



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด โครงสร้างภายนอก

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

สป

JS

7153.3

ก2๘64

๘.2

๓.2

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





หมวดที่ 2

โครงสร้างภายนอก

ลำดับที่ 2

เรื่อง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542



พระราชบัญญัติกำหนดอัตราและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๒ โครงสร้างภายนอก

ลำดับที่ ๒ เรื่อง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๔๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๕-๑๖๓-๙

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ต.ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ ดร.วุฒิสาร ตันไชย, อีรพรรณ ใจมั่น

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๕-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
 5. กรุงเทพมหานคร
 6. เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
 2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. การคลังท้องถิ่น
 4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พศ. 2542	1
2. สารสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พศ. 2542	6
2.1 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2.3 การกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	31
3. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พศ. 2543	42
3.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ	42
3.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ	43
3.3 สารสำคัญของแผนการกระจายอำนาจ	44
3.4 วิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	46
3.5 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	47
3.6 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	48
3.7 ระยะเวลาในการถ่ายโอน	53
3.8 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	53
4. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พศ. 2545	59
4.1 สารสำคัญ	60



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
4.2 การบริหารแผนปฏิบัติการ	67
4.3 การบังคับใช้ของแผนปฏิบัติการ	68
5. สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป : ภายใต้อิทธิพลของการกระจายอำนาจ	69
6. ปัญหา อุปสรรค และเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ	71
6.1 เงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ	71
6.2 ข้อสังเกตต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	73
7. ดุลยภาพความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจ :	78
ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ต่อการบริหาร	
8. เอกสารอ่านเพิ่มเติม	80



สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1	6
แสดงลำดับชั้นของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
แผนภาพที่ 2	15
แสดงองค์ประกอบและโครงสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการ การกระจายอำนาจฯ และคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ	
แผนภาพที่ 3	22
โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
แผนภาพที่ 4	51
แสดงรูปแบบที่ 1 ในการจัดบริการสาธารณะ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง	
แผนภาพที่ 5	52
แสดงรูปแบบที่ 2 ในการจัดบริการสาธารณะ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ (Shared function)	

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

1. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ และนอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย 336 มาตรา และมีส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นใน 2 ส่วน รวม 10 มาตรา ได้แก่

ส่วนที่ 1 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ส่วนที่ 2 หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 - 290 กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

มาตรา 282 กล่าวถึง การที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น

มาตรา 283 กล่าวถึง การที่ท้องถิ่นที่สามารถปกครองตนเองได้สามารถจัดตั้งเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้” และรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

มาตรา 284 กล่าวถึง 1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

2) การกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยกำหนดว่าในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อย่างน้อยต้องมีสาร ประกอบด้วย

- (1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

- (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

นอกจากนี้ในมาตรา 284 นี้ยังกำหนดว่าให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนสาระ ใน (1) และ (2) ทุกระยะเวลาห้าปี นับตั้งแต่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากร และนอกจากนี้แล้วมาตรา 284 ยังได้กำหนดว่าในการพิจารณาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญอีกด้วย

มาตรา 285 กล่าวถึง การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

มาตรา 286 กล่าวถึง สิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถจะเข้าชื่อเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร

ท้องถิ่นประพตติมิชอบ

มาตรา 287 กล่าวถึง สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อการเสนอข้อบัญญัติ
ท้องถิ่น

มาตรา 288 กล่าวถึง การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 289 กล่าวถึง บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง
อาทิ ด้านการจัดการศึกษา การรักษาศิลปวัฒนธรรม
ประเพณี เป็นต้น

มาตรา 290 กล่าวถึง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม
และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การที่ประชาชน และ องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และกลไกที่สำคัญเพื่อเกิด
ความเป็นอิสระ ได้แก่ “การกระจายอำนาจ” ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่อง
มาตรา 284 จึงได้มีการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจ แห่งรัฐธรรมนูญ พศ. 2540

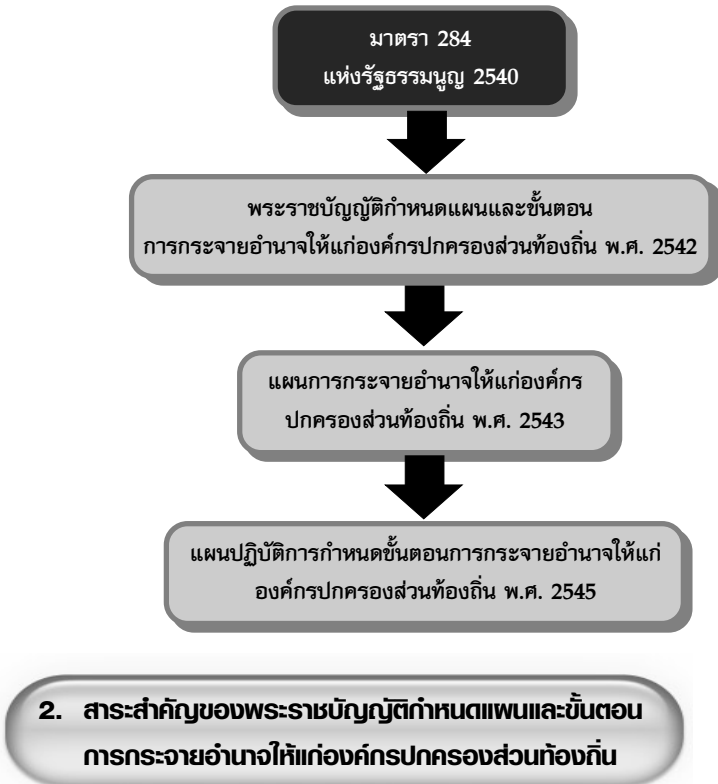
- 1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐ
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันด้วย
กันเองเป็นสำคัญ
- 3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ทำหน้าที่ตาม 1)

และ 2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ในลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีจำนวนเท่ากัน และคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

ดังนั้นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายอนุวัติตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดและผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542

**แผนภาพที่ 1 แสดงลำดับชั้นของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**



สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือ โดยทั่วไปมักเรียกสั้นๆ ว่า “กฎหมายแผน” บ้าง หรือ “กฎหมายกระจายอำนาจ” บ้าง สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นหลัก ได้แก่

- 1) ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ 3 ฝ่าย หรือเรียกว่า “ไตรภาคี” ซึ่งมาจากผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และผู้ทรงคุณวุฒิ

- 2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการจัดบริการสาธารณะ
- 3) การกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) การกำหนดหลักการและสาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ฯ

2.1 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 1 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 9 มาตรา (มาตรา 9 - 14) ซึ่งทั้งหมดว่าด้วยการให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่ายเป็นลักษณะไตรภาคี ในจำนวนที่เท่ากัน คือ ฝ่ายละ 12 คน ดังนี้

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง (12 คน)
 - ก. ฝ่ายการเมือง จำนวน 3 คน
 - (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน
 - (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ข. ฝ่ายข้าราชการประจำ จำนวน 9 คน (มาจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระจายอำนาจ)

(1) กระทรวงมหาดไทย จำนวน 2 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็นอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อันเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

(2) กระทรวงการคลัง จำนวน 1 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง

(3) กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 1 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(4) กระทรวงสาธารณสุข จำนวน 1 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

(5) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(6) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน

(7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(8) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

2) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (12 คน)

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคนจะต้องเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำนวนผู้แทนจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธี

การที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

- (1) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน
 - (2) ผู้บริหารของเทศบาล จำนวน 3 คน
 - (3) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 คน
 - (4) ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารจำนวน 2 คน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น
- 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (12 คน)

ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย

ในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ในการสรรหา เรียกว่า “คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ” ซึ่งประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

รวมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 36 คน มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแล การดำเนินการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้

แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “สกล.” (ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็น “กอง” สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 8 กันยายน 2543) และ “สกล.” ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯ

2.1.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

เพื่อให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีการตรามาตรา 12 ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ดังนี้

- 1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา
- 2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
- 4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลาง โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตามข้อ 2 ข้อ 3 และ ข้อ 4

- 6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ
- 7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
- 8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี
- 9) เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง



- 11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น
- 12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
- 13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- 15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- 16) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

จะเห็นว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การมีอำนาจในการจัดแบ่ง จัดระบบการบริการสาธารณะว่างานหรือกิจกรรมใดเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกเป็น ภารกิจขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร และภารกิจใดเป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง หรือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจในการสร้างและกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดการพัฒนาของการกระจายอำนาจและการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะกรรมการฯ ยังมีหน้าที่ในการรายงาน ติดตามผลของการกระจายอำนาจและนำข้อมูลต่างๆ ไปพัฒนาและปรับปรุงต่อไป

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่า คณะกรรมการ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ ดังนั้น คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 17 คณะ¹ เพื่อช่วยเหลือ กำกับดูแลการทำงานในการกิจสำคัญในด้านนั้นๆ ก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา โดยมีอนุกรรมการ ๔ หลัก จำนวน 5 ชุด และ อนุกรรมการเฉพาะกิจ ๔ อีกจำนวน 12 ชุด ได้แก่

คณะอนุกรรมการฯ หลัก

- 1) คณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ
- 2) คณะอนุกรรมการด้านการเงินและการคลัง งบประมาณและ บุคลากร
- 3) คณะอนุกรรมการด้านการติดตาม ประเมินผลและประชาสัมพันธ์
- 4) คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมาย ปกครองท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) คณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อ ใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ

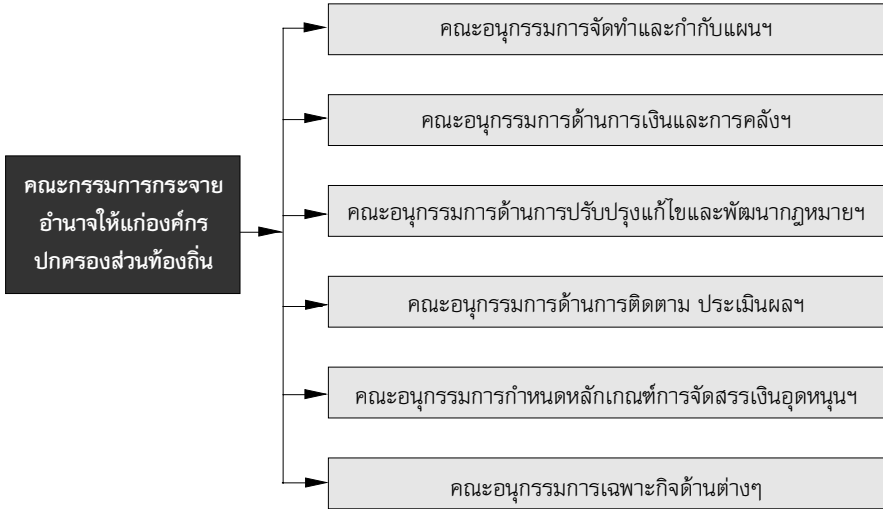
- 6) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ พิจารณาไอนภารกิจของกอง บังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติไปอยู่ใน ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร

¹ รายงานประจำปี 2545 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



- 7) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน
- 8) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดตั้งเป็นนครธนบุรี
- 9) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาการให้คงมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในเทศบาลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
- 10) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 11) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 12) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 13) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย
- 14) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- 15) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- 16) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 17) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการบริหารการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 2 แสดงองค์ประกอบและโครงสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ²



2.1.3 วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ³

วาระการดำรงขึ้นกับที่มาของกรรมการแต่ละประเภท

- 1) กรรมการผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง เป็นตำแหน่งประจำ เพราะสามารถดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน ราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็สามารถดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้ตลอด
- 2) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นกัน แต่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกจากการเป็น

² เพิ่งอ้าง

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : มิสเตอร์ก็อบบี้, 2543), 11.

กรรมการ หรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

- 3) กรรมการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

2.1.4 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)”

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) เป็นส่วนราชการที่จัดขึ้นสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามกฎ กระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 8 กันยายน 2543 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 85 ก วันที่ 15 กันยายน 2543)

1) อำนาจหน้าที่

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

- (3) ร่วมมือ และประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ
- (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สรุปแล้วบทบาทและภารกิจหลักที่สำคัญของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ประการสำคัญได้แก่

- บทบาทในฐานะหน่วยงานที่ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ในการศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ

- บทบาทในงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานติดต่อกับส่วนราชการต่างๆ การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งภารกิจ อำนาจหน้าที่ การเงิน และการคลัง เพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

2) โครงสร้างการบริหารและอัตรากำลัง

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งงานออกเป็น 3 ส่วน 1 กลุ่มงานและ 1 ฝ่าย รวมบุคลากรในสำนักงานจำนวน 35 อัตรา ดังจะกล่าวในรายละเอียด ด้านล่างต่อไป

ก. ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ (สผก.) มีบุคลากร 7 อัตรา มีหน้าที่

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ
- (2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค
- (5) กำหนดการจัดระบบการบริหารงานบุคคล กำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (6) ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีด้านโครงสร้างภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (7) ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในด้านการกระจายอำนาจ
 - (8) ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
 - (9) การดำเนินงานเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (10) พิจารณาบททวนการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ
- ข. ส่วนการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง (สกง.) มีบุคลากร 7 อัตรา มีหน้าที่
- (1) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (2) การปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
 - (3) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (4) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



- (5) ศึกษาวิเคราะห์ระบบบัญชีการเงิน การคลังท้องถิ่น
 - (6) ศึกษาวิเคราะห์กำหนดและวางระบบการตรวจสอบการเงิน การคลังท้องถิ่น
 - (7) พิจารณาทบทวนการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ
- ค. ส่วนประสานงาน ติดตาม และประเมินผล (สปต.) มีบุคลากร 8 อัตรา มีหน้าที่
- (1) ประสานงานกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ
 - (2) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - (3) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
 - (4) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (5) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี
 - (6) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ มอบหมาย รวมทั้งการจ้างจากหน่วยงานภายนอก

- (7) ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ
- (8) ดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์ข้อมูลด้านการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ส่วนราชการและประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

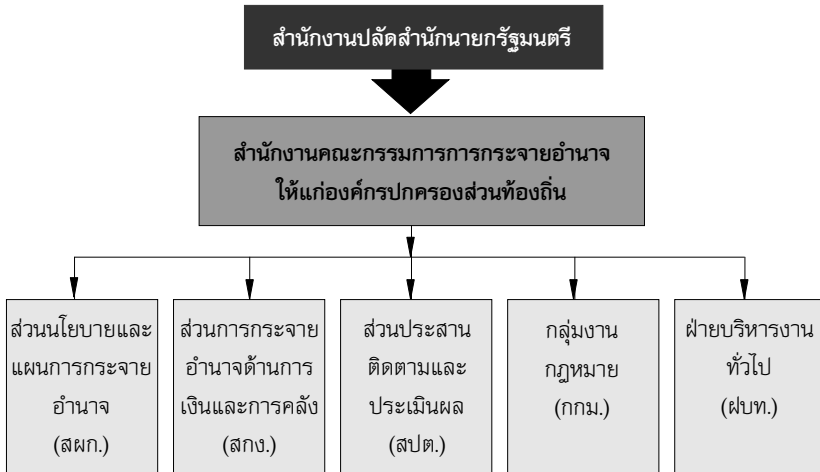
ง. กลุ่มงานกฎหมาย (กกม.) มีบุคลากร 5 อัตรา มีหน้าที่

