไม่โปร่งใสและตรวจสอบยากของระบบราชการ เนื่องจากมีความลับและระเบียบมากเกินไป (๒) ความอ่อนแอในการตรวจสอบกำกับดูแลจากภาคพลเมือง ดังนั้น กฎหมายการกระจายอำนาจที่จะปรับปรุงใหม่ จึงควรปรับปรุงสองส่วนนี้ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยเอาประสิทธิผลของงานเป็นตัวตั้ง

หลักคิดที่ ๑๐ การกระจายอำนาจให้แก่พลเมือง ให้มีอำนาจกำกับดูแลและมีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมของท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นเจ้าของท้องถิ่น

โดยหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ถือคติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยปวงชน และเพื่อปวงชน” โดยนัยดังกล่าว การปกครองโดยการมีส่วนร่วมโดยตรงของพลเมืองจึงเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมากที่สุด และยิ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอีกด้วย

ในกรณีการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการปกครองในเขตปกครองขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นจึงควรเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางปกครองให้ได้เต็มที่

ปัจจุบันแนวความคิดการมีส่วนร่วมทางปกครองของประชาชน (ตามทฤษฎีอภิบาล) ได้นำวิธีการร่วมหารือ (Deliberative Procedure) มาใช้ในระดับท้องถิ่นกันมากขึ้น วิธีการนี้ต้องการให้เปิดช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับฐานราก ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผลจากการปกครองท้องถิ่นได้มากขึ้น ซึ่งก็สมควรริเริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยด้วย

อนึ่ง ประชาชนในฐานะเจ้าของ และยังมีฐานะเป็นผู้เสียภาษี จึงมีความชอบธรรมอย่างยิ่งในการสมควรได้รับสิทธิในการรับทราบการตรวจสอบ กำกับดูแล ควบคุมถอดถอน ตลอดจนการดำเนินการกิจการของท้องถิ่นได้ด้วย

การมีส่วนร่วมที่ดีของพลเมืองท้องถิ่น นอกจากจะเป็นผลดีแก่ท้องถิ่นเองแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อตัวพลเมืองเอง และต่อประเทศชาติอีกด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เอาไว้ในมาตรา ๗๘ (หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ)

หลักคิดที่ ๑๑ ปรับปรุงสมรรถนะในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ให้เป็นวาระแห่งชาติ และให้มีองค์กรและกระบวนการขับเคลื่อนที่เข้มแข็ง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จอีกประการหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ก็คือความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย สำหรับกรณีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่น ถือเป็นนโยบายการปฏิรูปเชิงโครงสร้างแห่งอำนาจของชาติ ซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงครอบคลุมไปถึงภารกิจของกระทรวงแทบทุกกระทรวง ซึ่งโดยทั่วไปหากการกระจายอำนาจสำเร็จสมบูรณ์แล้วน้ำหนักความสำคัญของนโยบายนี้มีสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของน้ำหนักในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

กล่าวคือจะมีน้ำหนักเชิงการเงินการงบประมาณ เชิงกำลังคน และเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งหมดนี้โดยรวมแล้วน้ำหนักความสำคัญย่อมไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งประเทศ รวมทั้งผลกระทบของนโยบายนี้ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งประเทศโดยตรงแล้ว ยังเป็นฐานรากอันสำคัญของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศอีกด้วย

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของชาติ (คือ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นหน่วยงานระดับกอง ซึ่งมีฐานะองค์กรต่ำเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจที่ต้องรับภาระในการขับเคลื่อน อีกทั้งภารกิจในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่ง ไปขึ้นกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ทำให้การขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นขาดเอกภาพเป็นอย่างยิ่ง และเป็นสาเหตุสำคัญทำให้นโยบายกระจายอำนาจตลอดทั้งการปกครองท้องถิ่น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อน จึงควรทำการปรับปรุงเพิ่มเติมกลไกส่วนนี้เสียใหม่ ดังต่อไปนี้

๑. ให้นโยบายการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเป็นวาระแห่งชาติที่มีวาระเปลี่ยนผ่าน ๑๐ ปี

๒. ให้กลไกหลักในการขับเคลื่อนของชาติเป็นรูปคณะกรรมการ (Commission) ชื่อว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจและพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ (กอ.พช.) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายนี้ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี(หรือรองนายกรัฐมนตรี) องค์กรคณะกรรมการเชื่อมโยงกับกระทรวงหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการพัฒนาบริการท้องถิ่น

๓. ภารกิจตามนโยบาย นอกจากการกระจายอำนาจของชาติแล้ว อย่างน้อยยังประกอบด้วย การประสานเชื่อมโยงกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด การพัฒนาบริการท้องถิ่น การพัฒนากำลังคน การพัฒนาการเงินการคลังท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจ

ทั้งนี้ ให้องค์กรรองรับนโยบายการกระจายอำนาจ มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจและการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ (สกอ.พช.) โดยโอนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสังกัดหน่วยงานใหม่นี้และให้มีส่วนราชการในสังกัดฐานะกรม ๕ กรม คือ (๑) สำนักงานเลขาธิการฯ (๒) สำนักงานบริหารการพัฒนาบริการท้องถิ่น (๓) สำนักงานบริหารการถ่ายโอนภารกิจฯ (๔) สำนักงานบริหารการพัฒนาการเงิน การคลังท้องถิ่น (๕) สำนักงานบริหารและการพัฒนากำลังคนท้องถิ่น

ทั้งนี้ โดยคาดว่าจะ ไม่จำเป็นต้องเพิ่มกำลังคนและงบประมาณมากนัก

ภารกิจดังกล่าว เมื่อมีการจัดระเบียบไว้เรียบร้อยแล้ว จึงทำการขับเคลื่อน เดินหน้าไปได้โดยมีการวางแผน/ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เป็นรายการกิจ ก็จะทำให้การกระจายอำนาจ และการพัฒนาท้องถิ่นของชาติก้าวหน้าไปอย่างเป็นระบบเกิดความต่อเนื่องไม่สับสน รวมทั้งการติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ก็เป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จในการขับเคลื่อนภารกิจด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การกิจการกระจายอำนาจและการพัฒนาประเทศในระดับท้องถิ่นของประเทศ มิใช่เป็นภารกิจผูกขาดของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ แต่เป็นภารกิจที่หลายหน่วยงานที่ต้องร่วมมือกันทำตามความถนัดและระดับความสามารถ เป้าหมายของหลักการนี้ก็คือ ประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับบริการจากท้องถิ่นของตน และหากประชาชนในระดับฐานรากมีความเข้มแข็งมากขึ้น ย่อมหมายถึงการพัฒนาชาติเข้มแข็งด้วยนั่นเอง

๔. สารสำคัญที่พึงบรรจุไว้ในกฎหมาย

๔.๑ ความหมายและขอบเขตของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้มีความชัดเจนในเนื้อหาสาระที่ควรนำไปพิจารณาปรับปรุง/พัฒนาการกระจายอำนาจต่อไป จึงได้อธิบาย/ขยายความ ความหมายและขอบเขตของคำศัพท์ที่สำคัญบางคำ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระจายอำนาจให้ชัดเจน ดังต่อไปนี้ :-

(๑) ท้องถิ่น (Localness) คำว่า “ท้องถิ่น” ที่ใช้ในเอกสารนี้ ความหมายและขอบเขตครอบคลุมถึงองค์ประกอบหลักในการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ (๑) ประชาชนท้องถิ่นหรือผู้อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่น (Residents) หรือราษฎร (Inhabitant) ผู้ซึ่งมีทะเบียนราษฎรอยู่ในท้องถิ่น (๒) อาณาเขตหรือเขตพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจการปกครองของท้องถิ่น (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น (๔) ทรัพยากรมีค่าต่าง ๆ ในเขตการปกครองของท้องถิ่น (๕) ทรัพย์สินต่าง ๆ ของท้องถิ่นรวมถึงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ประชาชนท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนที่พำนักอาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และอยู่อาศัยมาแล้วอย่างน้อย ๓๖๕ วัน

(๓) ราษฎร หมายถึง ผู้มีทะเบียนราษฎรอยู่ในท้องถิ่น

(๔) พลเมืองท้องถิ่น หมายถึง ราษฎรของท้องถิ่น มีสัญชาติไทย และมีสิทธิเลือกตั้ง

(๕) ภาระหน้าที่ทางปกครองของชาติ (National Functions) มีความหมายและขอบเขตครอบคลุมถึง ภาระหน้าที่อันเป็นความรับผิดชอบทางปกครองของรัฐบาลทั้งรัฐบาลแห่งชาติและรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้อธิปไตยของรัฐ ซึ่งครอบคลุมใน ๒ มิติ คือ มิติหน้าที่และมิติพื้นที่ ดังนี้

(๕.๑) มิติด้านหน้าที่ (Functional Dimension) หมายถึง หน้าที่ความรับผิดชอบต่อการกิจสาธารณะ(public affairs) ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและความเจริญก้าวหน้าของชาติและประชาชนโดยทั่วไป

(๕.๒) มิติด้านพื้นที่ (Territorial or Area Dimension) หมายถึง พื้นที่ทางปกครอง ๒ ระดับ อันได้แก่ ระดับชาติ (National Level) หรือบางครั้งเรียกว่า ส่วนกลาง (Central Level) และระดับท้องถิ่น (Local Level) หรือบางครั้งอาจเรียกว่า ส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นกรณีการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังแบ่งระดับชั้นของท้องถิ่นเป็น ๒ ชั้น คือ ชั้นฐานราก (Basic Tier or Foundation Tier) ซึ่งประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ประเภท คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) เหนือขึ้นไปจากระดับฐานราก คือ ท้องถิ่นชั้นบนที่เรียกว่า จังหวัด (Provincial or Prefectural Tier) ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ.

อนึ่ง ในการจัดระเบียบภาระหน้าที่การปกครองของรัฐ ต้องยึดหลักการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน(Subsidiarity Principle) โดยต้องคำนึงถึง (ก) หน้าที่ใดที่จำเป็นและเหมาะสมกับเขตพื้นที่ระดับใดมากกว่า ให้มอบหมายความรับผิดชอบให้ระดับนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (ข) การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองทุกหน่วย ต้องส่งเสริมเกื้อกูลกันทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

(๖) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution) มีความหมายและขอบเขต ดังนี้

“การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หมายถึง การกระจายหน้าที่ (Functions) และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ทางการปกครอง (Authorities) ซึ่งแต่เดิมเป็นของส่วนกลางไปให้แก่ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบแทน”

การกระจายอำนาจดังกล่าว ย่อมต้องหมายถึงการให้สิทธิความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ ของตน โดยตนเองของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนท้องถิ่น ทั้งด้านการเมืองของตนเอง การบริหารตนเอง การคลังของตนเอง และการนิติบัญญัติของตนเอง ทั้งนี้ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและกรอบกฎหมายการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

(๗) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น

(๘) การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจอันเป็นหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่ส่วนท้องถิ่น ให้เป็นความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบแทน การถ่ายโอนดังกล่าว ครอบคลุมถึงการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนเงิน และการถ่ายโอนคนไปพร้อมกัน และเมื่อการถ่ายโอนเสร็จสิ้นแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นหน่วยงานหลักในความรับผิดชอบภารกิจนั้น ส่วนหน่วยงานที่ถ่ายโอนอาจเปลี่ยนแปลงบทบาทไปเป็นผู้สนับสนุนและกำกับดูแลทางวิชาการก็ได้

(๙) อำนาจหน้าที่พื้นฐาน ที่รัฐต้องถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่น อย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำและนำส่งบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของราษฎรในเขตการปกครองท้องถิ่น และจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองของท้องถิ่น (๒) อำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเอง หมายถึง **ความเป็นอิสระ** ในการตัดสินใจและดำเนินการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นของตน ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญก็ตาม หากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอาจใช้บังคับได้อีกต่อไป ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบในการแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า (๓) **ประเภทของอำนาจหน้าที่ทางปกครอง**ที่ต้องกระจายแบบเป็นชุด ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ทางการเมืองท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น การเงินการคลังท้องถิ่น และการนิติบัญญัติท้องถิ่น

(๑๐) ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ส่วนกลาง หมายถึง ระบบบริหารราชการส่วนกลาง **ส่วนภูมิภาค** หมายถึง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ **ส่วนท้องถิ่น** หมายถึง ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำลังบังคับใช้อยู่

