

แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้
ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

โดย

นายขจร ศรีชวโนทัย
รองอธิบดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561 – 2562

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์ ของนายขจร ศรีชวโนทัย เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2561 – 2562

พลโท

(พลโท ขจรฤทธิ์ นิลกำแหง)
ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายขจร ศรีชวโนทัย **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 61

การบริหารราชการแผ่นดินถือว่ามีสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรหนึ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน งานวิจัยหัวข้อ แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น (2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) เพื่อกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกปรับขนาดองค์กรให้มีขนาดเล็กลง เหลือเพียง 2 ระดับ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และเทศบาล ที่ทำหน้าที่เฉพาะพื้นที่หรือไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ในส่วนขององค์กรบริหารส่วนตำบลให้ยกฐานะเป็นเทศบาล สำหรับเทศบาลขนาดเล็กให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ สำหรับด้านปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า (1) การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การบริหารท้องถิ่นที่เน้นบทบาทความเป็นราชการมากเกินไป (3) ปัญหาเรื่องผลประโยชน์และระบบอุปถัมภ์ และ (4) ปัญหาด้านกฎหมาย สำหรับแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (1) ปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 20 ปี (2) กำหนดด้านโครงสร้างภาครัฐให้มีความกะทัดรัดและเกิดผลสัมฤทธิ์ (3) กำหนดให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปทั้งในเรื่องการกระจายอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม และ (4) การกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางให้เหมาะสมกับขนาดและระดับของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำนำ

งานวิจัยเรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งการกำหนดแนวทางเป้าหมาย การวางกรอบกฎหมาย กรอบการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และแนวทางในการพัฒนาด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้กำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหา ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยนำผลการศึกษา ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการทดสอบการดำเนินการในพื้นที่จริง การรับฟังความคิดเห็น ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และสภาพปัญหาอุปสรรค การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากำหนดทิศทางในการปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสภาพภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้งานวิจัยดังกล่าวได้นำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น เพื่อมาวิเคราะห์แล้วตอบวัตถุประสงค์และอาจเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นต่อไป

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำแนวทางไปปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสมรรถนะและประสิทธิภาพต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประเทศชาติต่อไป

(นายขจร ศรีชวโนทัย)

นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความอนุเคราะห์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอขอบคุณคณะกรรมการ อันได้แก่. พลตรีสงคราม ชุมทอง ที่ปรึกษาหลัก พันเอกโสภณ ศิริงาม รองผู้อำนวยการสำนักวิทยาการความมั่นคง (1) (ที่รับผิดชอบลักษณะวิชายุทธศาสตร์) ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ ผู้บริหารและอดีตผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ

สุดท้ายผู้วิจัยขอขอบคุณ คณะวิทยากรผู้บรรยายหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 61 ตลอดจนเจ้าหน้าที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ทำให้รายงานวิจัยฉบับนี้ สมบูรณ์

(นายขจร ศรีชวโนทัย)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 61

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย	7
วิธีดำเนินการวิจัย	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	8
คำจำกัดความ	8
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่	10
ทฤษฎีที่ใช้ในการขับเคลื่อนระบบราชการ	11
แนวคิดการขับเคลื่อนระบบราชการ	19
แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21
ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารความต่อเนื่อง	26
แนวคิดด้านการติดตามและประเมินผล	26
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	35
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย	38
การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	38
แนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศไทย (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี)	40
ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	42
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทญีปุ่น	44
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	47
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	48
กรอบแนวคิดวิจัย	53
สรุป	54

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายและ	55
ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	
สภาพทั่วไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	55
ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	56
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	57
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	60
ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา	64
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	70
ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา	80
สรุป	86
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และ กำหนดแนวทางการขับเคลื่อน	88
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครอง	
ส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	
วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคแนวทางการขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตาม	88
ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	
กำหนดแนวการขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมาย	94
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	
สรุปผล	100
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	104
สรุปผลการวิจัย	104
ข้อเสนอแนะ	108
บรรณานุกรม	112
ภาคผนวก	113
ผนวก ก รายชื่อผู้สัมภาษณ์	114
ผนวก ข แบบสัมภาษณ์	115
ประวัติย่อผู้วิจัย	116

ฉ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
2 - 1 เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผล	30

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของไทยมีผลเป็นรูปธรรมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกิดจากประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนก่อให้เกิดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองทำให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนมีความตื่นตัวมากขึ้นในสิทธิเสรีภาพและบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองในระบบประชาธิปไตย เช่น

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เกิดจากการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เกิดจากแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศที่ต้องการยกฐานะการบริหารให้ได้รับการยอมรับโดยมีกฎหมายรับรอง อันเป็นผลจากผลกระทบจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้พื้นที่ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี 3 ลักษณะ คือ (1) การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การอนุมัติการกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุน การแนะนำโดยการใช้การฝึกอบรม เป็นต้น (2) การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ระเบียบข้อบังคับการประชุมและประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (3) การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สอบสวนข้อเท็จจริง หรือให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชี้แจงการปฏิบัติงานของตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกจากตำแหน่งได้ ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจสั่งการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบล การกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2537 คือ การตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แม้ว่าจะยกระดับฐานะการบริหารท้องถิ่นก่อนองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภาระงานหลายประการเกิดการซ้ำซ้อนกัน และมีปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี 3 ลักษณะ คือ

2.1 การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.3 การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินและการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายอำเภอดูแลการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมและให้นายอำเภอแต่งตั้งประธาน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นนายอำเภอสามารถที่จะเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงและสอบสวน พร้อมทั้งเรียกเอกสารรายงานใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล กรรมการบริหารทั้งคณะ หรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ และมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ตามคำแนะนำของนายอำเภอ อย่างไรก็ตามผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

จากการศึกษาได้พบปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (สรณะ เทพเนาว์, 2557: 12)

1. ส่วนกลางกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการกำกับ ควบคุม ดูแล โดยไม่มีความชัดเจน และยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
2. ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายยาเสพติด เป็นต้น
3. ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดกรอบอำนาจ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจนจนยากต่อการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
4. ไม่สามารถที่จะดำเนินการควบคุมผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำกับ ควบคุม ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคมีจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และยังส่งผลให้มีการปฏิบัติงานที่ล่าช้า
6. ขาดเจ้าหน้าที่นิติกรที่ทำงานประจำในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้เมื่อเกิดปัญหาในเรื่องกฎหมายต้องส่งเรื่องเข้ามาให้ส่วนกลางพิจารณาวินิจฉัย
7. เจ้าหน้าที่ที่กำกับ ควบคุม ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตนไม่เหมาะสม เช่น ในเรื่องของการออกบัตรประจำตัวประชาชน ในจังหวัดชายแดน
8. เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ขาดความรู้และความเข้าใจในบริบททางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ
9. การที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ออกมาตัดสินปัญหาในเรื่องกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพราะผู้ตอบจะต้องเป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อผลที่ติดตามมา เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอบถามมายังส่วนภูมิภาค ส่วนภูมิภาคก็จะส่งเรื่องต่อมายังส่วนกลาง แล้วเรื่องก็จะเงียบหายไป
10. ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทราบถึงความต้องการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอิสระมากขึ้น และส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคก็ไม่ต้องการที่จะกำกับดูแลในแบบที่เข้มข้น เพราะมีเสมอตัวกับขาดทุน
11. เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแล มีจำนวนน้อย
12. ส่วนกลางออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ ที่ให้ระยะเวลาในการดำเนินการน้อย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ทัน เช่น การจัดทำรายงานประจำปี
13. ระบบการตรวจสอบของส่วนกลาง เช่น สำนักงบประมาณ ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการที่ส่วนกลางไม่กล้าที่จะให้เงินงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาความสับสนและความไม่เข้าใจ จนทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
14. นโยบายของส่วนกลางและนโยบายของส่วนภูมิภาค บางครั้งมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน เช่น นโยบายในด้านการขนส่ง การศึกษา เป็นต้น
15. กฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติมีมากเกินไป เช่น ในเรื่องการเงินและพัสดุ ที่มีระเบียบของกระทรวงการคลัง ของกระทรวงมหาดไทย และของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

16. เจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่มีที่เลี้ยงที่คอยดูแลให้ความรู้เบื้องต้น และเป็นตัวอย่างในการทำงาน

ดังนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของรัฐบาล (พ.ศ. 2558 - 2559) และกรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป) มีแนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่โดยมีการร่างกฎหมาย คือ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นกฎหมายที่ได้รับความสนใจอย่างมาก ในเรื่องของการปฏิรูปโครงสร้างและการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการกำหนดเกณฑ์จำนวนประชากรเพื่อนำไปสู่การควมรวมพื้นที่เป็นเทศบาล (สรณะ เทพเนาว์, 2557: 14)

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เห็นชอบรายงานการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดแนวทางโครงสร้างใหม่เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิรูปโดยเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนวยการ สนับสนุน บูรณาการประสานงานการดำเนินการให้กับเทศบาล เป็นการทำงานในภาพรวมของจังหวัด หรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาล ทั้งนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีข้อสรุป คือให้มีการยุบหรือควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งมีประเด็นพิจารณาการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (สำนักวิชาการ สภาผู้แทนราษฎร, 2560: 6)

1. การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาการบริหารจัดการและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ปัญหาความโปร่งใสของระบบการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อเป้าหมายกระจายอำนาจตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปเพียงใด

2. มีความสับสนของประชาชนในพื้นที่ที่การปกครองทับซ้อนกันหลายรูปแบบในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีการปกครองที่ทับซ้อนกันมีองค์การบริหารในรูปจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีผู้บริหารที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสายลงไปเหล่านี้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รับใช้ส่วนกลางทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลต่าง ๆ ในรูปแบบของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ปัญหาด้านงบประมาณ ความซับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายไปในการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก แต่ประชาชนทั่วประเทศยังลำบากยากจน ขาดแคลนและล่าช้า เพราะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถูกรองรับโดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนการบริหารราชการส่วนกลาง (สำนักวิชาการสภาผู้แทนราษฎร, 2560: 6)

ภายใต้หลักการการปฏิรูปโครงสร้างและการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและสอดคล้องกับภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเด็นหนึ่งจะนำไปสู่การยุบควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขนาดเล็ก ยกฐานะเป็นเทศบาล

แนวคิดการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ “การควบรวมหรือการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (Amalgamation or Merging) เพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสม (Optimal or Maximize Size) เพื่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะ (Public Services) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหตุผลในความจำเป็นที่ต้องควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนประชากร 65 ล้านคน มีปัญหาจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากจำนวน 7,852 แห่ง ซึ่งถือว่ามีความหนาแน่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากเกินไป ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ แม้จะมีความได้เปรียบในเรื่องการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่หากไม่มีการปรับขนาดที่เพียงพอ เพราะงบประมาณไปใช้จ่ายเป็นค่าประจำ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ เป็นต้น จากสภาพปัญหาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนี้

1. ข้อดีของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ (1) เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ภารกิจไม่ซ้ำซ้อนกัน ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร เป็นการประหยัดงบประมาณลง (2) เพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายมิให้เกิดการทับซ้อนกัน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ ป้องกันการการทุจริตต่างๆ

2. ข้อดีของการเปลี่ยนสถานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาล ก็คือ (1) รูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบสากล เช่น การปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น (2) การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนฐานะเป็นรูปแบบเทศบาลซึ่งจะเป็นรูปแบบที่เหมือนกันทั่วประเทศ มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมด

ต่อมากระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปรับแก้จากร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับผ่านความเห็นชอบของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทย (สปท.) วันที่ 22 สิงหาคม 2561 และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เปิดรับฟังความเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 โดยกำหนดแนวทางโครงสร้างเดิมคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหมู่บ้านละ 1 คน มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแต่การยกฐานะยังไม่ได้รับความเห็นชอบ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นภาพฝันของแผนการพัฒนาประเทศ ที่จะกำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องทำตาม เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจ

พอเพียง" หรือตามคติพจน์ "มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน" โดยมีระยะเวลาบังคับนานถึง 20 ปี ตั้งแต่ปี 2561-2580

ตามร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ฉบับสรุปย่อ ที่เผยแพร่ต่อประชาชน มีการแบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 6 ด้าน คือ

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

คำว่า "ยุทธศาสตร์ชาติ" ถูกพูดถึงบ่อยครั้งในยุครัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จนกระทั่งยุทธศาสตร์ชาติถูกเขียนขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65

จากมาตรา 65 นี้เอง ทำให้ต้องออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เรียกว่า "พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560" เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการจัดทำด้วยยุทธศาสตร์ชาติของจริง เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานของยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยงานราชการต่าง ๆ

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจึงเป็นคำถามสำหรับกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าจะแก้ปัญหาความแตกต่างด้านกายภาพของแต่ละพื้นที่อย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากปฏิรูปแล้ว การปฏิรูปดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ว่าด้วยการปฏิรูปการเมือง การปกครอง การบริหารให้มีการกระจายอำนาจของท้องถิ่นที่ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นและพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริงหรือไม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา
3. เพื่อกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีเป้าหมายการพัฒนา คือ มีการปฏิรูปการเมือง การปกครอง การบริหารให้มีการกระจายอำนาจ ภารกิจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นโดยแท้จริงให้สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นและพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง

1.2 ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

1.4 ศึกษาเนื้อหาการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรปกครองท้องถิ่นของไทยในประเด็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล

2. ขอบเขตด้านประชากร

ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน 10 - 15 คน ได้แก่

2.1 ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ

2.2 ผู้เชี่ยวชาญด้านสายงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 นักกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study)

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำราและเอกสารต่าง ๆ จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ห้องสมุดวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ห้องสมุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หอสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน 10 - 15 คน ได้แก่

- ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ

- ผู้เชี่ยวชาญด้านสายงานการปกครองส่วนท้องถิ่น

- ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- นักกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) หลังจากนี้รวบรวมข้อมูลได้แล้วจาก ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

3. การนำเสนอข้อมูล นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์นำเสนอแนวทางการขับเคลื่อนจากการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา
3. ทำให้ทราบแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

คำจำกัดความ

แนวทางการขับเคลื่อน	หมายถึง	การปฏิบัติสนับสนุน และช่วยเหลือ ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด
ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หมายถึง	เป็นประมวลกฎหมายที่รวมพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล และสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปัจจุบันหลายฉบับเข้าไว้ด้วยกัน

ยุทธศาสตร์ชาติ

หมายถึง

แผนทิศทางของประเทศที่จะกำหนดกรอบและ
แนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาค
ส่วนต้องทำตาม มีระยะบังคับใช้ 20 ปี

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในบทที่ 2 จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยจะครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหัวข้อการศึกษา ดังนี้

1. ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่
2. ทฤษฎีที่ใช้ในการขับเคลื่อนระบบราชการ
3. แนวคิดการขับเคลื่อนระบบราชการ
4. แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารความต่อเนื่อง
6. แนวคิดด้านการติดตามและประเมินผล
7. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
8. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
9. การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
10. แนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศไทย (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี)
11. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)
12. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่น
13. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
14. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
15. กรอบแนวคิดวิจัย
16. สรุป

ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่

แนวความคิดในการพัฒนาทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่ เป็นผลมาจากการนำเอาแนวความคิดทางด้านชีววิทยามาใช้ โดยอุปมาว่า โครงสร้างของสังคมเป็นเสมือนร่างกายที่ประกอบไปด้วยเซลล์ต่างๆ และมองว่า หน้าที่ของสังคมก็คือ การทำหน้าที่ของอวัยวะส่วนต่างๆ ของร่างกาย โดยแต่ละส่วนจะช่วยเหลือและเกื้อกูลซึ่งกันและกันเพื่อให้ระบบทั้งระบบมีชีวิตดำรงอยู่ได้

Robert K. Merton (ค.ศ. 1910 – 2003) ได้จำแนกหน้าที่ทางสังคม ดังนี้ หน้าที่หลัก (Manifest) หน้าที่รอง (Latent) หน้าที่ที่ไม่พึงปรารถนา (Dysfunctional) หน้าที่ของบาง

โครงสร้างของสังคมอาจมีประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ แต่ขณะเดียวกันคนบางส่วนอาจได้รับประโยชน์เพียงน้อยนิดหรืออาจไม่ได้รับผลประโยชน์เลย ซึ่งรวมไปถึงอาจจะมีคนบางกลุ่มหรือบางส่วนของสังคมได้รับผลเสียจากการทำงานของโครงสร้างสังคมนั้นก็ได้

Emile Durkheim (ค.ศ. 1858 – 1917) มีแนวความคิดว่า หน้าที่ของสังคม คือ ส่วนที่สนับสนุนให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Alfred Reginald, Radcliffe – Brown (ค.ศ. 1881 – 1951) กับ Bronislaw Malinowski (ค.ศ. 1884 – 1942) ที่มองว่าหน้าที่ทางสังคมเป็นส่วนสนับสนุนให้โครงสร้างสังคมคงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะสังคมมีกระบวนการทางสังคมที่ทำให้สังคมเกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น บรรทัดฐาน ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม และประเพณี เป็นต้น

Talcott Parsons (ค.ศ. 1902 – 1979) มีแนวความคิดว่า สังคมเป็นระบบหนึ่งที่มีส่วนต่างๆ (Part) มีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ที่คงที่ของแต่ละส่วนจะเป็นปัจจัยทำให้ระบบสังคมเกิดความสมดุล (Equilibrium) ส่วนในด้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดจากความสมดุลถูกทำลายลง เพราะองค์ประกอบของสังคมคือ บุคลิกภาพ (Personality) อินทรีย์ (Organism) และวัฒนธรรม (Culture) เกิดความแตกร้าง โดยมีสาเหตุมาจากทั้งสาเหตุภายนอก ระบบสังคม เช่น การเกิดสงคราม การแพร่กระจายของวัฒนธรรม เป็นต้น และสาเหตุจากภายใน ระบบสังคมที่เกิดจากความตึงเครียด (Strain) เพราะความสัมพันธ์ของโครงสร้างบางหน่วย (Unit) หรือหลายๆ หน่วย ทำงานไม่ประสานกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจะเป็นสาเหตุทำให้ส่วนอื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งระบบก็ได้ Parson เน้นความสำคัญของวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึง ความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคม คือ ตัวยึดเหนี่ยวให้สังคมมีการรวมตัวเข้าด้วยกันและเป็นตัวต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคม

ทฤษฎีที่ใช้ในการขับเคลื่อนระบบราชการ

1. ทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

โลกปัจจุบันอยู่ในยุคความเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีในทุก ๆ ด้านแต่ละวันมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศได้ย่นโลกให้เล็กลง การติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สามารถทำได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดด้วยเวลาเพียงเสี้ยววินาที เท่านั้น กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อให้เกิดความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ด้านบริหารองค์การจากเดิมไปสู่กระบวนการทัศน์ใหม่ซึ่งการบริหารการเปลี่ยนแปลงมีองค์ประกอบ ดังนี้

1.1 การเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Change)

การยอมรับการเปลี่ยนแปลงเป็นประเด็นที่สำคัญเพราะปัจจุบันองค์การต้องดำเนินการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เป็นพลวัตมากขึ้น การแข่งขันรุนแรงขึ้น และความต้องการทางสังคมจะเพิ่มขึ้นอย่างมากด้วย (Robbins, 1994 p. 261) กล่าวว่า เมื่อคลื่นลมแรง คือ สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีความไม่แน่นอนและเป็นพลวัตผู้บริหารต้องมีความคล่องตัวพร้อมปรับตัวให้สามารถรับการ

เปลี่ยนแปลงและปรับวิกฤติให้เป็นโอกาสเพื่อให้องค์กรเติบโตได้ในทุกสถานการณ์ซึ่งการเปลี่ยนแปลงองค์กรนั้นหมายถึง การเปลี่ยนแปลงคน (People) โครงสร้าง (Structure) และเทคโนโลยี (Technology) ผู้บริหารต้องเป็นผู้จัดการกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประกอบด้วย

1.1.1 ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพตลาดหรือการแข่งขัน กฎระเบียบทางราชการ เทคโนโลยี ตลาดแรงงาน เศรษฐกิจโลก การเมืองโลก และการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการจัดการ โดยเฉพาะด้านการบริหารบุคคล เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา

1.1.2 ปัจจัยภายใน ได้แก่ การดำเนินงานภายในองค์กร คือต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากการมีกลยุทธ์ใหม่ ๆ พนักงานขององค์กรที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านอายุ ระดับการศึกษา ทักษะ ประสบการณ์ รวมถึงการนำเครื่องจักรใหม่ ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการผลิต การใช้แรงงานต้นทุนการผลิต เป็นต้น

1.2 การจัดการความเปลี่ยนแปลง (Managing Change)

Schermhorn, (2005 p. 473) ให้ความหมายการบริหารการเปลี่ยนแปลงจะมุ่งที่เป้าหมายหลัก 5 ประการ คือ

1.2.1 เปลี่ยนแปลงลักษณะการทำงานของพนักงาน ซึ่งหมายรวมถึง พันธกิจ เป้าหมายกลยุทธ์ขององค์กร ตลอดจนการออกแบบการทำงานใหม่

1.2.2 บุคลากรทัศนคติและความสามารถของพนักงาน ระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรที่สนับสนุนการทำงานของพนักงาน

1.2.3 วัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม แนวปฏิบัติที่นำไปสู่พฤติกรรมใหม่ที่พึงประสงค์ของพนักงานแต่ละคน และการทำงานเป็นทีม

1.2.4 เทคโนโลยีระบบการทำงานและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้สนับสนุนระบบการทำงานในองค์กร

1.2.5 โครงสร้างองค์การสายการบังคับบัญชาและการสื่อสารในองค์กร Robbins & Coulter (2008 p. 164 - 165) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงองค์กรนั้นมีรูปแบบที่สำคัญ 3 ส่วนด้วยกัน คือ

1.2.5.1 การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยภายในซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้างองค์การ เช่น ความชำนาญ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การจัดฝ่ายและแผนกงาน การจัดสายบังคับบัญชา หรือช่วงการบังคับบัญชาใหม่ การปรับเปลี่ยนระดับ การรวมอำนาจ การจัดระเบียบงานการออกแบบงานใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างโดยรวมทั้งหมดขององค์การ

1.2.5.2 การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกระบวนการทำงานวิธีการทำงาน รวมทั้งการนำเครื่องจักร เครื่องมือใหม่ ๆ ที่ทันสมัยและอัตโนมัติมาแทนที่เครื่องจักรเดิมและให้การควบคุมโดยคอมพิวเตอร์แทนการใช้พนักงาน เป็นต้น

1.2.5.3 การเปลี่ยนแปลงคนซึ่งผู้บริหารจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนพนักงานในด้านต่าง ๆ เช่น ทัศนคติความคาดหวัง การรับรู้และพฤติกรรมเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

Daft (2008 p. 348 - 357) กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การมักจะเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีหรือระบบผลิต
2. การเปลี่ยนแปลงผลผลิต
3. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
4. การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมหรือคน

1.3 ลักษณะการบริหารการเปลี่ยนแปลงและทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงองค์กร

การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกองค์การอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารจัดการองค์การต่างเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การและภายในองค์การ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชาต่อความรับผิดชอบของผู้บริหารและพนักงานในองค์การ และต่อการสื่อสารในองค์การ การเปลี่ยนแปลงจะประสบความสำเร็จได้นั้นมีองค์ประกอบดังนี้ คือ (Daft 1992 p. 254 - 255)

1.3.1 ความต้องการการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการที่องค์การและสมาชิกในองค์การไม่พอใจกับสภาพต่าง ๆ ที่เป็นอยู่เช่นผลงานขององค์การไม่เป็นที่พอใจ

1.3.2 แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงในข้อแรก

1.3.3 การยอมรับที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งผู้บริหารและพนักงานต้องสอดคล้องและไปด้วยกัน

1.3.4 การดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องนำแนวคิดใหม่วิธีการใหม่รวมถึงเครื่องมืออุปกรณ์ใหม่และพฤติกรรมการทำงานใหม่มาสู่พนักงานเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงสู่ภาพปฏิบัติ

1.3.5 การจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านเวลาและทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ เช่น คน วัสดุ อุปกรณ์ ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้เกิดความสำเร็จนั้นเป็นความท้าทายของผู้นำองค์การ สิ่งสำคัญในการเปลี่ยนแปลงคือ การที่ผู้นำสามารถกระตุ้นให้สมาชิกในองค์การยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อความสำเร็จขององค์การ

สรุปแนวโน้มของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์กรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. ด้านโครงสร้าง (Structure) มีลักษณะเปลี่ยนไปเป็นแนวนอนมากขึ้น เกิดรูปแบบโครงสร้างใหม่ ๆ มีการเน้นการใช้ทีมงานและองค์การแบบไร้พรมแดน

2. องค์ประกอบของประชากร (Demographic) ประกอบด้วยคนทำงานที่มาจกต่างวัฒนธรรมมากขึ้น ช่องว่างระหว่างวัยของพนักงานเท่ากับพนักงานใหม่เพิ่มขึ้น

3. เกิดจริยธรรมใหม่ของการทำงาน (New Work Ethic) โดยความจงรักภักดีต่อองค์การของพนักงานจะลดลงเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านค่านิยมในการทำงานมากขึ้น

4. การเรียนรู้และองค์ความรู้ (Learning and Knowledge) องค์กรจะมีพนักงานที่เป็นผู้มีความรู้สูงและมีความรู้สูงขึ้นไปเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่ทุกคนต้องเรียนรู้ตลอดเวลาเพื่อสามารถเท่าทันการเปลี่ยนแปลง

5. เทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศ (Technology and to information) มีเทคโนโลยีทรงประสิทธิภาพเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเกิดวิธีการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงและการใช้สารสนเทศร่วมกันได้รวดเร็วมากขึ้น

6. เน้นเรื่องความยืดหยุ่น (Emphasis on flexibility) กล่าวคือ องค์กรต้องมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นพร้อมที่จะปรับตัวได้อย่างรวดเร็วพนักงานขององค์กรต้องมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นได้สูงเช่นกัน

7. ต้องพร้อมเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Fast-paced change) อันเนื่องมาจากภาวะไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กรซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้

2. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ความหมายของคำว่า “นโยบาย” (Policy) และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) มีหลากหลายต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของแต่ละบุคคลแต่โดยส่วนมากแล้วก็หมายถึง สิ่งเดียวกันในที่นี้ทั้งความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า นโยบาย (น.) หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ป.นย + อุปาย).(ราชบัณฑิตยสถาน, 2542 : 422) นั่นคือคำว่านโยบายมาจากคำ “นย + อุปาย” นย-, นยชน. คำความที่สื่อให้เข้าใจเอาเอง. (ป.ส.). ซึ่งคงหมายถึงแนวทางนั่นเอง (อมรรักษาสัตย์, มิถุนายน 2520) ดังนั้น นย + อุปาย ก็คืออุปายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง “อุปายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมแล้ว”

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ได้ศึกษาความหมายของคำว่านโยบายจากตำราทางรัฐศาสตร์และสาธาณบริหารศาสตร์และได้นิยามความหมายของนโยบายไว้ว่าเป็น “แนวการดำเนินงาน (course of action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้หลาย ๆ หนทางและกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนและข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2522 : 57)

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ผู้ริเริ่มการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายซึ่งเรียกว่า “นโยบายศาสตร์” (Policy Sciences) (Danniel Lerner and Harold D. Lasswell, 1951) เมื่อกว่า 35 ปี มาแล้วได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบาย” ร่วมกับอับราฮัมแคปแลน (Abraham Kaplan) ว่า “นโยบายหมายถึงแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมายคุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ” (Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan 1970 p.71) ความหมายนี้แสดงให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นการงดการกระทำ (inaction) แต่ก็มีอิทธิพลหรือผลกระทบทำนองเดียวกันกับการเลือกแบบแรกและถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้

โทมัส ดาย (Thomas Dye 1981 p. 1) กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ”

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky 1970 p. 1) ได้ให้ความหมายในแง่พฤติกรรมคล้ายกับตายแต่มุ่งพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลที่มีส่วนในด้านนี้โดยตรง โดยกล่าวว่า

“นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเป็นต้นว่าบริหารสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชนการแสดงออกในทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองแบบอื่น ๆ”

เจมส์อี. แอนเดอร์สัน (James E. Anderson 1979 p. 3) ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ว่า “คือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นโดยมีเจตนาเพื่อแก้ปัญหา” ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับความคิดของวิลเลียม ชิฟฟิน (William Siffin) และอมร รักษาสัตย์ ที่ว่านโยบายนั้น คือการสนองตอบต่อปัญหาต่างๆ (อมร รักษาสัตย์, มิถุนายน 2520)

เดวิท อีสตัน (David Easton 1960 p. 129) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายของรัฐว่าเป็น “การจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีผลบังคับตามกฎหมาย (authoritative allocation of values) และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนร่วมซึ่งเป็นการเน้นเรื่องการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีผลบังคับตามกฎหมายที่ว่าผลบังคับตามกฎหมายหมายความว่า หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะมีผลและความเสียหายที่ว่าจะมีส่วนร่วมนั้นได้แก่ การที่รัฐบาลจะทำการเลือกกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามค่านิยมและความเชื่อของตน ทั้งนี้ก็เพื่อส่วนรวม ความหมายนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับนโยบายของรัฐในความหมายมอร์ตัน ครอลล์ (Morton Kroll 1969 p. 9) ที่ว่า “นโยบายของรัฐนั้นได้แก่ โครงร่างแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติของรัฐบาล เท่าที่ได้สำรวจความหมายในทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะนั้นเน้นเฉพาะนโยบายของภาครัฐบาลซึ่งบ่งบอกถึงแนวทางในการ ปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้มีขึ้นโดยบ่งถึงเป้าหมาย (และ / หรือปัญหาในสังคม) และวิธีการเพื่อให้บรรลุผลทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ แก่สังคมส่วนรวม ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นการกำหนดขอบเขตของรัฐบาลและเขตแดนของหน่วยราชการและองค์การสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ในสังกัดภาครัฐบาล

2.2. ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ บางความหมายก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน บางความหมายก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันบ้าง ยกตัวอย่างดังนี้

Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn (1975 p. 447) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ

Jeffrey L. Pressman & A. Widavsky (2539 p. 282) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

Walter Williams (1975 p. 531 - 566) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสิ้นความสามารถขององค์การในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง ๆ และพยายามกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

วเรช จันทรศร (2539 : 297) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาเกี่ยวกับองค์การที่รับผิดชอบว่า สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แคไหน เพียงใด

สมพิศ สุขแสน (2551 : 99) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายว่าจะสามารถ ใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ เพียงใด

สรุปได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายแห่งรัฐ มาดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของแผนงาน และโครงการ หรือในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ คณะรัฐมนตรี เป็นต้น

2.3 ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ความสำคัญของบริบทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ ดังนี้ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549 : 398 - 413)

2.3.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการนโยบาย ตามทัศนะของ ดรอร์ (Dror) เพราะเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้นโยบายดำเนินไปครบวงจรไม่หยุดชะงัก

2.3.2 นโยบายสาธารณะใดก็ตาม ถึงแม้ว่าเราจะกำหนดไว้ดีตามหลักเหตุผล แต่ถ้าหากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไร้คุณค่า หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วล้มเหลว นอกจากจะเกิดความเสียหายต่อประชาชน ยังเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และอาจส่งผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย

2.3.3 เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาลให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

2.3.4 เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.5 เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายการเมือง ที่แน่ใจว่า นโยบายของตนจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายข้าราชการประจำอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่ความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์

2.3.6 ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จ ผู้ตัดสินใจนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับ และความศรัทธาจากประชาชน และอาจกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ เดียวกันกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหา ก็ได้รับการแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนอง ความต้องการของกลุ่มตน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจ ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

2.3.7 ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ไม่เกิดความสูญเสียเปล่าในด้านการลงทุน ทรัพยากรในที่นี่รวมถึง บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานทั้งหมด

2.3.8 การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้านำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ในทางตรงข้ามถ้านำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว ย่อมหมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างแน่นอน ปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไข สูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา

3. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory)

ตามทฤษฎีอาชญาวิทยาแนวคิดและขอบเขตปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and Social Control) หมายถึง การควบคุมพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การกระทำผิดด้วยลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมทางสังคมมี 3 ประการ (อารีรัตน์ เลหาพล, 2559 : 3)

3.1 รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร มิได้รวมถึงกฎหมายเอกชนอันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในฐานะเท่าเทียมกัน

3.2 รัฐเป็นผู้ได้รับอำนาจมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3.3 การบังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม (Justice Under Law) ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเด็ดฉันทิโดยสิ้นเชิงเพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมเป็นไปตามความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะควบคุมการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคม

ทฤษฎีย่อย ๆ ภายใต้ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายมีอยู่ 2 แนวทฤษฎี ได้แก่ แนวทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมและแนวทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม

1. การบังคับใช้กฎหมายกับการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมโดยมุ่งจะควบคุมระงับและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลักคดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญาตามทฤษฎีนี้จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอไม่หยุดชะงักโดยมีกระบวนการกั้นกรอง (Screening Process) ในแต่ละขั้นตอนและเป็นการปฏิบัติงานประจำซึ่งจะเริ่มตั้งแต่การสืบสวนก่อนทำการจับกุม การจับกุม การสอบสวน ภายหลังการจับกุม การเตรียมคดีเพื่อฟ้องร้องยังศาล การพิจารณาคดีและการพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดและการปลดปล่อยจำเลย ดังนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาในการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีความรวดเร็วและแน่นอน ฉะนั้น เมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้วทฤษฎีนี้ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อน จากนั้น จึงจะดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ตามทฤษฎีนี้การค้นหา

ข้อเท็จจริงในชั้นศาลมีอยู่น้อยมาก เนื่องจากเน้นการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ชั้นตอนต้น ๆ ของกระบวนการยุติธรรมอันได้แก่ตำรวจและอัยการอันทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อยโดยเร็วและจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้ต้องหา มีพยานหลักฐานแน่นแฟ้นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

2. การบังคับใช้กฎหมายกับกระบวนการยุติธรรม (Due Process) การบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีนี้ยึดกฎหมายเป็นหลักการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมโดยจะมีอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ต้องหาถูกส่งผ่านไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างสะดวกทฤษฎีนี้ไม่เห็นพ้องด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการของทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายขั้นต้นและเห็นว่าต้องจัดให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการก่อน การดำเนินการนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผยในศาลสถิตยุติธรรมทฤษฎีนี้จึงถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิดเท่านั้นแต่เขาจะมีความผิดก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่าเขามีความผิดจริงนอกจากนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขาอย่างครบถ้วนแล้ว และทฤษฎีนี้ยอมรับว่ามีแต่องค์คณะผู้พิพากษาที่เป็นกลางและไม่ลำเอียงเท่านั้นที่จะเชื่อถือได้สำหรับการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นศาลอีกเช่นกันที่จะคอยทบทวนวิธีการที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายขั้นต้นสืบเสาะมาเองว่าได้มาโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ซึ่ง ศาลจะแสดงถึงข้อผิดพลาดเหล่านี้ให้แก่ประชาชนได้รับทราบตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าแนวทฤษฎีทั้งสองมีวิธีปฏิบัติ (Procedures) ในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันกล่าว คือทฤษฎีแรกเน้นความมีประสิทธิภาพความรวดเร็วและแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นเนื่องจากทฤษฎีนี้ต้องการผลสำเร็จที่รวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมายจึงอาจจะกระทบสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายด้วยทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรมให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้นเป็นภารกิจของรัฐการค้นหาคความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดจึงเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหารซึ่งอาศัยบทบัญญัติของฝ่ายบริหารเป็นข้อผูกมัดในการใช้อำนาจของตนเองแต่สำหรับทฤษฎีที่สองจะเน้นการบังคับใช้ในด้านของตัวบทกฎหมายโดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบในอุดมคติ (Ideal Type) ที่นักนิติศาสตร์แสวงหา

สรุปได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่าง ๆ ก็มีได้บังคับใช้กฎหมายตามแนวความคิดของทฤษฎีหนึ่งในสองทฤษฎีนั้นอย่างเฉพาะเจาะจงแต่ มักจะใช้ทฤษฎีทั้งสองอย่างผสมผสานกันโดยคำนึงถึงสภาพการกระทำผิดในสังคมเป็นหลักสังคมใดที่มีปัญหาอาชญากรรมรุนแรงก็มักจะใช้ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมเป็นหลักและเสริมด้วยกระบวนการยุติธรรมในขณะเดียวกันสังคมที่มีการควบคุมอาชญากรรมอย่างดีมีปัญหอาชญากรรมน้อยก็มักจะใช้ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมนำหน้าและตามด้วยทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (อารีรัตน์ เลหาพล, 2559 : 4)

แนวคิดการขับเคลื่อนระบบราชการ

1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวความคิดนี้บางครั้งก็มีผู้เรียกว่า แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี แนวความคิดนี้ได้รับการผลักดันจากธนาคารโลก (World Bank) ในการมุ่งเน้นให้ระบบการบริหารงานของราชการได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนยังผลให้ประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ ซึ่งสาระสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย

1.1 ความรับผิดชอบต่อสังคมและการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา (Accountability)

1.2 ความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการบริหารจัดการทุกขั้นตอน

1.3 การกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็วความคล่องตัวในการบริหารงานทุกระดับ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติของภาครัฐ

1.4 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนรับผิดชอบตนเองมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

1.5 การมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงานภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และเกิดลักษณะการทำงานสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) คือ มีทั้งลักษณะการสั่งการจากเบื้องบน (Top-Down) และการนำเสนอจากระดับล่างไปสู่ระดับบน (Bottom-Up) ซึ่งจะทำให้เกิดความคิดเชิงสร้างสรรค์หรือนวัตกรรมใหม่ๆ เกิดขึ้นในหน่วยงานได้

1.6 หลักนิติธรรม (Legal Framework) การบริหารโดยยึดหลักที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและองค์กรได้

1.7 การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ข้าราชการจะต้องมีทัศนคติว่าผู้มาขอรับบริการเปรียบเสมือนลูกค้า ต้องยึดประชาชนหรือผู้มาขอรับบริการมากกว่าที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา

1.8 หลักจริยธรรม (Ethics) องค์กรที่บุคลากรทุกระดับในองค์กรเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาบุคคลภายนอก

2. ความสำคัญของการขับเคลื่อนระบบราชการ

การเปลี่ยนแปลงของโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสแห่งประชาธิปไตยทำให้บทบาทของภาคประชาชนมีบทบาทต่อการบริหารงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ระบบราชการไทยต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อเป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ

2.1 เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

2.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

2.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

2.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

2.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

2.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

3. กฎหมายที่สำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการ

3.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนด ขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนอง
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผล

การปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

3.3 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิมซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้าเพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่าง ๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกันและจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้วจะมีผลทำให้แนวทางความรับผิดชอบต่อ

ส่วนราชการต่าง ๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในระยะต่อไปให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง ดังต่อไปนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 6/1. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. กระทรวงคมนาคม
- 8/1. กระทรวงดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
10. * (ยกเลิก)
11. กระทรวงพลังงาน
12. กระทรวงพาณิชย์
13. กระทรวงมหาดไทย
14. กระทรวงยุติธรรม
15. กระทรวงแรงงาน
16. กระทรวงวัฒนธรรม
17. ** (ยกเลิก)
18. กระทรวงศึกษาธิการ
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม

* กระทรวงกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

** กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนในภาพรวมของประเทศ โดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและวางแผนคือรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนเหล่านี้ไปปฏิบัติคือ กระทรวงต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคเป็นการจัดการปกครองและบริหารภายใต้หน่วยงานของส่วนกลาง โดยการมอบอำนาจให้ข้าราชการหรือผู้แทนของหน่วยงานตนไปปฏิบัติงานในพื้นที่

ส่วนภูมิภาค ในขณะที่ส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองที่ส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครอง และการบริหารให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ได้รับผิดชอบบริหารปกครองพื้นที่ของตนโดยแบ่งตามเขตพื้นที่

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและ การคลัง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ ให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่นและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 5.2 กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2549 ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรและรายได้ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด ดังนั้น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีการนำแผนงานและโครงการที่กำหนดไปปฏิบัติตามให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด โดยมีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาชน

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดและนำเสนอประชาชนก่อนการเลือกตั้ง ตลอดทั้งที่ได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นก่อนที่ผู้บริหารจะเริ่มปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือแผนงานในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ คือ แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ซึ่งเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี และจะนำไปสู่กระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

การวางแผนการพัฒนาจึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากแผนการพัฒนาเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงและมุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยง และส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด

นอกจากนี้ภายใต้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นยังทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ได้เห็นข้อเด่น ข้อดี โอกาสและข้อจำกัดของท้องถิ่นในการพัฒนาอย่างมีเป้าหมาย มีช่องทางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและครอบคลุม สามารถกำหนดกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและลงมือทำงานร่วมกันได้ สามารถวางแผนจัดการกับทรัพยากรหรือทุนในท้องถิ่นทั้งทุนบุคคลและทุนสังคมที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น อีกทั้งยังสามารถรับผลประโยชน์ร่วมกันได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีเอื้ออาทรต่อกัน ปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมที่ดีให้กับท้องถิ่น และท้ายที่สุดสามารถหาภาคีแนวร่วมในการทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

แผนพัฒนาท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่กล่าวถึงข้างต้นได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญดังนี้

1. แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายความว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าและให้หมายรวมถึง การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น

การแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นและปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย แผนพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุป การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุและแนวทางในการที่จะทำ ให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

2. แผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนกำหนดกรอบระยะเวลา พ.ศ. 2561 - 2564 โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยมีหลักคิดที่ว่าภายใต้แผนพัฒนาท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งจะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุด นอกจากนี้ แผนพัฒนาท้องถิ่น ยังเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/ กิจกรรมจากแผนพัฒนาท้องถิ่นในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากแผนพัฒนาท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังได้กำหนดให้มีแผนการดำเนินงาน ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ที่ดำเนินการ ทำให้แนวทางในการดำเนินงานในปีงบประมาณนั้น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในการปฏิบัติมากขึ้นมีการประสานและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานและการจำแนกรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนงาน/โครงการอีกทั้งในแผนปฏิบัติการจะทำให้การติดตามประเมินผลเมื่อสิ้นปีมีความสะดวกมากขึ้นด้วย

ถึงแม้ว่าการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินตามแผน แต่ยังคงต้องอยู่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบจากรัฐบาลและประชาชน

นอกจากนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน

1. องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ สรุปได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนา ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด

3. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการต่างๆ ของภาครัฐได้เข้ามามีข้อมูลข่าวสาร มีโอกาสมาแสดงความคิดเห็น แสดงความห่วงกังวลต่อแนวทางการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการตัดสินใจของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูลร่วมตัดสินใจ รับฟังการตัดสินใจ ให้การปรึกษาหารือ และร่วมกันประเมินผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นพื้นฐานในวิถีทางประชาธิปไตย ทั้งนี้การมีส่วนร่วมยังรวมถึงการมาร่วมกันคิด ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชน ร่วมออกแบบอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชนเอง โดยผู้ที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องหรือเข้ามามีส่วนร่วมคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ รวมถึงกลุ่มคนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรทางสังคมของพลเมืองที่เรียกว่าภาคประชาสังคม (Civil Society) เช่น กลุ่ม ชมรม องค์กรสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ

การดำเนินการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายประชาชน โดยผู้บริหารท้องถิ่นควรสนับสนุนให้มีการทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกหมู่บ้าน โดยการให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนการจัดเวทีประชาคมอย่างสร้างสรรค์ และพิจารณานำโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการร่วมกับชุมชน หรือโครงการหรือกิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของชุมชน มาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

ในขณะที่ภาคประชาชนควรเข้าร่วมการประชุมประชาคมอย่างสร้างสรรค์ทุกครั้งที่มีการจัดประชุมประชาคม เพื่อทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือแผนอื่น ๆ ซึ่งกรณีเทศบาล องค์การบริหาร

ส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้จัดทำและทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม ก่อนปีงบประมาณถัดไป และกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จัดทำหรือทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน ก่อนปีงบประมาณถัดไป

ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารความต่อเนื่อง

Business Continuity Management (BCM) เป็นกระบวนการบริหารจัดการแบบองค์รวม (Holistic Management Process) ที่เป็นระบบทำให้องค์กรสามารถกำหนดปัจจัยเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวว่ามีผลเสียหายต่อองค์กร มากน้อยเพียงใด ในทางทฤษฎีเรียกว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบของปัจจัยเสี่ยงและเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ต่อธุรกิจ หรือ Business Impact Analysis (BIA) และดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ในการทำให้องค์กรสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ในภาวะฉุกเฉินตลอดจนลดผลกระทบจากการที่ระบบไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพถูกต้องตามหลักวิชาการ

วัตถุประสงค์การบริหารความต่อเนื่อง

เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการความต่อเนื่องสำหรับผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้

เพื่อคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพในชีวิตของพนักงานและองค์กรเมื่อเกิดอุบัติเหตุเป็นอันดับแรก

เพื่อจำกัดความเสียหายหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กรให้น้อยที่สุดจากการหยุดชะงักหรือการเกิดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น

แนวคิดด้านการติดตามและประเมินผล

เนื่องด้วยการติดตามและประเมินผลโครงการเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการพัฒนา

1. การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น คือ การประเมินว่ามีการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติอย่างแท้จริงเพียงใด และได้ผลเป็นอย่างไร เพื่อที่จะสามารถวัดความสัมฤทธิ์ผลของแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ ในขณะเดียวกันก็สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้เป็นสมมติฐานในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นฉบับต่อไปได้ ดังนั้น การที่จะประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในภาพรวมได้ จำเป็นต้องประเมินผลการปฏิบัติในแต่ละแนวทางการพัฒนาก่อนเพื่อนำไปสู่การวัดความสำเร็จของแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนาเป็นไปในแนวทางใด บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและตอบสนองต่อวิสัยทัศน์หรือไม่ ดังนั้น ในขั้นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงอันจะนำมาสู่ทสรุป ที่ไม่บิดเบือนจากผลการปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้น

2. แนวทางและวิธีการขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.1 การติดตาม (Monitoring)

การติดตามนั้น จะทำให้เราทราบได้ว่าขณะนี้ได้มีการได้มีการปฏิบัติตามแผนพัฒนาท้องถิ่นถึงระยะใดแล้ว ซึ่งเทคนิคอย่างง่ายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามได้ เช่น Gant Chart ที่จะทำให้หน่วยงานสามารถติดตามได้ว่าการดำเนินการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นมีการดำเนินการในช่วงใด ตรงกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ แผนปฏิบัติการก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามผลการดำเนินงานดังกล่าวมาแล้ว

2.2 การประเมินผล (Evaluation)

การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria) และตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินเพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นระบบ มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ โดยประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ ใน 2 ระดับ คือเกณฑ์การประเมินหน่วยงาน และเกณฑ์การประเมินโครงการ

3. เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลหน่วยงาน

ประกอบด้วย 7 เกณฑ์ 22 ตัวชี้วัด ดังนี้

3.1 เกณฑ์สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Achievement)

เป็นการประเมินความสำเร็จโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยเป็นการประเมินผลขององค์กร 2 ส่วน คือ ผลในภาพรวมและระดับปฏิบัติการ ผลการดำเนินงานจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบอย่างกว้างขวาง อย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ และมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนอาจเป็นทุกไตรมาส หรือผลการดำเนินงานประจำปีสัมฤทธิ์ผลรวมถึงการดำเนินงานที่มุ่งการบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ ผลผลิต (Outputs) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

3.1.1 ผลผลิตในภาพรวม (Overall Outputs) เป็นการประเมินผลผลิตเทียบกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายรวมขององค์กร ในสายตาของสมาชิกขององค์กรและประชาชนผู้รับบริการ การประเมินผลดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) และมีปฏิสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมของภายนอกองค์กร

3.1.2 ผลผลิตระดับปฏิบัติการ (Operation Outputs) เป็นการประเมินผลโดยพิจารณาระดับการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ โดยอาจพิจารณาจากผลผลิตต่อหน่วยกำลังคน ระดับการบริการต่อหน่วยเวลา สัดส่วนของต้นทุนและผลตอบแทน สถานภาพทางการเงิน สินทรัพย์และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทน (Non - Performing loan) คุณภาพของผลผลิตและบริการสาธารณะ ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรขององค์กร การประหยัดพลังงานและการรักษา สภาวะแวดล้อม

3.2 เกณฑ์ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

3.2.1 การเข้าถึง เน้นความสำคัญในเรื่องโอกาสของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับบริการสาธารณะ

3.2.2 การจัดสรรทรัพยากร พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน

3.2.3 การกระจายผลประโยชน์ เน้นความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์หรือผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในสังคม

3.2.4 ความเสมอภาค เน้นความเป็นธรรมเพื่อให้หลักประกันเรื่องสิทธิและโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะโดยปราศจากอคติ ไม่แบ่งแยกกลุ่ม

3.3 เกณฑ์ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ

3.3.1 สมรรถนะของหน่วยงาน เป็นตัวชี้วัดความสามารถในการให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

3.3.2 ความทั่วถึงและเพียงพอ พิจารณาถึงความครอบคลุม ความเพียงพอ และความครบถ้วนของการให้บริการทั้งในด้านกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการและระยะเวลาที่บริการ

3.3.3 ความถี่ในการให้บริการ เป็นตัวชี้วัดระดับการบริการต่อหน่วยเวลาว่ามีความสม่ำเสมอต่อภารกิจนั้นหรือไม่

3.3.4 ประสิทธิภาพการให้บริการ เป็นการชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่มุ่งเน้นการบริการที่รวดเร็ว ทันเวลา มีการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานการบริการไว้เป็นแนวทาง

3.4 เกณฑ์ความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ

3.4.1 พันธกิจต่อสังคม เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงภารกิจของหน่วยงานที่มีต่อสังคม พิจารณาได้จากวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนงานของหน่วยงาน

3.4.2 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย

3.4.3 การให้หลักประกันความเสี่ยง เป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญเพื่อให้หลักประกันว่า ประชาชนผู้รับบริการจะได้รับความคุ้มครอง หรือการชดเชยจากหน่วยงานหากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

3.4.4. การยอมรับข้อผิดพลาด เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะยอมรับต่อสาธารณชนในกรณีเกิดความผิดพลาดในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน

3.5 เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

3.5.1 การกำหนดประเด็นปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหาที่มาจากประชาชนผู้รับบริการ และมีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ

3.5.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นตัวชี้ถึงระบบเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการ

3.5.3 มาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดถึงความพร้อมในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนผู้รับบริการที่มีทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งเปิดกว้างให้สาธารณชนได้รับทราบและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