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ระเบียบ และคำสั่ง ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมาย ปกครองท้องถิ่น และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายอื่นที่ไม่สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จ. ฝ่ายบริหารทั่วไป (ฝบท.) มีบุคลากร 7 อัตรา มีหน้าที่

- (1) จัดประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ ของสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณของสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

**แผนภาพที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการ
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**



2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 7 มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา 16 - 22 และทั้ง 7 มาตราว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร และเป็นความพยายามของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้เป็นระบบสองชั้น (Two - Tiers System) โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lowe Tier) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ทั้งนี้โดยใช้ “อำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ” ของแต่ละ

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง

ปัจจุบันปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหรือระดับพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองบุคลากร และงบประมาณ ดังนั้นในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้ จึงพยายามให้เกิดความชัดเจนในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ โดยได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ช่วยเหลือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งหมายถึง การช่วยเหลือการทำงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ประการสำคัญในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนี้ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการประสานแผนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

2.2.1 การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริการสาธารณะ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน

มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น



- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีเหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

- (19)การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ
 - (20)การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
 - (21)การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
 - (22)การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (23)การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
 - (24)จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
 - (25)สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (26)การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (27)การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
 - (28)จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (29)กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 หมวด 2 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะไว้จำนวน 31 ประการได้แก่

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 - (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
 - (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
 - (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 - (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 - (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
 - (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (25) การผังเมือง
 - (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
 - (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 - (28) การควบคุมอาคาร
 - (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 - (31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร)

สำหรับกรุงเทพมหานครเองในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ของตนเองตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2.2 การแก้ไขปัญหาในกรณีเกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่

หากจะพิจารณาบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่างแล้ว จะพบว่าในรายละเอียดแล้วยังมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ที่เหมือนกันอยู่หลายส่วน อาทิ บทบาทในการจัดการศึกษา การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การส่งเสริมการท่องเที่ยว การกีฬา และการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และพบว่าในประเด็นต่างๆ ข้างต้นที่นำมาเป็นตัวอย่างล้วนแล้วแต่ปรากฏในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (มาตรา 16) และปรากฏในส่วนของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (มาตรา 17) ทั้งสิ้น

ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้ง ความสับสน หรือ ความไม่ชัดเจนในด้านบทบาทหน้าที่ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีบทบาทในการพิจารณา ตัดสินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดมีบทบาทหน้าที่ในส่วนใดในการจัดบริการสาธารณะ

และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับและระดับล่าง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่

ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 **ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจเรื่องกำหนดและอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁴** เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้กำหนดลักษณะของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีสาระสำคัญพอสังเขปว่าด้วยเรื่องลักษณะของการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบงานลักษณะภาพรวมของจังหวัด เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมการท่องเที่ยว วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องรับผิดชอบในโครงการที่มีขนาดใหญ่ หรือ โครงการที่มีความคาบเกี่ยวกับหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องจักร บุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัด และสำหรับในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องทำหน้าที่ในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัดเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด นอกจากนี้ประกาศฯ ฉบับนี้ยังได้กำหนดว่าในการให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ห้ามมิให้มีการสนับสนุนรูปของสิ่งของและการเข้าไปดำเนินการแทน เป็นต้น

ประกาศฯ ฉบับนี้ก่อให้เกิดความชัดเจนใน 2 ส่วน ได้แก่ ก่อให้เกิดความชัดเจนในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความชัดเจน และความเชื่อมั่นต่อระบบการปกครอง

⁴ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด , ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546



ท้องถิ่นรูปแบบ 2 ระดับ อันหมายความว่า ระบบโครงสร้าง 2 ระดับก่อให้เกิด
ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน
และระดับล่าง

2.2.3 การดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน หรือ ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดไม่สามารถจะ
ดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้โดยลำพังแล้ว มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ยังได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถร้องขอไปยังส่วนราชการเดิมที่ถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ ให้
ดำเนินการต่อไปได้ และขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้อง
พัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ใน
ภายหลัง และนอกเหนือจากการร้องขอความช่วยเหลือไปยังส่วนราชการเดิมแล้ว
มาตรา 21 ยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการได้
นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะตามที่ได้
รับการถ่ายโอนภารกิจได้ก็ยังสามารถที่จะขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดำเนินการแทนได้

นอกจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจจะส่งเสริมการทำงานร่วมกันในลักษณะของ “สหการ” แล้ว พระราชบัญญัตินี้
ยังได้ส่งเสริมให้เกิดความช่วยเหลือ สนับสนุน และเกื้อกูลกันระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างซึ่งมีขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ระดับบนซึ่งมีขนาดใหญ่อีกด้วยเป็นสำคัญ

2.2.4 การจ้างเหมาบริการจากเอกชน

มาตรา 22 เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ
จ้างเหมาบริการจากภาคเอกชน หรือ ภาคธุรกิจได้ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการ
บางอย่างหากใช้วิธีการ และวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการแบบเอกชนจะทำให้

เกิดความคุ้มค่าในการลงทุน และเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างมาก ดังนั้นจึงเป็นการดีที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 22 และนอกจากนี้เพื่อป้องกันการแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริต และคอร์รัปชันเมื่อมีการจ้างเหมาบริการจากเอกชน มาตรา 22 เองจึงได้มีการกำหนดว่าในการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน นั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.3 การกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ประกอบด้วย มาตรา 23 ถึง มาตรา 29 รวมแล้ว 7 มาตรา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 23-28 เป็นการให้ความสำคัญกับการสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา รวมทั้งกรุงเทพมหานคร อาทิ ในมาตรา 23 เป็นการระบุถึงรายได้ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่มาตรา 24 ระบุถึงแหล่งที่มา หรือ ฐานรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา 25 กล่าวถึงรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ของกรุงเทพมหานคร และมาตรา 26 มีสาระครอบคลุมที่มาของแหล่งรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบไม่เต็มพื้นที่จังหวัด และ เต็มพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้ในมาตรา 27 ยังเป็นการให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีและอากรประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดในมาตรา 23 ถึง 26 และกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษี และอากรเพิ่มเติมได้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ ดังกล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้สร้างและเปิดโอกาสให้องค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างรายได้จากฐานรายได้ใหม่ เช่น ค่าธรรมเนียม
สนามบิน ค่าภาษีการศึกษา เป็นต้น

2.3.1 รายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

1) รายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียมของเทศบาล เมืองพัทยา
และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล
อาจมีรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน
และที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรใน
อัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา
25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บ
ได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืน โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร
ที่จัดเก็บ
- (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติ
จัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4)
แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตาม
ประมวลรัษฎากรโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จัดเก็บ
- (6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษี
สุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตาม
กฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมือง

พหุวิทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติ จัดเก็บเพิ่มเติมในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษี ที่กรมสรรพากรจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแถมปี ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร ที่จัดเก็บ

- (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมาย ว่าด้วยรถยนต์ ภาษिरถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- (8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (10) อាកกรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่า สัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์ และ จำหน่ายเนื้อสัตว์
- (11) อากกรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากกรรังนกอีแอ่น
- (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็น รายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

- องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลที่มีพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตรให้ได้รับการจัดสรรใน อัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายใน เขต

- องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลอื่นที่อยู่ภายใน จังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัด เก็บได้ภายในเขต

- องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้
- องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทานให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต
 - องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต
 - องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต
- (14) ค่าธรรมเนียมการจัดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- (15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตรา และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (17) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

- (18) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (20) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด
- (21) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น
- (22) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้
- (1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียม ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าภายในจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมได้ไม่เกิน



ลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบ
สตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

- (2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บ
จากการค้าภายในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่ม
ได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์
- (3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับจากการจัดสรร
ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา
25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บ
ได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรม
สรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติ
จัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4)
แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตรากาสิโนที่จัดเก็บตามประมวล
รัษฎากรโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จัดเก็บ
- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมาย
ว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก
และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- (6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (7) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น
- (8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ให้ได้รับการจัดสรร
ในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายใน
เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
- (9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ให้ได้รับการ
จัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัด
เก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

- (10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (12) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการ สาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น
- (13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) รายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียมของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าภายในจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

- (5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าภายในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์
- (6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับจากการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จัดเก็บ
- (8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานครโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จัดเก็บ
- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษिरถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- (11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

- (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากร ธรณีจัดเก็บได้จริง
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่จัดเก็บภายในเขตกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- (14) อาการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- (15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตรา และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- (18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (19) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (20) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นการพนัน
- (21) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่

ดำเนินการภายในเขตกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้
ของกรุงเทพมหานคร

(22) ค่าธรรมเนียมใดที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ หรือ ได้รับประโยชน์
จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(23) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

4) รายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

มาตรา 26 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย
กำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มี
รายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 ให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และ
เงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24

2.3.2 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากการกำหนดรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบดังกล่าวแล้วข้างต้นแล้ว มาตรา 28 แห่ง
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ยังได้กำหนดว่า
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังอาจมีรายรับอื่นๆ เพิ่มเติมได้

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- 3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง
หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

- 4) ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ค่าบริการ
- 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศ
- 8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- 9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลอื่น ๆ
- 10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศ
- 11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม 8) การกู้เงินจากองค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม 9) การกู้เงินตาม 10) และรายได้ตาม 13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามสำหรับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ หรือ รายรับตามหมวด 3 นี้ มาตรา 29 ได้กำหนดว่าจะต้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์



วิธีการ เชื้อไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการฯ กำหนดโดยการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 29 ยังได้ระบุอีกว่าให้ใช้บทบัญญัติตามหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นสำคัญ

3. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

แผนการกระจายอำนาจฯ เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และ แนวทางการกระจายอำนาจไว้เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งได้ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และ รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ เมื่อวันที่ 18 และ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ตามลำดับ รวมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษารับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4ง วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544

3.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มี หลักการอันเป็นกรอบความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าว คือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการ เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการ จัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแท้จริงภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ โดยมี สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการ

จัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ มิใช่เป็นการมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจหลักในการดำเนินกิจการแทนรัฐ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องกำกับดูแลในเรื่องและขอบเขตที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
- 2) เพื่อกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นสามารถปรับวิธีการดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น
- 3) เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.3 สารสำคัญของแผนการกระจายอำนาจฯ

จากหลักการซึ่งเป็นกรอบความคิดสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าแผนดังกล่าวได้แบ่งสารสำคัญออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ

ส่วนที่ 1 กล่าวถึง เหตุผล ความจำเป็น การกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 2 กล่าวถึง แนวทางการกระจายอำนาจ โดยกำหนดแนวทางของการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยการกำหนดความหมายของภารกิจที่จะถ่ายโอน และหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหลักการทั่วไปจำนวน 18 ข้อ การกำหนดรูปแบบการถ่ายโอนและเงื่อนไขระยะเวลาการถ่ายโอน การกำหนดกลุ่มภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน จำนวน 6 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
- 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนที่มีสาระสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบริหารงานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณ ทั้งในด้านการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังของท้องถิ่น แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของ



ประชาชน แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อม การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงระบบการวางแผน ติดตาม ตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร และผู้บริหารท้องถิ่น แนวทางในการปรับปรุง พัฒนากฎหมายและแนวทางการสร้างกลไกในการกำกับดูแลการกระจายอำนาจในระยะยาว

3.4 วิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ และจังหวะก้าวของการกระจายอำนาจไว้เป็น 3 ช่วง กล่าวคือ ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ซึ่งนับเป็นระยะเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ซับซ้อน จะพ้นช่วงของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนการกำกับ ดูแล จัดการ การบริการสาธารณะเหล่านั้นให้ได้มาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน

หลังจากระยะเวลา 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการแล้วเสร็จ ประชาชนจะได้รับการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองของความต้องการได้มากขึ้น และประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น และหลังจากปีที่สิบ (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทมา

เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง และการปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์

3.5 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ

มีการกำหนดเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ไว้ 4 ประการสำคัญ ได้แก่

ประการแรก ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้สามารถดำเนินการได้ภายใน 4 ปี เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการการสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน อาจมีช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านได้อีก 6 ปี รวมเป็น 10 ปี

ประการที่สอง ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 และให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2549

ประการที่สาม ต้องกำหนดแนวทาง วิธีการในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงาน ของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนดังกล่าว

ประการที่สี่ เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.6 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

3.6.1 การถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

1) ภารกิจที่ถ่ายโอน

ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจดังนี้

ในมาตรา 30 (1) กำหนดให้มีการถ่ายโอนบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะเหล่านั้นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ซึ่งได้แก่งานในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) ภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งหมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

- (2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น
- (3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย
- (4) ภารกิจตามนโยบายของรัฐ

สำหรับมาตรา 30 (2) เป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และสำหรับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมสำหรับการจัดบริการสาธารณะ หรือไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจ แผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดให้สามารถขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อม ขณะเดียวกันราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคจะต้องให้การสนับสนุน แนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ โดยความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถพิจารณาได้จาก

- (1) รายได้



- (2) บุคลากร
- (3) จำนวนประชากร
- (4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
- (5) คุณภาพในการให้บริการ และประสบการณ์ทางการบริหาร
- (6) โอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

2) รูปแบบของการถ่ายโอนภารกิจ

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

ก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

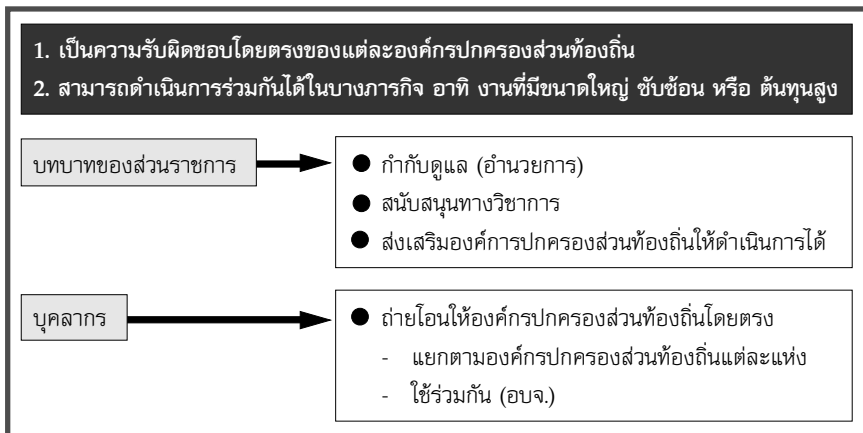
เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน แล้วถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง สามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่

- (1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าจะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) เมื่อรับโอนภารกิจต่างๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง
- (2) ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้น ภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือ

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน

- (3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง
แต่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการ มอบ
หมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

แผนภาพที่ 4 แสดงรูปแบบที่ 1 ในการจัดบริการสาธารณะ :
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง



ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกัน ดำเนินการ

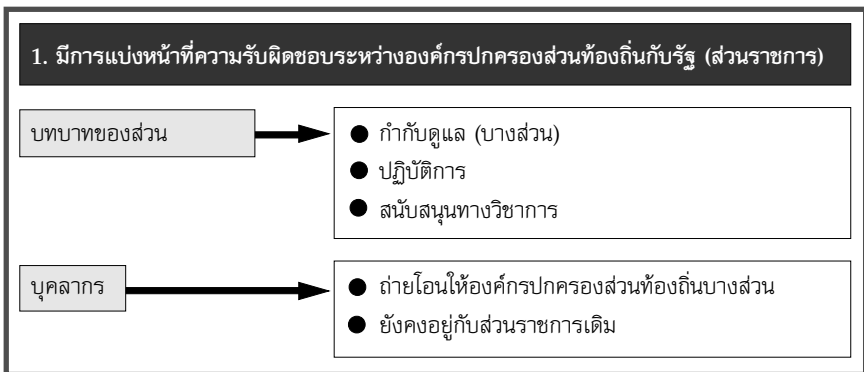
ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการจัดบริการสาธารณะบางอย่าง แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ ภารกิจประเภทนี้จะมีการแบ่งบทบาทกันชัดเจนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐรับผิดชอบ ดำเนินการบริหารจัดการในภารกิจใด ราชการ



ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจเท่าใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเท่าใด อย่างไรก็ตามจะพบว่าประเด็นซึ่งอาจเป็นปัญหา ได้แก่ ประเด็นเรื่องการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างกฎหมายหลายฉบับ ฉะนั้น ในแนวทางการวางแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการ จะเป็นตัวแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับส่วนราชการเดิม

แผนภาพที่ 5 แสดงรูปแบบที่ 2 ในการจัดบริการสาธารณะ :

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ (Shared function)



ค. การกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไปแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาระดับสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด

3.7 ระยะเวลาในการถ่ายโอน

ระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจ สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ระยะ คือ

- 1) ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) จะเป็นช่วงระยะเวลาที่มีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะตามมาตรา 30 (1) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความพร้อม และมีความสามารถดำเนินการได้
- 2) ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) เป็นช่วงของการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 (2) ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะเวลา 10 ปีแรก

3.8 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ให้ความสำคัญแนวทางการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แนวทางการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้

3.8.1 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการคลังท้องถิ่น

ในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการคลังท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจ ได้ให้ความสำคัญในประเด็นต่างๆ ไว้ ดังนี้

(1) การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้หลักจาก 3 แหล่ง คือ

- รายได้ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง



- รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บให้หรืออนุญาตให้เก็บเพิ่มเติม
- เงินอุดหนุนทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากแหล่งรายได้ทั้ง 3 แหล่งข้างต้น แผนการกระจายอำนาจ ได้ให้ความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เนื่องจากจะมีส่วนช่วยส่งเสริมความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และพยายามแสวงหาภาษีใหม่ให้แก่ท้องถิ่น

(2) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าการเร่งเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านภาษีท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างเต็มที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องรับการ จัดสรรรายได้ในรูปแบบอื่น เช่น เงินอุดหนุน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพียงพอกับรายจ่าย ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละประเภท (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และ กทม.) จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากภาระรายจ่าย (Expenditure) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นหลัก

โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี วัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ คือ

- เพื่อเป็นหลักประกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถจัดบริการสาธารณะที่รับถ่ายโอนมาได้อย่างทั่วถึง เช่น เงินอุดหนุนจะกำหนดเป็นภาระค่าใช้จ่ายต่อหัวของประชากร ในการจัดบริการสาธารณะเรื่องหนึ่งๆ แล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

- เพื่อลดช่องว่างของฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละระดับชั้น ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีฐานะรายได้ที่แตกต่างกันมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดสรรเงินอุดหนุนบางส่วนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป (General grant) ซึ่งจะจัดสรรตามจำนวนประชากรในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง
- เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการบางอย่างตามนโยบายของรัฐบาลในลักษณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณสมทบ (Matching grant)
- เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพการจัดหารายได้ ทั้งในรูปภาษีท้องถิ่น (Tax effort) และรูปแบบอื่นๆ โดยกำหนดให้เงินอุดหนุนสมทบในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหารายได้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

(3) การสร้างวินัยทางการคลังท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดมาตรการเพื่อเร่งสร้างวินัยทางการเงินการคลังทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย ตลอดจนการเร่งสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารการคลังของท้องถิ่นและสร้างความเต็มใจในการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่น ในส่วนของรัฐ ต้องมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น



3.8.2 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

(1) การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทซึ่งได้รับมอบการถ่ายโอนภารกิจใหม่จากส่วนราชการ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ ทั้งนี้โครงสร้างขององค์กรใหม่จะเป็นโครงสร้างที่มีมาตรฐาน กล่าวคือ มีการเพิ่มขยายโครงสร้างเท่าที่จำเป็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ บริหารงานภายใต้ภารกิจใหม่ได้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละประเภท ย่อมมีอิสระที่จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กรได้ตามความต้องการในอันที่จะตอบสนองภารกิจที่ได้รับมอบหมายในแต่ละด้าน รวมทั้งต้องส่งเสริมให้รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสมในการดำเนินการกิจการให้มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับการลงทุน

นอกจากนั้น ในการบริหารงานการจัดบริการสาธารณะบางเรื่อง ได้แก่ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพเฉพาะ และต้องการการบริการที่มีเอกภาพในภาพรวมของจังหวัด แผนการกระจายอำนาจฯ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับพื้นที่ในเขตจังหวัด (Area board) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐาน การจัดบริการสาธารณะเรื่องดังกล่าวในเขตจังหวัด รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารและการกำกับดูแล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบเป็นพหุภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชนและภาคประชาสังคม และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ ฯ

(2) การปรับระบบบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับภาระการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ แผนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการภายใน นับตั้งแต่การพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว รวมทั้งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ในลักษณะการผนึกกำลังแบบบูรณาการ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาระบบการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน ระบบฐานข้อมูลท้องถิ่น ตลอดจนพัฒนาระบบบัญชี แบบ “พึงรับ - พึ่งจ่าย” เพื่อแสดงความโปร่งใสในการบริหาร และให้รับรู้ซึ่งสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้หน่วยราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งรัดการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น รัฐต้องสนับสนุนให้มีสถาบันเพื่อดำเนินการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องปรัชญา อุดมการณ์ แนวคิด และหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีต่างๆ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง

(4) แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



หัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ การที่ประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปการสนับสนุน กิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น แผนการกระจายอำนาจฯ จึงได้กำหนดแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเข้ารับรู้ ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

(5) การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ

เมื่อแผนการปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ มีผลบังคับใช้ รัฐจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกระจายอำนาจสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจฯ ยังได้กำหนดให้มีการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่ที่ต้องมีสาระที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ

- การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงิน การคลัง ทั้งภายในและภายนอก
- การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลของบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับระบบศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้น

- การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง
- การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ

(6) การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน แผนการกระจายอำนาจ ซึ่งได้กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ คณะกรรมการการกระจายอำนาจได้จัดทำกรอบแนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้จัดส่งให้ส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอนดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ และแผนปฏิบัติการได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 และนำเสนอวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบเมื่อวันที่ 8 และ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ตามลำดับ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.