อนึ่ง เนื่องจากส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยที่สังกัดต่อส่วนกลาง ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงส่วนกลาง จึงหมายถึงส่วนภูมิภาคในสังกัดด้วยโดยปริยาย

(๑๑) ภารกิจ (Task) หมายถึง งานที่เป็นส่วนย่อยของภาระหน้าที่

(๑๒) อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจที่ได้รับการมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่ ที่ต้องยึดถือกฎหมายหรือระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายกำหนดให้แก่บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคล

(๑๓) การขับเคลื่อน หมายถึง ความพยายามทำให้ภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบก้าวหน้าไปตามวัตถุประสงค์และหรือเป้าหมายที่วางไว้ โดยครอบคลุมถึงนโยบายการบริหารและการดำเนินการอย่างมีแผนงานรองรับที่ชัดเจน

(๑๔) การปกครองตนเอง หมายถึง ความมีอิสระในการคิด วิเคราะห์ และตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ของตนด้วยตนเอง โดยไม่มีหน่วยงานอื่นมาครอบงำ การปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

๔.๒ สารหลักของกฎหมาย

หลักคิดที่กล่าวมาข้างต้นได้นำมาพิจารณาเนื้อหาสาระที่เห็นสมควร ปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งฉบับ โดยเสนอแนวทางในการปรับปรุงไว้ ๑๒ หมวด ดังต่อไปนี้

หมวดที่ ๑ : เจตนารมณ์ทั่วไปในการกระจายอำนาจรัฐ (ของกฎหมายกระจายอำนาจที่ควรปรับปรุงเพิ่มเติม)

เหตุผลหลักของหมวด

(๑) เพื่อให้กฎหมายกระจายอำนาจที่ปรับปรุงแล้วเป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน เข้มแข็ง และมีความชัดเจน รวมทั้งสามารถนำบทเรียนที่ผ่านมา มาปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้ความสำคัญแก่การจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชนท้องถิ่น ในลำดับความสำคัญสูง ทั้งนี้โดยยึดนโยบายการพัฒนาว่า “ประชาชนสำคัญกว่า (Citizen First Policy)”

(๒) เพื่อยกฐานะนโยบายการกระจายอำนาจให้เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องมีการรณรงค์ สร้างความรู้ ความเข้าใจการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มแข็ง โดยรัฐบาลต้องจัดลำดับความสำคัญไว้ในลำดับสูง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอาจละเมิดได้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๓) เพื่อให้มีหลักประกันว่า เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว บริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับ ต้องมีประสิทธิภาพ ทั้งถึง และมีคุณภาพมากกว่าเดิม

สาระสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

(๑) รัฐต้องกระจายอำนาจการปกครองและส่งเสริมให้ท้องถิ่น มีความสามารถปกครองตนเองได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายท้องถิ่น

(๒) ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญและของกฎหมายปกครองท้องถิ่น

(๓) ในระยะเวลา ๑๐ ปีแรก ของการบังคับใช้กฎหมายนี้ ให้ถือว่า การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นวาระแห่งชาติ ที่รัฐต้องทำการรณรงค์เผยแพร่ให้สังคมเห็นความสำคัญและให้ความร่วมมือ ทั้งนี้ โดยให้มีลำดับความสำคัญอยู่ในระดับสูง ที่ผูกพันคณะรัฐมนตรี งบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๔) ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และใช้ “พระราชบัญญัติกระจายอำนาจและพัฒนาบริการสาธารณะท้องถิ่น พ.ศ.” แทน

(๕) ควบคู่ไปกับวาระแห่งชาติการกระจายอำนาจ (ตาม ๓) ให้ยึดถือการลดปัญหาความยากจนเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาสำคัญสูงเป็นวาระแห่งชาติควบคู่ไปด้วย โดยทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ต้องร่วมมือกันแก้ไขควบคู่กันไปด้วย

ความยากจนเหลื่อมล้ำภายในแต่ละท้องถิ่น ให้แต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบแก้ไข โดยส่วนกลางให้การช่วยเหลือสนับสนุนตามที่ร้องขอ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนบูรณาการแก้ปัญหาความยากจนเหลื่อมล้ำของประชาชนและของท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนแก้ไขความยากจนเหลื่อมล้ำของชาติ (ถ้ามี)

หมวดที่ ๒ : องค์กรและกระบวนการขับเคลื่อนกระจายอำนาจและ การพัฒนาบริการในระดับท้องถิ่นของชาติ

เหตุผลหลักของหมวด

เพื่อให้การกระจายอำนาจของชาติบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวนำมาแล้วข้างต้น จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กร กลไก และกระบวนการขับเคลื่อนที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเข้มแข็งเพียงพอ แก่การขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ให้สำเร็จตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

หมวด ๒.๑ องค์กรขับเคลื่อน

๒.๑.๑ องค์กรขับเคลื่อนระดับชาติ : มีกลไกขับเคลื่อนต่อไปนี้

(๑) ให้มีองค์กรสูงสุดในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจแห่งชาติขึ้นองค์กรหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจและการพัฒนาบริการท้องถิ่นแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กอ.พช.” ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่และอำนาจขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของชาติตามนโยบายแห่งกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (สำหรับรายละเอียดของอำนาจหน้าที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายภายหลัง)

กอ.พช. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นแบบจตุภาคี มีจำนวนไม่เกิน ๔๕ คน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวง และหน่วยงานระดับชาติจำนวนไม่เกิน ๑๕ คน ผู้แทนฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิน ๑๐ คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่นไม่เกิน ๑๐ คน (โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ตรงในสายงานปกครองท้องถิ่น มีผลงานที่โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์มาแล้ว โดยอาจจะเป็นผลงานเชิงวิชาการหรือผลงานด้านการบริหารท้องถิ่นก็ได้) และผู้แทนภาคพลเมืองจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน

(๒) ให้มีอนุกรรมการ กอ.พช. ๕ ชุด ประกอบด้วย (๑) อนุกรรมการถ่ายโอนภารกิจ (๒) อนุกรรมการพัฒนาการจัดทำบริการท้องถิ่น (๓) อนุกรรมการพัฒนาการคลังท้องถิ่น (๔) อนุกรรมการพัฒนากำลังคนและทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น (๕) อนุกรรมการพัฒนากฎหมายท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับวาระการกระจายอำนาจของชาติ

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการแต่ละชุด มีจำนวนไม่เกิน ๓๐ คน อันประกอบด้วยตัวแทนภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้าน ตามที่ กอ.พช. เห็นสมควร

ประธานอนุกรรมการแต่ละชุด ให้เลือกและแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ กอ.พช. และเลขานุการคณะอนุกรรมการแต่ละชุดให้แต่งตั้งจากหัวหน้าสำนักงาน กอ.พช. ตามความเหมาะสม

(๓) ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการพัฒนาบริการในระดับท้องถิ่นของชาติ ให้ กอ.พช. เน้นหลักการประสานบูรณาการหน่วยงานระดับชาติและหน่วยงานระดับท้องถิ่น ให้ร่วมมือกันทำงาน บริการประชาชน ตามที่กฎหมายนี้กำหนด

(๔) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการ กอ.พช. ขึ้นสำนักงานหนึ่ง ทำหน้าที่ด้านธุรการให้แก่ กอ.พช. และอนุกรรมการทั้ง ๕ ชุดข้างต้น ให้ฐานะของสำนักงานเทียบเท่ากระทรวงมีเลขาธิการคณะกรรมการ กอ.พช. เป็นหัวหน้าสำนักงาน องค์ประกอบของสำนักงานประกอบด้วย หน่วยงานระดับกรม ๖ หน่วยงาน คือ (๑) สำนักงานเลขาธิการฯ (๒) สำนักงานการบริหารการถ่ายโอนภารกิจและการกำกับดูแล (๓) สำนักงานการบริหารการพัฒนาการบริการท้องถิ่น (๔) สำนักงานการบริหารการพัฒนาการคลังท้องถิ่น (๕) สำนักงานการบริหารการพัฒนากำลังคนและทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น และ (๖) สำนักงานการบริหารการพัฒนากฎหมายท้องถิ่น

ให้โอนกิจการ กำลังคน และทรัพย์สินของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ที่มีอยู่ในขณะนี้) มาสังกัด สำนักงานดังกล่าวตามวรรคแรก

(๕) ให้เลขาธิการ กอ.พช. เป็นกรรมการและเลขานุการ กอ.พช. และมีผู้ช่วยเลขานุการได้ตามที่ กอ.พช. เห็นสมควร

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิของ กอ.พช. อย่างน้อย ๕ คน ต้องทำงานเต็มเวลา มีความรับผิดชอบ และค่าตอบแทนตามระเบียบของ กอ.พช.

๒.๑.๒ องค์การขับเคลื่อนระดับจังหวัด

(๑) ให้มี กอ.พช.จังหวัด (เรียกโดยย่อว่า กอ.พจ.) ขึ้นในระดับจังหวัดทุกจังหวัด ขึ้นตรงต่อ กอ.พช. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ กอ.พช. มอบหมายให้ดำเนินการให้เขตจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองประธาน และปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ และเลขานุการ

(๒) องค์ประกอบของ กอ.พจ. ให้มีลักษณะเช่นเดียวกับ กอ.พช. แต่ต้องมีภูมิสำเนาหรือเป็นราษฎรของจังหวัดนั้น ๆ

(๓) ให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ด้านธุรการให้แก่ กอ.พจ. หรืออาจจัดตั้งสำนักงาน กอ.พจ.ขึ้นเพิ่มเติมอีกหน่วยงานหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กอ.พช.กำหนด

(๔) กอ.พจ. มีอำนาจในการแต่งตั้งอนุกรรมการ และคณะทำงานของตนได้ตามความเหมาะสม

(๕) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ของ กอ.พช. แก่ กอ.พจ. ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นรายจังหวัด และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัด

หมวด ๒.๒ กระบวนการขับเคลื่อน

(๑) เพื่อให้มีการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดจึงต้องมีแผนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและพัฒนาบริการท้องถิ่นรองรับที่ชัดเจน

(๒) ให้ กอ.พช. และ กอ.พจ. ถอดภารกิจหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายนี้ออกมาเป็นแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและพัฒนาบริการท้องถิ่นแห่งชาติและแห่งจังหวัด โดยเป็นแผนระยะ ๕ ปี โดยในแผนต้องระบุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินการ กำหนดทรัพยากรที่ต้องใช้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอื่น ๆ โดยแยกเป็นแผนงาน แผนเงิน และแผนคนที่ชัดเจน

(๓) ทั้ง กอ.พช. กอ.พจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถอดแผนตาม (๒) ออกเป็นแผนปฏิบัติการรายปีที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

(๔) ทั้งแผนตาม (๑) และแผนปฏิบัติการตาม (๒) ของ กอ.พจ. ต้องเสนอให้ กอ.พช. อนุมัติภายในเวลาที่ กอ.พช. กำหนด และแผนงานของ กอ.พช. ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติภายในเวลาที่กำหนด หลังอนุมัติแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถือว่าผูกพันหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๕) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายถ่ายโอนและฝ่ายรับโอน ต้องให้ความร่วมมือตามแผน และจัดเตรียมความพร้อม ตลอดจนจัดทำแผนของตนขึ้นรองรับตามหลักเกณฑ์ที่ กอ.พช. กำหนดการเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามแผนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าละเมิดมติคณะรัฐมนตรี

(๖) กรณีเกิดข้อสงสัย หรือเกิดความไม่ชัดเจนในการบริหารการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดให้ กอ.พจ. มีอำนาจวินิจฉัยตีความ ในระดับชาติให้ กอ.พช. มีอำนาจวินิจฉัยตีความ

(๗) กอ.พช. มีหน้าที่ประเมินความก้าวหน้า แก้ไขปัญหาอุปสรรค และรายงานให้คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ประชาชน และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นรายไตรมาส

(๘) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีเอกภาพของชาติให้ กอ.พช. มีหน้าที่จัดระเบียบจัดเกณฑ์มาตรฐานกลางของชาติขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางกว้าง ๆ บ่งชี้ทิศทางของชาติ (ให้ยึดหยุ่นเพียงพอที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประยุกต์ได้) และมีหน้าที่ประเมินผลการปกครองท้องถิ่นของชาติให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว

(๙) ร่วมและบูรณาการระบบและกลไกท้องถิ่นกับกระทรวงการคลัง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และองค์การบริหารงานบุคคลกลางของชาติ ในการพัฒนาการเงินการคลัง การเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนากำลังคน ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น

(๑๐) ประสานและร่วมมือกับกระทรวงต่าง ๆ มีการบูรณาการและพัฒนาบริการท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนพึงได้รับ

(๑๑) พัฒนากฎหมาย ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑๒) อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและพัฒนาบริการท้องถิ่นแห่งชาติ

หมวดที่ ๓ : การเตรียมความพร้อมเพื่อการกระจายอำนาจ
เหตุผลหลักของหมวด

โดยที่วาระการกระจายอำนาจ เป็นวาระที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก และมีกระบวนการที่ซับซ้อน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการจัดเตรียมความพร้อมล่วงหน้า ทั้งด้านผู้ถ่ายโอน ผู้รับโอน สำนักงบประมาณ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

(๑) ให้ กอ.พช. จัดทำแผนเตรียมความพร้อมและแผนการถ่ายโอนภารกิจระยะ ๕ ปี โดยต้องระบุว่า หน่วยงานใด อยู่ในแผนการถ่ายโอนอะไร เมื่อไร และต้องจัดเตรียมความพร้อมอะไรบ้าง โดยแผนเตรียมความพร้อมและการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อรับอนุมัติแล้ว ให้ กอ.พช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) ก่อนการถ่ายโอนภารกิจ กอ.พช. มีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการจัดเตรียมความพร้อม ดังนี้

(๒.๑) จัดระเบียบและอำนาจหน้าที่ ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคพลเมืองท้องถิ่นขึ้นใหม่ให้ชัดเจน โดยยึดหลักความสอดคล้องกับความเป็นจริงทางกายภาพของเขตปกครอง ขนาด และกำลังความสามารถขององค์กร ประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนในท้องถิ่นพึงได้รับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และอื่น ๆ ที่เห็นสมควร

(๒.๒) การจัดระเบียบตาม (๒.๑) ต้องยึดหลักการอย่างน้อย ๔ ประการ คือ *ประการแรก* การแบ่งหน้าที่กันทำงานตามระดับความสามารถและประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนพึงได้รับ *ประการที่สอง* การบูรณาการและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทั้งแนวดิ่งและแนวนอน *ประการที่สาม* ภารกิจใดที่ท้องถิ่นฐานรากสามารถรับผิดชอบได้ ให้พิจารณามอบหมายให้ท้องถิ่นฐานรากเป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบ โดยหลักการเดียวกันนี้ ถัดไปพิจารณามอบให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับชาติตามลำดับ *ประการที่สี่* ภารกิจใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ให้เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ด้วย

(๓) ก่อนการถ่ายโอนภารกิจ กอ.พช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และส่วนราชการที่ถ่ายโอน เพื่อให้ภารกิจที่ถ่ายโอนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดการชงักงัน

(๔) ความพร้อมดังกล่าว นอกจากความสามารถในการรับและถ่ายโอนแล้ว ยังต้องรวมทั้งความพร้อมการถ่ายโอนงาน คน และเงินไปพร้อมกันด้วย

(๕) กรณีที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานรากใด ไม่มีความพร้อม ก็อาจพิจารณาโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมรับโอนไปด้วยก็ได้ โดยการทำข้อตกลงระหว่างกันเป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากภายหลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฐานรากมีความพร้อมก็ให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฐานรากโดยไม่ชักช้า

(๖) ในกรณีการรับโอนกิจการบริการขนาดใหญ่ ท้องถิ่นฐานรากสามารถพิจารณาร่วมกัน ดำเนินการในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านบริการก็ได้

(๗) ให้ กอ.พช. เป็นแกนกลางในการบริหารจัดการเตรียมความพร้อม กรณีหน่วยงานใดที่อยู่ในแผนการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความร่วมมือ ก็ให้ กอ.พช.นำเสนอความเห็นในการแก้ปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทำการถ่ายโอนงาน เงิน และคน ให้ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๘) การจัดเตรียมความพร้อมต้องดำเนินการเป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ ๔ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านบริการ

เหตุผลหลักของหมวด

เหตุผลหลักในการจัดให้มีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านบริการ มีดังนี้

(๑) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฐานรากส่วนใหญ่มีขนาดเล็กมีข้อจำกัดด้านทุน บุคลากร และเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการบางประเภท อันเป็นความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าวจึงเปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถร่วมมือกัน เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการจัดทำบริการให้มีประสิทธิภาพ

(๒) การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้อัตราการประหยัดเชิงขนาดสูงขึ้น

(๓) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกมากขึ้นในการจัดทำบริการให้แก่ประชาชนในเขตท้องถิ่น

สาระสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

(๑) เพื่อประโยชน์ในการรับการถ่ายโอนภารกิจและการให้บริการประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการประเภทหนึ่งประเภทใดได้ตามความเหมาะสม

(๒) องค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านบริการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล (เรียกโดยย่อว่า ออ.พบ.) อาจเป็นรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดต่อไปนี้ (ก) สหการ (ข) วิสาหกิจท้องถิ่น (ค) บรรษัทท้องถิ่น (ง) รูปแบบอื่นที่ กอ.พช. กำหนดขึ้นตามความเหมาะสม

(๓) ให้ กอ.พช. ดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งและบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้เสร็จสิ้นภายในปีแรก หลังจากกฎหมายกระจายอำนาจที่ปรับปรุงใหม่นี้ประกาศใช้ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ระบุวัตถุประสงค์ หลักการ การบริหาร และวิธีการจัดตั้ง ไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ โดยคำนึงถึงความยืดหยุ่นในการประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่ด้วย

(๔) ในการจัดตั้งสหการ ให้ยึดหลักดังนี้ด้วย

๔.๑) สหการ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านบริการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวมไปถึงอาจร่วมมือกับส่วนราชการประเภทอื่นอีกด้วยก็ได้ แต่ต้องเพื่อประโยชน์สูงสุดในการจัดทำบริการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างก็ได้

๔.๒) ในการจัดตั้งแต่ละสหการต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไปเป็นองค์กรหลักในการร่วมกันจัดตั้งในด้านเขตการให้บริการต้องครอบคลุมเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งนั้น

๔.๓) ในการร่วมทุนและร่วมทรัพยากร ให้หน่วยงานที่ร่วมกันจัดตั้งสามารถนำบุคลากรและงบประมาณของตนมาร่วมดำเนินการได้ตามความเหมาะสม

๔.๔) การจัดตั้งต้องยึดหลักประสิทธิภาพในการให้บริการที่สูงกว่า การให้บริการปกติที่ไม่มีการจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพดังกล่าวครอบคลุมถึงด้านต้นทุนต่อหน่วย ปริมาณ และ/หรือคุณภาพบริการที่ผลิตได้ ตลอดจนการส่งมอบบริการให้ประชาชนอย่างทั่วถึงได้มากกว่าไม่มีการจัดตั้ง

๔.๕) สำหรับบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนของสหการใดที่จัดตั้งขึ้นแล้ว แต่ขาดเงินทุนไม่เพียงพอตามมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการแก่ประชาชน ให้ส่วนกลางจัดเงินทุนสมทบในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้เพียงพอแก่ความจำเป็น

๔.๖) ในส่วนความรับผิดชอบระดับชาติให้ กอ.พช. ประสานกับหน่วยงานในส่วนกลาง เพื่อให้การสนับสนุนช่วยเหลือ พร้อมทั้งให้ทำการประเมินเป็นรายไตรมาส และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ รวมทั้งนำผลการประเมินประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕) ในการจัดตั้งวิสาหกิจท้องถิ่น ให้คำนึงถึงหลักการจัดตั้งต่อไปนี้

๕.๑) วิสาหกิจท้องถิ่น (Local Enterprise) หมายถึง วิสาหกิจประเภทใดประเภทหนึ่งที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดตั้ง และหรือหลายท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งก็ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตสินค้าและหรือบริการประเภทหนึ่งประเภทใด (หรือหลายประเภทก็ได้) โดยอาจมีความมุ่งหมายในการให้บริการโดยทั่วไป และหรือเพื่อแสวงหารายได้มาใช้ในกิจการของท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วยก็ได้ ทั้งนี้โดยต้องไม่มุ่งแสวงหากำไรในลักษณะแข่งขันกับภาคเอกชนที่ดำเนินการอยู่แล้วก่อนการจัดตั้ง

๕.๒) การลงทุนในวิสาหกิจท้องถิ่นสามารถทำได้โดยท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดหรือเป็นการร่วมทุนกันหลายท้องถิ่น รวมทั้งสามารถเปิดโอกาสให้ส่วนราชการอื่นและเอกชนร่วมทุนด้วยก็ได้ แต่การลงทุนของเอกชนต้องไม่เกินร้อยละ ๔๙

(๖) การจัดตั้งบริษัทท้องถิ่น ให้คำนึงถึงหลักการจัดตั้งต่อไปนี้

๖.๑) บริษัทท้องถิ่น (Local Corporation) หมายถึง นิติบุคคลหรือบริษัทร่วมทุนระหว่างท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตสินค้าและหรือบริการท้องถิ่น และหรือเพื่อกิจกรรมท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น และหรือของประชาชนในเขตปกครอง

๖.๒) การจัดตั้งและการลงทุนในบริษัทท้องถิ่น ต้องริเริ่มจากทุนประเดิมของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือจากหลายท้องถิ่นร่วมทุนกัน และหากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เห็นสมควรก็อาจร่วมลงทุนด้วยก็ได้

๖.๓) หากผลการลงทุนเจริญก้าวหน้า เข้าหลักเกณฑ์ตลาดหลักทรัพย์ ก็อาจนำกิจการบริษัทท้องถิ่นเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ด้วยก็ได้

(๗) เพื่อความเป็นเอกภาพให้ กอ.พช. จัดระเบียบและมาตรฐานกลางในการจัดตั้งการบริหารและการดำเนินงาน โดยกำหนดเอาไว้เฉพาะส่วนที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น เพื่อให้สหการ วิสาหกิจท้องถิ่น และบริษัทท้องถิ่น ยึดเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้กับท้องถิ่นของตน โดยต้องจัดการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี หลังกฎหมายนี้ประกาศใช้

(๘) การตัดสินใจอนุมัติเพื่อจัดตั้ง ให้เป็นอำนาจของ กอ.พช. ภายใต้ข้อตกลงในการจัดตั้งที่ท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งต้องเห็นร่วมกันโดยเอกฉันท์

(๙) หากการจัดตั้งใดไม่เป็นไปตามระเบียบและเกณฑ์มาตรฐานที่ กอ.พช. กำหนดก็ต้องขออนุมัติจาก กอ.พช. เสียก่อน จึงจะดำเนินการจัดตั้งได้

(๑๐) ก่อนมีคำสั่งจัดตั้ง แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้ง ต้องตราข้อบัญญัติของตนขึ้นรองรับให้ชัดเจน และให้ข้อบัญญัติดังกล่าว เป็นตราสารประกอบการจัดตั้งด้วย

(๑๑) หลักการการบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของจังหวัดแต่ละจังหวัด ให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางที่ กอ.พช. กำหนด แต่ กอ.พจ. ของแต่ละจังหวัดอาจกำหนดเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม ส่วนการกำกับดูแลให้ กอ.พจ. ทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานการจัดตั้งดังกล่าว

(๑๒) ให้ กอ.พจ. กำหนดบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญสูงขึ้นกำกับดูแลเป็นราย ออ.พบ.