3.5.4 ความรวดเร็วในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดการตอบสนองในการแก้ไขปัญหา การให้ความสำคัญและการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ไม่ละเลยเพิกเฉยต่อปัญหา

3.6 เกณฑ์ความพึงพอใจของลูกค้า

ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ประการ คือ

3.6.1 ระดับความพึงพอใจ เป็นตัวชี้วัดความเห็นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพการปฏิบัติงาน

3.6.2 การยอมรับหรือคัดค้าน เป็นตัวชี้วัดระดับการยอมรับมาตรการนโยบายของหน่วยงานซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนการยอมรับหรือคัดค้าน เนื่องมาจากผลกระทบของนโยบายของหน่วยงาน

3.7 เกณฑ์ผลเสียหายต่อสังคม

ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

3.7.1 ผลกระทบภายนอก เป็นตัวชี้วัดว่า หน่วยงานก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งสร้างความเสียหายจากการดำเนินงานแก่ประชาชนหรือไม่ โดยอาจวัดจากขนาดและความถี่จากความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การก่อสร้างถนนขวางทางน้ำไหลหลากทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมใหญ่

3.7.2 ต้นทุนทางสังคม เป็นตัวชี้วัดผลเสียหายที่สังคมต้องแบกรับ เช่น ค่าใช้จ่ายในพื้นที่บูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น

เกณฑ์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานจะเป็นการพิจารณาเกณฑ์รวม (Multiple Criteria and Indicators) และสามารถใช้เป็นกรอบหรือเครื่องมือในการประเมินผลลัพธ์สุดท้ายและผลกระทบในการดำเนินงานในภาพรวม เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับระดับการบรรลุผล และการสนองตอบความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย สำหรับค่าตัวแปร (Attributes) อาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงาน

ตารางที่ 2.1 เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผล

เกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ตัวอย่างกรอบตัวแปร (Attributes)
1. สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> ● ผลผลิต ● ผลลัพธ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ผลต่างระหว่างเป้าหมายกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม	<ul style="list-style-type: none"> ● การเข้าถึง ● การจัดสรรทรัพยากร ● การกระจายผลประโยชน์ ● ความเสมอภาค 	<ul style="list-style-type: none"> - ปริมาณและคุณภาพทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรต่อคน - ผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มเป้าหมายได้รับในแต่ละครั้ง - การไม่เลือกปฏิบัติและ/หรือการเลือกปฏิบัติที่เป็นคุณ
3. ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> ● สมรรถนะของหน่วยงาน ● ความทั่วถึงและเพียงพอ ● ความถี่ในการให้บริการ ● ประสิทธิภาพการให้บริการ 	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่เป้าหมายและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการ - จำนวนครั้งในการให้บริการ - ผลลัพธ์เทียบกับปัจจัยนำเข้า
4. ความรับผิดชอบของหน่วยงาน	<ul style="list-style-type: none"> ● พันธกิจต่อสังคม ● ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ● การให้หลักประกันความเสี่ยง ● การยอมรับข้อผิดพลาด 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดลำดับความสำคัญ - ภารกิจหลักและภารกิจรอง - การตัดสินใจที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อ
5. การสนองตอบความต้องการของประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> ● การกำหนดประเด็นปัญหา ● การรับฟังความคิดเห็น ● มาตรการ/กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา ● ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> - ระดับการมีส่วนร่วม - การปรึกษาหารือ - การสำรวจความต้องการ
6. ความพึงพอใจของประชากร กลุ่มเป้าหมาย	<ul style="list-style-type: none"> ● ระดับความพึงพอใจ ● การยอมรับ/คัดค้าน 	<ul style="list-style-type: none"> - สัดส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่พอใจหรือไม่พอใจ - ความคาดหวัง - ผลสะท้อนกลับ
7. ผลเสียหายต่อสังคม	<ul style="list-style-type: none"> ● ผลกระทบภายนอก (ทางบวกและทางลบ) ● ต้นทุนทางสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ - ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม - ค่าเสียโอกาส - ความขัดแย้งทางสังคม

ที่มา : รายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รอบเดือนเมษายน พ.ศ. 2560 (ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 ถึง มีนาคม พ.ศ. 2560) ของ เทศบาลเมืองกะทู้

4. เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ จำเป็นต้องมีเกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือกำหนดกรอบทิศทางในการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการ ประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ 8 เกณฑ์ด้วยกัน คือ

4.1 เกณฑ์ความก้าวหน้า (Progress)

เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบผลของการดำเนินกิจกรรมกับเป้าหมายที่กำหนดตามแผนการประเมินความก้าวหน้าที่จะตอบคำถามว่า การดำเนินกิจกรรมตามโครงการ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ เป็นไปตามกรอบเวลาหรือไม่และประสบกับปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

4.1.1 ผลผลิตเทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลา เป็นการดูสัดส่วนของผลผลิต (Outputs) ของโครงการว่าบรรลุเป้าหมายอย่างน้อยเพียงใด อาทิ ความยาวของถนนที่สร้างได้ จำนวนแหล่งน้ำขนาดย่อยเพื่อการเกษตร สัดส่วนปริมาณภารงานการก่อสร้าง เทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลาที่กำหนด

4.1.2 จำนวนกิจกรรมแล้วเสร็จ เนื่องจากโครงการประกอบด้วยชุดกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดความก้าวหน้า โดยพิจารณาจำนวนกิจกรรมและประเภทของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ทั้งกิจกรรมหลัก กิจกรรมพื้นฐาน กิจกรรมรอง และกิจกรรมเสริม ในช่วงระยะเวลา อาจเป็นสัปดาห์ เดือน ไตรมาส หรือระยะของโครงการ (Phase)

4.1.3 ทรัพยากรที่ใช้ไปในช่วงเวลา เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของการใช้ทรัพยากรในโครงการ ซึ่งครอบคลุมด้านงบประมาณโครงการ ได้แก่ งบประมาณที่ใช้ไป งบประมาณที่อยู่ระหว่างผูกพัน เงินงวดและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการ และอัตราการใช้บุคลากรสัมพันธ์กับเวลาในรูปของคน - วัน (Man - Day) หรือ คน - เดือน (Man - Month)

4.1.4 ระยะเวลาที่ใช้ไป เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าเพื่อดูว่าใช้เวลาไปเท่าใดแล้ว และเหลือระยะเวลาอีกเท่าใดจึงจะครบกำหนดแล้วเสร็จ โดยจะสามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินและควบคุมกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายด้านเวลา และเพื่อทราบถึงระยะเวลาที่ต้องใช้จริงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวม

4.2 เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency)

การประเมินประสิทธิภาพเป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้กับทรัพยากรที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ทรัพยากรที่ใช้นอกจากงบประมาณแล้ว ยังหมายรวมถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางการจัดการ และเวลาที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

4.2.1 สัดส่วนผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการเงินของโครงการเพื่อให้ได้ผลผลิตที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมประโยชน์ ลดค่าใช้จ่ายและประหยัดต้นทุนการผลิต

4.2.2 ผลผลิตต่อกำลังคน เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตต่อบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่โครงการ ซึ่งนอกจากจะเป็นตัวชี้วัดถึงประสิทธิภาพแล้ว การดำเนินงานยังแสดงถึงสมรรถนะและศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในการดำเนินโครงการ และจะเป็นแนวทางในการปรับขนาดกำลังคนที่เหมาะสมในการดำเนินกิจกรรม และการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในระยะยาวอีกด้วย

4.2.3 ผลผลิตต่อหน่วยเวลา เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตในช่วงเวลา อาทิ จำนวนครัวเรือนที่ได้รับการอบรมอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรต่อเดือน จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน ต่อตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในแต่ละปี จำนวนผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับการส่งเสริม การลงทุนในแต่ละช่วงไตรมาส

4.2.4 การประหยัดทรัพยากรการจัดการ เป็นตัวชี้วัดความสามารถของโครงการในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหารจัดการ อาทิ การปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการดำเนินโครงการ การลดขั้นตอนการปฏิบัติซึ่งส่งผลต่อการลดค่าใช้จ่ายของโครงการการประหยัด ค่าพลังงาน และค่าสาธารณูปโภคคิดเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม

4.3 เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness)

การประเมินประสิทธิผล เป็นเกณฑ์พิจารณาระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ เฉพาะด้าน โดยดูจากผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของประชากรกลุ่มเป้าหมาย ตามโครงการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

4.3.1 ระดับการบรรลุเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัดว่าโครงการบรรลุเป้าหมายด้านใดบ้าง และการบรรลุเป้าหมายส่งผลต่อประชากรเป้าหมายอย่างไร โดยสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงในเชิง ปริมาณและคุณภาพของประชากรเป้าหมาย อาทิ การบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม

4.3.2 ระดับการมีส่วนร่วม เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จโดยให้ความสำคัญกับมิติ การมีส่วนร่วม โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลต่อ ระดับความสำเร็จมากน้อยเพียงไร และโครงการจะปรับปรุงส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างไร ระดับ การมีส่วนร่วมสามารถวัดจากจำนวนประชากร ความถี่ระดับและกิจกรรม ซึ่งครอบคลุมการร่วม ตัดสินใจ วางแผนและติดตามผล

4.3.3 ระดับความพึงพอใจ เป็นเกณฑ์วัดระดับการยอมรับ โดยอาจพิจารณาจาก สัดส่วนของประชากรเป้าหมายที่พึงพอใจกับบริการของรัฐ สัดส่วนของครัวเรือนที่พอใจการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการ ระดับความพึงพอใจในมาตรการตามโครงการ

4.3.4 ความเสี่ยงของโครงการ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลเพื่อดูว่าโครงการมีความเสี่ยง ในการบรรลุเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่งหรือเป้าหมายรวมของโครงการหรือไม่ ซึ่งค่าความเสี่ยงจะ ประเมินจากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมของโครงการ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและ สิ่งแวดล้อม ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

4.4 เกณฑ์ผลกระทบ (Impacts)

เป็นการพิจารณาผลกระทบโดยรวมต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย ชุมชน สังคม และหน่วยงานในภาพรวม เป็นผลกระทบระยะยาว ผลกระทบอาจมีทั้งที่มุ่งหวัง (Intended Impacts) และผลกระทบที่ไม่ได้มุ่งหวัง (Unintended Impacts) ซึ่งอาจเป็นผลด้านบวกหรือด้านลบ ก็ได้ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ

4.4.1 คุณภาพชีวิต เป็นตัวชี้วัดผลกระทบต่อการพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิต ของประชากรกลุ่มเป้าหมาย อาทิ รายได้ ความเป็นอยู่ โอกาสทางการศึกษา การมีงานทำ สุขอนามัย

สภาพแวดล้อมของครัวเรือนชุมชน โดยสามารถวัดจากสัดส่วนครัวเรือนหรือประชากรที่ได้รับบริการ จากโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดี หรือมาตรฐานการดำรงชีพ

4.4.2 ทักษะคติและความเข้าใจ เป็นตัวชี้วัดผลกระทบโดยมุ่งเรื่องทัศนคติ และความเข้าใจของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อโครงการ โดยสามารถวัดระดับ (Scale) ทั้งเชิงบวก และลบต่อตัวโครงการเอง โดยเฉพาะวัตถุประสงค์และมาตรการนโยบายผลประโยชน์ของโครงการ ความพึงพอใจในการรับบริการ และทัศนคติต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่โครงการ

4.4.3 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เป็นตัวชี้วัดผลกระทบโดยให้ความสำคัญ เรื่องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย โดยเปรียบเทียบระยะก่อนและหลังมีโครงการ อาทิ สัดส่วนของครัวเรือนที่ยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่รักษาสิ่งแวดล้อม จำนวนเกษตรกรที่ทำการเกษตรแบบธรรมชาติมากยิ่งขึ้น การใช้รถยนต์โดยเคารถพกฎจราจรมากขึ้น การออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น และลดละพฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียง การลดพฤติกรรมการประพุดมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่

4.5 เกณฑ์ความสอดคล้อง (Relevance)

เกณฑ์การประเมินความสอดคล้องมุ่งพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของโครงการ สอดคล้องกับความต้องการหรือสามารถแก้ไขปัญหาตามที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการ ประเมินความต้องการที่แท้จริง ตลอดจนจะต้องตอบคำถามด้วยว่า แนวทางและกลยุทธ์ที่ใช้ในการ ดำเนินงานสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นจริงได้หรือไม่ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

4.5.1 ประเด็นปัญหาหลัก ซึ่งพิจารณาจากจำนวนเรื่องหรือประเด็นปัญหาและ อุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งที่ได้รับการแก้ไขแล้วและที่ยังไม่สามารถแก้ไข รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญ ของปัญหาตามความเร่งด่วน ตามความรุนแรงของปัญหา

4.5.2 มาตรการหรือกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา เป็นตัวชี้วัดความสอดคล้อง กับการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยสามารถดูได้จากมาตรการที่ผู้บริหาร โครงการ นำมาใช้ตลอดช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการ และความสอดคล้องกับปัญหาหลัก

4.5.3 ความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชากรกลุ่มเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัด ถึงความต้องการของผู้รับบริการในการแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ อาทิ ค่าจ้างเรียน ข้อร้องทุกข์ ให้แก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการ ดำเนินโครงการ หรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการซึ่งจะเป็นตัวชี้ความสอดคล้องในการ ดำเนินโครงการและสนองตอบต่อความต้องการของประชากรเป้าหมาย

4.6 เกณฑ์ความยั่งยืน (Sustainability)

เป็นเกณฑ์การพิจารณาที่สืบเนื่องมาจากความสอดคล้อง โดยพิจารณาระดับ ความต่อเนื่องของกิจกรรมว่าจะสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่มีการใช้งบประมาณจากภายนอก โครงการ ความสามารถในการเลี้ยงตัวเองได้ นอกจากนี้ยังหมายถึงรวมถึงความสามารถในการขยาย กิจกรรมไปยังพื้นที่แห่งใหม่ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

4.6.1 ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ (Economic Viability) เกี่ยวข้องกับการจัดการ ทรัพยากรทางการเงินของโครงการ อาทิ จำนวนงบประมาณของโครงการ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ภาระผูกพัน สัดส่วนค่าใช้จ่ายเทียบกับผลผลิตที่ได้ ปริมาณเงินทุนสำรอง แหล่งสนับสนุนงบประมาณ ปริมาณงบประมาณหรือเงินทุนหมุนเวียน จำนวน และขนาดกองทุนดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความอยู่รอดทางเศรษฐกิจของโครงการ

4.6.2 สมรรถนะด้านสถาบัน (Institutional Capacity) เป็นตัวชี้วัดความสามารถของหน่วยงานในการบริหารโครงการ การพัฒนาองค์กรประชาชน การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับการมีส่วนร่วมของประชากรกลุ่มเป้าหมายในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผนงาน และบริหารโครงการ และการปรับปรุงระเบียบวิธีการปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินโครงการ

4.6.3 ความเป็นไปได้ในการขยายผล เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืนโดยพิจารณาความสามารถในพึ่งตัวเอง โอกาสและช่องทางในการขยายผลการดำเนินโครงการกรณีโครงการประสบผลสำเร็จด้วยดี ทั้งการขยายผลตามแนวราบ กล่าวคือ การเพิ่มกิจกรรมโครงการ การเพิ่มจำนวนประชากรเป้าหมาย การขยายกำลังผลิตของโครงการเดิมและการขยายผลในแนวดิ่ง ได้แก่ การขยายพื้นที่โครงการ การขยายเครือข่ายโครงการออกไปทั่วภูมิภาค และการยกระดับโครงการเป็นระดับชาติ

4.7 เกณฑ์ความเป็นธรรม (Equity)

เป็นเกณฑ์ที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยยึดหลักการว่าประชากรกลุ่มเป้าหมายจะได้รับหลักประกันเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความทั่วถึง ในการรับบริการ การจัดสรรคุณค่า (Values) และการกระจายผลตอบแทนที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ

4.7.1 ความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มอาชีพ เป็นตัวชี้วัดความเป็นธรรมโดยให้ความสำคัญทุกกลุ่มย่อย ในสังคม อาทิ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำแก่กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มอาชีพอื่น การจัดหาตำแหน่งให้กับผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้าง มาตรการลดผลกระทบทางสังคม ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่จัดให้แก่ประชากรทุกสาขาอาชีพ

4.7.2 ความเป็นธรรมระหว่างเพศ เป็นตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญเรื่องความเป็นธรรมระหว่างเพศ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญมากขึ้นในการประเมินโครงการพัฒนา โดยดูว่าการดำเนินโครงการให้ความเสมอภาคระหว่างเพศ หรือมีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ (Gender Discrimination) หรือไม่ โดยสามารถพิจารณาเรื่องความเท่าเทียมในโอกาส บทบาทระหว่างหญิง/ชาย การปฏิบัติที่เคารพสิทธิของสตรี

4.7.3 ความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น (Intergenerational Equity) เป็นตัวชี้วัดที่เน้นความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น ระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคต (Future Generation) ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดหาพลังงาน โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคม โดยคำนึงถึงชนรุ่นอนาคตซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการดำเนินโครงการในปัจจุบัน

4.8 เกณฑ์ความเสียหายของโครงการ (Externalities)

เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการประเมินโครงการเพื่อเป็นหลักประกันว่า การดำเนินโครงการจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบด้านลบต่อสังคม หรือชุมชน ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

4.8.1 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นตัวชี้วัดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินโครงการ โดยเป็นการวัดและประเมินเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริงกับการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment – EIA) ในช่วงก่อนทำโครงการ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับผิดชอบและมีการชดเชยความเสียหายจากผลกระทบในลักษณะที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงให้กับสังคม และเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้อนุมัติและผู้ดำเนินโครงการ

4.8.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เป็นตัวชี้วัดผลกระทบหรือความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ ในลักษณะของผลกระทบภายนอก (Externalities) ซึ่งสร้างภาระให้กับประชาชนและชุมชนโดยรอบที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนทางสังคม (Social Costs) ที่ต้องเสียไป อาทิ พื้นที่การเกษตรที่ถูกรบกวนเสียหายจากโครงการสร้างเขื่อน

4.8.3 ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นตัวชี้วัดความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินโครงการและส่งผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน อาทิ การดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การสูญเสียโครงสร้าง แบบแผนและวิถีการดำเนินชีวิตที่ดี ความเสื่อมถอยของขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ความเชื่อ ความเอื้ออาทร ความร่วมมือและความช่วยเหลือเกื้อกูลของชุมชนดั้งเดิม

เกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้น สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลโครงการ ซึ่งครอบคลุมมิติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม มิติด้านการบริหารจัดการ มิติด้านทรัพยากร และมิติ ด้านสิ่งแวดล้อม เกณฑ์และตัวชี้วัด จะเป็นประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลโครงการ ในลักษณะที่เป็นพลวัต ในทุกขั้นตอนของกระบวนการโครงการ เพื่อวัดถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการ โดยกำหนดและวัดตัวแปรเฉพาะเพื่อประมวลเป็นตัวชี้วัดรวม (Composite Indicators) ของแต่ละโครงการต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ซูวงค์ ฉายะบุตร (2539) ได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน และจะต่างคือ จำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) (1951 : p.101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) (1957 : p.87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตากู (Haris G. Montagu) (1984 : p.574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีมิล เจ. ซัดดี (Emile J. Sady) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 4)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 2)

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ (William A. Robson, 1953 : p.574)

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และตามเหตุผลดังกล่าว

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมีเช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวัง ทุกปีจะมี “ลาถอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง อันเป็นผล ทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2528 : 3-4) ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการค้ำประกัน

ระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมากและมีมานาน ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางออก สอนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ ฯลฯ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารงานในส่วนกลางของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ การปรับปรุงการบริหารราชการในต่างประเทศ และการกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ขึ้นมาดูแลระบบราชการทั้งระบบ

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญคือ การจัดโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรมใหม่ ตามกลุ่มภารกิจ เพื่อลดความซ้ำซ้อน และให้เกิดเอกภาพคล่องตัวในการบริหารงาน โดยแบ่งออกเป็น 20 กระทรวง 142 กรม โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ทำการปรับโครงสร้างใหม่ ประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (อนุชา โมกขเวส, 2546 : 26 – 27)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ รับผิดชอบการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริการสิ่งที่เป็นสาธารณะในท้องถิ่นของตน ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 5 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 249

ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

มาตรา 250

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่ และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการ มอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น มากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือ มอบหมาย ให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็มิได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบ ภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจ ดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของ ประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึง ความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

มาตรา 251

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถ พัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา 252

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง
ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการ
มีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และ
วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้อง
คำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
ด้วย

มาตรา 253

ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนใน
ท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 254

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอ
ข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศไทย (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี)

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ มีเป้าหมายให้ "ประเทศไทย
มั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติ
ยั่งยืน" โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ"ประชารัฐ" ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง เน้นรักษาบ้านเมืองให้เกิดความสงบสุข ป้องกันแก้ไข
ปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาและเสริมสร้างทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง โดยร่วมมือ
กับประเทศอาเซียน เพื่อให้ไทยอยู่ดี กินดี มีความสุขติด 1 ใน 10 อันดับแรกของโลก บ้านเมืองมี
ความมั่นคงและปลอดภัยในทุกด้าน ทุกระดับ ด้วยกลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับ
ส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตร
ประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินการของ
ยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่นๆ ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เน้นให้ประเทศไทยมี
ความสามารถในการแข่งขัน เป็นมหาอำนาจทางการเกษตร บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1)
"ต่อยอดอดีต" จากอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติ
ที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและ
นวัตกรรม ให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจ และสังคมโลกสมัยใหม่ (2) "ปรับปัจจุบัน" เพื่อปูทางสู่
อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและ
ขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อ

การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต และ (3) "สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต" ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่และรูปแบบธุรกิจ

เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด เป็นแม่เหล็กการท่องเที่ยวระดับโลกมีการคมนาคมที่พาคนไทยเชื่อมไปทั่วโลก โดยมีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และคนไทยมีรายได้ต่อหัวเพิ่มมากขึ้น

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ คนไทยทุกคนได้รับการพัฒนาในทุกมิติ ทุกช่วงวัย ในสภาพแวดล้อมที่ดีตลอดช่วงชีวิต ให้เป็นคนดีเก่ง และมีคุณภาพ มีจิตสำนึก ร่วมกันในการสร้างสังคมที่น่าอยู่ มีสุขภาวะที่ดี ทั้งด้านกาย ใจ และสติปัญญา รวมทั้งได้รับการเสริมสร้างศักยภาพทางกีฬา ปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม ด้วยการร่วมมือกันของครอบครัว ชุมชน ศาสนา การศึกษา และสื่อ ปฏิรูปวิธีการเรียนรู้ ตระหนักถึงความสามารถที่หลากหลายและแตกต่างกันของทุกคน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรมและนักคิด มีสัมมาชีพตามความถนัดของตน

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มความเสมอภาคระหว่างคนรวยและคนจน โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการ และสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง โดยคนไทยทุกคนมีโอกาสได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ดึงพลังทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนพัฒนาประเทศโดยการสนับสนุนการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถในการพัฒนา ฟังพาและจัดการตัวเองได้ ทั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่รายได้ของกลุ่มคนรวยสุดและกลุ่มคนจนสุดต่างกันไม่เกิน 15 เท่า และมีจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางพัฒนาความเจริญไม่น้อยกว่า 15 จังหวัด เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นยุทธศาสตร์ที่มีหัวใจสำคัญ คือ "เติบโต สมดุล ยั่งยืน" และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน บนพื้นฐานการเติบโตร่วมกันบนความ "สมดุล" ของเศรษฐกิจสีเขียว สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ที่นำสู่ความยั่งยืน เพื่อคนรุ่นใหม่ต่อไปอย่างแท้จริง ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นภายใต้เป้าหมาย การอนุรักษ์ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก และฟื้นฟู นั้นหมายความว่า เราจะได้สูดอากาศที่ดีต่อร่างกายมากขึ้น

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ให้ความสำคัญกับการให้บริการด้วยหลัก "ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม" ที่ยึดความต้องการของประชาชน ด้วยความสะดวกรวดเร็ว ทันสมัย จากบุคลากรภาครัฐที่ทำงานเพื่อประชาชน ยึดมั่นในคุณธรรมซื่อสัตย์ สุจริต ปลอดคอร์รัปชัน รวมทั้งปรับภาครัฐให้เป็นระบบดิจิทัล เปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกัน เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญในส่วนของการปรับกฎหมายให้มีเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นสากล และไม่เลือกปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

1. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการยกร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปี โดยกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายและยุทธศาสตร์ ดังนี้

วิสัยทัศน์

“ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

เป้าหมาย

1. ความมั่นคง

1.1 การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอก ประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครัวเรือน และปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง

1.2 ประเทศมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ที่เข้มแข็ง เป็นศูนย์กลางและที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน ระบบการเมืองมีความมั่นคง เป็นกลไกที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล

1.3 สังคมมีความปรองดองและความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศชุมชน มีความเข้มแข็ง ครอบคลุมมีความอบอุ่น

1.4 ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคงพอเพียงกับการดำรงชีวิต มีที่อยู่อาศัย และความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

1.5 ฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงของอาหาร พลังงาน และน้ำ

2. ความมั่งคั่ง

2.1 ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ยกกระดับเป็นประเทศในกลุ่มรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

2.2 เศรษฐกิจมีความสามารถในการแข่งขันสูง สามารถสร้างรายได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ สร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคต และเป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้าการลงทุนและการทำธุรกิจ มีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาค และระดับโลก เกิดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าอย่างมีพลัง