2545 ในฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 23ง

4.1 สารระสำคัญ

4.1.1 การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ สาธารณะ

แผนปฏิบัติการประกอบด้วยขอบเขตการถ่ายโอนขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบและแล้วเสร็จภายในระยะเวลาภายใน 4 ปีตามมาตรา 30 (1) กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามมีความแตกต่างกันในด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องมีการดำเนินการถ่ายโอนแล้วเสร็จไว้ เพื่อเป็นกรอบในการเร่งดำเนินการ โดยกำหนดระยะเวลา 10 ปี (นับจากวันที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ในแผนปฏิบัติการฯ จะมีการระบุภารกิจที่มีการถ่ายโอนและยังระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดระดับใดจะเป็นผู้รับโอนภารกิจนั้นๆ นอกจากนี้ยังได้แบ่งประเภทของกิจกรรมออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” และ “หน้าที่ที่ต้องทำ”

ประเภทที่ 1 กรณี “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายประการไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมตาม que เห็นว่าจำเป็น และการถ่ายโอนหลายเรื่องเป็นสิ่งที่ไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณ ที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม อาทิ งานพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานพัฒนาแหล่งน้ำและสาธารณสุขโรค เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกที่จะทำ หรือ ไม่ทำตามแต่ความจำเป็น และการจัดลำดับความสำคัญ

ประเภทที่ 2 กรณี “หน้าที่ที่ต้องทำ” งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ และประการสำคัญงานใดที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือ ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจไปแล้ว ถือเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป อาทิ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ และงานด้านการจัดการศึกษา เป็นต้น

คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง (แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 57 กรม 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ) ดังนี้

- 1) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการถ่ายโอนภารกิจ 87 เรื่อง ใน 17 กรม 7 กระทรวง (แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 15 กรม 5 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ) แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

- (1) การคมนาคมและการขนส่ง
 - ทางบก
 - ทางน้ำ
- (2) สาธารณูปโภค
 - แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท
- (3) สาธารณูปการ
 - การจัดให้มีตลาด

- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
 - (4) การผังเมือง
 - (5) การควบคุมอาคาร
- 2) การกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีการถ่ายโอนภารกิจ 103 เรื่อง ใน 26 กรม 7 กระทรวง (แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 27 กรม 9 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ) แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ
- (1) การส่งเสริมอาชีพ
 - (2) งานสวัสดิการสังคม
 - การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส
 - (3) นันทนาการ
 - การส่งเสริมกีฬา
 - การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ,
 - (4) การศึกษา
 - การจัดการศึกษาในระบบ
 - การจัดการศึกษานอกระบบ
 - (5) การสาธารณสุข
 - การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อ
 - (6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

- 3) ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการถ่ายโอนภารกิจ 17 เรื่อง ใน 9 กรม 6 กระทรวง (แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม 6 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ) แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ
 - (1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (2) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (3) การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- 4) ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีการถ่ายโอนภารกิจ 19 เรื่อง ใน 6 กรม 5 กระทรวง (แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 5 กรม 7 กระทรวง) แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ
 - (1) การวางแผน
 - (2) การพัฒนาเทคโนโลยี
 - (3) การส่งเสริมการลงทุน
 - (4) การพาณิชยกรรม
 - (5) การพัฒนาอุตสาหกรรม
 - (6) การท่องเที่ยว

- 5) ภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
สิ่งแวดล้อม มีการถ่ายโอนภารกิจ 17 เรื่อง ใน 9 กรม 4 กระทรวง
(แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ
จำนวน 10 กรม 4 กระทรวง) แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ
 - (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และ บำรุง
รักษาป่า
 - (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
 - (3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 6) ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
มีการถ่ายโอนภารกิจ 2 เรื่อง ใน 1 กรม (แต่ภายหลังจากการ
ประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.
2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม
1 กระทรวง) แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ
 - (1) การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณ
วัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

4.1.2 การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเป้าหมายให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวมีทั้งภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อยู่แล้ว และจะต้องดำเนินการต่อไปแต่จะต้องเพิ่มปริมาณการให้บริการให้มาก และมีคุณภาพมากกว่าเดิม และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยให้

บริการแต่จะต้องเริ่มเป็นผู้ให้บริการและดำเนินการเอง ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งรายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการแบ่งสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องให้มีความเหมาะสมกับความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องพัฒนาศักยภาพทางการเงิน การคลัง โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด

โดยมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจึงถึงปี พ.ศ. 2549 คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

4.1.3 การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นต่อการกระจายอำนาจ

สำหรับการถ่ายโอนภารกิจในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางภารกิจจำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ คำสั่ง เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ผู้บริหาร หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแผนปฏิบัติการได้กำหนด ภารกิจการถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน และในแต่ละด้านจะต้องมีการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย รวมจำนวน 64 ฉบับ ดังรายละเอียดด้านล่าง

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 13 ฉบับ
- 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 7 ฉบับ



- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 32 ฉบับ
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว จำนวน 6 ฉบับ
- 5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ฉบับ
- 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 1 ฉบับ

4.1.4 การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เห็นชอบในหลักการการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น แนวทางและวิธีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ยึดหลักการ “งาน เงิน และคน ต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน”
2. ยึดหลักความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจ ทั้งในด้านรูปแบบ วิธีการ และช่วงเวลา ฯลฯ
3. ต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น หมายความว่า การถ่ายโอนบุคลากรต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรอันจะเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรต้องมีความคล่องตัวและจูงใจ ซึ่งได้แก่การที่กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรผู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีความราบรื่น คล่องตัว ยืดหยุ่น และจูงใจให้ข้าราชการไปทำงานในท้องถิ่น
5. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรมและได้มาตรฐานกับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และมีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ มีกลไกดูแลความเป็นธรรม มีหลักประกันความก้าวหน้า ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ

4.2 การบริหารแผนปฏิบัติการ

ภายหลังจากที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศใช้ เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจดำเนินไปอย่างเป็นระบบและบังเกิดผลตามความมุ่งหมาย คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้น 7 คณะ เพื่อทำหน้าที่บริหารแผนปฏิบัติการฯ โดยมีส่วนราชการที่มีถ่ายโอนภารกิจ และส่วนราชการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการถ่ายโอน ซึ่งได้แก่ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.ถ. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการ 7 คณะ ประกอบด้วย

- 1) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต



- 3) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- 5) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 6) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 7) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 การบังคับใช้ของแผนปฏิบัติการ

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ จากนั้นให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้บังคับต่อไป และแผนปฏิบัติการฯ เองมีผลผูกพันกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ นั้น และหากในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการฯ ใช้บังคับ คณะกรรมการการกระจายอำนาจอาจเสนอคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฯ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มิมีปัญหาและอุปสรรค ไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ได้ ให้คณะ

กรรมการฯ รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรคและแนวทางแก้ไขได้นอกจากนี้ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายฯ มีอำนาจพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป : ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ

สังคมและผู้เกี่ยวข้องในภาคราชการมีการยอมรับมากขึ้น ก่อนที่จะสามารถระบุได้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 245 ภารกิจ คณะกรรมการการกระจายฯ ได้ดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้บริหารของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ในประเด็นเรื่องความเป็นไปได้ แนวโน้ม และทิศทางที่ควรจะเป็นของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ณ ช่วงเวลานั้นพบว่ามีการต่อต้านจากส่วนราชการอย่างมาก ซึ่งปัจจุบันนี้พบว่าเรื่องการกระจายอำนาจในส่วนของแรงต่อต้านและแรงเสียดทานเหล่านี้ลดน้อยลง ซึ่งแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเช่นนี้เองที่เป็นแรงผลักดันที่ดี และจะเป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดการเร่งให้มีการถ่ายโอนภารกิจได้เป็นอย่างดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพัฒนาการที่ดีขึ้น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานและการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นก็จะดีขึ้นด้วยในเวลาเดียวกัน



บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเขียนไว้ในลักษณะ “กว้าง” ดังนั้น จึงส่งผลต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16-18 ก็ยังคงเป็นการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะใกล้เคียงและซ้ำซ้อนกันไม่แตกต่างกันมากนักกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นปัญหาที่ส่งผลให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจได้ออกประกาศ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2547 ซึ่งมีสาระหลักในการกำหนดลักษณะงาน/โครงการที่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจได้สร้างความชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ความชัดเจนเหล่านี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะตัดสินใจ หรือดำเนินการใดๆ อันจะเป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมีความกังวลในเรื่องฐานความผิดที่จะตามมา นอกจากระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความชัดเจนขึ้นแล้ว ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นก็มีความชัดเจนมากขึ้นด้วยเช่นกัน และความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องนี้เองที่จะทำให้แต่ละภาคส่วนปฏิบัติงาน หรือ ดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประชาชนในท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้แม้ว่าความตื่นตัวของประชาชนเป็นทั้งบวกและทางลบ โดยในส่วนที่เป็นทางบวก คือการ

เข้าติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ในทางลบ ก็คือความไม่ไว้วางใจและการรู้สึกว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงได้ยาก

เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจมีความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีที่ยืนยันแนวทางการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ และการที่รัฐบาลมีความชัดเจนเรื่องการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 35 ความชัดเจนในเรื่องเหล่านี้จะทำให้หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีความเชื่อมั่นต่อการกระจายอำนาจมากขึ้น

6. ปัญหา อุปสรรค และเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

6.1 เงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

เงื่อนไขของความสำเร็จของการกระจายอำนาจประกอบด้วย 3 เงื่อนไขหลัก ได้แก่

ประการแรก คือ ความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 245 ภารกิจ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ อันสามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงเวลา 4 ปี หลังจากการกระจายอำนาจ ซึ่งเรียกว่าเป็น “ช่วงเปลี่ยนผ่าน” และ ช่วงเวลา 10 ปี หลังจากการกระจายอำนาจ เรียกว่า “ระยะปลายทาง”

ประการที่สอง แม้ว่าจะสามารถถ่ายโอนภารกิจทั้ง 245 ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งหมด แต่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ฉะนั้น เป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ และ



ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญกับสร้างความพร้อมที่จะรับถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนอกจากนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และ ส่วนราชการเดิมจะต้องทำหน้าที่ในการเพิ่มและพัฒนาทักษะให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชน หัวใจของการพัฒนาประชาธิปไตย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ภายใต้กระแสการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้แง่ของการส่งเสริมสนับสนุน และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ประการสำคัญที่ขาดไม่ได้ ได้แก่ ความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องทำหน้าที่ในการติดตามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็น “กระจก” เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ผ่านมาจะพบว่าการทำงานส่วนใหญ่ของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และ คณะกรรมการการกระจายอำนาจ จะให้น้ำหนักไปกับความพยายามที่จะให้เกิดความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ และความพยายามที่จะให้เกิดการจัดสรรงบประมาณไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการเดิม อย่างไรก็ตามในส่วนที่เป็นการรองรับการกระจายอำนาจในระยะยาว หรือ การสร้างความยั่งยืนในระยะยาวซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน โดยเฉพาะด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ผ่านมาจะพบว่าไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยหรือ ถ้ามีการให้ความสำคัญบ้างก็เป็นเพียงเฉพาะกรณีไป ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง

6.2 ข้อสังเกตต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.1 ข้อสังเกตต่อถ่ายโอนภารกิจ

ส่วนราชการปฏิบัติงานล่าช้ากว่าที่แผนปฏิบัติการฯ กำหนดไว้ และหากพิจารณาในภารกิจที่ส่วนราชการได้ถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะเห็นว่าส่วนใหญ่การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปตามความประสงค์ของส่วนราชการเป็นสำคัญ มิได้เป็นไปตามที่แผนปฏิบัติการฯ กำหนดไว้ ทั้งนี้ที่เพราะปัจจุบันหากส่วนราชการประสงค์จะถ่ายโอนภารกิจใดก็ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้คำนึงถึงเรื่องปริมาณงานที่ต้องถ่ายโอนควบคู่ไปด้วย เช่น กรมทางหลวงชนบท ถ่ายโอนถนนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในแต่ละจังหวัดมีสัดส่วนที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจในลักษณะนี้ส่งผลต่อการจัดสรรรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถที่จะไปดูแลภารกิจเกี่ยวกับถนนได้เลย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะสามารถถ่ายโอนงานจำนวนมากจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ยังคงมีอีกหลายภารกิจที่ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการการถ่ายโอนได้ อาทิ ภารกิจด้านการสาธารณสุข ซึ่งแม้ว่าเจตนารมณ์ทางการเมืองชัดเจนตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่เจตนารมณ์รายกระทรวงหรือ เจตนารมณ์ของกระทรวงสาธารณสุขยังไม่ชัดเจน

ท่ามกลางความเร่งรีบที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวนมาก จะต้องดำเนินการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายซึ่งไม่สอดคล้อง หรือ ไม่เอื้อต่อการถ่ายโอนภารกิจไปด้วยพร้อมกัน แต่ในทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายพบว่า ไม่มีการกำหนดว่าจะต้องมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายใดก่อนหลังอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความสอดคล้องกันระหว่างความสามารถในการดำเนินการที่ได้รับขอมรับทางกฎหมายกับการรับถ่ายโอนงานจากส่วนราชการ



นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหลายเรื่องเป็นปัญหาทางการบริหาร เนื่องจากการอธิบายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเอาภาพของราชการไปอธิบายซึ่งหมายถึงการทำให้การบริหารงานหลายเรื่องดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงาน หรือดำเนินงานไม่ถูกตามกรอบการปฏิบัติงานของราชการ เพราะมิติของการอธิบาย หรือการมองราชการและการมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมองกันคนละมิติ ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ประสิทธิภาพที่ได้ถูกต้องตามกติกาเหมือนราชการ ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

6.2.2 ข้อสังเกตต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันพบว่ายังมีน้อยมาก ทั้งนี้อาจเนื่องจากการประชาสัมพันธ์ การสร้างกลไกต่างๆ ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อย และส่วนใหญ่เป็นการปล่อยให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยธรรมชาติ (ปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม) อันหมายความว่าหากผู้ใดสนใจ หรือ คนใดสนใจก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **หัวใจสำคัญ คือ จะต้องสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ทุกเพศ ทุกวัย ทุกกลุ่ม ทุกสถานภาพ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างปลอดภัย**

6.2.3 ข้อสังเกตต่อการทำงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) ส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 57 กรม 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ และ 2) ส่วนราชการที่ต้องมีหน้าที่ในการสนับสนุนการกระจายอำนาจ อาทิ สำนักงานงบประมาณ บัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ พลเรือน กรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่น เป็นต้น และสำหรับส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน จัดทำแผนขั้นตอนการปฏิบัติงานและวิธีการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร และการถ่ายโอนทรัพย์สิน การทำหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาบุคลากร การจัดทำคู่มือ/แนวปฏิบัติการกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน การสร้างกลไกในการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการกระจายอำนาจ แม้ว่าจะมีหน้าที่ในการสนับสนุนส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการรับโอนภารกิจ สนับสนุนการแก้ไขกฎหมาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งทั้งหมดต้องการการทำงานอย่างเป็นขบวน มีความเชื่อมโยงและได้ดุลยภาพระหว่างกัน

ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการกระจายอำนาจที่ได้วางไว้ โดยจะสังเกตได้ว่าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ได้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในกระบวนการกระจายอำนาจ ฉะนั้นในการดำเนินงานของแต่ละส่วนราชการ จึงเป็นเพียงการทำงานที่สำเร็จเพียงส่วนๆ และขาดความเชื่อมโยงกันในภาพรวม จึงก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อความล่าช้าและความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