(๑๓) ในกรณีการคัดค้านการจัดตั้ง ให้ผู้คัดค้านยื่นเอกสารคำร้องคัดค้านพร้อมด้วยเหตุผลและหลักฐานต่อผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และสำเนาเอกสารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งทราบด้วย

(๑๔) ให้ผู้กำกับดูแลฯ มีอำนาจในการเรียกข้อมูล เอกสาร และเรียกบุคคลมาชี้แจง หากพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องคัดค้านมีมูลและสมเหตุสมผล ให้ผู้กำกับดูแลฯ ส่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งปรับปรุงหรือเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ยุติการจัดตั้งเสียก็ได้ แต่หาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ร่วมกันจัดตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้กำกับดูแลและผู้ว่าราชการจังหวัด ก็สามารถคัดค้านในทางศาล ในระหว่างการพิจารณาของศาลผู้ดำเนินการจัดตั้งอาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ทั้งนี้หากเกิดความเสียหายแก่ราชการ ผู้ร่วมจัดตั้งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายแก่ราชการ

(๑๕) หากเห็นสมควร ผู้กำกับดูแลฯ หรือคณะบุคคลกำกับดูแลฯ อาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในการบริการนั้น ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการกำกับดูแลทางด้านการบริการเพิ่มเติมด้วยก็ได้

(๑๖) หากผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับข้อวินิจฉัยของผู้กำกับดูแลฯ ก็สามารถยื่นคำร้องต่อไปยัง กอ.พจ. เป็นลำดับแรก แต่หากภายใน ๖๐ วัน ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณา หรือผลการพิจารณาไม่เป็นที่พอใจ ผู้คัดค้านอาจยื่นข้อคัดค้านต่อไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือดำเนินการทางศาลก็ได้แล้วแต่กรณี โดยหากศาลรับเรื่องเป็นคดีแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของผู้คัดค้านด้วย

(๑๗) ให้ กอ.พช. และ กอ.พจ. ร่วมกัน ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นราย ออ.พบ. โดยมีมาตรฐานในการประเมิน ๕ มาตรฐาน คือ ปรับปรุง ใช้ได้ ดี ดีมาก ดีเยี่ยม และทำการประเมินผลตามมาตรฐานดังกล่าวทุกรายไตรมาส หากผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ปรับปรุง ๓ ครั้งติดต่อกัน ให้ยุบ ออ.พบ. นั้นเสีย และให้สันนิษฐานด้วยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งไร้ประสิทธิภาพ

(๑๘) ผลการประเมินโดย กอ.พช. ต้องแจ้งแก่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งแจ้งให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรผู้รับการประเมินทราบเป็นประจำทุกปี รวมทั้ง กอ.พช. ต้องจัดลำดับความเป็นเลิศทางหน่วยผู้รับการประเมินแต่ละประเภท โดยนำผลการประเมินมาจัดลำดับ

(๑๙) เพื่อสนับสนุนกิจการท้องถิ่น กอ.พช. ควรจัดระบบระเบียบให้ส่วนราชการและหรือภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญสูง มาเป็นที่ปรึกษา หรือให้การสนับสนุนในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการบังคับท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

(๒๐) ให้ ออ.พบ. (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านบริการ) มีคณะกรรมการบริหารแบบจตุภาคี คือ ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมทุน ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่ให้บริการ ตัวแทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนของ ออ.พบ. โดยมีหัวหน้า ออ.พบ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งเสนอรายชื่อประธานและกรรมการ
อถ.พบ. เพื่อให้ กอ.พจ. อนุมัติ

(๒๑) ให้ กอ.พช. กำหนดมาตรฐานกลางในด้านจำนวนและแนวทางจัดการและจัดตั้ง
คณะกรรมการ อถ.พบ. ให้มีความยืดหยุ่น เพื่อเปิดพื้นที่ให้ อถ.พบ. แต่ละแห่งสามารถปรับแต่งให้เหมาะสม
กับตนได้

(๒๒) การยกเลิก อถ.พบ. ทำได้โดย (ก) คณะกรรมการ อถ.พบ.มีมติสองในสามให้ยกเลิก และ
ได้รับการอนุมัติให้ยกเลิก โดยมติข้างมากของ กอ.พจ. (ข) กอ.พจ. มีมติสองในสามให้ยกเลิก เนื่องจาก
ผลดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และหรือไม่คุ้มทุน (ค) พลเมืองท้องถิ่นในเขตบริการไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑
ยื่นเรื่องต่อ กอ.พจ.ขอให้ยกเลิก และ กอ.พจ.โดยเสียงข้างมากมีมติให้ยกเลิก (ง) พลเมืองท้องถิ่นในเขตบริการ
ส่วนใหญ่มีมติยกเลิก

ทั้งนี้ ให้ กอ.พช. กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมให้เป็นรูปธรรม

หมวดที่ ๕ : บริการสาธารณะท้องถิ่น

เหตุผลหลักของหมวด

ปัจจุบันประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการบริการสาธารณะระหว่างเมืองและชนบทสูง
และโดยเหตุที่แต่ละท้องถิ่นมีความจำเป็นในบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้
ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

(๑) เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการได้รับการ
สาธารณะของประชาชนทั้งภายในท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่น จึงสมควรจัดระเบียบการบริการในเขตท้องถิ่นให้
ชัดเจน เพื่อสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าว

(๒) เนื่องจากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะของตนเอง และมีความ
ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นฐานราก) เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการให้แก่ประชาชนในเขตปกครอง

(๓) เปิดกว้างให้ความเป็นอิสระแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อ
สนองความต้องการของประชาชนของตน ยกเว้นภารกิจที่สมควรสงวนไว้ให้เป็นภารกิจของชาติ

(๔) สนับสนุนให้ส่วนราชการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยถ่ายโอน สามารถเข้าไปร่วมงาน
ได้อย่างสะดวก ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับหน่วยบริการ ทั้งนี้เพื่อเสริมความเข้มแข็งในการให้
สูงขึ้น แต่ต้องไม่เป็นการขัดกับหลักการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยหลักในการจัดทำบริการ
สาธารณะในพื้นที่ของตน

สาระสำคัญของหมวด

ประกอบด้วย กระบวนการจัดตั้งหน่วยบริการ และการกำกับดูแลคุณภาพและความทั่วถึง
บริการ ดังนี้

หมวด ๕.๑ หลักการจัดตั้งหน่วยบริการสาธารณะท้องถิ่น

(๑) ในเขตปกครองท้องถิ่นแต่ละเขตความจำเป็นในการบริการสาธารณะย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม ภูมิเศรษฐกิจ เป็นอาทิ ดังนั้น แต่ละท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นของตนเองได้อย่างอิสระ ยกเว้นกิจการที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ มิให้กระทำ

(๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตน โดยหน่วยงานของส่วนราชการอื่น อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการหรือให้การสนับสนุนด้วยก็ได้ หาก กอ.พจ. เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการแย่งหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานรากและองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ

(๓) การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นต้องยึดปริมาณ คุณภาพ ความเป็นธรรม และความทั่วถึง โดยห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ

(๔) ในกรณีมีความจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะพิเศษในการร่วมมือกับรัฐ อันเป็นการดำเนินการตามวาระของชาติ เช่น กรณีการแก้ปัญหาความยากจนเหลื่อมล้ำ ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาการสงเคราะห์กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มประมง แม่และเด็ก และกลุ่มด้อยความสามารถ บริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว เป็นความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการในลำดับความสำคัญสูง ตามที่รัฐกำหนดด้วย

(๕) เพื่อความเข้มแข็งในการจัดทำบริการท้องถิ่นหลายท้องถิ่น สามารถร่วมกันจัดตั้ง ออ.พบ. ในลักษณะต่าง ๆ ขึ้นก็ได้

(๖) หน่วยงานใดที่ถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ให้สนับสนุนหน่วยงานดังกล่าว เพื่อเปลี่ยนแปลงบทบาทตนเองจากเดิมเป็นหน่วยงานสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการ และหรืออาจเปลี่ยนแปลงบทบาทเป็นหน่วยศึกษาทางวิชาการ เพื่อความก้าวหน้าในการพัฒนาบริการ และถ่ายทอดวิทยาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

หมวด ๕.๒ หลักการจัดการคุณภาพและความทั่วถึงในบริการสาธารณะท้องถิ่น

(๑) คุณภาพและความทั่วถึงของบริการสาธารณะท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อันเป็นเหตุแห่งความยากจนเหลื่อมล้ำ ถือเป็นวาระแห่งชาติที่ คณะรัฐมนตรี กอ.พช. และ กอ.พจ. ต้องให้ลำดับความสำคัญสูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยต้องร่วมกันรับผิดชอบแก้ไขโดยเร่งด่วน

(๒) เพื่อให้มีหลักประกันว่า ปริมาณและคุณภาพบริการสาธารณะ สามารถเข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ให้ กอ.พช. ร่วมกับส่วนราชการที่ถ่ายโอน หรือองค์กรประเภทอื่น ๆ ที่มีสมรรถนะสูง ทำการกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะท้องถิ่นขึ้นรองรับ และดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น

(๓) กำหนดให้มาตรฐานทั่วไปของชาติ ด้านคุณภาพและความทั่วถึงของบริการสาธารณะท้องถิ่นมี ๕ ระดับ คือ ระดับ ๑ ต้องปรับปรุง ระดับ ๒ ใช้ได้ ระดับ ๓ ดี ระดับ ๔ ดีมาก และระดับ ๕ ดีเยี่ยม

มาตรฐานคุณภาพและความทั่วถึงของบริการสาธารณะท้องถิ่น “ระดับ ๒ ใช้ได้” ให้ถือเป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของชาติที่เป็นหน้าที่ของรัฐต้องให้การช่วยเหลือดูแล เพื่อให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศจัดทำและส่งมอบบริการให้ได้ตามมาตรฐานนี้อย่างทั่วถึง ภายใน ๑๐ ปี

(๔) ให้ กอ.พช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำหลักเกณฑ์กลางและดัชนีชี้วัดตามมาตรฐานทั่วไปของชาติทั้ง ๕ ระดับ โดยหลักเกณฑ์ต้องมีความยืดหยุ่นตามสมควร เพื่อให้ กอ.พจ. แต่ละจังหวัดนำไปพิจารณาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในจังหวัดของตน

ดัชนีข้างต้นควรคำนึงถึงลักษณะเชิงวิสัยทั้งด้านคุณภาพและความทั่วถึง เป็นสาระสำคัญด้วย

(๕) ให้ กอ.พช. และ กอ.พจ. ทำการตรวจประเมินระดับคุณภาพดังกล่าว เป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง พร้อมทั้งประกาศผลการประเมินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

(๖) กอ.พช. และ กอ.พจ. อาจให้ค่าคะแนนการประเมิน เพื่อจัดลำดับคุณภาพบริการและความทั่วถึงในบริการแต่ละประเภท แต่ละบริการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้ หากเห็นสมควร

(๗) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับผลการประเมินอยู่ในระดับปรับปรุง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรีบเร่งทำการปรับปรุง โดยการเสนอแผนการปรับปรุงให้ กอ.พจ. อนุมัติภายใน ๓ เดือน หากละเลยไม่ทำการปรับปรุงภายในเวลาที่กำหนดตามแผนโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้วินิจฉัยไว้ก่อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นละเมิดต่อความรับผิดชอบ และอาจเป็นเหตุนำไปสู่การถอดถอนได้

(๘) แผนการปรับปรุงบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๗) ที่ได้รับอนุมัติแล้ว ย่อมถือเป็นลำดับสำคัญที่ กอ.พจ. ต้องให้การสนับสนุนช่วยเหลือในด้านเงินอุดหนุน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ หรืออื่น ๆ เป็นรายกรณี

(๙) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการข้างต้น ก็ให้ทำเรื่องอุทธรณ์ต่อ กอ.พจ. หรือ กอ.พช. ได้แล้วแต่กรณี ผลการวินิจฉัยของ กอ.พช. ถือว่าเป็นความสูงสุดของฝ่ายบริหาร

(๑๐) เพื่อเป็นกำลังใจและยกย่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเลิศ กอ.พช. อาจจัดรางวัลประเภทหนึ่งประเภทใดขึ้นด้วยก็ได้

หมวดที่ ๖ : การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น

เหตุผลหลักของหมวด

เพื่อให้เกิดระบบการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายการกระจายอำนาจของชาติ โดยต้องมีหลักประกันที่สามารถประจักษ์ได้ว่าเมื่อถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว ประชาชนจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากเดิม และภารกิจที่ถ่ายโอนจะได้รับการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

สาระสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ต่อไปนี้

(๑) การถ่ายโอนภาระหน้าที่ (Transfer of Functions) และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Authorities) อันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนท้องถิ่น จากเดิมที่เคยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระบบบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administrative Levels) ให้โอนให้แก่ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Levels) และพลเมืองท้องถิ่น (Citizen Administrative Level) ทั้งนี้ เพื่อให้พลเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการจัดทำภารกิจที่จำเป็นต่อการปกครองตนเองตามหลักการพึ่งตนเอง ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองท้องถิ่น

(๒) ภาระหน้าที่ที่มีอาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ได้แก่ การกิจทางการต่างประเทศ การกิจทางตุลาการ การกิจทางด้านการเงินการคลังระดับชาติ และการกิจอื่นที่มีเขตพื้นที่ครอบคลุมหลายจังหวัด ซึ่งเหมาะสมแก่ระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น

(๓) ภาระหน้าที่และอำนาจหน้าที่ที่สมควรโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิตของประชาชนท้องถิ่น โดยครอบคลุมถึงภารกิจเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง โดยแต่ละท้องถิ่นมีความจำเป็นในการรับโอนภาระหน้าที่แตกต่างกันตามสภาพความเป็นจริงตามธรรมชาติ

(๔) ในการถ่ายโอนภาระหน้าที่ ให้ยึดหลักการว่า ภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานราก (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล) สามารถปฏิบัติได้ดี และมีประสิทธิภาพเท่ากันหรือสูงกว่า ให้พิจารณาถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฐานรากก่อน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฐานราก มีอาจปฏิบัติได้ดีหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ให้พิจารณาโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นลำดับถัดมา ในทำนองเดียวกันภารกิจใดที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานรากและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมีอาจปฏิบัติได้ดีหรือประสิทธิภาพเพียงพอก็สมควรโอนให้ระดับชาติรับผิดชอบ

การถ่ายโอนภารกิจข้างต้นสามารถดำเนินการไปตามสภาพความพร้อม โดยทำเป็น กระบวนการต่อเนื่อง โดยยึดเอาประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละท้องถิ่นพึงได้รับเป็นสำคัญ ทั้งนี้ รวมไปถึงการถ่ายโอน ภารกิจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฐานรากด้วย

อนึ่ง ในกรณีภารกิจใดมีความเหมาะสมที่จะโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานรากหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดรับไปดำเนินการตามเกณฑ์การพิจารณาข้างต้น แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเป้าหมายการรับโอนยังขาดความพร้อม ก็อาจพิจารณาให้ระดับเหนือขึ้นไป ให้ความช่วยเหลือเพื่อรับโอนได้ โดยอาจช่วยเหลือด้านการงาน การเงิน กำลัง หรืออื่น ๆ แล้วแต่ความเหมาะสม จนกระทั่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเป้าหมายการรับโอนมีความพร้อมเต็มที่ก็ให้มอบภาระ ความรับผิดชอบไปให้ทั้งหมด

(๕) ให้ กอ.พช. มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำหลักเกณฑ์และจัดระเบียบการถ่ายโอน ภารกิจแห่งชาติ โดยหลักเกณฑ์และระเบียบการถ่ายโอนดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงใช้บังคับได้

การประเมินผล การปรับปรุงเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และระเบียบการถ่ายโอนภารกิจ แห่งชาติ ต้องกระทำทุก ๒ ปี

(๖) ก่อนจะดำเนินการถ่ายโอนภารกิจแห่งชาติจะเริ่มขึ้น ให้ กอ.พช. มีหน้าที่จัดระเบียบ อำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่ให้มีความสมดุล ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทและสิทธิของประชาชนท้องถิ่น เพื่อให้ภายหลังจากการถ่ายโอน ภารกิจแล้ว ภาคส่วนทั้งสี่สามารถร่วมมือกันทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและรัฐ ได้อย่างบูรณาการกัน ทั้งแนวดิ่ง และแนวนราบ ในลักษณะการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและการยึดหลักความสามารถอย่างเกื้อกูลกัน ทั้งนี้ โดยยึดเอาประสิทธิภาพ และประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นที่ตั้ง (ทั้งนี้ เป็นไปตามหมวด ๒ (๒) ด้วย)

(๗) ก่อนการถ่ายโอนรัฐบาลต้องจัดเตรียมความพร้อมของหน่วยถ่ายโอนและหน่วยรับโอนให้เรียบร้อย และต้องมีแผนการถ่ายโอนที่ชัดเจน อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย โดยแผนการถ่ายโอนดังกล่าวต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย (ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับหมวด ๒ ด้วย)

(๘) การถ่ายโอนภารกิจต้องดำเนินการตามแผนการถ่ายโอนอย่างเข้มแข็ง โดยเป็นมาตรการบังคับตามกฎหมายแก่ทั้งหน่วยงานที่โอนและหน่วยงานที่รับโอนที่ต้องปฏิบัติตามวาระแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับพื้นฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาลสุขภาพตำบล การพัฒนาครอบครัว สวัสดิการสังคม โครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างงาน/อาชีพ ตลอดจนบริการทางการตลาด เป็นอาทิ กิจกรรมเหล่านี้ ถือเป็นเป้าหมายที่มีลำดับความสำคัญสูง ที่จะต้องทำการถ่ายโอนให้สำเร็จโดยเร็ว

(๙) การถ่ายโอนต้องมีความเคร่งครัดในหลักการทำงานไป คนไป และเงินไป เมื่อถ่ายโอนแล้ว หากจะโอนคืนจะต้องแสดงเหตุผลและข้อมูลให้ชัดเจน รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นยินยอม และต้องได้รับความเห็นชอบจาก กอ.พช.

(๑๐) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ถ่ายโอนแล้ว ให้สำนักงบประมาณ และหน่วยงานบริหารงานบุคคลของชาติ จัดการโอนเงิน โอนคนและตำแหน่งตามไปด้วย โดยไม่ชักช้า หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้าจนเกิดความเสียหายแก่ประชาชน หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบทางละเมิด

(๑๑) บุคลากรที่อยู่ในแผนการถ่ายโอน หากมีประสงค์จะโอนตามงานไปด้วย และไม่ประสงค์จะรับราชการอีกต่อไป ก็ให้หน่วยงานต้นสังกัดเยียวยา ตามหลักการที่ กอ.พช. กำหนด

(๑๒) หลังการถ่ายโอน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการทำและนำส่งบริการสาธารณะแก่ประชาชน และหน่วยงานที่ถ่ายโอนมีหน้าที่สนับสนุนทางเทคนิควิชาการ และอื่น ๆ ตามความจำเป็น (ทั้งนี้ ตามนัยดังหมวด ๕) รวมทั้งมีหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับดูแลทางวิชาการ และหรือทางการบริหารด้วยก็ได้หากเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ส่งมอบแก่ประชาชน มีปริมาณและมาตรฐานคุณภาพที่เหมาะสม

(๑๓) การถ่ายโอน ต้องคำนึงถึงความสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำประกอบด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหลื่อมล้ำเนื่องจากขาดแคลนบริการสูง ควรได้รับการพิจารณา ก่อน โดยให้ความสำคัญในลำดับสูงกว่าและต้องได้รับการสนับสนุนช่วยเหลืออันควรแก่กรณี

(๑๔) ภารกิจใดที่เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ อาจดำเนินการได้ด้วยตัวเองตามลำพัง หรือดำเนินการโดยการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นก็ได้ ให้ทำการถ่ายโอนให้เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนเป็นลำดับแรก แต่หากเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ที่มีเป้าหมายครอบคลุมประชากรหรือเขตปกครองท้องถิ่นหลายเขต ก็ให้พิจารณาถ่ายโอนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นองค์กรรับผิดชอบหลัก และหรืออาจดำเนินการร่วมกันก็ได้

หมวดที่ ๗ : การเงินการคลังท้องถิ่น

เหตุผลหลักของหมวด

เหตุผลหลักของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น ก็เพื่อให้ท้องถิ่นมีศักยภาพอย่างเพียงพอในการพึ่งตนเองและปกครองตนเองทางการเงินการคลังของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายเพื่อความเข้มแข็งทางการคลังดังนี้

- (๑) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการเงินการคลังที่มีเสถียรภาพ และมีปริมาณเงินเพียงพอต่อความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่น
- (๒) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทางการเงินการคลังของตนเอง ตามหลักการปกครองตนเองและพึ่งตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๓) เพื่อสร้างความตระหนักรู้และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เสียภาษีต่อการปกครองท้องถิ่นของตน
- (๔) ระบบการคลังท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น ต้องสามารถบูรณาการกับระบบการเงินการคลังของชาติได้อย่างมีเอกภาพ

สาระสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

- (๑) ให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย และ กอ.พช. ร่วมกันกำหนดกรอบแนวทางและทำการจัดตั้งระบบการคลังท้องถิ่นขึ้นเป็นรายจังหวัด โดยให้ระบบการคลังท้องถิ่นและการคลังของชาติมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันใกล้ชิด และต้องบูรณาการกันทั้งแนวดิ่งและแนวราบ เพื่อให้การบริหารการคลังของชาติมีเอกภาพ และมีเสถียรภาพภายใต้ความร่วมมือระหว่างกันอย่างใกล้ชิด
- (๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดหารายได้ตามขอบเขตของกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีรายได้อย่างน้อยต้องเพียงพอในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะสามารถในการพึ่งตนเองทางการเงินได้มากที่สุด
- (๓) รายได้ที่เกิดขึ้นในเขตปกครองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับฐานรากและระดับจังหวัดร่วมกัน ส่วนที่ ๒ เป็นของชาติ ส่วนที่ ๓ นำเข้ากองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนของรัฐ รวมทั้งอาจนำมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อสวัสดิการของรัฐด้วยก็ได้ โดยรายได้ส่วนที่ ๑ เมื่อรวมกันทั้งชาติแล้วต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ของรายได้การเงินการคลังของชาติภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๐
- (๔) สัดส่วนของรายได้ ทั้ง ๓ ส่วน ควรเป็นเท่าไรจึงจะเหมาะสม ให้กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาล่วงหน้าทุกราย ๒ หรือ ๓ ปี ตามที่เห็นสมควร
- (๕) รายได้ส่วนที่ ๓ (เพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ) จะต้องนำมาจัดสรรใหม่ให้กระจายอำนาจออกไปให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่าง ๆ ตามความหนักเบาของปัญหาดังกล่าว
- (๖) ให้ กอ.พช. กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ ร่วมกันบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นในระดับชาติ โดยคำนึงถึงทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและเศรษฐกิจของชาติควบคู่กันไป

ยกฐานะเศรษฐกิจจังหวัดให้เป็นเขตเศรษฐกิจย่อยของชาติ โดยมีการศึกษาจัดทำข้อมูลและบริหารเศรษฐกิจที่เป็นของจังหวัดโดยต้องสอดคล้องกับเศรษฐกิจของชาติด้วย

(๗) ให้ กอ.พจ. บริหารการเงินการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัดตามกรอบหลักเกณฑ์ที่ กอ.พช. กำหนด โดยต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจโดยรวมของชาติประกอบด้วย

หมวดที่ ๘ : การบริหารกำลังคนและทรัพยากรบุคคลาท้องถิ่นเพื่อการกระจายอำนาจ

เหตุผลหลักของหมวด

(๑) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกำลังคนที่เหมาะสมกับภารกิจของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยบุคลากรหลักของท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการก็ได้ แต่ต้องมีสิทธิและประโยชน์เกื้อกูลไม่น้อยกว่าระบบราชการ

(๒) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารกำลังคนและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของตน ตามหลักการปกครองตนเองและพึ่งตนเองด้านกำลังคน

(๓) เพื่อให้การบริหารงานกำลังคนท้องถิ่น และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นมีความคล่องตัวตามความจำเป็นของตนเอง

หลักการสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการจัดการทรัพยากรมนุษย์จัดการกำลังคน พัฒนากำลังคน ตลอดจนการจัดการบุคคลให้สอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจของตน

(๒) เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการระบบกำลังคนท้องถิ่นให้มีเอกภาพ ให้ กอ.พช. จัดกรอบแนวนโยบายและหลักการของชาติในการจัดระบบกำลังคนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพตามหลักวิชาการจัดการกำลังคนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

(๓) เพื่อการบูรณาการระบบกำลังคนในระดับจังหวัด ให้แต่ละจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการกำลังคนและบริหารกำลังคนท้องถิ่นของจังหวัด (เรียกว่า คก.ถจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองประธาน และมีกรรมการอย่างน้อยร้อยละ ๖๐ เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกกันขึ้นเอง

(๔) คก.ถจ. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกำลังคนให้เป็นไปตามหลักการเหตุผลด้านการบริหารกำลังคนท้องถิ่นและนโยบายการกระจายอำนาจของชาติ และมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารกำลังคนของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติด้วย