2.3 ความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาคอนอย่างต่อเนือง ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. ความยั่งยืน

3.1 การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่ไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินพอดีไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศน์

3.2 การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับกฎระเบียบ ของประชาคมโลก ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

3.3 ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อสร้างความปรองดองสมานฉันท์
2. เพื่อเพิ่มกระจายโอกาสและคุณภาพการให้บริการของรัฐอย่างทั่วถึง เท่าเทียม เป็นธรรม
3. เพื่อลดต้นทุนให้ภาคการผลิตและบริการ
4. เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม และบริการด้วยนวัตกรรม

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) สำหรับใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศไทยในระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) มีหลักการที่สำคัญ คือ

1. ยึด “หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อให้เกิดบูรณาการการพัฒนาในทุกมิติอย่างสมเหตุสมผล มีความพอประมาณ และมีระบบภูมิคุ้มกันและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาคน มีความเป็นคนที่สมบูรณ์ สังคมไทยเป็นสังคมคุณภาพ มีที่ยืนและเปิดโอกาสให้กับทุกคนในสังคมได้ดำเนินชีวิตที่ดี มีความสุข และอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

2. ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มุ่งสร้างคุณภาพชีวิต และสุขภาวะที่ดี สำหรับคนไทยพัฒนาคนให้มีความเป็นคนที่สมบูรณ์ มีวินัย ใฝ่รู้ มีความรู้ มีทักษะ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทัศนคติที่ดี รับผิดชอบต่อสังคม มีจริยธรรมและคุณธรรม พัฒนาค้นทุกช่วงวัยและเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ รวมถึงการสร้างคนให้ใช้ประโยชน์และอยู่กับสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูล อนุรักษ์ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม

3. ยึด “วิสัยทัศน์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี” มาเป็นกรอบของวิสัยทัศน์ประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

4. ยึด “เป้าหมายอนาคตประเทศไทย ปี 2579” ที่เป็นเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี มาเป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายที่จะบรรลุใน 5 ปีแรกและเป้าหมายในระดับย่อยลงมาควบคู่กับกรอบเป้าหมายที่ยั่งยืน (SDGs)

5. ยึด “หลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม”

6. ยึด “หลักการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปี ที่ต่อยอดไปสู่ผลสัมฤทธิ์ ที่เป็นเป้าหมายระยะยาว”

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบวินัย ค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะ และมีความสุข โดยมีสุขภาพและสุขภาพที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ตลอดจนเป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต

2. เพื่อให้คนไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ผู้ด้อยโอกาสได้รับการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้

3. เพื่อให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง แข่งขันได้ มีเสถียรภาพ และมีความยั่งยืน สร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานใหม่โดยการใช้นวัตกรรมที่เข้มข้นมากขึ้น สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก และสร้างความมั่นคงทางพลังงาน อาหาร และน้ำ

4. เพื่อรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

5. เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันทสมัย และมีการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีการพัฒนา

6. เพื่อให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดยการพัฒนากลุ่มและเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาระดับฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่

7. เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยง (Connectivity) กับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประเทศไทยมีบทบาทนำและสร้างสรรค์ในด้านการค้า การบริการ และการลงทุนภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และโลก

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเทศไทยแบ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นสองระดับ (Two Tiers System) คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน เรียกว่า Prefecture เทียบเท่ากับจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งมีอยู่ 47 แห่ง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาล จำนวน 1,724 แห่ง

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองระดับมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นระดับบนเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) ผู้บริหารท้องถิ่นระดับล่างเรียกว่านายกเทศมนตรี (Mayor) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองระดับมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เดิมกฎหมายได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ชัดเจน

แต่ภายหลังได้ยกเลิกไป ในปัจจุบันจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะกำหนดให้มีจำนวนเท่าไร ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร เช่น ในท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างโยโกฮาม่า มีประชากร 3.5 ล้านคน มีจำนวนสมาชิกสภา 91 คน ส่วนเมืองเล็กๆ ที่มีประชากรประมาณ 5,000 คน มีสมาชิกสภา 15 คน

ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาได้จากรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่มีมากกว่ารายจ่ายของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมด รวมถึงตำรวจที่สังกัดอยู่กับจังหวัด ส่วนการดับเพลิง โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นก็เป็นหน้าที่ของเทศบาล ท้องถิ่นแต่ละระดับจะมีการแบ่งภารกิจกันอย่างชัดเจน แต่เทศบาลจะมีภารกิจมากกว่าและเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดประชาชน เช่น งานทะเบียน งานเก็บขยะ น้ำเสีย การประสานงานสาธารณสุข และที่สำคัญ คือ สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและเด็ก

ความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ จำนวนข้าราชการท้องถิ่นมีมากกว่าจำนวนข้าราชการส่วนกลางด้วยเช่นเดียวกัน จำนวนข้าราชการท้องถิ่นเปรียบเทียบกับกันระหว่างจังหวัดและเทศบาลมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งรวมแล้วมีถึง 2.5 ล้านคน สัดส่วนของข้าราชการท้องถิ่นที่มากที่สุดคือ ครู

1. การกระจายอำนาจในญี่ปุ่น

การกระจายอำนาจในญี่ปุ่นเริ่มต้นในปี 1995 เหตุผลหลักคือ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจมาก หากแต่ภารกิจเหล่านั้นเป็นภารกิจที่เป็นไปตามคำสั่ง ทิศทางของรัฐบาลหรือกระทรวงต่างๆ เพราะกระทรวงสามารถมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการกิจหน้าที่ตามคำสั่งได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระเท่าที่ควร ทำหน้าที่เป็นเหมือนสาขาของกระทรวงต่างๆ จุดมุ่งหมายสำคัญของการกระจายอำนาจในปี 1995 คือ ความพยายามที่จะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระที่จะริเริ่มการทำงานที่จะแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentralization Promotion Committee) ภายใต้กฎหมายการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentralization Promotion Law) ประธานกรรมการมาจากนักบริหารภาคเอกชนที่มีชื่อเสียง ซึ่งข้อเสนอจากคณะกรรมการนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายกระจายอำนาจในปี 1999 และให้มีผลบังคับใช้ในปี 2000 ถือว่าเป็นยุคใหม่ของการกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง หลักการสำคัญคือแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ จำนวน 475 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายให้อิสระแก่ท้องถิ่น (Local Autonomy Law) หัวใจสำคัญคือ การยกเลิหน้าที่ที่ถูกมอบ (Delegation) โดยส่วนราชการที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระบบการมอบอำนาจนั้น เช่น การจัดการดูแลแม่น้ำแม่จะอยู่ในพื้นที่จังหวัดแต่อำนาจอยู่ที่กระทรวงก่อสร้าง โดยกระทรวงจะมีสาขาในจังหวัดต่าง ๆ เป็นต้นดูแลผู้จัดการแม่น้ำ ซึ่งวิธีการทำงานคือสั่งให้จังหวัดหรือเทศบาลเป็นผู้ดำเนินงานแทนประหนึ่งเป็นสาขาของกระทรวง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานตามคำสั่งของกระทรวง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70 - 80 ของงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำทั้งหมด เมื่อเป็นเช่นนี้จังหวัดที่มีสถานะที่เป็นท้องถิ่น แต่งานส่วนใหญ่เป็นงานของรัฐบาลกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเชื่อฟังคำสั่งของกระทรวง แต่สัดส่วนงานของเทศบาลที่ได้รับจากส่วนกลางมีไม่มากประมาณร้อยละ 30 จะเห็นว่าก่อนการปฏิรูปการกระจาย

อำนาจยุคใหม่นั้น เทศบาลมีอิสระในการปฏิบัติงานของตนเองมากกว่าจังหวัด ลักษณะเช่นนี้จึงเกิดปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการท้องถิ่นเริ่มคุ้นเคยกับการทำงานตามคำสั่งมากกว่าการทำงานด้วยตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นนายกเทศมนตรีและข้าราชการท้องถิ่นก็เคยชินกับการรอคำสั่งจากกระทรวงและจังหวัดด้วย สถานการณ์แบบนี้รัฐบาลกลางจึงมีอำนาจในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง นอกจากการปฏิบัติตามระบบที่งานมอบหมายให้แล้ว ยังมีแนวโน้มว่าท้องถิ่นจะถูกก้าวร้าวจากส่วนกลางมากขึ้นด้วย ดังนั้น การยกเลิกระบบการมอบหมายงานออกไปเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการกระจายอำนาจในญี่ปุ่น เมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจแล้ว งานที่แต่เดิมเป็นงานในหน้าที่ของกระทรวง เช่น การจัดการแม่น้ำ ก็ถูกถ่ายโอนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงไม่มีอำนาจสั่งการแต่ให้คำปรึกษาได้ นำไปสู่การมีความเป็นอิสระมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง ถึงแม้ว่าจะมีการต่อต้านจากกระทรวงและข้าราชการเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยนโยบายที่มุ่งมั่นจะส่งเสริมกระจายอำนาจของนายกรัฐมนตรีโฮโซกาว่า ทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้จริง อีกประการคือ เรื่องการสื่อสาร การสร้างความเข้าใจระหว่างคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจกับข้าราชการในกระทรวงต่างๆ มีการประชุมร่วมกันและโต้แย้งทางความคิดกันบ่อยครั้งจนได้จุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ อีกปัจจัยหนึ่งคือ กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจได้รับการแก้ไข

2. ปัญหาของการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่น

2.1 การคลัง “ถ้าไม่มีเงินก็ไม่มีอิสระ” เรื่องที่ยากและเป็นความท้าทาย คือ การเคลื่อนย้ายเงินจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดสรรระบบภาษีใหม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังร่ำรวยจะได้รับการจัดสรรเงินภาษีมากขึ้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนได้รับการจัดสรรภาษีน้อย เกิดช่องว่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มากขึ้น จึงกลับมาทบทวนเรื่องของการปฏิรูประบบเงินอุดหนุน พยายามเปลี่ยนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนเหล่านั้น

2.2 การแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงต่างๆ ที่ยังคงมีอยู่ หลังจากที่ยกเลิกระบบการมอบอำนาจ กระทรวงก็พยายามออกกฎระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเชื่อฟังคำสั่งของกระทรวงแล้ว แต่ถ้าออกกฎระเบียบได้สำเร็จก็จะสามารถดึงอำนาจกลับมาสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีก ความท้าทาย คือ ทำอย่างไรจะหาทางป้องกันไม่ให้กระทรวงต่างๆ ทำเรื่องนี้สำเร็จ รัฐบาลก็พยายามระงับและไม่ปล่อยให้กฎระเบียบนี้ออกมามากขึ้น

2.3 การสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระภายใต้การกระจายอำนาจ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีขีดความสามารถในการดำเนินการที่เพียงพอ กระทรวงต่างๆ ก็จะเข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ ซึ่งจะกลายเป็นช่องทางให้กระทรวงกลับเข้ามาสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมักจะไม่มีปัญหาเรื่องขีดความสามารถ มักจะมีปัญหาในระดับเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลขนาดเล็กขีดความสามารถนี้หมายถึงรวมถึงความรู้ ความชำนาญ เทคโนโลยี และความแตกต่างในขีดความสามารถนี้เองที่เป็นเหตุผลสนับสนุนการควรวมมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดบริการแก่ประชาชนได้ดีขึ้น และนอกเหนือจากการจัดบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือรูปแบบการให้บริการด้วย ดังนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถบริหารจัดการเรื่องบริการสาธารณะได้ ก็จะส่งผลให้รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงการทำงาน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แม้จะมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจ แต่ก็มี ความพยายามของกระทรวงในการเข้ามาแทรกแซงในหลายเรื่องด้วยการให้คำปรึกษาแนะนำ การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จประการหนึ่ง

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านี้ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

2.4.1 การติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4.2 เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลให้มากขึ้น เพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญในการมีส่วนร่วมของ ประชาชนประสบความสำเร็จ

2.4.3 การให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเทศบาลมี หน้าที่ดูแลภารกิจจำนวนมากอาจส่งผลให้การบริการอย่างทั่วถึงและมาตรฐานลดลง ดังนั้น ประชาชน ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ในรูปขององค์กรที่ไม่แสวงกำไร หรือชุมชน เข้ามาช่วยด้วย ไม่ปล่อยให้เป็นการของเทศบาลทั้งหมด

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น (Two - Tier System) คือ อำเภอ (Kreise) ซึ่งมี 2 ลักษณะคือ อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และอำเภอซึ่งเป็นนคร (Stadtkreis) และชั้นที่สองคือ เทศบาล (Gemeinden)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมนีนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์รัฐทั่วไป อาทิเช่น ประเทศออสเตรีย ที่หน่วยขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีลักษณะภายในที่แตกต่างหลากหลายอาทิ ขนาด วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา (บางมลรัฐ 4 ปีและบางมลรัฐ 5 ปี) รวมถึงอำนาจหน้าที่ต่างๆ ซึ่งความหลากหลายดังกล่าวนี้สืบ เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละมลรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการรับรองหลักแห่งการปกครองตนเองไว้ใน กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์รัฐ โดยในมาตรา 28 (2) ของกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนต้องมีสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งโดยตรง อย่างเสรี เสมอภาค และเป็นการ ลงคะแนนลับ” ซึ่งหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนเพื่อมาบริหารจัดการ ภารกิจในท้องถิ่น

นอกเหนือจากนั้นกฎหมายพื้นฐานยังได้รับประกันอำนาจอิสระขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดย “ให้สิทธิและความรับผิดชอบในการจัดการภารกิจหน้าที่ของตนเองที่อยู่ภายใต้กรอบ

กฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ที่เป็นสิทธิความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลสหพันธรัฐและมลรัฐไม่สามารถล่วงละเมิดได้ ได้แก่

ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Personal Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือก การบรรจุ การส่งเสริม ความก้าวหน้า และการถอดถอนให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง

ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านองค์กร (Organizational Sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดองค์การบริหารของตนเอง

ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการวางแผน (Planning Sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดและวางแบบพื้นที่ของตนเอง โดยรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาเมือง (ผังการใช้ประโยชน์จากที่ดินและผังการก่อสร้าง)

ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านนิติบัญญัติ (Legislative Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการออกระเบียบของตน

ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการเงิน (Financial Sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการรายได้และรายจ่ายของตนเอง

ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการภาษีอากร (Tax Sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการขึ้นภาษี (หากสิทธินี้ไม่เคยถูกยกเลิกมาก่อนโดยกฎหมายที่สูงกว่า)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พัชรินทร์ ศิริสุข (2553) ศึกษาเรื่องการพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนสำหรับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานครการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปและกลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนและพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนสำหรับผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยใช้การวิจัยเชิงพรรณนารูปแบบผสมผสาน (Mixed Methodology) เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนที่มีแบบบริหารที่ดี (Best Practice) ของตนเอง จำนวน 17 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้คือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างและแบบวิเคราะห์เอกสาร วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถามผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 204 โรงเรียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย งานวิจัยนี้ใช้วิธีกำหนดกลยุทธ์จากตาราง TOWS Matrix โดยนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ผลการวิเคราะห์ SWOT ผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสารแผนปฏิบัติการประจำปีและผลการสังเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ตรวจสอบและประเมินกลยุทธ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่น่ากลยุทธ์ไปใช้จากผู้บริหารโรงเรียน 6 กลุ่ม เขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร จำนวน 17 คน

ผลการวิจัยพบว่า สภาพทั่วไปและกลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร มีการดำเนินงานตามองค์ประกอบการบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน 7 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยการดำเนินงานจากด้านที่มากที่สุดไปจนถึงการดำเนินงานในด้านที่น้อยที่สุด ดังนี้ 1) การกำหนดทิศทาง การเปลี่ยนแปลง 2) ปัจจัยที่สนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ 3) บทบาทหน้าที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลง 4) กลวิธีการเปลี่ยนแปลง

5) กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง 6) กระบวนการเปลี่ยนแปลง 7) การลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ส่วนสภาพการใช้กลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด กรุงเทพมหานคร เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากแบบกลยุทธ์ที่ใช้มากที่สุดไปจนถึงแบบกลยุทธ์ที่ใช้น้อยที่สุด คือ 1) กลยุทธ์แบบใช้เหตุผล 2) กลยุทธ์แบบให้เห็นคุณค่าและให้การศึกษาใหม่ 3) กลยุทธ์แบบเรียนรู้ร่วมกัน 4) กลยุทธ์แบบใช้พลังอำนาจการพัฒนากลยุทธ์การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน สำหรับผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครมี 4 กลยุทธ์ คือ 1) กลยุทธ์ร่วมคิดร่วมทำ นำสู่การปฏิบัติที่ดี 2) กลยุทธ์ประสานความคิด กำหนดทิศทางเปลี่ยนแปลง 3) กลยุทธ์พัฒนาทีมงาน เข้มแข็งเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน 4) กลยุทธ์พัฒนาความรู้ใหม่ใช้งานวิจัยเป็นฐานการเปลี่ยนแปลง

จักรกฤษณ์ คันธานนท์ (2556) ศึกษาเรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงสภาพความเป็นมาของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของ กรุงเทพมหานคร และศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของ กรุงเทพมหานคร วิเคราะห์หาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของ กรุงเทพมหานคร โดยมุ่งเน้นศึกษาการปฏิรูปด้านโครงสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

ผลจากการศึกษา พบว่าการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่มีการกำหนดโครงสร้างที่ ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครส่งผลให้การดำเนินนโยบาย ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือ ชุมชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาหรือขับเคลื่อนนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางหรือนโยบายต่าง ๆ

ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมโดยให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ระดับ (Two-Tier) ได้แก่ (1) โครงสร้างระดับบนเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” ทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาและทำ หน้าที่บริหารนโยบายประสานงานในเรื่องที่มีผลกระทบในภาพรวม (2) โครงสร้างระดับล่างเรียกว่า “นครบาล” ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบให้มากที่สุด โดยในโครงสร้างระดับบนผู้วิจัยเห็นควรให้มี “คณะกรรมการด้านการบริหารการเศรษฐกิจและสังคม ของกรุงเทพมหานคร” โดยมีที่มาจากตัวแทนภาคประชาชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามี ส่วนร่วมเพื่อทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการวางแผนในภาพรวมของ กรุงเทพมหานครในส่วนโครงสร้างระดับล่างผู้วิจัยเสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนของ การจัดตั้ง “สภาพลเมืองนครบาล” โดยมีที่มาจากตัวแทนภาคประชาชนส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินการหรือโครงการต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่นครบาลติดตามประเมินผลการทำงานและ

เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดโดยเมื่อพื้นที่นครบาลเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและมีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยก็จะส่งผลให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

วิเคราะห์ เครื่องเทศ และคณะ (2557) ได้ศึกษาโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย ซึ่งวัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษานี้ ต้องการติดตามและประเมินผลการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันว่าประสบผลสำเร็จหรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ประการใดบ้างและมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดเช่นใด การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันประกอบไปด้วย (1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281, 282, และ 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) (2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) (3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) และ (4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284, 285, 286 และ 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมถือว่าการกระจายอำนาจ 15 ปี ที่ผ่านมามีประสบผลสำเร็จมากพอสมควร แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีงานหลายส่วนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจน คือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะการบริการการศึกษาและสาธารณสุขไปทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ ก่อนปี 2540 อย่างชัดเจนโดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่แต่เดิมมักขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจากการดำเนินงานของส่วนราชการในระดับภูมิภาค เมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังยุคกระจายอำนาจการบริการสาธารณะที่จัดให้ประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลทำให้ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนกว่า 11,430 ครอบครัวยุคใหม่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริการสาธารณะหลายอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น และภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้แล้วสำหรับประชาชนในชุมชน

2. โครงการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าเดิม ก่อนสมัยการกระจายอำนาจประชาชนที่ถูกจัดอยู่ในระดับยากจน มีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากต่อบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่จัดให้โดย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต่าง ๆ สะท้อนว่าบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น (Improved Quality of Life) สามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะได้สะดวกมากขึ้น (More Accessibility) และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันลงข้อบ่งชี้ถึงผลสำเร็จ ประการต่อมาคือ การวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจของไทยให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้อย่างต่อเนื่องมาตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมาดังเช่นรัฐได้ให้การรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญมีกฎหมายประกอบอื่น ๆ ที่รองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจโดยตรงและมีแผนงานงบประมาณและระบบปฏิบัติการต่าง ๆ ที่รองรับการทำงานของท้องถิ่นอย่างชัดเจนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสถานภาพและได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทย

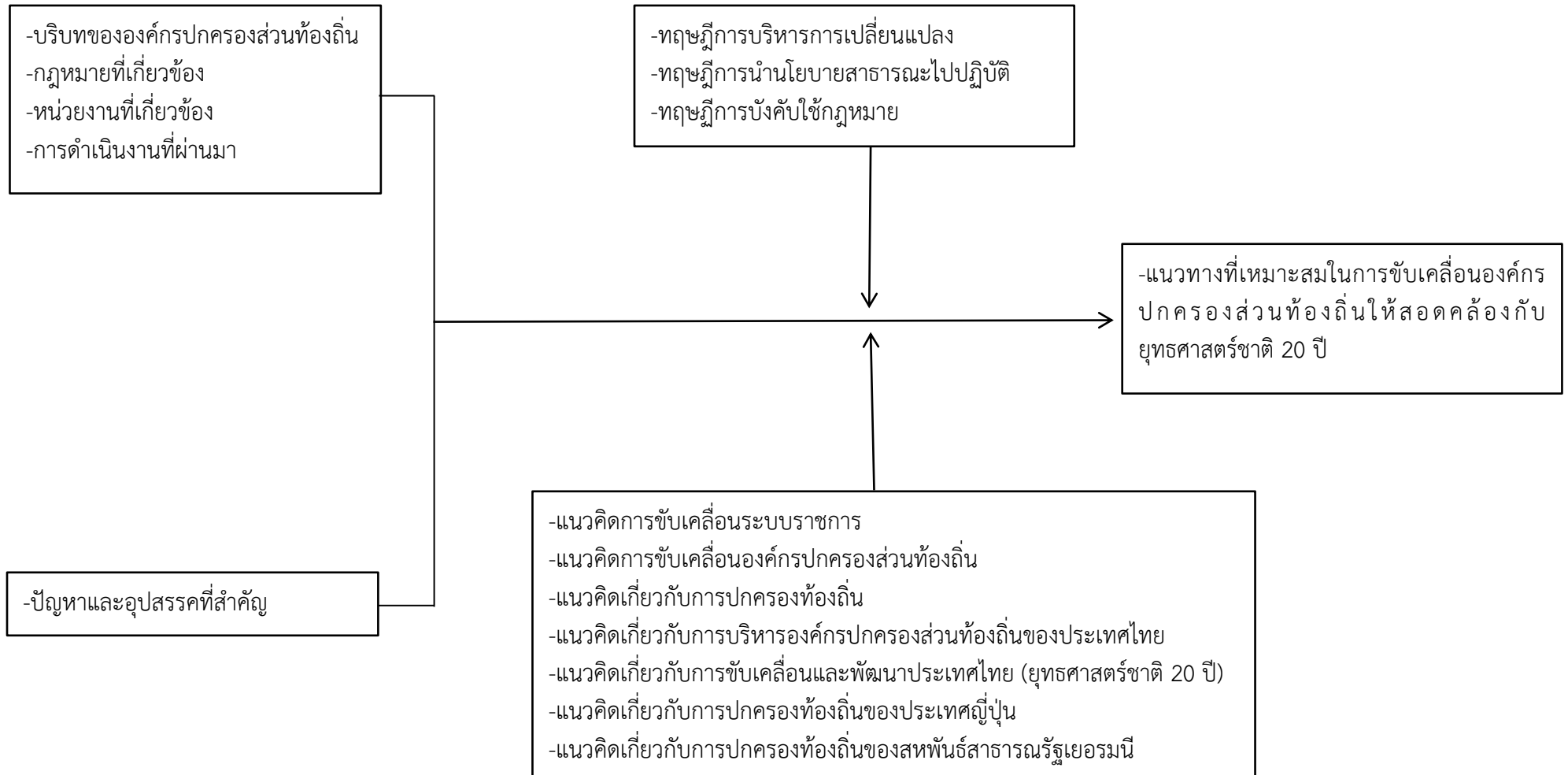
ชาติชาย คงเพชรศิษฐ์ และธีระวัฒน์ จันทิก (2559) ศึกษาเรื่อง การบริหารการเปลี่ยนแปลงหน้าที่บทบาทของภาวะผู้นำและการสื่อสารในองค์การการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบทบาทพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีงานวิจัยและรูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การกับบทบาทของภาวะผู้นำและการสื่อสารองค์การและ 2) เพื่อเสนอกรอบแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การกับบทบาทของภาวะผู้นำและการสื่อสารองค์การจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อหาองค์ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การกับบทบาทของภาวะผู้นำและการสื่อสารองค์การถือว่ามีค่าสำคัญมากสำหรับองค์การในปัจจุบันที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นองค์การจำเป็นต้องขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดเจริญเติบโตและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมั่นคงยั่งยืนเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์การและผู้เกี่ยวข้องรวมถึงได้ทราบถึงการดำเนินการในสภาพที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การและบทบาทของภาวะผู้นำและการสื่อสารองค์การซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