6.2.4 ข้อสังเกตต่อการทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ

แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และ



ส่วนราชการเดิมที่ถ่ายโอนภารกิจก็ยังไม่สามารถจะจัดทำคู่มือการทำงาน และคู่มือมาตรฐานการทำงานเพื่อเผยแพร่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความล่าช้าในจุดนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และอาจจะนำมาสู่การอ้างถึงความชอบธรรมในการยุบหรือยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในอนาคตได้

เพื่อให้การบริหารงานการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ไว้ อาทิ คณะอนุกรรมการการจัดทำและกำกับแผนฯ คณะอนุกรรมการด้านการเงินและการคลังฯ คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายฯ คณะอนุกรรมการด้านการติดตามประเมินผลฯ และคณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นต้น แต่จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาจะเห็นว่าการทำงานโดยคณะอนุกรรมการแต่ละคณะไม่มีความเชื่อมโยงกัน และคณะอนุกรรมการทั้งหมดยังไม่สามารถเห็นถึงภาพรวม ความสัมพันธ์ของแต่ละคณะได้ แต่ละคณะอนุกรรมการฯ ไม่มีกรอบระยะเวลาในการทำงานว่าจะต้องแล้วเสร็จเมื่อใด คณะอนุกรรมการฯ ชุดใดจะต้องดำเนินงานสอดคล้องกับชุดใดในห้วงเวลาใด

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องรวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย และหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การทำหน้าที่ในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ส่วนราชการ และภาคส่วนต่างๆ ในสังคมมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แต่เกิดปัญหากับการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ ในหลายส่วน อาทิ การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่เป็นการตั้งรับมากกว่าการทำงานเชิงรุก สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำหน้าที่เพียงเสนอข้อมูลปัญหา แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับคณะกรรมการกระจายอำนาจ เท่านั้น ไม่สามารถที่จะทำการคาดการณ์หรือทำนายถึงปัญหาและสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับกระบวนการในการกระจายอำนาจในอนาคตได้

6.2.5 ข้อสังเกตต่อการถ่ายโอนบุคลากร

การถ่ายโอนคนดำเนินไปภายใต้หลักการ “งานไป เงินไป คนไป” ฉะนั้นเมื่อนำไปผนวกกับหลักการเรื่อง “ความคล่องตัว และการจูงใจ” จึงไม่ทำให้การถ่ายโอน บุคลากรประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากภายหลังจากใช้หลักการนี้สักระยะหนึ่ง พบว่าคนที่อยากไปทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยากได้

หัวใจของการถ่ายโอนบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายเพื่อไปสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถทำงานที่ได้รับการถ่ายโอนได้ และในขณะเดียวกันเป็นความพยายามที่จะลดกำลังคนในภาครัฐ ดังนั้นกระบวนการของการกระจายอำนาจไม่สามารถที่จะทำในลักษณะที่เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจใดแล้วก็จะมีการยุบคนไปอยู่ที่ท้องถิ่น เพราะถ้าเป็นแบบนี้จะเป็นการนำเอาภาวะ Over Structure ไปอยู่ที่ท้องถิ่น

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ มีสองส่วนที่เกี่ยวข้องกันอยู่ คือ ฝ่ายที่จะโอน และฝ่ายที่จะรับโอน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ ความต้องการด้านบุคลากรของท้องถิ่นกับข้าราชการที่จะโอนไม่ตรงกัน หากพิจารณาในสัดส่วนและความสามารถในการถ่ายโอนคนในเชิงปริมาณจะเห็นว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จ แต่การถ่ายโอนคนที่ผ่านมาส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยผลึกมากกว่าปัจจัยดูด ในขั้นตอนหรือกระบวนการของการถ่ายโอนคนไม่ได้ทำให้ท้องถิ่นมีความน่าอยู่ เพราะส่วนใหญ่การถ่ายโอนคนเกิดจากปัจจัย



ผลที่สำคัญ อันได้แก่ การปฏิรูประบบราชการ จึงเป็นการไปเพราะจำเป็นต้องไป หรือ จำใจไป

7. ดุลยภาพความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจ :

ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ต่อการบริหาร

“ดุลยภาพ” หมายถึง การให้ความสำคัญทางการบริหารระหว่างการเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจกับการเร่งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้ดีต้องอาศัย “ดุลยภาพ” การบริหารการกระจายอำนาจภายใต้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ส่วนใหญ่มักจะเป็นการตัดสินใจ และดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามคำร้องขอของส่วนราชการ ต่างๆ อันเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาแนวทางยุทธศาสตร์ระยะยาว เพราะคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ไม่ค่อยมีโอกาสตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่เป็นการตัดสินใจเชิงแก้ปัญหา

การกำหนดทางเลือกเชิงนโยบายให้คณะกรรมการฯ ได้ตัดสินใจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ รวมทั้งการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ เช่น เมื่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานอุทยาน ในทางยุทธศาสตร์ก็จะต้องทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นพนักงานอุทยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาใหญ่ของการกระจายอำนาจในขณะนี้ คือ การไม่สามารถทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำงานในอัตราเร่งที่สอดคล้องกันได้ ต่างองค์กร ต่างส่วนราชการ ต่างทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตน ไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางที่คอยรับผิดชอบ ดูแลว่าในแต่ละกิจกรรม แต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจต้องการให้แต่ละส่วนดำเนินงานแล้วเสร็จเมื่อใด อาทิ การขาด Operation Room ที่จะบอกว่ากฎหมายใดต้องเร่งแก้ไขก่อนหลัง หรือบอกได้ว่าหากกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้รับการแก้ไข หรือปรับปรุงจะทำให้การกระจายอำนาจติดขัด

หรือไม่สามารถถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะฉะนั้นเงินที่จะถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ควรจะถูกถ่ายโอนไป และหากกฎหมายฉบับนี้ได้รับการแก้ไขแล้ว ระบบการฝึกอบรม หรือการเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องถูกดำเนินการในลำดับต่อไป ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวถึงเป็นความพยายามที่จะบอกว่าในการดำเนินงานภายใต้การกระจายอำนาจต้องการการทำงานที่ได้คุณภาพและจังหวะที่สอดคล้องกัน ดังนั้นสิ่งที่จะเป็นคือการต้องจัดปรับระบบใหม่ว่าเรื่องใดกิจกรรมใดต้องเสร็จเมื่อใด ส่วนในประเด็นเรื่องการถ่ายโอนภารกิจก็จำเป็นต้องเร่ง และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้ และต้องถูกพัฒนาไปพร้อมๆ กัน และสำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบในการสร้างคุณภาพเหล่านี้ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวางบทบาท จังหวะของแต่ละภาค ส่วน กิจกรรมให้ถูกต้อง

เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ทั้ง 2 ส่วนดำเนินไปอย่างสอดคล้องและสมดุลกัน ทั้งในส่วนที่ให้น้ำหนักกับการถ่ายโอนภารกิจ และขณะเดียวกันก็พยายามจะสร้างความพร้อมหรือสร้างศักยภาพ ประสิทธิภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปด้วยพร้อมกัน เพราะถ้าอัตราเร่งของทั้ง 2 ส่วนไม่เท่ากัน อาทิ มีการเร่งให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถที่จะทำงานตามที่ได้รับถ่ายโอนได้ และปรากฏการณ์เช่นนี้จะนำไปสู่วงจรที่พยายามจะอธิบายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพ ไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนส่วนราชการได้ และสุดท้ายก็จะนำมาสู่ความพยายามที่จะยุบ หรือยกเลิก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง



8. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ). รายงานวิจัย เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. นครปฐม : มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2546.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” ในรวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541.
- วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2547
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานประจำปี 2545 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2546.

- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานการกระจายอำนาจ ระหว่างวันที่ 27 - 29 มิถุนายน 2546 ณ โรงแรมชลจันทร์ พัทยา รีสอร์ท จังหวัดชลบุรี. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545.
- ไกรวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543.

สารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>