(๕) ให้ คก.ถจ. มีอำนาจในการวินิจฉัย เพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรค ตลอดจนข้อขัดแย้งอันเกิดจากการกระจายอำนาจด้านกำลังคนภายในจังหวัด

(๖) การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารงานบุคคลไว้ในส่วนกลาง อันขัดกับเจตนารมณ์การปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหรือขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาจกระทำได้

หมวดที่ ๙ : ความสัมพันธ์และการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างกัน
เหตุผลหลักของหมวด

เนื่องจากภารกิจของชาติที่มีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวางมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดความสัมพันธ์การดำเนินการให้เกื้อกูลกันทั้งแนวดิ่งและแนวราบ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกภาพและประสิทธิภาพของชาติ

หลักการสำคัญของหมวด ประกอบด้วย
หมวด ๙.๑ ความสัมพันธ์ทางแนวราบในระดับชาติ

(๑) ให้หน่วยงานของส่วนกลางที่ได้ถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ยังอาจมีสถานะเป็นหน่วยงานวางนโยบาย บริหารการกิจนั้นในระดับชาติได้อีกต่อไป ทั้งนี้ รวมไปถึงการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลทางวิชาการ และร่วมทำการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานด้วยก็ได้

(๒) เพื่อให้เกิดความเป็นเลิศของชาติ หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว อาจได้รับการสนับสนุนให้ทำการศึกษา เพื่อแสวงหาความก้าวหน้าในบริการประเภทต่าง ๆ ต่อไป

(๓) ให้ กอ.พช. เป็นศูนย์กลางในการประสานเชื่อมโยงภารกิจใหม่ของหน่วยงานที่ถ่ายโอนแล้ว กับ กอ.พจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่หน่วยงานถ่ายโอนแล้วร้องขอ

(๔) กอ.พช. และหรือ กอ.พจ. ต้องไม่จัดตั้งองค์กรข้างต้นขึ้น เพื่อทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ถ่ายโอนแล้ว

หมวด ๙.๒ ความสัมพันธ์ทางแนวราบในระดับจังหวัด

(๑) ให้ กอ.พจ. ยึดถือแนวทางตามหมวด ๙.๑ เป็นแนวทางสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบในระดับจังหวัดด้วย

หมวด ๙.๓ ความสัมพันธ์ทางแนวดิ่ง

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจและส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ ย่อมยังคงมีความผูกพันกันในฐานะพันธมิตรร่วมจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจสาธารณะต่อไป

(๒) ให้ กอ.พช. ร่วมมือกับหน่วยงานที่ถ่ายโอน ร่วมกันกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกันตาม (๑) โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนและประเทศชาติพึงได้รับ

หมวด ๙.๔ การบูรณาการภารกิจท้องถิ่นภายในจังหวัด

(๑) ให้ กอ.พจ. ทำหน้าที่และอำนาจในการบริหารกิจการท้องถิ่นของจังหวัด โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัดด้วย ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่ กอ.พช. กำหนด

(๒) ให้แต่ละท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดบริหารกิจการของตน โดยมีแผนงาน/โครงการของตนเอง ทั้งแผนงานประจำปีและแผนงานระยะ ๕ ปี ให้สอดคล้องกับแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของจังหวัด โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาจังหวัดควบคู่กันไปด้วย

(๓) ในการบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแกนกลางในการดำเนินการ ในรูปของคณะกรรมการวางแผนและบริหารแผนท้องถิ่นจังหวัด คณะกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วย กรรมการจากผู้แทนองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล

และองค์การบริหารส่วนตำบล ในจำนวน ๕: ๗: ๑๐ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน และ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกรรมการและเลขาธิการ

กรรมการฯ มีหน้าที่บูรณาการและบริหารแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ให้เป็นไปตาม เจตจำนงของประชาชนในจังหวัด โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนจังหวัดด้วย

หมวด ๙.๕ การบูรณาการระหว่างจังหวัด

(๑) ในกรณีเห็นสมควร ให้มีกลุ่มท้องถิ่นระหว่างจังหวัด ให้ กอ.พช. โดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี อาจดำเนินการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดที่เหมาะสมก็ได้

หมวดที่ ๑๐ : การกระจายอำนาจสู่พลเมืองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เหตุผลหลักของหมวด

- (๑) เพื่อเปิดช่องทางในการมีส่วนร่วมทางตรงให้แก่ภาคพลเมืองมากขึ้น
- (๒) เพื่อให้ฐานะความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของพลเมืองเป็นรูปธรรมมากขึ้น
- (๓) เพื่อเป็นการพัฒนาพลเมืองให้ตื่นรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตนให้มากขึ้น

หลักการสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

(๑) ในระดับท้องถิ่นฐานราก ให้เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมโดยตรงของภาคพลเมืองขึ้น ในลักษณะต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร เช่น ในลักษณะการร่วมหารือ (Deliberative) ร่วมดำเนินการ (Operative) และร่วมตรวจสอบกำกับดูแล (Super Visibility & Accountability) เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ กระจายอำนาจฯ ต้องจัดทำตัวแบบที่เป็นมาตรฐานกลางขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น นำไปประยุกต์ใช้

(๒) หากพลเมือง (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความเห็น ว่าควรจัดตั้งสมัชชาพลเมืองขึ้นในเขตท้องถิ่นของตน เพื่อทำหน้าที่ด้านรวบรวมและเผยแพร่เจตนารมณ์ของ พลเมืองท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อการกำกับดูแล การบริหารและการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพลเมือง รวมทั้งเพื่อส่งเสริมสนับสนุน ให้พลเมืองในท้องถิ่นมีความตื่นรู้ในสิทธิหน้าที่ของตนก็ให้จัดตั้งขึ้นได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก สภาท้องถิ่นด้วย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงนามจัดตั้งตามมติของ กอ.พจ.

สมัชชาพลเมืองทำงานในลักษณะอาสาสมัคร ไม่มีเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูลทาง การเงิน แต่อาจมีเบี้ยประชุม เบี้ยทำงาน และเงินดำเนินการได้ตามความเหมาะสม

(๓) เจตนารมณ์ของประชาชนในเขตปกครอง เป็นสิ่งที่สูงสุดในการดำเนินกิจกรรมทาง ปกครองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการที่ดีหรือกิจกรรมสาธารณะอื่นที่ดี ต้องยึดหลักความ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตปกครอง

(๔) เจตนารมณ์ของพลเมือง อาจได้มาโดยวิธีใดวิธีหนึ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้
(๑) ประชาตติ (๒) การสำรวจตามหลักวิชาการที่เชื่อถือได้ และ กอ.พจ.รับรอง (๓) นโยบายของฝ่ายบริหาร ตอนการเลือกตั้ง (๔) การเข้าชื่อกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกินร้อยละ ๕ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (๕) อื่น ๆ ที่ กอ.พจ. รับรอง

เจตนารมณ์อันเกิดจากประชาติที่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ ถือว่ามีความสูงสุด ซึ่งผูกพัน กอ.พจ. และส่วนราชการต่าง ๆ ในท้องถิ่น

(๕) ประชาคมท้องถิ่นหรือการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น ย่อมได้รับการสนับสนุนจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใด ตามที่ประชาคมหรือกลุ่มชนนั้นร้องขอก็ได้

(๖) ประชาคมท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิจัดทำเวทีเสวนาหรือเกี่ยวกับกิจการสาธารณะเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ตนสนใจขึ้นเป็นครั้งคราวหรือเป็นประจำก็ได้ โดยหากเรื่องนั้นเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยฝ่ายบริหารสามารถให้การสนับสนุนด้านงบประมาณหรืออื่น ๆ ก็ได้ แต่หากการสนับสนุนนั้นมีมูลค่าคร่าวละเป็นเงินเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นด้วย

(๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการรวมตัวกันเป็น ชมรม กลุ่ม สมาคม หรืออื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการที่เป็นสาธารณะประโยชน์เกี่ยวกับกีฬา การศึกษาหาความรู้ สุขอนามัย การรักษาความสะอาด การส่งเสริมอาชีพ การจัดตั้งกองทุน การส่งเสริมการเกษตร การศึกษา ภัยพิบัติ บรรเทาทุกข์ และกิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ

(๘) การดำเนินการข้างต้นที่ได้รับอนุมัติจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนงบประมาณ ถือว่าเป็นผลงานและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งงบประมาณประจำปีสนับสนุนเอาไว้ด้วยก็ได้

(๙) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าว ให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการโดยสุจริตและไม่ขัดกฎหมาย

(๑๐) ความสำคัญหรือล้มเหลวของโครงการที่ได้รับอนุมัติจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

หมวดที่ ๑๑ : ธรรมนูญท้องถิ่น

เหตุผลหลักของหมวด

หลังจากการกระจายอำนาจแล้ว อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงสมควรจัดระเบียบการกำกับดูแล และนำบทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาประยุกต์ใช้ให้มีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดธรรมนูญในการดำเนินงานของท้องถิ่น

หลักการสำคัญของหมวด ประกอบด้วย

(๑) การบริหารและดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยึดบทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยอนุโลม และต้องมีประมวลจริยธรรมท้องถิ่นเป็นรายจังหวัด

(๒) ให้ กอ.พช. และ กอ.พจ. กำหนดแนวทางประมวลจริยธรรมท้องถิ่นขึ้นเป็นรายจังหวัด และให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปประยุกต์บังคับใช้กับท้องถิ่นของตนด้วย โดยถือหลักว่า ประมวล

จริยธรรมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์มาตรฐานสัญญาประชาคมด้านธรรมาภิบาลท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น ที่สภาท้องถิ่นต้องให้การรับรองและเป็นผู้ลงนามประกาศใช้

(๓) ให้ กอ.พช. (โดยความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) จัดระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลการบริหาร การให้บริการ และการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงิน และการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน และสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญด้วย

โดยดำเนินการให้เสร็จภายใน ๑ ปีหลัง พระราชบัญญัติกระจายอำนาจ (ฉบับปรับปรุงประกาศใช้) และเมื่อระเบียบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศใช้แล้ว ย่อมผูกพันองค์กรและบุคคลผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล

(๔) การกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยยึดหลักประโยชน์และเจตนารมณ์ของประชาชน มาเป็นหลักการในการกำกับดูแลเป็นสำคัญ หากเจตนารมณ์ของประชาชนมีความถูกต้องชอบตามหลักการปกครองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่ามีความสูงสุด อันมีอำนาจกฎหมายหรือระเบียบอื่นมาหักล้างได้

(๕) นอกจากการกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พลเมืองท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมในการตรวจสอบ กำกับดูแล ทักท้วง และยื่นคำร้องขอคัดค้าน ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น (ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายพนักงานประจำระดับบริหาร) หากเห็นว่า มีพฤติกรรมและผลงานไม่สอดคล้องกับกฎหมายนี้

(๖) การดำเนินการกำกับดูแลของพลเมืองท้องถิ่นตาม (๓) หากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น สามารถเบิกจ่ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามระเบียบราชการ

(๗) ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดระบบให้โปร่งใสและอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบ และต้องรายงานกิจการและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะเป็นรายไตรมาส และจัดทำฐานข้อมูลเพื่อให้ตรวจสอบย้อนหลังได้อย่างน้อย ๑๐ ปี

(๘) ให้ กอ.พช. ดำเนินการให้เป็นไปตามหมวดนี้ ภายใน ๑ ปี หลังพระราชบัญญัติกระจายอำนาจ (ฉบับปรับปรุง) ประกาศใช้

หมวดที่ ๑๒ : บทเฉพาะกาล

(๑) ให้มีการจัดตั้ง กอ.พช. ภายใน ๓๐ วัน นับจากกฎหมายการกระจายอำนาจได้รับการประกาศใช้ หลังจากนั้นให้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการ กอ.พช. ภายใน ๖๐ วัน และ กอ.พช. ภายใน ๙๐ วัน

(๒) ภายใน ๒ ปี นับจากกฎหมายการกระจายอำนาจประกาศใช้ ให้คัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมขึ้นอย่างน้อย ๔ จังหวัด เพื่อศึกษาดำเนินการนำร่องให้เป็นจังหวัดท้องถิ่นเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด ผู้ว่าจังหวัดมาจากการเลือกตั้งในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร แต่ภายในจังหวัดให้เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแบบ ๒ ชั้น