อโณทัย วัฒนาพร และพินสุดา วงศ์อนันต์ (2559) ได้วิจัยเรื่องรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารงาน วิจัยขั้นนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1. เพื่อศึกษาปัญหาอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาลเมืองขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2. เพื่อแสวงหาแนวทางปฏิรูปสภาพปัญหาที่ค้นพบในข้อแรกสำหรับระเบียบวิธีวิจัยผู้วิจัยได้อาศัยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพอันประกอบไปด้วย 1) การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กลุ่มเป้าหมาย (Focus group) จากประชากร 5 กลุ่มประกอบด้วย องค์กรตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกสมสัมพันธ์ ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการประจำ นักการเมืองท้องถิ่น และผู้รับเหมา ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้บริบทระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งแบบไทยภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของนักการเมืองย่อมมีผลต่อแรงจูงใจและพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารกล่าวเฉพาะพฤติกรรมการบริหาร

ของนักการเมืองแรงจูงใจในการเข้าสู่เวทีการเมืองมีผลต่อช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งปรากฏในรูปแบบการบริหารโดยยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์และความโน้มเอียงในการฉ้อราษฎร์บังหลวง พฤติกรรมทั้งสองด้านนี้ย่อมก่อผลกระทบต่อข้าราชการท้องถิ่น ส่วนท้ายที่สุดยังส่งผลกระทบต่อระบบธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประธาน สุวรรณมงคล (2559) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นไทย เป็นการศึกษาการปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาทการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นนับแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2558 (2) ศึกษาปัญหาสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นนับแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2558 (3) เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการเมืองภาคพลเมืองให้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการเมืองการบริหารท้องถิ่นระเบียบวิธีการศึกษา ได้แก่ การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักและการวิจัยเชิงปริมาณเป็นส่วนเสริมกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลและสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองและใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาและสถิติร้อยละ ผลการวิจัยพบว่าการเมืองภาคพลเมืองยังมีบทบาทจำกัดในการเมืองการบริหารท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นเป็นปัญหาทั้งเชิงนโยบายและปัญหาเชิงปฏิบัติ อันเกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในการเมืองภาคพลเมือง อาทิ การขาดนโยบายรัฐบาลที่ชัดเจนด้านการเมืองภาคพลเมือง การขาดทักษะการจัดการ การขาดผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะการปฏิรูปเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการส่งเสริม สนับสนุน ให้การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาทในการเมืองการบริหารท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อาทิ การให้รัฐบาลเสนอกฎหมายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นการเสนอจัดตั้ง “สภาพลเมือง” ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเสนอแนะและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรการบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่การส่งเสริมให้ภาคพลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

กรอบแนวคิดการวิจัย



สรุป

แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จำเป็นต้องใช้แนวคิดทฤษฎีที่หลากหลายมาวิเคราะห์ เช่น ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ จะวิเคราะห์โครงสร้างหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง จะนำมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อต้องขับเคลื่อนระบบราชการท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งในระหว่างระยะเวลาการขับเคลื่อนนี้รัฐบาลจะต้องมีนโยบายต่าง ๆ ประกาศใช้ออกมาเป็นระยะ ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม การที่จะขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น จำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ทั้งในภาพรวมและในระดับปฏิบัติการให้รอบคอบเพื่อให้แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ในการวิจัยนี้ได้นำตัวอย่างการปกครองท้องถิ่นต่างประเทศมาเป็นแบบในการศึกษาเช่น ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่มีมาก่อนหน้านี้เพื่อนำผลการศึกษานั้นมาเป็นแนวทางการวิจัยนี้ด้วย และนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

บทที่ 3

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมาย และปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินการปฏิรูป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาในบริบทของวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษา
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวัตถุประสงค์ของการ
วิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา โดยมี
ลำดับการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 2 ข้อ ดังกล่าวข้างต้น

1. สภาพทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
5. ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา
8. สรุป

สภาพทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการ
การปรับปรุงการบริหารงานในส่วนกลางของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ การปรับปรุงการบริหาร
ราชการในต่างประเทศ และการกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นมาดูแลระบบ
ราชการทั้งระบบ

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญคือ การจัด
โครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรมใหม่ ตามกลุ่มภารกิจ เพื่อลดความซ้ำซ้อน และให้เกิดเอกภาพ
คล่องตัวในการบริหารงาน โดยแบ่งออกเป็น 20 กระทรวง 142 กรม โดยกระทรวงมหาดไทยเป็น
หน่วยงานที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ทำการปรับโครงสร้างใหม่ ประกอบด้วยสำนักงาน
รัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (อนุชา โมกขเวส,
2546 : 26 – 27)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น ด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริการสิ่งที่เป็นสาธารณะในท้องถิ่นของตน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 5 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ มีเป้าหมายให้ "ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน" โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ "ประชารัฐ" ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง เน้นรักษาบ้านเมืองให้เกิดความสงบสุข ป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาและเสริมสร้างทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง โดยร่วมมือกับประเทศอาเซียน เพื่อให้ไทยอยู่ดี กินดี มีความสุขติด 1 ใน 10 อันดับแรกของโลก บ้านเมืองมีความมั่นคงและปลอดภัยในทุกด้าน ทุกระดับ ด้วยกลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินการของยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่นๆ ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เน้นให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขัน เป็นมหาอำนาจทางการเกษตร บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) "ต่อยอดอดีต" จากอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม ให้สอดรับกับบริบทของเศรษฐกิจ และสังคมโลกสมัยใหม่ (2) "ปรับปรุงปัจจุบัน" เพื่อปูทางสู่ออนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต และ (3) "สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต" ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่และรูปแบบธุรกิจ

เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด เป็นแม่เหล็กการท่องเที่ยวยกระดับโลกมีการคมนาคมที่พาคนไทยเชื่อมไปทั่วโลก โดยมีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และคนไทยมีรายได้ต่อหัวเพิ่มมากขึ้น

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ คนไทยทุกคนได้รับการพัฒนาในทุกมิติ ทุกช่วงวัย ในสภาพแวดล้อมที่ดีตลอดช่วงชีวิต ให้เป็นคนดีเก่ง และมีคุณภาพ มีจิตสำนึกร่วมกันในการสร้างสังคมที่น่าอยู่ มีสุขภาวะที่ดี ทั้งด้านกาย ใจ และสติปัญญา รวมทั้งได้รับการเสริมสร้างศักยภาพทางกีฬา ปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม ด้วยการร่วมมือกันของครอบครัว ชุมชน ศาสนา การศึกษา และสื่อ ปฏิรูปวิธีการเรียนรู้ ตระหนักถึงความสามารถที่หลากหลายและแตกต่างกันของทุกคน ภายใต้อสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรมและนักคิด มีสัมมาชีพตามความถนัดของตน

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มความเสมอภาคระหว่างคนรวยและคนจน โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง โดยคนไทยทุกคนมีโอกาสได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ดึงพลังทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนพัฒนาประเทศโดยการสนับสนุนการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถในการพัฒนา พึ่งพาและจัดการตัวเองได้ ทั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่รายได้ของกลุ่มคนรวยสุดและกลุ่มคนจนสุดต่างกันไม่เกิน 15 เท่า และมีจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางพัฒนาความเจริญไม่น้อยกว่า 15 จังหวัด เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเป็นยุทธศาสตร์ที่มีหัวใจสำคัญคือ "เติบโต สมดุล ยั่งยืน" และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงานบนพื้นฐานการเติบโตร่วมกันบนความ "สมดุล" ของเศรษฐกิจสีเขียว สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่นำสู่ความยั่งยืน เพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นภายใต้เป้าหมาย การอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก และฟื้นฟูพื้นที่พูน้นหมายความว่า เราจะได้สูดอากาศที่ดีต่อร่างกายมากขึ้น

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้ความสำคัญกับการให้บริการด้วยหลัก "ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม" ที่ยึดความต้องการของประชาชน ด้วยความสะดวกรวดเร็ว ทันสมัย จากบุคลากรภาครัฐที่ทำงานเพื่อประชาชน ยึดมั่นในคุณธรรม ซื่อสัตย์ สุจริต ปลอดคอร์รัปชัน รวมทั้งปรับภาครัฐให้เป็นระบบดิจิทัล เปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกัน เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญในส่วนของการปรับกฎหมายให้มีเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน เป็นสากล และไม่เลือกปฏิบัติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ก.ถ.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

1. จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และแผนปฏิบัติการฯ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
2. กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วยกันเอง
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

4. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และการถ่ายโอนภารกิจตาม 2, 3 และ 4

6. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจ การอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ

7. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

8. เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อคณะรัฐมนตรี

9. เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

10. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

11. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามความจำเป็น

12. เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

13. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

14. เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

15. ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) สำนักงาน ก.ถ. กระทรวงมหาดไทย

1. กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอด

ถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนด หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

4. ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหาร จัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ

1. ดำเนินการพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำประสานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

3. ดำเนินการจัดทำแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานด้านการเงินการคลังการงบประมาณการพัสดุการจัดเก็บรายได้และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงินการบัญชีและการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการบริการสาธารณสุขและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. กำหนดแนวทางวางระบบและสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

8. ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

อำนาจหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมในเขตพื้นที่จังหวัด อำนวยการประสานปฏิบัติงานและสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนอง
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่าง ๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกันและจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้วจะมีผลทำให้แนวทางการรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในระยะต่อไปให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง ดังต่อไปนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 6/1. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. กระทรวงคมนาคม
- 8/1. กระทรวงดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
10. (ยกเลิก)*
11. กระทรวงพลังงาน
12. กระทรวงพาณิชย์
13. กระทรวงมหาดไทย
14. กระทรวงยุติธรรม
15. กระทรวงแรงงาน
16. กระทรวงวัฒนธรรม

17. (ยกเลิก)**
18. กระทรวงศึกษาธิการ
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม

* กระทรวงกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

** กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ได้กำหนดองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ สรุปได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่ กำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน ตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่ จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด
3. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น มีหน้าที่ กำหนดแนวทางการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 249

ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

มาตรา 250

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมาย ให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

มาตรา 251

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา 252

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง
ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มาตรา 253

ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 254

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสภาพปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งในเรื่องของรูปแบบและโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่มีปัญหาความไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น

รากฐานดั้งเดิมของการบริหารราชการแผ่นดินเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ เนื่องจากปัญหาความมั่นคง ทำให้เกิดการรวมอำนาจด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงถูกมองว่าการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (พิมพ์ชนา ศรีบุญยพัทธ์, 2560 : 3) ตลอดเวลาการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดจากการสั่งการจากราชการส่วนกลาง ผู้แทนจากท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย ทำให้กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติออกมารัฐสามารถ เข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา (สมนึก ธนเดชากุล สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 14.30 น.) ส่งผลทำให้การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน ความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องไม่สอดคล้องกัน เพราะราชการส่วนกลางไม่ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงในท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ (พิมพ์ชนา ศรีบุญยพัทธ์, 2560 : 3) การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้แทนท้องถิ่นทำให้ผลของการปฏิรูปท้องถิ่นจะมีเพียงนักการเมือง และข้าราชการจากส่วนกลางเท่านั้น เป็นผู้ออกแบบแนวทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการปฏิรูป จึงไม่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงจนทำให้ต้องมีการปฏิรูปท้องถิ่นซ้ำแล้วซ้ำเล่า

2. การบริหารท้องถิ่นที่เน้นบทบาทข้าราชการมากเกินไป

หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ต้องให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย รัฐหรือผู้แทนของรัฐเข้าไปกำกับ ดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติโดยรวม แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต ข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุมหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหาร หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระเท่าที่ควร และผู้ที่เข้ามามุ่งเน้นแต่ตอบสนองนโยบายของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าความต้องการในท้องถิ่น (พิมพ์ชนา ศรีบุญยพรัฐ 2560 : 3) ตลอดระยะเวลาการกระจายอำนาจและการพัฒนาท้องถิ่นนับตั้งแต่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด คือ หลังการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การเมืองภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทอย่างจำกัด ในทางการเมือง เนื่องจากปัญหาทั้งเชิงนโยบายและปัญหาการปฏิบัติงาน อันเกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในการเมืองภาคพลเมือง อาทิ การขาดนโยบายรัฐบาลที่ชัดเจนด้านการเมืองภาคพลเมือง การขาดทักษะการจัดการ การขาดผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นต้น ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึง มีการเจริญเติบโตอย่างไม่สม่ำเสมอ และมีช่องว่างของสังคมสูง คือ มีการพัฒนาเฉพาะเมือง ขณะที่ชนบทกลับหดและลดความสำคัญลง ภาคอุตสาหกรรมและบริการขยายตัวใหญ่และเข้มแข็ง ขณะที่ภาคเกษตรกรรมอ่อนแอและเสียเปรียบ ทำให้คนรวยยิ่งรวยขึ้น และคนจนยิ่งจนลง (วิเชียร เจริญนนทสิทธิ์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.)

3. ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและระบบอุปถัมภ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชการส่วนภูมิภาค ไม่สามารถที่จะดำเนินการควบคุมดูแลผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับการเมือง ในระดับจังหวัดและระดับชาติ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ระบบอุปถัมภ์นั้น หยั่งรากลงไปในการเมือง และอยู่ในชีวิตประจำวันขอประชาชนมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย จึงทำให้ระบบอุปถัมภ์แทรกซึมอยู่ในระดับท้องถิ่น โดยคนที่จะอุปถัมภ์ได้นั้นต้องเป็นคนมีอำนาจ ถ้าเกิดการยุบรวมหรือการยกฐานะนั้นจะทำให้เกิดการสูญเสียอำนาจ จึงทำให้ผู้ที่สูญเสียอำนาจนั้นขัดขืน หรือไม่ยอมให้รัฐบาลทำการยกฐานะ หรือควมรวม โดยการดำเนินการยุบรวมนั้นจะต้องทำให้ผู้มีอำนาจนั้นไม่เสียหาย (สมบุรณ์ สุขสำราญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 13.30 น.) มีการเอื้อประโยชน์ทั้งส่วนตัวและพวกพ้องระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการฝ่ายประจำ ทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลให้ระบบการตรวจสอบ การสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีเกิดเรื่องร้องเรียนทำให้กระบวนการตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวดำเนินการไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ เป็นผลทำให้ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมเกิดความไม่เป็นธรรม (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ระบบอุปถัมภ์ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีความเป็นครอบครัวที่สูง ความเป็นพรรคพวกนั้นยังสูง การที่จะล้างระบบอุปถัมภ์ วัฒนธรรมองค์กรนั้น คงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากต้องใช้เวลาเป็นเวลานานพอสมควร โดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นสามารถทำเท่าที่ทำได้และต้องสามารถพิสูจน์ให้เค้าเห็นถึงว่าเป็นสิ่งที่ดี ประชาชนอยู่ดีกินดีมากขึ้น ประชาชนได้รับการตอบแทนมากขึ้น การคอร์รัปชันลดลงอย่างเป็นรูปธรรม (สมบุรณ์ สุขสำราญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 13.30 น.) กฎหมายที่มีความไม่เท่าเทียมกันและไม่ชัดเจน ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มักจะแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง โดยมีได้คำนึงถึงประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง (วัชรวิชัย สุขวัฒนาภิรมย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 14.00 น.) แม้จะมีกฎหมายการห้ามมิให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทุกประเภทเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาสาระของบทบัญญัติของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับเห็นว่า การห้ามดังกล่าวในแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กฎหมายการห้ามการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนยังคงเป็นมาตรการสำคัญ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและทำให้เกิดการเรียนรู้ในสังคมไทย โดยมีประเด็นต้องปรับปรุงคือ กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันและมีความชัดเจน โดยแก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน พิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการขัดแย้งของผลประโยชน์สำหรับผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ เพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน และความชัดเจนมากขึ้น (พิมพ์ชนา ศรีบุญยพรัฐ, 2560 : 3)

4. การถ่ายโอนและการกระจายอำนาจยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสภาพปัจจุบันยังประสบปัญหาหลายประการโดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2559 โดยพบว่า ยังคงมีปัญหาในการดำเนินการ ดังนี้ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.)

4.1 การดำเนินนโยบายกระจายอำนาจขาดความจริงจัง สาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และรัฐบาลแต่ละสมัยไม่ได้ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่มีการสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ

4.2 การจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ขาดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ส่งผลให้การกระจายอำนาจทางด้านภารกิจงบประมาณและบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2544 - 2549 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2545 - 2549 และต่อมาได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2551 - 2553 เนื่องจากในแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 กำหนดการกระจายอำนาจไว้ 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2553 และเมื่อแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 สิ้นสุดในปี พ.ศ. 2553 การจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลบางครั้งขาดความชัดเจน ปัจจุบันคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีมติให้ใช้แผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 - 2553 ไปพลางก่อน

4.3 กระบวนการถ่ายโอนดำเนินการจากบนลงสู่ล่าง โดยให้ความสำคัญแก่ส่วนราชการผู้ถ่ายโอน แต่ไม่คำนึงความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดแนวทางการถ่ายโอน โดยให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนและขั้นตอนการถ่ายโอน - รับโอน ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจมีการจัดทำบัญชีมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพจำยอมรับการถ่ายโอน ส่วนราชการไม่ได้พิจารณาถึงแผนรองรับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการประสานงานเกี่ยวกับความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบที่รับการถ่ายโอน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ไม่เท่ากัน ตลอดจนมีบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่แตกต่างกันและในแผนการถ่ายโอนดำเนินการเป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศในลักษณะปูพรมแบบเหมารวม โดยไม่ได้พิจารณาในรายละเอียดถึงความเหมาะสมของภารกิจและศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีขนาดและโครงสร้างองค์กรที่ต่างกัน นอกจากนี้ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนไม่ได้มีการติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ ขาดการจัดทำระบบฐานข้อมูลการถ่ายโอนและไม่ได้ดำเนินการในการเป็นผู้สนับสนุน การเป็นพี่เลี้ยงในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนในกระบวนการถ่ายโอน กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงทำให้ผู้กำกับดูแล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่รับทราบผลการถ่ายโอนดังกล่าว

4.4 การถ่ายโอนดำเนินการไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ส่วนราชการที่ถ่ายโอนมุ่งเน้นเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ โดยไม่คำนึงถึงการถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และการแก้ไขระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจถ่ายโอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กระบวนการถ่ายโอนขาดสภาพบังคับในการให้ส่วนราชการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ

4.5 การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ และไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจคืนส่วนราชการเดิมได้ ปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจำนวน 262 ภารกิจ ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 จำนวน 186 ภารกิจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 จำนวน 76 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 73 ของภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งหมดจำนวน 359 ภารกิจ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งความพร้อมในการรับโอนภารกิจไม่เท่ากัน และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนส่วนมากเป็นภารกิจเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งจะต้องบำรุง ดูแลรักษาและซ่อมแซม จึงเป็นภาระด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีสภาพเก่า ชำรุดเสียหาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กไม่สามารถรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวต่อจากส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องการโอนภารกิจกลับคืนส่วนราชการเดิม แต่ไม่สามารถถ่ายโอนคืนกลับได้ เนื่องจากขัดกับหลักการของแผนปฏิบัติการฯ ที่กำหนดให้ “ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล หากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อมที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ ให้ส่วนราชการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการแทนก่อน และเมื่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมและประสงค์รับถ่ายโอนภารกิจเมื่อใดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถ่ายโอนภารกิจนั้นให้แก่เทศบาลและ

องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่รับไปดำเนินการได้ทันที” ซึ่งในข้อเท็จจริงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถช่วยเหลือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างทั่วถึง

4.6 องค์กรขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพและขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ โดยมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ เป็นเครื่องมือ และมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารแผนโดยการประสานส่วนราชการต่างๆ ให้มีการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถขับเคลื่อนแผนการกระจายอำนาจให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เน้นบทบาทในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ขาดการประสานงานกับส่วนราชการ และไม่สามารถบังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามแผนได้ รวมถึงขาดแรงผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และขาดกลไกการบริหารแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ระดับจังหวัด ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขาดการประสานงาน และมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในบางภารกิจ ส่งผลให้ขาดเอกภาพในการดำเนินงาน

5. ปัญหาของร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบและมีกฎหมายกำกับดูแลที่แตกต่างกัน กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดอำนาจและหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีกฎหมายหลายฉบับ กำหนดโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลากหลายรูปแบบทำให้เกิดความสับสนและเกิดปัญหาในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรที่มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาชี้แจงข้อหารือในประเด็นข้อกฎหมายต่างๆ ขาดองค์ความรู้ในทางกฎหมายที่เพียงพอทำให้ในบางครั้ง/บางสถานการณ์ไม่สามารถให้ความเห็นในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องชัดเจนต่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ขณะเดียวกันกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักปฏิบัติค่อนข้างมาก โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวในบางภารกิจที่ดำเนินการไปแล้วโดยบุคลากรท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำมักถูกหักท้วงจากหน่วยงานตรวจสอบ ทำให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้เวลาค่อนข้างมากเพื่อเข้ามาให้คำปรึกษา แนะนำ การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้กำกับดูแลกับผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ผลของการปฏิรูปยังไม่ได้

ตอบสนองเจตนารมณ์การปกครองตนเองของท้องถิ่นมากนัก จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา แต่กระบวนการปฏิรูปปังคงปรากฏปัญหาในร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

5.1 ปัญหาหลักการของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อิงกับกฎหมายราชการส่วนกลางเนื่องจากกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักบัญญัติขึ้นโดยอิงกฎหมายของราชการส่วนกลางเป็นหลัก ทั้งที่รูปแบบการบริหารจัดการแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายราชการส่วนกลางมีลักษณะการกำหนดโครงสร้างหน้าที่ (Function) ขณะที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะกฎหมายที่แบ่งแยกหน้าที่ตามวาระงาน (Agenda) เช่น กระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวงเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปออกข้อบัญญัติ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับลอกกฎกระทรวงทั้งหมดแล้วนำไปเป็นกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนที่จะปรับหรือประยุกต์ตามหน้าที่ตามวาระงาน (Agenda) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วัชรวิชัย สุววัฒนาภิรมย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 14.00 น.) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบุคลากรทางกฎหมายเหมือนเช่น ราชการส่วนกลาง แม้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ก็เช่นกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะนำไปปรับปรุงแก้ไขเล็กน้อยแล้วนำไปปฏิบัติ ผลที่เกิดขึ้นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบัญญัติกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้เฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นเพียงการนำกฎหมายของราชการส่วนกลางมาบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

5.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายระดับและซ้ำซ้อนกันอยู่ในพื้นที่เดียวกันทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเจตนารมณ์แก้ไขปัญหากฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจัดกระจาย ซ้ำซ้อนกัน แต่ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่างขึ้นมาจากรากฐานกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ปัญหาความชัดเจนของกฎหมาย การจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ยกร่างพระราชบัญญัติ โดยได้นำกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เข้าเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน นับเป็นเรื่องที่ดีต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งที่อยู่ติดกัน ทำการควมรวมนั้นจะต้องออกมาเป็นกฎหมายอย่างเด็ดขาด เพราะการควมรวมโดยสมัครใจนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก กระบวนการออกกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีเลย ทำให้ไม่มีกฎหมายที่รองรับการพัฒนา บางรัฐบาลไม่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเลยแม้แต่ฉบับเดียว ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากความต้องการแก้ปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลากหลายและซ้ำซ้อน แต่การร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไขปัญหของกฎหมายเดิมนั้นจำเป็นต้องศึกษาผลกระทบจากการยกเลิกกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก่าที่เกี่ยวข้องไปยังกฎหมายต่าง ๆ และเนื่องจากร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากบังคับใช้ถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ย่อมเกิดปัญหาความ

ไม่ชัดเจนของโครงสร้างหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในบทที่ 3 นี้จะศึกษาเนื้อหาอยู่ในบริบทของวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลสำคัญคือ การลดจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง เพื่อให้เหลือจำนวนและขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งประเด็นสำคัญที่สุดคือ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการยุบรวมต้องให้ความสำคัญกับความเห็นหรือเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เพราะผู้ที่ตอบคำถามได้ชัดเจนที่สุดเรื่องประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งมีลำดับการศึกษาดังนี้ คือ

1. สภาพทั่วไปหลักการและความจำเป็นในการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงเพื่อให้เหลือจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นแนวโน้มที่ปรากฏทั่วไปทั้งประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวและรัฐรวม สำหรับประเทศไทย ข้อเสนอเกี่ยวกับการยุบรวมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้มีจำนวนและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดน้อยลง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันของไทยมีจำนวนมากและหลายรูปแบบ คือ จำนวน 7,852 แห่ง แยกเป็นเทศบาล 2,442 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,332 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) 2 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562 : 1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการยุบรวมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยควรคงระบบแบบสองชั้น (Two Tier System) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือระดับบน (Upper Tier) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับผิดชอบดำเนินกิจการขนาดใหญ่กับพื้นที่กว้าง และเป็นงานที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Lower Tier) คือ เทศบาล ให้ดูแลแก้ไขเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลทั้งหมด เพื่อความเป็นธรรมในการกระจายอำนาจงบประมาณ รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นปึกแผ่นเดียวกัน ทั้งนี้ การกำหนดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใกล้เคียงและเหมาะสม โดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน (Amalgamation) ต้องอยู่บนฐานของการพิจารณาในมิติทางการคลัง ศักยภาพขององค์กร และการใช้งบประมาณของท้องถิ่น อย่างมีเหตุผลในทางเศรษฐกิจมากกว่าจะใช้เหตุผลทางการเมืองของท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546 : 341-343) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้อง

ปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูปโครงสร้าง หน้าที่ การบริหารจัดการองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Change) ซึ่งครอบคลุมการเปลี่ยนแปลง คน (People) โครงสร้าง (Structure) และเทคโนโลยี (Technology) ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้าง หน้าที่ การบริหารจัดการองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จึงเป็นการนำรวบรวมนข้อมูลที่มีอยู่เดิมและเป็นข้อมูลที่คาดการณ์การพัฒนาประเทศภายใน 20 ปีข้างหน้า โดยข้อมูลที่มีอยู่เดิมนั้นมองว่าองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้รับบทบาทและไม่ได้รับงบประมาณเท่าที่ควรจะได้รับตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สมบูรณ์ สุขสำราญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 13.30 น.) และการปฏิรูปโครงสร้าง หน้าที่ ควรออกแบบองค์การเสียใหม่ไม่ว่าจะเป็นการยุบ หรือตั้งองค์การใหม่ หรือควรรวมองค์การให้เหลือน้อยลง ทำการควรรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องออกมาเป็นกฎหมายอย่างเด็ดขาด เพราะการควรรวมโดยสมัครใจนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก (สาโรช คัชมาตย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 11.30 น.)

2. การจัดโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

ก่อนที่จะมีการพิจารณากร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการจัดโครงสร้างองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้พบว่า การบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความไม่เป็นเอกภาพ ความไม่โปร่งใส โดยเฉพาะเรื่องการสอบคัดเลือก การทุจริตในการสอบแข่งขัน และการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย ดังนั้น จึงกำหนดจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.)

2.1 การปฏิรูปรูปแบบ โครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

2.1.1 การปฏิรูปรูปแบบ โครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไป โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดให้มีการควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล อาจควรรวมกันเอง หรือควรรวมกับเทศบาลเมือง หรือควรรวมกับเทศบาลนคร หรือเทศบาลแต่ละประเภทอาจควรรวมกันเอง เพื่อให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ทั้งนี้การควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล เข้าด้วยกันจะต้องมีเขตพื้นที่ติดต่อกันและอยู่ภายในอำเภอเดียวกัน โดยให้มีความสามารถด้านรายได้หรืองบประมาณ และขนาดที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมจากกฎหมายปัจจุบัน การปฏิรูปหน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน การแบ่งอำนาจหน้าที่ตามรูปแบบประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเงิน การคลัง และการงบประมาณ การพัฒนารายได้การจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณรายรับ - รายจ่าย

การรักษาวินัยการเงิน การคลัง เพื่อให้มีศักยภาพในการดูแลประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ การปฏิรูปการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กำหนดให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือร่วมกันจัดตั้งบริษัทจำกัด การร่วมกันจัดตั้งสหการหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่น การดำเนินกิจการนอกเขต รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดหรือเข้าร่วมกับบุคคลใดหรือมอบให้ชุมชนใดหรือร่วมกับชุมชนใดกระทำการที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไปดังกล่าว เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้เสนอให้มีการนำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มารวบรวมไว้ในฉบับเดียวกัน ด้วยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและใช้กฎหมายดังกล่าวให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

2.1.2 การปฏิรูปรูปแบบ โครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครเห็นควรให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะและการบริหารงานกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเสนอให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาเมืองหลวงและปริมณฑล” เพื่อแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครซึ่งไม่เพียงแต่มีผลกระทบภายในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร แต่รวมถึงจังหวัดที่อยู่ในเขตปริมณฑลด้วย รวมถึงควรกำหนดเพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการประชาคมเขต ซึ่งจะมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิดและร่วมปฏิบัติงานกับสำนักงานเขตในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดหางบประมาณและการดำเนินงานโครงการต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับเมืองพัทยาเห็นควรให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและการบริหารงานเมืองพัทยา รวมถึงให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นอกจากนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ” ที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตเมือง

พื้ชาและพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกันโดยรอบและให้มีคณะกรรมการประชาคมเมืองพื้ชาเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

2.1.3 การปฏิรูปรูปแบบ โครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่หรือเมืองที่มีลักษณะพิเศษ เห็นว่าควรให้มีการจัดกลุ่มพื้นที่ที่อาจจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ในอนาคต คือ (1) กลุ่มเมืองขนาดใหญ่ที่มีภารกิจปกติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยทั่วไป และ (2) กลุ่มเมืองที่มีภารกิจพิเศษซึ่งควรกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ และการบริหารจัดการรูปแบบพิเศษ เช่น กลุ่มเมืองการค้าชายแดน กลุ่มเมืองท่องเที่ยว กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ กลุ่มเมืองที่เป็นพื้นที่ตั้งของสนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่โดยรอบ และกลุ่มเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่มีศักยภาพและสามารถยกระดับเป็นมหานครได้ และเนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ศึกษากรณีของเทศบาลนครแม่สอดและเสนอแนวทางการบริหารงานของเทศบาลนครแม่สอดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่หรือเมืองที่มีลักษณะพิเศษ (เมืองการค้าชายแดน) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลนครแม่สอดให้สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้นและเห็นว่ารัฐควรให้การสนับสนุนโครงการสำคัญที่แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครแม่สอด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเมืองพิเศษ แต่เป็นโครงการที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลนครแม่สอด โดยอาจสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษและส่งเสริมให้มีรายได้เป็นของตนเองที่เพียงพอต่อการกิจที่ต้องรับผิดชอบ และเมื่อได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปแล้ว ควรที่จะได้มีการศึกษาเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สมควรจะจัดตั้งเพิ่มขึ้นในพื้นที่ใดหรือไม่อีกครั้งในอนาคตข้างหน้า

2.2 การจัดโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยควรมีสองรูปแบบ คือ (1) รูปแบบทั่วไป และ (2) รูปแบบพิเศษ โดยใช้รูปแบบสภาผู้จัดการ (City Manager) การปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ การปกครองเขตพิเศษต่างๆ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตวัฒนธรรม เขตการท่องเที่ยว เขตชายแดน เป็นต้น และการปกครองรูปแบบทั่วไป 2 ชั้น (2 Tiers) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลระดับบน (Upper Tier) คือ เป็นรูปแบบที่มีพื้นที่ไม่ทับซ้อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่มีหน้าที่ที่กว้างขวางทั้งเขต โดยการรวมกับเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองเป็น “เทศบาลจังหวัด” ส่วนรูปแบบเทศบาลเป็นท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) โดยควรมีหลายรูปแบบตามบริบทของพื้นที่ และสภาพเศรษฐกิจสังคม โดยแยกเป็น (1) เทศบาลเขตเมือง (2) เทศบาลเขตชนบท (3) เทศบาลพิเศษตามสภาพ เศรษฐกิจสังคม(สรณะ เทพเนาว์, 2557: 23) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยมีจำนวนประชากรมาก และมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเช่นกัน อีกทั้งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะสามารถเข้าถึงประชาชนได้มากกว่าในการให้บริการ หากแต่อาจไม่มีงบประมาณที่พอเพียง เพราะ

งบประมาณส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นค่าประจำไป ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่น (สรณะ เทพเนาว์, 2557 : 23) หลักเกณฑ์ในการจัดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม จะพิจารณาจำนวนประชากร ลักษณะทางภูมิศาสตร์และภูมิสังคม เพื่อพิจารณาประกอบการกำหนดขนาดที่เหมาะสม (Optimal Size or Maximize Size) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลความจำเป็นพิเศษเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา เช่น พื้นที่ป่าเขา ทุรกันดาร ห่างไกล เกาะ ฯลฯ หรือที่มีลักษณะพิเศษอื่นใดถือเป็นกรณียกเว้น และให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ทำให้ภารกิจหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร ประหยัดงบประมาณ เกิดการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย และให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ ป้องกันการการทุจริตต่างๆ(สรณะ เทพเนาว์, 2557 : 23)

ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้าง หน้าที่ ที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองน้อย เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค ประกอบกับบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมักจะมีบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น (พิมพ์ชนา ศรีบุญพริ้ง, 2560 : 3) นอกจากนี้เมื่อมีปัญหาทางกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลาง ผลของการตีความกฎหมายว่าด้วยการให้บริการสาธารณะบางอย่างไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน นอกจากนี้กฎหมายยังจำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ไม่อนุญาตให้เทศบาลตำบลดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดเพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะเทศบาลนครและเทศบาลเมือง เท่านั้น (วิเชียร เจริญนทสิทธิ์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ซึ่งเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้พื้นที่มีความเสื่อมโทรมในความดูแลของเทศบาล ขาดการพัฒนาความเป็นเมือง เนื่องจากเทศบาลตำบลขาดอำนาจและงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ ปัญหาของโครงสร้าง หน้าที่ที่ซ้ำซ้อนยังทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณหรือการใช้จ่ายงบประมาณซ้ำซ้อนกับภาระงานเพียงชั้นเดียว เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดเก็บขยะในเขตรับผิดชอบองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ประสานงานกัน จึงทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากงบประมาณที่เสียไป และทำให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการสะสมทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และจะเกิดรูปแบบแบบอาณาจักร เช่น เทศบาลนครสะสมรถเก็บขยะจำนวน 22 คัน ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สะสมรถขยะจำนวน 37 คัน จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 หน่วยงานข้างต้นมีพื้นที่ซ้ำซ้อนกันแต่ถ้ากำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่ไม่หลากหลายก็จะเป็นการลดภาระด้านงบประมาณเป็นอย่างสูง (สาโรช คัชมาตย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 11.30 น.)

นอกจากปัญหาของโครงสร้าง หน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเผชิญปัญหาการแข่งขันด้านการให้บริการสาธารณะ

กับราชการส่วนกลางด้วย กรณีที่เห็นชัดเจน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยมีสถานีนามัยที่มีอยู่เกือบทุกตำบล โดยสถานีนามัยจะต้องถูกโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่กระทรวงสาธารณสุข ไม่ประสงค์ให้สถานีนามัยโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงยกระดับให้สถานีนามัยไปเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) โดยการส่งบุคลากรทางการแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุขมาประจำการ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจงานด้านสาธารณสุขต้องหยุดชะงัก หรือทางการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ แต่รัฐบาลกับเข้ามาจัดการเองหรือให้ราชการส่วนภูมิภาคดำเนินการ แทนที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ (สมบูรณ์ สุขสำราญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 13.30 น.) ปัญหาของโครงสร้าง หน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ราชการส่วนกลางมอบหมายมาให้เพียงบางส่วนและยังคงดำเนินการเองบางส่วน หรือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคต้องถ่ายโอนภารกิจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคก็ยังดำเนินการเหมือนกับหวังอำนาจที่จะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การพัฒนาสถานีนามัยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลต้องสนับสนุน แต่กระทรวงสาธารณสุขกับตั้งหรือส่งเสริมให้สถานีนามัยเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) โดยการส่งบุคลากรทางการแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุขมาประจำการจึงเป็นการปิดกั้นโดยปริยาย

3. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการยุบและควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่โดยนำหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมารวบรวมและวิเคราะห์เพื่อร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่อันนำไปสู่การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 กล่าวว่า สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 41 สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 40 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป โดยบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 41 ทวิ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยให้นำมาตรา 40 และมาตรา 41 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 41 ตรี สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย ให้ นำ มาตรา 41 และมาตรา 42 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการรวมตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

มาตรา 41 จัตวา ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบรวมสภาตำบลทั้งหมดและองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว การรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน แต่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรือโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ไม่สามารถติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไปรวมได้โดยสะดวก กระทรวงมหาดไทยจะไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้ และให้นำมาตรา 41 และมาตรา 42 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการยุบและรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 42 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

3.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. 2547

3.3 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.1/ ว 1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ ว 2206 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การดำเนินการยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3.5 ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายต้องการรวบรวมกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นที่การกระจายหลายฉบับให้รวมเป็นหนึ่งเดียว ผลที่มีกฎหมายหลายฉบับทำให้การอ้างอิงในข้อกฎหมายต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับประกอบกันไปด้วย เช่น หากต้องการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ นี้ยังไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 24 ฉบับ เรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะในลักษณะทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติต้องรอให้รัฐบาลกระจายอำนาจและมอบภารกิจเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ มีหลายภารกิจแต่ไม่มีการกระจายงบประมาณและคนมาให้ (วิเชียร เจริญนทสิทธิ์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) อีกทั้งกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับถูกร่างขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ต่างกันมากๆ แล้วอาจมีความเป็นไปได้ที่กฎหมายเหล่านั้นจะมีบทบัญญัติที่ไม่มีความสอดคล้องต่อกัน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2554 : 6) ความพยายามแก้ไขร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตั้งแต่ประเทศไทยยังบังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีหลักการ คือ

“...เนื่องจากกฎหมายที่บัญญัติเนื่องจากกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งอำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนหลายฉบับและกระจายกันอยู่อันทำให้เกิดความสับสนในการใช้บังคับกฎหมาย และโดยที่มาตรา 303 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีการดำเนินการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นตาม หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยจะจัดทำเป็นประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นก็ได้ จึงเห็นสมควรรวบรวมกฎหมายดังกล่าวจัดทำเป็นร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและใช้กฎหมายที่จะรวมอยู่ในฉบับเดียวกัน พร้อมกับได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้...” (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2554 : 7)

แนวคิดในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้นำกรอบกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางการศึกษา เช่น กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 (Local Autonomy Law of 1947) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2554 : 10) ซึ่งหัวใจสำคัญคือ การยกเลิกราชการที่ถูกละทิ้ง (Delegation) จากส่วนราชการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระบบการมอบอำนาจนั้น เช่น การจัดการดูแลแม่น้ำ แม้จะอยู่ในพื้นที่จังหวัดแต่อำนาจอยู่ที่กระทรวงก่อสร้าง โดยกระทรวงจะมีสาขาในจังหวัดต่าง ๆ เป็นผู้ดูแลจัดการแม่น้ำ ซึ่งวิธีการทำงานคือ สั่งให้จังหวัดหรือ

เทศบาลเป็นผู้ดำเนินงานแทนประหนึ่งเป็นสาขาของกระทรวง ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเยอรมนี มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามระบอบในประเทศสหพันธ์รัฐที่รัฐบาลกลางจะไม่ไปก้าวก่ายการปกครองของท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับการรับรองหลักแห่งการปกครองตนเองไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์รัฐ โดยในมาตรา 28 (2) ของกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ได้บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนต้องมีสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งโดยตรง อย่างเสรี เสมอภาค และเป็นการลงคะแนนลับ” ซึ่งหมายความว่าประชาชนมีสิทธิ์ในการเลือกผู้แทนของตนเพื่อมาบริหารจัดการภารกิจในท้องถิ่น

ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีวิวัฒนาการรวมเอากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันนั่นเอง และมีแนวคิดต่อมาถึงช่วงเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการ) ตามรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แก้ไขตามรัฐธรรมนูญฉบับประชามติ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ได้รวบรวมกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในฉบับเดียวกันเพื่อสะดวกต่อการอ้างอิงและบังคับใช้กฎหมาย 2 ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญคือ ต้องยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วจัดทำเป็นประมวลกฎหมาย โดยให้จัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป้าหมายของการยกร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานใกล้ชิดกับราษฎรมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ราษฎรอย่างเต็มศักยภาพตามมาตรา 76 และ 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ จึงต้องปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (ร่างประมวลกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 12 และมาตรา 14) กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างใหม่เป็น 2 รูปแบบ คือ

3.5.1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิรูปโดยเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนวยความสะดวก สนับสนุน บูรณาการ ประสานงาน ส่งเสริม การดำเนินการให้กับเทศบาลดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลหรือส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอ หรือการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนและโครงการได้รับความเห็นชอบจากเทศบาล และปรับปรุงจำนวนสมาชิก จำนวนเขตเลือกตั้ง โดยเพิ่มฐานตามเกณฑ์ประชากรให้มีความเหมาะสมกับภารกิจและหน้าที่

3.5.2. เทศบาล กำหนดให้มีการปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ปรับปรุงจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกที่มีความแตกต่างกันระหว่างเทศบาลในเขตพื้นที่ชนบทกับเทศบาลในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ ให้มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เทศบาลในเขตพื้นที่ชนบทได้รับการดูแลเท่าเทียมกันกับเทศบาลในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญและมีภาระงบประมาณใกล้เคียงกันโดยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาล

3.5.3. ปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหาร สมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระจัดกระจายมี 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยหลักการจะต้องอยู่ในฉบับเดียวกันตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะเพิ่มความสะดวกในการที่จะใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ (ชัยวัฒน์ ไชยสวัสดิ์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2562 เวลา 09.30 น.) จะเกิดการปฏิรูปโดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมจากของเดิม เช่น เกิดในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยรับราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ หรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นต้น

3.5.4. ปฏิรูปหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิรูปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับให้มีหน้าที่และอำนาจชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนโดยแบ่งอำนาจหน้าที่ตามรูปแบบและลำดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล

3.5.5. ปฏิรูปการเงิน การคลัง และการงบประมาณ การพัฒนารายได้ การจัดเก็บรายได้การจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่าย การรักษาวินัยการเงินการคลัง ให้มีศักยภาพในการดูแลประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

3.5.6. ปฏิรูปการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรควบรวมกันเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพ ดูแลราษฎรได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียมกัน กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ หรือมีแต่อาจไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและไม่คุ้มค่าต่องบประมาณที่ได้จ่ายไป อาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่น หรือกลุ่มบุคคล ชุมชน หรือเอกชนดำเนินการ หรือจัดให้มีการบูรณาการภารกิจร่วมกันดำเนินการ

3.5.7. ปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นหรือกรณีซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น

ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือ กิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

3.5.8. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับดูแล การจัดให้มีบริการ สาธารณะต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐาน รวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาของ ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเองโดยราชการส่วนกลางเข้าไปควบคุมหรือเกี่ยวข้องน้อยที่สุดตราบเท่าที่ไม่มี ผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self – Government)

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสภาพปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งในเรื่องของรูปแบบและโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถรองรับการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่มีปัญหาความไม่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อน ระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ซึ่งมี รายละเอียดดังนี้

1. การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น

รากฐานดั้งเดิมของการบริหารราชการแผ่นดินเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจ มากกว่าการกระจายอำนาจ เนื่องจากปัญหาความมั่นคง ทำให้เกิดการรวมอำนาจด้านโครงสร้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้มาจากการ เลือกตั้งของประชาชน จึงถูกมองว่าการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ตรง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (พิมพ์ชนา ศรีบุญยพัทธ์, 2560 : 3) ตลอดเวลาการปฏิรูป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดจากการสั่งการจากราชการส่วนกลาง ผู้แทนจากท้องถิ่นไม่ได้เข้าไป มีส่วนร่วมในการร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยทำให้กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติ ออกมา รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ตลอดเวลา (สมนึก ธนเดชากุล สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 14.30 น.) ส่งผลทำให้การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ตรงตามความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสามารถ ในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน ความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องไม่ สอดคล้องกัน เพราะราชการส่วนกลางไม่ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงในท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ (พิมพ์ชนา ศรีบุญยพัทธ์, 2560 : 3) การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้แทนท้องถิ่นทำให้ผลของการปฏิรูปท้องถิ่นจะมี เพียงนักการเมือง และข้าราชการจากส่วนกลางเท่านั้นเป็นผู้ออกแบบแนวทางให้กับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ผลการปฏิรูปจึงไม่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงจนทำให้ต้องมีการปฏิรูปท้องถิ่นซ้ำแล้วซ้ำเล่า

2. การบริหารท้องถิ่นที่เน้นบทบาทข้าราชการมากเกินไป

หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ต้องให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมายรัฐหรือผู้แทนของรัฐเข้าไปกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติโดยรวม แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต ข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุมหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหาร หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระเท่าที่ควร และผู้ที่เข้ามามุ่งเน้นแต่ตอบสนองนโยบายของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าความต้องการในท้องถิ่น (พิมพ์ชนา ศรีบุญพริ้ง, 2560 : 3) ตลอดระยะเวลาการกระจายอำนาจและการพัฒนาท้องถิ่นนับตั้งแต่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดหลังการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การเมืองภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทอย่างจำกัดในทางการเมือง เนื่องจากปัญหาทั้งเชิงนโยบายและปัญหาการปฏิบัติงาน อันเกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในการเมืองภาคพลเมือง อาทิ การขาดนโยบายรัฐบาลที่ชัดเจนด้านการเมืองภาคพลเมือง การขาดทักษะการจัดการ การขาดผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นต้น ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึง มีการเจริญเติบโตอย่างไม่สม่ำเสมอ และมีช่องว่างของสังคมสูง คือ มีการพัฒนาเฉพาะเมือง ขณะที่ชนบทกลับหดและลดความสำคัญลง ภาคอุตสาหกรรมและบริการขยายตัวใหญ่และเข้มแข็ง ขณะที่ภาคเกษตรกรรมอ่อนแอและเสียเปรียบ ทำให้คนรวยยิ่งรวยขึ้น และคนจนยิ่งจนลง (วิเชียร เจริญนนทสิทธิ์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น)

3. ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและระบบอุปถัมภ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถที่จะดำเนินการควบคุมดูแล ผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับการเมือง ในระดับจังหวัดและระดับชาติ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ระบบอุปถัมภ์นั้นยังรากลึกลงไปในการเมือง และอยู่ในชีวิตประจำวันขอประชาชนมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย จึงทำให้ระบบอุปถัมภ์ในแทรกซึมอยู่ในระดับท้องถิ่น โดยคนที่จะอุปถัมภ์ได้นั้นต้องเป็นคนมีอำนาจ ถ้าเกิดการยุบรวมหรือการยกฐานะนั้นจะทำให้เกิดการสูญเสียอำนาจ จึงทำให้ผู้ที่สูญเสียอำนาจนั้นขัดขืนหรือไม่ยอมให้รัฐบาลทำการยกฐานะ หรือควมรวม โดยการทำการยุบรวมนั้นจะต้องทำให้ผู้มีอำนาจนั้นไม่เสียหาย (สมบูรณ์ สุขสำราญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 13.30 น.) มีการเอื้อประโยชน์ทั้งส่วนตัวและพวกพ้องระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการฝ่ายประจำ ทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลให้ระบบการตรวจสอบ การสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีเกิดเรื่องร้องเรียนทำให้กระบวนการตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวดำเนินการไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ เป็นผลทำให้ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมเกิดความไม่เป็นธรรม (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.)

ระบบอุปถัมภ์ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีความเป็นครอบครัวที่สูง ความเป็นพรรคพวกนั้นยังสูง การที่จะล้างระบบอุปถัมภ์ วัฒนธรรมองค์กรนั้น คงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากคงต้องใช้เวลาเป็นเวลานานพอสมควร โดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นสามารถทำเท่าที่ทำได้และต้องสามารถพิสูจน์ให้เขาเห็นถึงว่าเป็นสิ่งที่ดี ประชาชนอยู่ดีกินดีมากขึ้น ประชาชนได้รับการตอบแทนมากขึ้น การคอร์รัปชันลดลงอย่างเป็นรูปธรรม (สมบุรณ์ สุขสำราญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 13.30 น.) กฎหมายที่มีความไม่เท่าเทียมกันและไม่ชัดเจน ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มักจะแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง โดยมีได้คำนึงถึงประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง (วัชรวิชัย สุขวัฒนาภิรมย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 14.00 น.) แม้จะมีกฎหมายการห้ามมิให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทุกประเภทเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาสาระของบทบัญญัติของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับเห็นว่าการห้ามดังกล่าวในแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กฎหมายการห้ามการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนยังคงเป็นมาตรการสำคัญ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและทำให้เกิดการเรียนรู้ในสังคมไทย โดยมีประเด็นต้องปรับปรุงคือ กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันและมีความชัดเจน โดยแก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน พิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการขัดแย้งของผลประโยชน์สำหรับผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน และความชัดเจนมากขึ้น (พิมพ์ชญา ศรีบุญยพรัฐ, 2560 : 3)

4. การถ่ายโอนและการกระจายอำนาจยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสภาพปัจจุบันยังประสบปัญหาหลายประการโดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2559 โดยพบว่า ยังคงมีปัญหาในการดำเนินการ ดังนี้ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.)