(๓) เมื่อจังหวัดตาม ๒) ดำเนินการได้ ๘ ปี ให้ทำการประเมินผลแบบ ๓๖๐ องศา และรายงานผลให้ประชาชนในจังหวัดทราบถึงความสำเร็จ/ล้มเหลว หลังจากนั้นภายใน ๑ ปีให้ขอประชามติว่า รูปแบบจังหวัดท้องถิ่นตาม ๒) ว่าสมควร (ก) ยกเลิก (ข) ดำเนินการต่อไป (ค) ปรับปรุงแก้ไขและดำเนินต่อไป อีก ๔ ปี แล้วจึงทำการขอประชามติอีกครั้ง

(๔) ในการทำประชามติ ปรากฏว่า ความถี่ของมติในตัวเลือกหนึ่งตัวเลือกใดที่ได้รับคะแนนสูงสุดเกินร้อยละ ๕๐ ของผู้ลงประชามติทั้งหมด ให้ยึดถือทางเลือกนั้นเป็นนโยบายดำเนินการต่อไป แต่หาก ไม่มีทางเลือกใด มีคะแนนไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ให้ทำการขอประชามติใหม่อีกครั้ง โดยมีเพียง ๒ ทางเลือก คือ ทางเลือกที่มีคะแนนสูงเป็นอันดับ ๑ และอันดับ ๒ เท่านั้น แล้วทำการขอประชามติใหม่อีกครั้งตาม ๓) และหากผลของประชามติใดมีค่าคะแนนสูงเกินร้อยละ ๕๐ ของผู้ลงคะแนนเสียง ให้ยึดถือทางเลือกนั้นเป็นแนวทางดำเนินการต่อไปอย่างน้อยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี หรือตามที่ กอ.พช. เห็นสมควร

๕. สรุป

ในตอนท้ายของการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจของไทย โดยมุ่งแก้ไขจุดอ่อนที่ผ่านมา และเพิ่มเติมจุดแข็งเอาไว้ให้ครบถ้วน ทั้งนี้ เพื่อให้การกระจายอำนาจต่อไปสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมาย สรุปได้เป็น ๓ ประการ คือ **ประการแรก** เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สมบูรณ์ สอดคล้องกับหลักวิชาการและสถานการณ์ของชาติ รวมทั้งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ทางปกครองประเทศด้วย **ประการที่สอง** เพื่อให้สามารถถ่ายโอนภารกิจและอำนาจที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและจำเป็นต่อการพัฒนาตนเองของท้องถิ่นและพลเมืองไปสู่ท้องถิ่นให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ท้องถิ่นมีอิสระอย่างเพียงพอในการปกครองตนเอง **ประการที่สาม** เพื่อปฏิรูปบริการสาธารณะท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพทั่วถึง และเป็นธรรมอันนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานคุณภาพชีวิต และการพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ในด้านหลักคิดเชิงยุทธศาสตร์ อันเป็นหลักคิดเชิงเป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วย ๒ ยุทธศาสตร์ คือ (๑) ยึดหลักเป้าหมายเอาพลเมืองเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ เป็นการสร้างพลเมืองให้เข้มแข็ง ทั่วถึง ขจัดความยากจนเหลื่อมล้ำ อันเป็นการสร้างชาติจากฐานรากได้ในระยะยาว (๒) ต้องกระจายอำนาจให้ถูกต้องและครบถ้วน เพื่อให้ท้องถิ่นและพลเมืองท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

ในด้านยุทธวิธี จัดเป็นกรอบวิธีการในการยกร่างกฎหมาย หลักยุทธวิธีที่ได้รับการยอมรับในทางวิชาการในระดับสากล ซึ่งเห็นว่าควรนำมาประยุกต์ใช้ประกอบด้วย (๑) การรณรงค์เพื่อสร้างเงื่อนไขเชิงบวกรองรับการกระจายอำนาจ (๒) หลักการปัญหาและความต้องการเกิดขึ้นในระดับใด ต้องให้อำนาจหน้าที่แก่ระดับนั้นเป็นเจ้าของในการรับผิดชอบในการแก้ปัญหานั้นก่อน หากเกินกำลังความสามารถจึงค่อยให้ระดับถัดไปรับผิดชอบ (๓) ต้องเพิ่มเติมระบบ กลไก และกระบวนการจัดการให้ครบถ้วน ชัดเจนและปฏิบัติได้จริง (๔) ปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมา ต้องได้รับการแก้ไขให้ลุล่วง (๕) จัดระเบียบหน้าที่และอำนาจของส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และส่วนพลเมืองขึ้นใหม่ ให้มีการกระจายออกไปอย่างสมดุลและเหมาะสม โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง โดยยึดประโยชน์ประชาชนเป็นตัวตั้ง (๖) พัฒนาระบบบริการสาธารณะท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยเอาท้องถิ่นเป็นหลักในการรับผิดชอบ (๗) จัดเตรียมความพร้อมและจัดการถ่ายโอนภารกิจที่สมควรเป็นของท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนช่วยเหลือ และมีอำนาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาการ (๘) จัดระบบการเงินการคลังท้องถิ่นและระบบกำลังคนท้องถิ่นใหม่ ให้เอื้ออำนวยตาม

หลักการปกครองตนเองและพึ่งตนเอง (๙) จัดระบบ ระเบียบ และมาตรการให้เกิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น (๑๐) กระจายอำนาจจากระดับท้องถิ่นฐานรากให้แก่พลเมืองโดยคำนึงถึงหลักพลเมืองเป็นเจ้าของท้องถิ่น (๑๑) ปรับปรุงสมรรถนะในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจให้เป็นวาระแห่งชาติ และให้มีองค์กรและกระบวนการขับเคลื่อนที่เข้มแข็ง

ในด้านสาระหลักที่ควรพิจารณาบัญญัติไว้ในกฎหมาย นอกจากคำนิยามแล้ว สาระที่ควรมีประกอบด้วย (๑) เจตนารมณ์ทั่วไปในการกระจายอำนาจรัฐ (๒) องค์กร กลไก และกระบวนการขับเคลื่อน (๓) การเตรียมความพร้อมเพื่อการกระจายอำนาจ (๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ด้านบริการ (๕) บริการสาธารณะท้องถิ่น (๖) การถ่ายโอนภารกิจแก่ท้องถิ่น (๗) การเงินการคลังท้องถิ่น (๘) กำลังคนและทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น (๙) ความสัมพันธ์และการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างกัน (๑๐) การกระจายอำนาจสู่พลเมืองและการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง (๑๑) ธรรมาภิบาลท้องถิ่น และ (๑๒) บทเฉพาะกาล

๔. ข้อเสนอของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วเห็นว่าควรมีข้อสังเกตที่เสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น **“เป็นวาระแห่งชาติ”** เพื่อให้ฐานท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาชุมชนร่วมกันใช้แผนแม่บทชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการพัฒนาตนเอง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคมเป็นหลัก

ในการนี้จำเป็นต้องถ่ายโอนภารกิจ การจัดการบริหารสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขั้นพื้นฐาน จากภาครัฐ ส่วนราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเร่งด่วน และที่สำคัญจะต้องรวบรวมภารกิจที่จะช่วยเหลือ เพิ่มพูนท้องถิ่นที่แยกส่วนอยู่กระจายกันให้เป็นเอกภาพ โดยจัดให้มีกลไก **“คณะกรรมการการกระจายอำนาจและการพัฒนาการบริการท้องถิ่นแห่งชาติ”** หรือเรียกย่อว่า “กอ.พข. ให้มีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของชาติ โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และ ในระดับ จังหวัด ให้มี **“คณะกรรมการกระจายอำนาจและพัฒนาการบริหารท้องถิ่นจังหวัด”** (กอ.พข. จังหวัด) ในทุกจังหวัด โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน

๒. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดเพิ่มขีดความสามารถและเพิ่มความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย

๒.๑ กระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้มีเสถียรภาพและปริมาณงบประมาณที่เพียงพอในการพึ่งตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ ๓๕ เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ

๒.๒ ให้ปฏิรูประบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม โดยยึดหลักรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ที่ระบุถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประชากร รายได้ ขนาดพื้นที่และความหนาแน่นของประชากร โดยการเร่งรัดจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยหรือแต่ละประเภทมีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ตอบสนองปัญหาและความต้องการของ

ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพได้อย่างมีมาตรฐาน โดยมี กอ.พช. และ กอ.พช. จังหวัด เป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ

๓. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดจัดให้มีหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์พิเศษ นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เช่น

๓.๑ หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเมืองท่องเที่ยว และเป็นพื้นที่พิเศษ หรือมีลักษณะเป็นเกาะ เช่น เกาะสมุย หัวหิน หรือ เกาะภูเก็ต ที่ควรจะยกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด

๓.๒ หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดน เช่น แม่สอด เขมราฐ เป็นต้น

๓.๓ หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเจริญเป็นเขตอุตสาหกรรม เช่น แหลมฉบัง เป็นต้น

๓.๔ พื้นที่ที่มีลักษณะที่จะสามารถจัดการตนเองไป โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมทั้งทาง เศรษฐกิจ ที่มีโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนารายได้เพียงพอในการจัดการตนเอง และเป็นจังหวัดที่มีความตื่นตัวของภาคประชาสังคม เช่น จังหวัดระยอง จังหวัดภูเก็ต จังหวัดสงขลา จังหวัดชลบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา เป็นต้น

๓.๕ การจัดให้มีรูปแบบการปกครองรูปแบบพิเศษในเชิงภารกิจร่วม หรือการร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการจัดบริการสาธารณะตามหลักการประหยัดเชิงขนาด โดยการจัดตั้ง สหการ วิสาหกิจท้องถิ่น บริษัทท้องถิ่น โดยจัดให้มีกฎหมายสหการขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกมากขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน อันจะก่อให้เกิดคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวมทั้งประหยัดต้นทุนในการจัดบริการ

๔. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย เร่งรัดการจัดทำ “กฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” ให้เหมาะสมกว่าเดิม เพื่อให้สามารถจัดกำลังคนที่เหมาะสมกับภารกิจของท้องถิ่น และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพและความคล่องตัว ตามความจำเป็นของตนเอง รวมทั้งสามารถสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ของบุคลากรท้องถิ่น โดยให้มีระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นอย่างชัดเจน

๕. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เร่งรัดทำกฎหมาย “รายได้และการคลังท้องถิ่น” เพื่อให้ท้องถิ่น มีอิสระในการจัดการรายได้และบริหารการคลังของตนเองอย่างคล่องตัว โดยระบบรายได้และการคลังท้องถิ่น ต้องบูรณาการกับระบบรายได้และการคลังของชาติอย่างชัดเจน รวมทั้งต้องมีมาตรฐานกลางในการกำกับดูแล ที่เหมาะสมด้วย

๖. เสนอให้รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสมาคมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งรัดจัดทำกฎหมายการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๓ เพื่อเปิดช่องให้ประชาชนและพลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาวิธีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม

๗. เสนอให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันสำรวจครัวเรือนยากจน และจัดให้มียุทธศาสตร์ตลอดจนแผนจัดความยากจนให้เด็ดขาด โดยให้มีลำดับความสำคัญเชิงนโยบายในระดับสูง

๘. คณะกรรมการเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับความจำเป็นในการเป็นการแก้ไขปัญหาในระดับฐานรากของชาติให้ลุล่วงโดยเร็ว

คณะกรรมการได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อสังเกตของคณะกรรมการ มาเพื่อได้โปรดพิจารณาและนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป



(นางเทียบจุฑา ขาวขำ)

เลขานุการคณะกรรมการ

บรรณานุกรม

- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (๒๕๕๒). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒. (๒๕๔๒). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ก, ๑๗ พฤศจิกายน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕). (๒๕๖๒). ส่วนที่ ๓ หน้าที่เทศบาล (มาตรา ๕๐ - มาตรา ๕๙). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๕๐ก, ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕). ๒๕๕๒. ส่วนที่ ๓ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๖๖ - มาตรา ๗๓). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๘๔ก, ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕). (๒๕๖๒). หมวด ๔ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา ๔๕ - มาตรา ๕๗). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๓๖ ตอนที่ ๕๐ก, ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒.
- ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐). (๒๕๖๓). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๕๓ ตอนที่ ๘๒ก. (๒๕๖๑, ๑๓ ตุลาคม), สืบค้น ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓ จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. (๒๕๔๐). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๐). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๗ ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๒๕๖๐). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.
- วาสนา ยี่รงค์. (๒๕๖๓). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (๒๕๕๗). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงบประมาณของรัฐบาล. (๒๕๖๓). รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (๒๕๕๖). คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- . (๒๕๕๑). แผนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เจียฮั่ว
- . (๒๕๖๓). (ร่าง)แผนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ....และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ฉบับที่ ๓). สืบค้น ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ จาก
https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNuH8BWHlmYzVxRC1KUGs/view
- . (๒๕๖๓). ปัญหา อุปสรรค และ
ข้อเสนอแนะในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: อัดสำเนา
สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (๒๕๖๒). รายงานประจำปี
๒๕๖๒ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กลุ่มงานสารสนเทศและติดตาม
ประเมินผล
- สำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน. (๒๕๖๑). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน
๒๕๖๑. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. (๒๕๖๒). แผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปี ๒๕๖๒. สืบค้น ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ จาก
[https://www.bangkok.go.th/pipd/page/sub/15272/แผนปฏิบัติราชการ
กรุงเทพมหานคร-ประจำปี](https://www.bangkok.go.th/pipd/page/sub/15272/แผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร-ประจำปี)
- สำนักยุทธศาสตร์และงบประมาณ. (๒๕๖๒). แผนพัฒนาเมืองพัทยา (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๖๕).
สืบค้น ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ จาก <https://www.pattaya.go.th/หน่วยงาน-และการติดต่อ>
รา/สำนักยุทธศาสตร์และประเมิน/ภาระและหน้าที่/แผนพัฒนาเมืองพัทยา/
- อุดม ทุมโฆสิต. (๒๕๕๐). การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไทย: การศึกษาผลการดำเนินงาน อุปสรรค
ปัญหา และแนวทางแก้ไข. รายงานการวิจัยเสนอ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์.
- . (๒๕๖๔). อำนาจและการกระจายอำนาจ: แนวคิด กรณีกิจศึกษา และข้อสังเกต. คณะรัฐ
ประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาษาอังกฤษ

Faguet, Jean - Paul. (๒๐๑๔). “Decentralization and Governance”, *World Development*, Vol ๕๓: pp ๒ - ๑๓.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Hysing, Erik. And Lundberg, Erik. (๒๐๑๖). “Making Governance Network More Democratic – Lesson from the Swedish Governmental Commissions”, *Critical Policy Studies*. ๒๐๑๖, ๑๐: ๑, pp. ๒๑-๓๘
- Jessop, Bob. (๒๐๑๕). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity.
- JICA. (๒๐๐๑). “Applying the Japanese Local Government Model to Other Countries” In *Government Decentralization Reforms in Developing Countries*. Tokyo: Institute for International Cooperation, Japan International Cooperation Agency.
- Martinez-Vazquez, J. & Vaillancourt, F. (๒๐๑๐). “An Overview of the Main Obstacles to Decentralization”, *Obstacles to Decentralization: Lessons from the Developing World*. Atlanta, Georgia: Georgia State University
- Mondal, Puja. (๒๐๒๐). *Power of Politics: Meaning, Types and Sources of Power*. Retrieved on March ๗, ๒๐๒๐. From <https://www.yourarticlelibrary.com/essay/power-of-politics-meaning-types-and-sources-of-power/31356>
- OECD. (๒๐๑๘). Decentralisation in a Globalised World Consequences and Opportunities. by Boadway, R. and S. Dougherty. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. ๒๑, Paris: OECD Publishing
- _____. (๒๐๐๐). *The UNDP Role in Decentralization and Local Governance: A Joint UNDP- Government of Germany Evaluation*. New York: UNDP Evaluation Office.
- Olsen, Marwin E. (๑๙๗๒). *Power in Societies*. New York: Macmillan
- Prud'homme, Rémy. (๑๙๙๕). “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, Vol. ๑๐, No. ๒: pp. ๒๐๑ - ๒๒๐.
- Rondinelli, Denis A. (๑๙๘๑). “Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries”, *International Review of Administrative Science*, ๔๗(๒): ๑๓๓ - ๑๕๕.
- Ryan, R. & Woods, R. (๒๐๑๕). *Decentralization and Subsidiarity: Concepts and Frameworks for Emerging Economies*. Ottawa: Forum of Federations.
- Shah, A. (๒๐๐๖). Corruption and Decentralized Public Governance. *Policy Research Working Paper No. ๓๘๒๔*. Washington: World Bank.
- Taylor, A. (๒๐๑๓). *State Failure*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- UNDP. (๑๙๙๙). *Decentralization a Sampling of Definitions*. (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany Evaluation of the UNDP role in Decentralization). New York: UNDP Evaluation Office.
- _____. (๒๐๐๐). “Responding to Citizen’s Needs: Local Governance and Social Services for All”, *Report of the United Nations Global Forum on Local Governance and Social Services for All*. Stockholm, Sweden, ๒-๕ May ๒๐๐๐.

บรรณานุกรม (ต่อ)

UN-ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific).

(๒๐๐๙). *What is Good Governance?*. Retrieved on July ๑๘, ๒๐๒๑ from

<https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.

World Bank. (๑๙๙๘). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*.

Washington D.C.: The World Bank.

_____. (๒๐๐๘). "Decentralization and the Provision of Public Services:

Framework and Implementation". By Kim, A., *Policy Research Working Paper No.*

๔๕๐๓. The World Bank: Development Economics Capacity Building, Partnership, and Outreach Team.

_____. (๒๐๑๙). "Rationale for Decentralization", *Decentralization Topics:*

What, Why, and Where. Retrieved on July ๓๑, ๒๐๑๙. From

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

_____. (๒๐๒๐). *What is Decentralization?*. The Center for International

Earth Science Information Network (CIESIN), Columbia University.

Retrieved on August ๑๘, ๒๐๒๐. From <http://www.ciesin.org/decentralization>

[/English/General/Different_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html).

ภาคผนวก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานพระราชบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ

สำนักงานให้ประกาศว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒^๑ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ

เบกษาเป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วใน
พระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มี
กฎหมายจัดตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน และมีอำนาจออกกฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*

(๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) ไม่เป็นเจ้าของพื้นที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๘ กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกโดยยื่นหนังสือ
ลาออกต่อประธานกรรมการ หรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจ
ได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหา
อยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมี
กรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจาก
ตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่ง
หนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้
ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการ
ลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติ
การเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (๒) (๓) และ (๔)

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(๑๓) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา ๑๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (๓) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณูปการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๔) การส่งเสริมกีฬา

(๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒๕) การผังเมือง

(๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๘) การควบคุมอาคาร

(๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๑) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(๑๓) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุม

โรคติดต่อ

(๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา ๒๑ บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา ๒๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (๔) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา ๒๔ (๓) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (๕) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๔ (๔) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (๖) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

- (๗) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- (๘) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (๑๐) อาการการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- (๑๑) อาการรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอาการรังนกอีแอ่น
- (๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้
- (ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้
- (ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (๑๔) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- (๑๕) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (๑๖) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (๑๗) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาล

เป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๘) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๙) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(๒๐) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๒๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินสิบละสลบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินสิบละสลบสตางค์

(๓) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๔) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๖) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๗) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(๘) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๙) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๑๐) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๑) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๒) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(๑๓) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๒๕ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๕) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(๖) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๔ (๓) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๘) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๑๑) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๔) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๕) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๖) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

- (๑๓) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- (๑๔) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (๑๕) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร
- (๑๖) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น
- (๑๗) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร
- มาตรา ๒๖ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓
- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔
- มาตรา ๒๗ ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
- มาตรา ๒๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับ ดังต่อไปนี้
- (๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) รายได้จากสาธารณูปโภค
- (๓) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
- (๔) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๕) ค่าบริการ

- (๖) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๗) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๘) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (๙) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (๑๐) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๑๑) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (๑๒) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบูชาทำไว้ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๑๔) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ
- การออกพันธบัตรตาม (๘) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (๙) การกู้เงินตาม (๑๐) และรายได้ตาม (๑๓) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๙ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นนั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นนั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ

ดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(๔)^๒ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙

(๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

^๒ มาตรา ๓๐ (๔) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๓๑ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มิปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และ
การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่
วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความ
เหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทเฉพาะกาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๕ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา ๓๐ และ
แผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตาม
พระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๗ ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ
คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
ดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

*พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕^๓

มาตรา ๓๗ ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้แก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมการปกครอง” เป็น “อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีการกิจใหม่ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับภารกิจที่โอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙/ตอนที่ ๑๐๒ ก/หน้า ๖๖/๘ ตุลาคม ๒๕๔๕

^๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔/ตอนที่ ๒ ก/หน้า ๑/๘ มกราคม ๒๕๕๐

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าไว้เช่นเดิม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	วคิน/แก้ไข
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔ นายชูการ์โน มะทา เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ครั้งที่ ๕๓ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาเรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเสนอโดย ศาสตราจารย์ ดร. อุดม ทุมโฆสิต ประธานคณะทำงานศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ นายชูการ์โน มะทา เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ครั้งที่ ๖๓ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาเรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเสนอโดย ศาสตราจารย์ ดร. อุดม ทุมโฆสิต ประธานคณะทำงานศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๘.๐๕/๓๔๒๓



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่รับ..... ๒๕๕๖/๒๕๕๖
วันที่..... ๓๐ พ.ค. ๕๖
เวลา..... ๑๕.๔๕

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหาร
ราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง)
วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับ
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๐ (๑๙) ในการกระทำการกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง
หรือการศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการ
รูปแบบพิเศษ นั้น ซึ่งกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายชูการ์โน มะทา	ประธานคณะกรรมการ
๒. ศาสตราจารย์โกวิท พวงงาม	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายพัฒนา สัพโส	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายชำนาญ จันทร์เรือง	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๕. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๖. นายอนุรักษ์ จูริมาศ	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๗. นางทัศนพร เกษเมธีการุณ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๘. นายสินิตย์ เลิศไกร	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๙. นางเทียบจุฑา ขาวขำ	เลขานุการคณะกรรมการ
๑๐. นางสาวทัศนีย์ บุรณุปกรณ์	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๑. นายยศวัฒน์ มาไพศาลสิน	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๑๒. นายสมชาย ผึ้งชลจิตร	โฆษกคณะกรรมการ
๑๓. นายวันชัย ปริญญาศิริ	โฆษกคณะกรรมการ
๑๔. นายพรเทพ วิสุทธิวัฒนศักดิ์	โฆษกคณะกรรมการ
๑๕. นายพรชัย ตระกูลวรานนท์	กรรมาธิการ

ต่อมา นายชำนาญ จันทร์เรือง รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม ได้พ้นจากกรรมาธิการ
ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เพราะ
สมาชิกสภาสิ้นสุดลง และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปี
ครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายสฤกษ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
เป็นกรรมาธิการ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการ
รูปแบบพิเศษ แทน ทั้งนี้ ในคราวประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น

และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ครั้งที่ ๒๕ วันศุกร์ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งนางพรรณสิริ กุลนาถศิริ เป็นรองประธานคณะกรรมการธิการ คนที่สาม แทนตำแหน่งที่ว่าง

ต่อจากนั้น นายสินิตย์ เลิศไกร ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ได้พ้นจากกรรมการธิการ ในคณะกรรมการธิการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ เนื่องจากลาออก ดังนั้น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้ง นายภานุ ศรีบุญญาภรณ์ เป็นกรรมการ แทน

จากนั้น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมรับทราบศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้รับฟ้อง มีผลทำให้ นางทัศนพร เกษเมธิการุณ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษามาตรฐานแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายชุกรโน มะทา)

ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สภาผู้แทนราษฎร

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๗๐๑๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ localcmt1@gmail.com

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม

รับที่ ๒๒๕ / ๒๕๖๔

วันที่ ๓๐ / พ.ค. / ๖๔ เวลา ๑๖.๐๐ น.

ส่งกลุ่มงาน..... พรม. ๑ ดำเนินการ

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ ๑

สำนักการประชุม

เลขที่รับ ๑๓๕ / ๒๕๖๔

วันที่ ๓๐ / พ.ค. / ๖๔ เวลา ๑๖.๒๐ น.

กลุ่มงานระเบียบวาระ

รับที่ ๒๒๕ / ๒๕๖๔

วันที่ ๓๐ / พ.ค. / ๖๔ เวลา ๑๐.๐๐ น.