4.1 การดำเนินนโยบายกระจายอำนาจขาดความจริงจัง สาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และรัฐบาลแต่ละสมัยไม่ได้ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่มีการสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ

4.2 การจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ขาดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการส่งผลในการกระจายอำนาจทางด้านภารกิจงบประมาณและบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2544 - 2549 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2545 - 2549 และต่อมามีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ใช้ระหว่าง พ.ศ. 2551 - 2553 เนื่องจากในแผนการกระจายอำนาจฯ

ฉบับที่ 1 กำหนดการกระจายอำนาจไว้ 10 ปี ตั้งแต่ 2544 - 2553 และเมื่อแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 สิ้นสุดในปี 2553 การจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลบางครั้งขาดความชัดเจน ปัจจุบันคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีมติให้ใช้แผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 - 2553 ไปพลางก่อน

4.3 กระบวนการถ่ายโอนดำเนินการจากบนลงสู่ล่าง โดยให้ความสำคัญแก่ส่วนราชการผู้ถ่ายโอน แต่ไม่คำนึงความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดแนวทางการถ่ายโอน โดยให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนและขั้นตอนการถ่ายโอน - รับโอน ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจมีการจัดทำบัญชีมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพจำยอมรับการถ่ายโอน ส่วนราชการไม่ได้พิจารณาถึงแผนรองรับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดการประสานงานเกี่ยวกับความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบที่รับการถ่ายโอน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ไม่เท่ากัน ตลอดจนมีบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่แตกต่างกันและในแผนการถ่ายโอนดำเนินการเป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศในลักษณะปูพรมแบบเหมารวม โดยไม่ได้พิจารณาในรายละเอียดถึงความเหมาะสมของภารกิจและศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีขนาดและโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนไม่ได้มีการติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ ขาดการจัดทำระบบฐานข้อมูลการถ่ายโอนและไม่ได้ดำเนินการในการเป็นผู้สนับสนุน การเป็นพี่เลี้ยงในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนในกระบวนการถ่ายโอน กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงทำให้ผู้กำกับดูแล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอไม่รับทราบผลการถ่ายโอนดังกล่าว

4.4 การถ่ายโอนดำเนินการไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ส่วนราชการที่ถ่ายโอนมุ่งเน้นเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ โดยไม่คำนึงถึงการถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และการแก้ไขระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจถ่ายโอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กระบวนการถ่ายโอนขาดสภาพบังคับในการให้ส่วนราชการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ

4.5 การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ และไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจคืนส่วนราชการเดิมได้ ปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจำนวน 262 ภารกิจ ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 จำนวน 186 ภารกิจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 จำนวน 76 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 73 ของภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งหมดจำนวน 359 ภารกิจ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งความพร้อมในการรับโอนภารกิจไม่เท่ากัน และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนส่วนมากเป็นภารกิจเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งจะต้องบำรุง ดูแลรักษาและซ่อมแซม จึงเป็นภาระด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีสภาพเก่า ชำรุดเสียหาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กไม่สามารถรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวต่อจากส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และต้องการโอนภารกิจกลับคืนส่วนราชการเดิม แต่ไม่สามารถถ่ายโอนคืนกลับได้ เนื่องจากขัดกับหลักการของ แผนปฏิบัติการฯ ที่กำหนดให้ “ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล หากเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อมที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ ให้ส่วนราชการถ่ายโอนให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการแทนก่อน และเมื่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมและ ประสงค์รับถ่ายโอนภารกิจเมื่อใดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถ่ายโอนภารกิจนั้นให้แก่เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่รับไปดำเนินการได้ทันที” ซึ่งในข้อเท็จจริงองค์การบริหารส่วน จังหวัดไม่สามารถช่วยเหลือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างทั่วถึง

4.6 องค์การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพและขาดเอกภาพในการ ดำเนินงาน ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ โดยมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ เป็นเครื่องมือ และมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารแผนโดยการประสานส่วนราชการต่างๆ ให้มีการถ่าย โอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การติดตามประเมินผลการกระจาย อำนาจขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถขับเคลื่อนแผนการกระจายอำนาจให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมายเนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เน้นบทบาทในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุมของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ขาดการประสานงานกับส่วนราชการ และไม่สามารถบังคับให้ส่วนราชการ ปฏิบัติตามแผนได้ รวมถึงขาดแรงผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และขาดกลไกการบริหาร แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ระดับจังหวัด ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการการกระจาย อำนาจฯ กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขาดการประสานงาน และมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในบางภารกิจ ส่งผลให้ขาดเอกภาพในการดำเนินงาน

5. ปัญหาของร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบและมีกฎหมาย กำกับดูแลที่แตกต่างกัน กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดอำนาจและหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แตกต่างกันไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่ องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีกฎหมายหลายฉบับ กำหนดโครงสร้างการบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลากหลายรูปแบบทำให้เกิดความสับสนและเกิดปัญหาในการดำเนินการ ปฏิรูประบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรที่มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ชี้แจงข้อหารือ ในประเด็นข้อกฎหมายต่างๆ ขาดองค์ความรู้ในทางกฎหมายที่เพียงพอทำให้ในบางครั้ง/บางสถานการณ์ ไม่สามารถให้ความเห็นในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องชัดเจนต่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) ขณะเดียวกันกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักปฏิบัติค่อนข้างมาก โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วย การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวในบางภารกิจที่ดำเนินการไปแล้วโดยบุคลากรท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำมักถูกทักท้วงจากหน่วยงานตรวจสอบ ทำให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต้องใช้เวลาค่อนข้างมากเพื่อเข้ามาให้คำปรึกษา แนะนำ การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้กำกับดูแลกับผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ผลของการปฏิรูปยังไม่ได้ตอบสนองเจตนารมณ์การปกครองตนเองของท้องถิ่นมากนัก จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา แต่กระบวนการปฏิรูปยังคงปรากฏปัญหาในร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

5.1 ปัญหาหลักการของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อิงกับกฎหมายราชการส่วนกลางเนื่องจากกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักบัญญัติขึ้นโดยอิงกฎหมายของราชการส่วนกลางเป็นหลัก ทั้งที่รูปแบบการบริหารจัดการแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายราชการส่วนกลางมีลักษณะการกำหนดโครงสร้างหน้าที่ (Function) ขณะที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะกฎหมายที่แบ่งแยกหน้าที่ตามวาระงาน (Agenda) เช่น กระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวงเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปออกข้อบัญญัติ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับลอกกฎกระทรวงทั้งหมดแล้วนำไปเป็นกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนที่จะปรับหรือประยุกต์ตามหน้าที่ตามวาระงาน (Agenda) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วัชรวิชัย สุขวัฒนาภิรมย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 14.00 น.) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีบุคลากรทางกฎหมายเหมือน เช่น ราชการส่วนกลาง แม้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ก็เช่นกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะนำไปปรับปรุงแก้ไขเล็กน้อยแล้วนำไปปฏิบัติ ผลที่เกิดขึ้น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบัญญัติกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้เฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นเพียงการนำกฎหมายของราชการส่วนกลางมาบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่านั้น

5.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายระดับและซ้ำซ้อนกันอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเจตนารมณ์แก้ไขปัญหากฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจัดกระจาย ซ้ำซ้อนกัน แต่ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่างขึ้นมาจากรากฐานกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เป็นปัญหาความชัดเจนของข้อกำหนด การจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ยกร่างพระราชบัญญัติ โดยได้นำกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เข้าเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน นับเป็นเรื่องที่ดีต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น และอีกประเด็นหนึ่งคือ การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งที่อยู่ติดกัน ทำการควมรวมนั้นจะต้องออกมาเป็นกฎหมายอย่างเด็ดขาด เพราะการควมรวมโดยสมัครใจนั้นเกิดขึ้นได้ยากมาก กระบวนการออกกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีเลย ทำให้ไม่มีกฎหมายที่รองรับการพัฒนา บางรัฐบาลไม่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเลยแม้แต่ฉบับเดียว เนื่องจากร่างประมวลกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากความต้องการแก้ปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลากหลายและซ้ำซ้อน แต่การร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาของกฎหมายเดิมนั้นจำเป็นต้องศึกษาผลกระทบจากการยกเลิกกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก่าที่เกี่ยวข้องไปยังกฎหมายต่าง ๆ และเนื่องจากร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากบังคับใช้ถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ย่อมเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของโครงสร้างหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

สรุป

การศึกษาในบทที่ 3 เพื่อศึกษาวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และผลการดำเนินการที่ผ่านมาซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษา สรุปได้ว่า

ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกปรับขนาดองค์กรให้เล็กลงเหลือเพียง 2 ระดับ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ระดับจังหวัด และเทศบาลทำหน้าที่ระดับต่ำกว่าจังหวัด ส่วนองค์กรบริหารส่วนตำบลให้ยกฐานะเป็นเทศบาล และเทศบาลขนาดเล็กให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่แทน หลักเกณฑ์ในการจัดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม จะพิจารณาจำนวนประชากร ลักษณะทางภูมิศาสตร์และภูมิสังคม เพื่อพิจารณาประกอบการกำหนดขนาดที่เหมาะสม (Optimal Size or Maximize Size) ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลความจำเป็นพิเศษเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา เช่น พื้นที่ป่าเขา ทิวกันดาร ห่างไกล เกาะ ฯลฯ หรือที่มีลักษณะพิเศษอื่นใดถือเป็นกรณียกเว้น และให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจำเป็นต้องมีการยุบรวม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ เมื่อเกิดการยุบรวมทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณ อีกทั้งการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประโยชน์คือ ทำให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ไม่เกิดการทับซ้อนกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ นอกจากนี้ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ การลดต้นทุนค่าบริหารการจัดการบุคลากร และได้ประโยชน์จากการประหยัดเนื่องจากจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยลง

ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

2.1 การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น รากฐานดั้งเดิมของการบริหารราชการแผ่นดินเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ ตลอดเวลาการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดจากการสั่งการจากราชการส่วนกลางและ ผู้แทนจากท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยทำให้กฎหมายต่างๆ

ที่บัญญัติออกมา รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา

2.2 การบริหารท้องถิ่นที่เน้นบทบาทข้าราชการมากเกินไป การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตหรือแม้แต่ปัจจุบันข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุมหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหาร หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระเท่าที่ควร

2.3 ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและระบบอุปถัมภ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติทำให้การปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องฉันทานุมัติของนโยบายการเมืองระดับชาติ

2.4 ปัญหาของร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาหลักการของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อิงกับกฎหมายราชการส่วนกลางเนื่องจากกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักบัญญัติขึ้นโดยอิงกฎหมายของราชการส่วนกลางเป็นหลัก การร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ก็ยังคงอิงกับหลักการกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่นเดิมอยู่

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และ กำหนดแนวทางการขับเคลื่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ ร่างประมวลกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

บทนี้เป็นผลการศึกษาการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประกอบไปด้วยเนื้อหา ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
3. สรุปผล

วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่าง ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการขับเคลื่อนภายใต้หลักการของการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงอันเป็นผลจากการกระจายอำนาจการปกครองที่ดำเนินการผ่านมาหลายสิบปี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยมีกฎหมายที่รองรับการกระจายอำนาจคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้จะมีการกระจายอำนาจตามกฎหมายไปตามขั้นตอนแล้ว แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก็ได้พบปัญหาความซ้ำซ้อนของการบริหารท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ และ

ความทับซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องพื้นที่การทำงาน จากผลการศึกษา แนวทางการขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน จึงได้ดำเนินการและผลักดันร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานนี้ ซึ่งได้ดำเนินการขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ (คณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559)

1. การปฏิรูปรูปแบบ โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผลความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากร การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจะเป็นสาเหตุทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของ Talcott Parsons (ค.ศ. 1902 – 1979) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ปฏิรูปโดยเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงาน อำนวยการ สนับสนุน บูรณาการ ประสานงานส่งเสริม การดำเนินการให้กับเทศบาล การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล หรือส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานเมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอ หรือการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ ปรับปรุงจำนวนสมาชิก จำนวนเขตเลือกตั้งโดยเพิ่มฐานตามเกณฑ์ประชากร ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจและหน้าที่ สำหรับเทศบาลกำหนดให้มีการปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ปรับปรุงจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกที่มีความแตกต่างกันระหว่างเทศบาลในเขตพื้นที่ชนบทกับเทศบาลในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ ให้มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เทศบาลในเขตพื้นที่ชนบทได้รับการดูแลเท่าเทียมกันกับเทศบาลในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ และมีภาระงบประมาณใกล้เคียงกัน โดยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาล ในขณะเดียวกันเมื่อเป็นเทศบาลรูปแบบเดียวกันทั้งหมดแล้ว ก็ดำเนินการให้มีการควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลข้างต้น ซึ่งอาจควบรวมกันเอง หรือควบรวมกับเทศบาลตำบล หรือควบรวมกับเทศบาลเมือง หรือควบรวมกับเทศบาลนคร หรืออาจควบรวมกันเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยให้มีรายได้หรืองบประมาณและขนาดที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อสนองต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะควบรวมกับอีกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดและจะควบรวมกันจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎรในพื้นที่นั้นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่เกษตรกรรม หรือในพื้นที่เขตชนบท หรือพื้นที่ที่เศรษฐกิจความเจริญยังเข้าไปไม่ถึงได้รับการบริการสาธารณะเทียบเท่ากับราษฎรที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหรือเขตเทศบาลนครโดยกำหนดการแบ่งขนาดจัดลำดับขั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร การเลื่อนฐานะ หรือการเลื่อนลำดับขั้นของเทศบาลจะต้องถือเอาจำนวนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรซึ่งมีสัญชาติไทย ประกอบกับรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะแก้ไข

ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ได้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้กับราษฎรในพื้นที่ รวมถึงการปรับปรุงแบบโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจขนาดใหญ่ในอนาคต เช่น การศึกษา คุณภาพชีวิต ภาวะสังคมสูงวัย การดูแลวิถีชีวิตของประชาชนก่อนการเกิด(ตั้งครรภ์) ไปจนถึงการตาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เป็นต้น

ส่วนการปฏิรูประบบ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 ที่กำหนดให้การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน ความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน

2. การปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การปฏิรูปด้านนี้ถือเป็นการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และสร้างความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการบริหารจัดการทุกขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง จะต้องมีความโปร่งใสมีส่วนร่วม (Participation) จากประชาชนผ่านการเลือกตั้ง และผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งต้องมีหลักจริยธรรม (Ethics) ที่จะนำท้องถิ่นไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาบุคคลภายนอก ซึ่งการปฏิรูปนี้จะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมจากของเดิม เช่น เกิดในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยรับราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ หรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นต้น และนำหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์มากำหนดคุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้ามด้วย เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนของตนได้อย่างหลากหลาย ขยายโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสเข้ามาดูแลราษฎรในพื้นที่ ให้มีการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น โดยนำคุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มากำหนดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมือนกับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และยังได้เพิ่มเติมคุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้งอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในการใช้ช่องว่างของกฎหมาย การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่งมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

3. การปฏิรูปหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการตอกย้ำความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 2) ดังนั้นการปฏิรูปหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบให้มีหน้าที่และอำนาจชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ตามรูปแบบและลำดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล(เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 หน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจเป็นหน่วยงานอำนวยการ บูรณาการ การประสานงาน ส่งเสริมสนับสนุน การพัฒนาองค์ความรู้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะที่มีลักษณะบูรณาการในภาพรวมของจังหวัด หรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลซึ่งต้องได้รับการร้องขอหรือได้รับความยินยอมจากเทศบาลก่อนในกรณีที่ต้องการซ้ำซ้อนกับเทศบาล เช่น การบำรุงดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดทำบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะ หรืออื่นๆ)

3.2 หน้าที่และอำนาจของเทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) จะกำหนดชั้นเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ให้มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ มีหน้าที่และอำนาจของตนเองโดยเฉพาะโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม พัฒนาและแก้ไขปัญหาในเขตเทศบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬาและต้องคำนึงถึงเหมาะสมกับรายได้ จำนวนประชากร ความหนาแน่น พื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

4. การปฏิรูปการเงิน การคลัง และการงบประมาณ การพัฒนารายได้ การจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณรายรับ - รายจ่าย การรักษาวินัยการเงินการคลัง ให้มีศักยภาพในการดูแลประชาชนพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 การพัฒนารายได้ การจัดเก็บรายได้ โดยการเพิ่มฐานภาษีใหม่ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีที่ดินสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้แก่ น้ำเสีย ขยะ มลพิษจากอุตสาหกรรม ค่าธรรมเนียม ฤชา อากร ใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าภาคหลวง ภาษีเพื่อการท่องเที่ยว กรณีที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น การแบ่งสรรเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้แก่เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ที่มีการควบรวมกัน) การจัดสรรภาษีเพิ่มจากภาษีฐานร่วม รายได้อื่นๆ เป็นต้น

4.2 การจัดทำงบประมาณรายรับ - รายจ่าย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายรับ - รายจ่ายในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ โดยเชื่อมโยงแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบงบประมาณ ระบบการเบิกจ่ายเงิน ระบบบัญชี ให้สอดคล้องกัน เพื่อให้มีความสะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัวและหน่วยงานอื่นสามารถมาบูรณาการข้อมูลได้โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย

4.3 การรักษาวินัยการเงินการคลัง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบสมดุลโดยให้จัดทำประมาณการรายจ่ายเท่ากับรายรับที่มีหรือน้อยกว่ารายรับที่มี จัดให้มีเงินสะสมและเงินสำรองคงคลัง เพื่อรักษาเสถียรภาพการเงินการคลังในภาพรวมของประเทศ ลดความผันผวนและเสริมสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ราษฎรในพื้นที่ในการที่ราษฎรจะได้รับบริการสาธารณะอย่างแน่นอน และเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่ไม่คาดคิดซึ่งอาจเกิดจากการดำเนินกิจการทางการเงินการคลังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและสร้างความยั่งยืนระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปถึงระดับรัฐบาล และมีบทกำหนดโทษในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รักษาวินัยทางการเงินการคลังทั้งทางวินัย อาญา ละเมิด โทษปรับทางปกครองตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

5. การกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 กรณีการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงานผู้บริหาร หรือผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่ามีความโปร่งใสอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่ดี การกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 253 ที่กำหนดให้การดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย และหากพบปัญหาการทุจริตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

6. การปฏิรูปการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรควบรวมกันเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ดูแลราษฎรได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ หรือมีแต่อาจไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและไม่คุ้มค่าต่องบประมาณที่ได้จ่ายไป อาจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยคำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ หรือองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันจัดตั้งสหการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินกิจการนอกเขตตนเองได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการควบรวมกับแล้วย่อมมีอำนาจการให้บริการสาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่บัญญัติว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

7. การปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน การปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งสามารถดำเนินการได้ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยผู้บริหารท้องถิ่นสนับสนุนให้มีการทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกหมู่บ้าน โดยการให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนการจัดเวทีประชาคมอย่างสร้างสรรค์ โดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น หรือกรณีซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมให้ประชาชนมีความตื่นตัวและสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากขึ้น โดยจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหารกิจการด้านการบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ ส่งผลให้ผู้บริหารต้องบริหารกิจการด้วยความโปร่งใส และมีธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไปการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำกับดูแล และตรวจสอบ ประกอบด้วย (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.)

7.1 การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เห็นควรให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ขึ้นแทน เพื่อแก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการลดจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ประชาชนไม่ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในการยื่นคำขอ เพียงแต่เสนอเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประสงค์จะตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น และกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยกร่างข้อบัญญัติตามที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาโดยเร็ว

7.2 การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เห็นควรให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นสัดส่วนจำนวนผู้มี

สิทธิเข้าชื่อ กำหนดผลของการลงคะแนนว่าต้องมีคะแนนเสียงจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงให้ถอดถอน เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น เพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในประเด็นการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถือเป็นการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 251 ที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

7.3 กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน เห็นควรกำหนดให้มีการบัญญัติเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 3 ประเด็น ประกอบด้วย (1) แนวทางประชาคมท้องถิ่น (2) แนวทางการบูรณาการแผนชุมชนสู่ระบบงบประมาณท้องถิ่น และ (3) มาตรฐานกลางตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

8. การปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์หลักคือ การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการกำกับดูแลการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานรวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแลให้น้อยที่สุดราบเท่าที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self – Government) อันเป็นลักษณะพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการสร้างความเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการบังคับใช้กฎหมายซึ่งตามหลักทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory) (อารีรัตน์ เลหาพล, 2559 : 3) จะเป็นอธิบายถึงการบังคับใช้กฎหมายของรัฐเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งกฎหมายในที่นี่ คือ ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จะเป็นแผนแม่บทหลักในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ อาทิ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนเฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ แผนปฏิบัติการในระดับกระทรวงและในระดับพื้นที่ ให้มีความสอดคล้องกันตามห้วงเวลา เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำไปขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและบูรณาการ (วิเชียร เจริญนทสิทธิ์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.) จุดเด่นของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กับการปกครองท้องถิ่น

คือ การกำหนดแนวทางเป้าหมายที่ชัดเจน บรรจุไว้ในยุทธศาสตร์ระยะยาวที่กำหนดให้มีการประเมินผลแผนงานในทุกปี และสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ในปัจจุบันได้ การวางยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการวางกรอบกฎหมายอย่างกว้างๆ เป็นกรอบแห่งการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และเป็นแนวทางในการพัฒนาด้านการปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ แต่การออกกฎหมายใหม่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องทำการศึกษาอย่างถี่ถ้วนกับภาคประชาชน ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและจะต้องไม่ทำการคัดลอกกฎหมายฉบับเก่ามาทำการแก้ไข (วัชรวิชัย สุขวัฒนาภิรมย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2562 เวลา 14.00 น.) และเมื่อมีการนำกฎหมายท้องถิ่นไปสู่การบังคับใช้จะต้องบังคับใช้ภายใต้หลักการกระบวนการนิติธรรม (Due Process) การบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีนี้ยึดกฎหมายเป็นหลักการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเน้นความมีประสิทธิภาพความรวดเร็วและแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นการพัฒนารูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น และควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขได้ โดยยึดสภาพสังคมในปัจจุบันเป็นหลัก การคัดลอกกฎหมายฉบับเก่าจะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นวนเวียนอยู่ในปัญหาเดิม นอกจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จะรองรับการแนวทางการขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติรองรับสถานะและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา 249 บัญญัติเจตนารมณ์ของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันใน มาตรา 250 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและการถ่ายโอนอำนาจ งบประมาณ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และในมาตรา 251 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารงานบุคคลของตนเองเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ถือเป็นแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องนำไปปฏิบัติ โดยการกำหนดแผนงานในระดับปฏิบัติการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ โดยรัฐบาลต้องออกกฎหมายเพื่อรองรับการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่จะรองรับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยนำหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมาบังคับใช้เพื่อเป็นการยืนยันและตอกย้ำว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างไรในการปกครองตนเอง การขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ควรมีการดำเนินการ ดังนี้ (สุทธิพงษ์ จุลเจริญ สัมภาษณ์ ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.)

1. การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยยกร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดยควรกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึงกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในอนาคตยิ่งขึ้น

2. การปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินควรกำหนดให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดในเรื่องโครงสร้างภาครัฐมีความกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง โดยพัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมการกระจายหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจกรรมการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำและให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ควรกำหนดให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม ซึ่งประกอบด้วย 4 พันธกิจหลัก คือ พันธกิจที่ 1 การกระจายอำนาจและการพัฒนานักการเมืองท้องถิ่น พันธกิจที่ 2 การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พันธกิจที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพันธกิจที่ 4 การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการเหล่านี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรต้องประกอบด้วย

3.1 ความรับผิดชอบต่อสังคมและการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา (Accountability)

3.2 ความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการบริหารจัดการทุกขั้นตอน

3.3 การกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็วความคล่องตัวในการบริหารงานทุกระดับ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติของภาครัฐ

3.4 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนรับผิดชอบตนเองมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

3.5 การมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรับฟังความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) ซึ่งจะก่อให้เกิดความคิดเชิงสร้างสรรค์หรือนวัตกรรมใหม่ๆ เกิดขึ้นในหน่วยงานได้

3.6 หลักนิติธรรม (Legal Framework) การบริหารท้องถิ่นโดยยึดหลักที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและองค์การได้

3.7 การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ต้องยึดประชาชนหรือผู้มาขอรับบริการมากกว่าที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา

3.8 หลักจริยธรรม (Ethics) องค์การที่บุคลากรทุกระดับในองค์การเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาบุคคลภายนอก

4. การปรับปรุงแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางให้เหมาะสมกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความสามารถในการหารายได้ด้วยตนเอง และการมีงบประมาณในการบริหารจัดการที่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก พื้นที่จำนวนมาก รายได้น้อยไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้จำเป็นต้องพึ่งพาราชการส่วนกลางตลอดเวลาทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเข้มแข็งเพราะต้องถูกควบคุม กำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง มีศักยภาพที่จะปกครองและดูแลพื้นที่ของตนเองได้ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในรูปแบบเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เนื่องจากข้อบังคับจากกฎหมายฉบับเดียวกัน การกำกับดูแลเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งบางอำนาจการดูแลไว้เป็นลำดับตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาลนคร/เมือง และนายอำเภอกำกับดูแลเทศบาลตำบล/องค์กรการบริหารส่วนตำบล ซึ่งอำนาจกำกับดูแลจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติผิดระเบียบกฎหมายออกนอกกลุ่มนอกทางไม่ใช่อำนาจสั่งการ แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอเพราะปัจจุบันเทศบาลตำบลบางแห่ง องค์กรการบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีการพัฒนามากงบประมาณสูง และมีบทบาทในการดำเนินงานที่ระดับจังหวัดได้ จึงควรยกภาระการกำกับดูแลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบและผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจมอบอำนาจให้นายอำเภอช่วยกำกับดูแล (ธนา ยันตรโกวิท สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 14.30 น.) การปรับปรุงแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางให้เหมาะสม จะทำให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพราะลดขั้นตอนการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง และเป็นการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพให้พัฒนาก้าวหน้าขึ้นไปอีกตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ต้องมีการปรับปรุงทุก ๆ 3 ปี หรือไม่ควรที่จะเกิน 5 ปี ในประเทศจีนนั้น ถึงแม้จะเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ แต่ประเทศจีนให้อำนาจการปกครองกับมณฑล จังหวัด เมือง สูงมาก แต่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นั้นกลับไม่มีเรื่องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (สาโรช ศักมาตย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 11.30 น.) อย่างไรก็ตามการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการในพื้นที่ได้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีได้เท่าไรก็จะทำการส่งให้แก่รัฐบาลกลางทั้งหมด และรัฐบาลจะส่งกลับคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแค่ 20 เปอร์เซ็นต์ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดภาวะขาดแคลนงบประมาณและขาดความเข้มแข็งในตัวเอง ทาง การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังคงเป็นนามธรรมที่ต้องมีการติดตามประเมินผลและปรับเปลี่ยนแผนงานเป็นระยะ เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของโลก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการมากขึ้นโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือต้องถูกควบคุมจากราชการส่วนกลางมากเกินไป ตามหลักการการพัฒนาประเทศนั้นรัฐบาลจะต้องให้คนที่เกิดที่ไหน เป็นผู้บริหารเป็นผู้พัฒนาที่นั้น อย่าให้คนอื่นที่ไม่ได้เกิดที่นั้นเป็นผู้พัฒนา เนื่องจากจะไม่รู้จักสภาพพื้นที่ สังคม และวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น

5. การขับเคลื่อนระบบราชการ การขับเคลื่อนระบบราชการอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการบริหารราชการ นอกจากนี้ต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่โดย ก) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ข) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ค) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ง) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น จ) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ช) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนอง และ ซ) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง และอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่มีหลักการให้มีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกันสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ การขับเคลื่อนระบบราชการเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพัฒนาตนเองไปข้างหน้าเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การขับเคลื่อนระบบราชการจะต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) ที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในสิ่งสำคัญต่อไปนี้

5.1 การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง (Structure) ภายใต้เงื่อนไขของร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นแนวนอนมากขึ้น เพื่อลดขั้นตอนการสั่งการในแนวดิ่ง การเน้นการใช้ทีมงานและองค์การแบบไร้พรมแดนโดยใช้เทคโนโลยีมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นคือ การยุบ ยกเลิก หรือ ควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นแนวคิดที่มีมานานแล้วแต่ยังขาดการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเคยนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการยุบรวมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยควรคงระบบแบบสองชั้น (Two Tier System) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือระดับบน (Upper Tier) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับผิดชอบดำเนินกิจการขนาดใหญ่กับพื้นที่กว้าง และเป็นงานที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Lower Tier) คือ เทศบาล ให้ดูแลแก้ไขเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่

โดยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเทศบาลทั้งหมด เพื่อความเป็นธรรมในการกระจายอำนาจ งบประมาณได้ รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นปึกแผ่นเดียวกัน ทั้งนี้การกำหนดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใกล้เคียงและเหมาะสม โดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน (Amalgamation) ต้องอยู่บนฐานของการพิจารณาในมิติทางการคลัง ศักยภาพขององค์กร และการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น อย่างมีเหตุผลในทางเศรษฐกิจมากกว่าจะใช้เหตุผลทางการเมืองของท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546, หน้า 341-343)

2. การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบุคลากร (Demographic) เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของโลกปัจจุบันทำให้เกิดช่องว่างระหว่างวัยของพนักงานเก่ากับพนักงานใหม่ที่มีวัฒนธรรมการใช้ชีวิตที่ต่างกันเพิ่มขึ้นเรื่อยระหว่างคนหนุ่มสาวรุ่นใหม่ในรุ่นเจนเอเรชั่นวาย กับข้าราชการเก่าแก่ที่อยู่ในองค์กรมานานหรือคนรุ่นเจนเอเรชั่นเอกซ์ หรือคนที่อยู่วัยเกษียณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรองรับความเปลี่ยนแปลงช่องว่างระหว่างวัยของบุคลากรเหล่านี้ให้ได้

3. การเปลี่ยนแปลงเกิดจริยธรรมใหม่ของการทำงาน (New Work Ethic) ในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับนโยบายของผู้บริหารไปปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างจริยธรรมใหม่ของการทำงานตามปรัชญาขององค์กรเอกชนมากกว่าอิงอยู่กับวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการ

4. การเปลี่ยนแปลงการเรียนรู้และองค์ความรู้ (Learning and Knowledge) ขององค์กร โดยเน้นการสร้างคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นแบบเดียวกัน เช่น ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Guidelines) รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานกลางให้คำปรึกษาด้านการปฏิบัติงาน เน้นการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เรียนรู้ความเปลี่ยนแปลงจากประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นมากกว่าการเรียนรู้คำสั่งจากราชการส่วนกลาง

5. การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศ (Technology and To Information) บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศที่ทันสมัยด้วยตนเอง เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

6. การเปลี่ยนแปลงเรื่องความยืดหยุ่น (Emphasis On Flexibility) เนื่องจากระบบราชการของไทยมีความล้าหลังมากที่สุดเมื่อเทียบกับระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมนี ระบบราชการของไทยเป็นระบบที่ผูกขาดอำนาจ และไม่กระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากลดการผูกขาดอำนาจ และมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ อาจส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการพัฒนาได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (สมนึก รัตนชาติกุล สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 14.30 น.)

7. การเปลี่ยนแปลงด้านความพร้อมเผชิญปัญหาที่เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Fast - Paced Change) อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กรมากยิ่งขึ้น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจะต้องเปิดเผยข้อมูลฐานะการคลังที่เป็นมาตรฐานครบถ้วน และสม่ำเสมอ รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงาน โดยกำหนดตัวชี้วัดและการให้บริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้ประสิทธิภาพการให้บริการ และการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ (พิมพ์ชนา ศรีบุญยพัทธ์ 2560 หน้า 3)

8. การปรับเปลี่ยนนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำกรอบและทิศทาง การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นกรอบและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยการเชื่อมโยงและมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาแต่ละระดับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด โดยนำตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย ตามยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มากำหนดกิจกรรมให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับกิจกรรมของส่วนราชการที่ดำเนินการในพื้นที่ โดยกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นกิจกรรมเชิงพื้นที่ที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนที่ส่วนราชการอื่นไม่ได้ดำเนินการในพื้นที่ (สุกานดา วรเชษฐปัญญา สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 09.30 น.)

การขับเคลื่อนระบบราชการตามทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) จะสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะตอบสนองต่อการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการการยุบ ยกเลิก หรือควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างวัฒนธรรมแบบแผนการปฏิบัติใหม่ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองไปข้างหน้าเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นเป้าหมายที่ทางราชการตั้งเอาไว้แต่การที่จะบรรลุผลสำเร็จได้หรือไม่นั้น จะต้องมีการติดตามประเมินผลไปพร้อม ๆ การติดตามและประเมินผลจะช่วยทำให้ทราบสถานะปัจจุบันของการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีหรือไม่

สรุป

การศึกษาในบทที่ 4 เพื่อศึกษาวัตถุประสงค์ของการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษา ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 การกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1. วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 การปฏิรูประบบ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างใหม่ เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล

1.2 การปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

1.3 ปฏิรูปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบให้มีหน้าที่และอำนาจ ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

1.4 พัฒนารายได้ การจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณรายรับ-รายจ่าย การรักษาวินัยการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 มุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจาก ทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ

1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรควมรวมกันเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพดูแลราษฎรได้ อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน

1.7 กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจ ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น หรือกรณีซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน

1.8 การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการกำกับดูแลการจัดให้มี บริการสาธารณะต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานรวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาของ ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแลให้น้อยที่สุด

2. การกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานนี้ซึ่งได้ การดำเนินการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยยกร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)

2.2 กำหนดในเรื่องโครงสร้างภาครัฐมีความกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและระบบงานมี ผลสัมฤทธิ์สูง

2.3 กำหนดให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนด ในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม

2.4 การปรับรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการ ส่วนกลางให้เหมาะสมระหว่างท้องถิ่นที่เข้มแข็งดูแลตัวเองได้กับท้องถิ่นขนาดเล็กที่ต้องพึ่งพา ส่วนกลางต้องกำกับดูแลต่างกัน

2.5 การขับเคลื่อนระบบราชการ เช่น

2.5.1 การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง (Structure) จะต้องออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นแนวนอน เพื่อลดขั้นตอนการสั่งการในแนวดิ่ง การเน้นการใช้ทีมงานและองค์การแบบไร้พรมแดนโดยใช้เทคโนโลยีมากขึ้น

2.5.2 การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบุคลากร (Demographic) ที่ต้องการคนรุ่นใหม่ที่มีความคิดทางการบริหารที่หลากหลายเข้ามาปฏิบัติงาน

2.5.3 การเปลี่ยนแปลงเกิดจริยธรรมใหม่ของการทำงาน (New Work Ethic) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างจริยธรรมใหม่ของการทำงานตามปรัชญาขององค์กรเอกชนมากกว่าอิงอยู่กับวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการ

2.5.4 การเปลี่ยนแปลงการเรียนรู้และองค์ความรู้ (Learning and Knowledge) ขององค์กรโดยเน้นการสร้างคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นแบบเดียวกัน เรียนรู้ความเปลี่ยนแปลงจากประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นมากกว่าการเรียนรู้คำสั่งจากราชการส่วนกลาง

2.5.5 บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศที่ทันสมัยด้วยตนเอง เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

2.5.6 ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กรมากยิ่งขึ้น

2.5.7 สร้างความยืดหยุ่นในระบบราชการลดการผูกขาดอำนาจ และกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.8 การปรับเปลี่ยนนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำกรอบและทิศทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นกรอบและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ข้อ ประกอบด้วย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

3. เพื่อกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการดำเนินการวิจัยผู้วิจัยใช้การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ จากหลายแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเนื้อหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2561 - 2564) การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านสายงานการปกครองท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ ส่วนวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อเป็นหลัก โดยเมื่อนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาจัดระเบียบแล้วนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประกอบกับแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งได้แนวทางในการพัฒนา

ความเป็นมาของการศึกษานี้เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และตามด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ยังไม่มีความคืบหน้าเห็นผลเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สืบเนื่องจากการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาทางกฎหมายที่มีกฎหมายปกครองท้องถิ่นหลายฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกันอยู่ ส่งผลให้การบริหารท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบไม่มีความชัดเจนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แนวคิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นโดยการยกร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งร่างกฎหมายนี้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเป็นทางการโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเรื่อยมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยปัญหาที่เป็นรากเหง้าของการเกิดกฎหมายนี้คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายหลายฉบับที่ซ้ำซ้อนกันมาก ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความล่าช้าและถูกควบคุมโดยราชการส่วนกลางมาก เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับได้เชื่อมโยงไปถึงแหล่งต้นทางการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง ซึ่งร่าง

ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างความเป็นเอกภาพให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลดอำนาจราชการส่วนกลางลง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้ง
คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้
ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติ
ระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานในระยะที่ 2
ของรัฐบาล (พ.ศ. 2558 - 2559) และกรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป) มีแนวคิด
การในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่โดยมีการร่างกฎหมาย คือ “ร่าง
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมาย
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การปฏิรูปโครงสร้างและองค์การปกครองส่วน
ส่วนตำบล (อบต.) และการกำหนดเกณฑ์จำนวนประชากรเพื่อนำไปสู่การควมรวมพื้นที่เป็นเทศบาล

สรุปผลการวิจัย

การกำหนดแนวทางเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นการวางกรอบกฎหมายอย่างกว้างๆ เป็นกรอบ
แห่งการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และเป็นแนวทางในการพัฒนาด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นตาม
ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (วิชรวิชัย สุขวัฒนา
ภิรมย์ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2562 เวลา 14.00 น.) องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีรูปแบบการจัดองค์กรที่เปลี่ยนไป
คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป
ประเทศได้กำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภา
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยนำผลการศึกษา ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการทดสอบ
การดำเนินการในพื้นที่จริง การรับฟังความคิดเห็น ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
จากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และสภาพปัญหาอุปสรรค
การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียมากำหนดทิศทางใน
การปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ร่างประมวลกฎหมายองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสภาพภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ แก้ไขปัญหาที่
ผ่านมา ในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะบัญญัติการยกเลิกกฎหมาย
จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กำหนดบทเฉพาะกาล กำหนด
รูปแบบโครงสร้างใหม่ในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น
6 ลักษณะ มีสาระสำคัญประกอบด้วย

1.1 บททั่วไป กำหนดค่านิยมและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในภาพรวม

1.2 การจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดรูปแบบ โครงสร้าง
คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารและสมาชิก หน้าที่และอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะ
การจัดกิจกรรมสาธารณะ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การเงิน การคลัง และการงบประมาณ การพัฒนารายได้ การรักษาวินัยการเงิน การคลัง

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 การกำกับดูแล ดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนและประเทศโดยรวม

1.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการกำกับดูแล ตรวจสอบ เสนอข้อบัญญัติหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ หรือกรณีที่เกิดผลกระทบต่อประชาชน

1. ตอบัวตฤประสงค้ของการวิจัยข้อที่ 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกปรับขนาดตอค์กรให้เล็กลงเหลือเพียง 2 ระดับ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ระดับจังหวัด และเทศบาลทำหน้าที่ระดับต่ำกว่าจังหวัด ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลให้ยกฐานะเป็นเทศบาล และเทศบาลขนาดเล็กให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่แทน หลักเกณฑ์ในการจัดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม จะพิจารณาจำนวนประชากร ลักษณะทางภูมิศาสตร์และภูมิสังคม เพื่อพิจารณาประกอบการกำหนดขนาดที่เหมาะสม (Optimal Size or Maximize Size) ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลความจำเป็นพิเศษเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา เช่น พื้นที่ป่าเขา ทุรกันดาร ห่างไกล เกาะ ฯลฯ หรือที่มีลักษณะพิเศษอื่นใดถือเป็นกรณียกเว้น และให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจำเป็นต้องมีการยุบรวม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ เมื่อเกิดการยุบรวมทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณ อีกทั้งการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประโยชน์คือ ทำให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ไม่เกิดการทับซ้อนกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ นอกจากนี้ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ การลดต้นทุนค่าบริหารจัดการบุคลากร และได้ประโยชน์จากการประหยัดเนื่องจากจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยลง

2. ตอบัวตฤประสงค้ของการวิจัยข้อที่ 2. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

2.1 การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น รากฐานดั้งเดิมของการบริหารราชการแผ่นดินเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจตลอดเวลาการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดจากการสั่งการจากราชการส่วนกลาง ผู้แทนจากท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยทำให้กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติออกมา รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงหรือควบคุมกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา

2.2 การบริหารท้องถิ่นที่เน้นบทบาทข้าราชการมากเกินไป การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตหรือแม้แต่ปัจจุบันข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุมหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหาร หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระเท่าที่ควร

2.3 ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและระบบอุปถัมภ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีความเกี่ยวข้องข้องกับการเมืองระดับชาติทำให้การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องฉันทานุมัติของนโยบายการเมืองระดับชาติ

2.4 ปัญหาของร่างกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาหลักการของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อิงกับกฎหมายราชการส่วนกลางเนื่องจากกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักบัญญัติขึ้นโดยอิงกฎหมายของราชการส่วนกลางเป็นหลักการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ก็ยังคงอิงกับหลักการกฎหมายปกครองท้องถิ่นเดิมอยู่

3. ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 การกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

3.1. แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.1 การปฏิรูปรูปแบบ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างใหม่ เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล

3.1.2 การปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

3.1.3 ปฏิรูปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบให้มีหน้าที่และอำนาจชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

3.1.4 พัฒนารายได้ การจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณรายรับ-รายจ่าย การรักษาวินัยการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.5 มุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ

3.1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรควมรวมกันเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพดูแลราษฎรได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน

3.1.7 กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น หรือกรณีซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

3.1.8 การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการกำกับดูแลการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานรวมทั้งการกำหนดทิศทางพัฒนาของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแลให้น้อยที่สุด

3.2 การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงาน
ซึ่งได้การดำเนินการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.2.1 ปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ
ทั่วไป โดยยกร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ
(พ.ศ. 2561 - 2580)

3.2.2 กำหนดในเรื่องโครงสร้างภาครัฐมีความกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและ
ระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง

3.2.3 กำหนดให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยกำหนดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม

3.2.4 การปรับปรุงแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการ
ส่วนกลางให้เหมาะสมระหว่างท้องถิ่นที่เข้มแข็งดูแลตัวเองได้กับท้องถิ่นขนาดเล็กที่ต้องพึ่งพา
ส่วนกลางต้องกำกับดูแลต่างกัน

3.2.5 การขับเคลื่อนระบบราชการ เช่น

3.2.5.1 การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง (Structure) จะต้องออกแบบ
โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นแนวนอน เพื่อลดขั้นตอนการสั่งการในแนวตั้ง
การเน้นการใช้ทีมงานและองค์การแบบไร้พรมแดนโดยใช้เทคโนโลยีมากขึ้น

3.2.5.2 การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของบุคลากร (Demographic) ที่ต้อง
ให้คนรุ่นใหม่ที่มีความคิดทางการบริหารที่หลากหลายเข้ามาปฏิบัติงาน

3.2.5.3 การเปลี่ยนแปลงเกิดจริยธรรมใหม่ของการทำงาน (New Work Ethic)
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างจริยธรรมใหม่ของการทำงานตามปรัชญาขององค์กรเอกชน
มากกว่าอิงอยู่กับวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการ

3.2.5.4 การเปลี่ยนแปลงการเรียนรู้และองค์ความรู้ (Learning and Knowledge)
ขององค์กรโดยเน้นการสร้างคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นแบบเดียวกัน เรียนรู้ความเปลี่ยนแปลงจาก
ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นมากกว่าการเรียนรู้คำสั่งจากราชการส่วนกลาง

3.2.5.5 บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียนรู้การใช้
เทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศที่ทันสมัยด้วยตนเอง เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

3.2.5.6 ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศที่ทำให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กรมากยิ่งขึ้น

3.2.5.7 สร้างความยืดหยุ่นในระบบราชการลดการผูกขาดอำนาจ และ
ไม่กระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.5.8 การปรับเปลี่ยนนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้
สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำกรอบและทิศทางการพัฒนา
ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาเป็นกรอบและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 การจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการร่างกฎหมายโดยรวมเอากฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งในหลายประเทศ กฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้อาจเรียกว่าเป็น “ประมวลกฎหมาย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ตั้งแต่โครงสร้างองค์กรไปจนถึงวัฒนธรรมการปฏิบัติงานตามหลักของทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ที่การบริหารจัดการต้องปรับเปลี่ยนตามความก้าวหน้าของ เทคโนโลยี เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจะเป็นสาเหตุทำให้ส่วนอื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เช่น วัฒนธรรมองค์กร ซึ่งรวมถึง ความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมของสังคมซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยอมรับและปฏิบัติตาม (สรณะ เทพเนาว์, 2557 : 23)

1.2 ควรกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน

1.3 พัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในอนาคตยิ่งขึ้น

1.4 รัฐบาลต้องบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการที่จะปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการยุบ เลิก หรือควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 ควรมีการส่งเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยการทำ MOU กับหน่วยงานภาครัฐด้วยกันหรือกับหน่วยงานเอกชนเพื่อผลักดันให้เกิดการทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

2. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและทำให้การทำงานเกิดความซ้ำซ้อนกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ดังนั้นควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือขอบเขตการทำงานเพื่อแก้ไขการทำงานซ้ำซ้อน

2.2 การดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมจากผู้แทนส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนไม่มีบทบาทในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดจากการสั่งการจากราชการส่วนกลาง ขณะที่ผู้แทนส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลางมากเกินไป ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไม่ใช่ปัญหาใหม่ของการปกครองท้องถิ่นของไทย แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกรุงเทพมหานครยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้น ควรมีการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้มีการกำหนดโครงสร้างหน้าที่หรือเสนอแนะแนวทางหรือนโยบายต่างๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐบาลต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่อำนาจการบริหารผูกขาดจากราชการส่วนกลางและถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงบางส่วนทำให้เกิด ปัญหาโครงสร้างหน้าที่ ที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

3. แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3.1 ควรมีแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีโครงสร้างการทำงานที่ซ้ำซ้อนดังนั้นควรจะต้องมีความเปลี่ยนแปลงในองค์กรเพื่อให้การขับเคลื่อนสามารถทำได้ซึ่งการบริหารการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ บทบาทของภาวะผู้นำและการสื่อสารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปถึงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ เพื่อความอยู่รอดเจริญเติบโตและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน

3.2 ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาคควรจะถอนตัวหรือลดบทบาทการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงเพื่อไม่ให้ขัดแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3.3 ควรปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือสองรูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เพื่อทำให้โครงสร้างมีความกระชับมีความชัดเจนในการขับเคลื่อนงานมากขึ้น

3.4 มีการสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ โดยมีแนวทาง ดังนี้

3.4.1. ให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องดำเนินการ โดยกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์ชาติ และอยู่ในแผนบริหารราชการแผ่นดินระยะ 4 ปี

3.4.2 จัดทำพิมพ์เขียว (Blueprint) หรือขั้นตอน (Roadmap) ของแผนการกระจายอำนาจ ระบุภารกิจ ระยะเวลาและเป้าหมายให้ชัดเจน เพื่อให้ทุกส่วนราชการใช้ขับเคลื่อนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันให้เห็นผลภายใน 5 ปี

3.5 ควรมีการเสนอแนะต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คือ เร่งรัดพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งประกอบด้วยร่างกฎหมายจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562
4. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562
5. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562
6. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

1. ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อมและยอมรับเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง ภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการฝึกอบรมหรือจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้น

1.3 ควรมีการแก้ไขโครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด ซึ่งอาจแบ่งเป็นสองแนวทาง เช่น สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีการแต่งตั้งและมอบหมายให้ผู้บริหารของกลุ่มจังหวัดที่แยกออกจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือกำหนดอัตราผู้บริหารใหม่ เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะต่อปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

2.1 ควรลดการควบคุมและตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบ เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะที่น้อยลง

2.2 ควรจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยในสัดส่วนที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก

2.3 ควรลดการแทรกแซงของหน่วยงานอิสระกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยการออกกฎระเบียบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนและให้สอดคล้องกับแนวทางการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

3. ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3.1 ควรกำหนดให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดในเรื่องโครงสร้างภาครัฐมีความกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง

3.2 ควรลดบทบาทการควบคุมของกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นลง และให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการถ่ายทอด/แปลงยุทธศาสตร์ชาติ สู่แนวทางดำเนินการ/ประสานงาน/ให้คำแนะนำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยติดตามความคืบหน้าการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเพื่อประเมินว่าตลอดระยะเวลาของการขับเคลื่อนนั้นได้มีการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างครบถ้วนหรือไม่

2. ระยะเวลาการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระยะเวลาานควรมีการวิจัยผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมควบคู่กันไป และพิจารณาว่า

ผลกระทบดังกล่าวเป็นผลดีหรือผลเสียต่อการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3. ควรมีการประเมินเนื้อหาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อศึกษาว่าเป้าหมายของตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของการปกครองท้องถิ่นในขณะนั้นหรือไม่ เพื่อนำมากำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้นในภายภาคหน้า

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2557
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือการปฏิบัติงาน การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวมและยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรวมและแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง, มปป.
- คณะกรรมการข้าราชการชั้นเคื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น. “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ”, 2559
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล..บทวิเคราะห์และความคิดเห็นต่อ“ร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ....”กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554
- ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ....., บันทึกหลักการและเหตุผล. อ้างถึงในศุภสวัสดิ์ ชัชวาล.2554.บทวิเคราะห์และความคิดเห็นต่อ“ร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ....”กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว.ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 134 ง วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2557
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546
- พิมพ์ชนา ศรีบุญยพัทธ์. แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ 20 ปี. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2560
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.หน้า 9-10, 2558
- สรณะ เทพเนาว์. “บทความพิเศษการเมืองท้องถิ่น” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. ปีที่ 62 (ฉบับที่ 1), วันที่ 19-25 กันยายน 2557.

ภาคผนวก

ผนวก ก

รายชื่อผู้สัมภาษณ์

1. นายสาโรช คัชมาตย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 11.30 น.
2. นายวัชรวิชัย สุขวัฒนาภิรมย์ ท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 14.00 น.
3. ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ (ราชบัณฑิต) เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 เวลา 13.30 น.
4. นายชัยวัฒน์ ไชยสวัสดิ์ ผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 09.30 น.
5. นางสุกานดา วรเชษฐบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 09.30 น.
6. นายสมนึก ธนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 14.30 น.
7. ดร.วิเชียร เจริญนนทสิทธิ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 11.00 น.
8. นายธนา ยันตรโกวิท อธิการบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 14.30 น.
9. นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เวลา 16.00 น.

ผนวก ข

แบบสัมภาษณ์

1. ตามทัศนะของท่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประมวลกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะอย่างไร
2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่เพียงพอต่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร
3. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร
4. ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร
5. แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทฤษฎีมีลักษณะอย่างไร
6. ขนาดและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีลักษณะอย่างไร
8. แนวทางการกระจายอำนาจตามทฤษฎีของท่านเป็นอย่างไร
9. ในบริบทปัจจุบันการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไร
10. ข้อเสนอแนะ

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายขจร ศรีชวโนทัย

วัน เดือน ปีเกิด 23 พฤศจิกายน 2507

การศึกษาปริญญาตรี ร.บ. (รัฐศาสตรบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปริญญาโท ร.ม. (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติการทำงานโดยย่อ

1. ท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี
2. ท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี
3. ท้องถิ่นจังหวัดกาญจนบุรี
4. ท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสาคร
5. หัวหน้าผู้ตรวจราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตำแหน่งปัจจุบัน รองอธิบดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย