



วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 4 ฉบับที่ 12 เดือน กรกฎาคม - กันยายน 2547 ISSN 1513-6884



การปกครองท้องถิ่น

วารสารดำรงราชานุภาพ
DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพ
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

วารสารดำรงราชานุภาพ DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ	สถาบันดำรงราชานุภาพ	
คณะที่ปรึกษา	นายเสริมศักดิ์	พงษ์พานิช
	นายคิวัะ	แสงมณี
	นายฐิระวัตร	กุลละวณิชย์
	นายอนุชา	โมกษะเวส
	นายชัยฤกษ์	ดิษฐอำนาจ

บรรณาธิการ	นายระพี	ผ่องบุพกิจ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นายสงวน	ธีระกุล
	นางวารุณี	พงษ์ศิวกัย
กองบรรณาธิการ	นางณิษฐา	แสงทอง
	นางหยาดทิพย์	สุนทรสารทูล
	นางสาวดวงพร	บุญครบ
	นายประสิทธิ์	การกลาง
	นางสาวสุภาณี	เดชะดำรงสิน
	นางรัตนารณ	ศรีพยัคฆ์
	นายจักรหัสดี	โสภณวรคาม
	นางสุนทรี	นิมลมูล
	นางสาวอจนา	เดชะพันธุ์
	นายราชัน	มีน้อย
	นางคิติญาภัทร	ผลหว่า
	นางอภิญา	ตั้งแต่ง
	นางสาวเสาวลักษณ์	อุ้มเอี่ยม
	นายสงวน	แก้วพันธ์ทอง

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 0-2222-4153, 0-2221-5958
โทรสาร 0-2222-4157

<http://moinet/intranet/divs0207/index.html>



สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงฉายพระรูปนี้
เมื่อคราวประชุมเทศบาลครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2438

สารบัญ

หน้า

♦ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับ การบริหารงานแบบบูรณาการ	เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช ปลัดกระทรวงมหาดไทย	7
♦ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติ	สุวัฒน์ ตันประวัติ	24
♦ ความร่วมมือระหว่างองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น : สหการ	สาโรช คัชมาตย์	33
♦ การจัดการศึกษาขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น	โชคชัย คำแหง	47
♦ การพัฒนาระบบความปลอดภัยให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ	จุฑามาศ ประทีปะวนิช	55
♦ องค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาคม	พิทยา สุนทรวิภาต	59
♦ การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	64
♦ การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชน ในระบบการบริหารงานและกิจการ สาธารณะของท้องถิ่น	มนัส สุวรรณ และคณะ	70
♦ การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	ประสิทธิ์ การกลาง	85
♦ ประสพการณ์ของต่างประเทศสู่การจัดการ ท้องถิ่นไทย	ศิริรัตน์ ชุณหะกล้า	97
♦ ระบบการประกันคุณภาพการบริหารงาน ท้องถิ่น	ศิริรัตน์ ชุณหะกล้า	107

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารงาน แบบบูรณาการ

เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนานอย่างต่อเนื่อง ในแต่ละยุคสมัยได้มีการนำหลักการและแนวคิดด้านการปกครองในหลายรูปแบบมาปรับใช้ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองและสังคม ในปัจจุบัน โครงสร้างของระบบบริหาร ราชการแผ่นดินของไทย แบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นระบบบริหารที่รับผิดชอบบริหารประเทศ โดยรวม มีรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศ กำหนด กำกับดูแล และสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนโยบายนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

1.1 คณะรัฐมนตรี

1.2 กระทรวง

1.3 กรมหรือส่วนราชการอย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลาง (Agent) จึงใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ ในการกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานของส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนด และเพื่อให้ภารกิจต่าง ๆ ของส่วนกลางเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนกลางจึงอาจส่งบุคลากรอื่นเป็นตัวแทนมาปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคด้วยก็ได้ การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

2.1 จังหวัด

2.2 อำเภอ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นระบบบริหารราชการโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) สู่ประชาชน โดยให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นของตนเอง โดยมีกรอบภารกิจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีหน้าที่จัดสรรและให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งได้เป็น

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 เทศบาล

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

3.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและ

เมือง

พัทยา

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญที่มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการบริหารงานในระดับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดบทบัญญัติในด้านการปกครองท้องถิ่นไว้หลายประการโดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดแนวทางและหลักการการปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศและสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง “โฉมหน้า” ของการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน

สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1. หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1.1 สิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 282 ได้กำหนดหลักสำคัญในการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการให้อิสระดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกับรูปแบบของประเทศ คือ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกมิได้

1.2 ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 ได้บัญญัติไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่

ของตนเองโดยเฉพาะ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ใน 3 แนวทาง คือ

1.2.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองตนเอง

1.2.2 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

1.2.3 ความเป็นอิสระด้านการเงินการคลัง

1.3 การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 ยังได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นด้วยว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

2.3 ผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2.4 วิธีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับเช่นเดียวกับการเลือกตั้งระดับชาติ

2.5 วาระการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากัน คือ คราวละ 4 ปี

2.6 การพ้นจากตำแหน่ง

2.7 ข้อห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง จะต้องไม่เป็นข้าราชการ

3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

3.2 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 หน้าที่และสิทธิในการจัดการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสีลปะ ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2.2 อำนาจหน้าที่เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้ด้วยตนเอง และมีการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

5. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ให้อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนพนักงานและลูกจ้างส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของราชการ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

5.2 การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการลงโทษ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนน ที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

6.2 การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

7. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานของตน แต่ส่วนกลางยังคงจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแล ด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการ คือ

7.1 เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศ

7.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องเข้าไปตรวจสอบเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า งบประมาณจะถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

7.3 การบริหารงานท้องถิ่นของไทย ยังไม่มีความเข้มแข็งรัดกุมเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชน

อำนาจหน้าที่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542

การกำหนดให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่เดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เน้นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนกิจการของสภาตำบล ซึ่งปัจจุบันสภาตำบลถูกยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ทำให้อำนาจหน้าที่เดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่เป็นปัจจุบัน ในขณะที่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 จะเน้นหนักในด้าน

1.1 การจัดทำแผนและประสานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด

1.2 ให้การสนับสนุนท้องถิ่นในด้านที่สามารถสนับสนุนได้

1.3 ให้บริการสาธารณะ

2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่เดิมของเทศบาลมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะในเขตเทศบาล โดยมีความแตกต่างกันตามประเภทของเทศบาล แต่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 มีการกำหนดในลักษณะที่

กว้างกว่า โดยไม่ได้มีการระบุชัดเจนว่าเทศบาลประเภทใดควรมีหน้าที่อย่างไรบ้าง

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่เดิมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายมีความไม่สอดคล้องกับสภาพแท้จริงในพื้นที่ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้บางประการ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการได้ แต่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542 มีการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ

ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับ ราชการส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น

และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เกิดขึ้นหลายประการ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. โครงสร้างระบบราชการของไทยซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างกัน
2. แนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนและปัญหาในทางปฏิบัติ
3. ผู้บริหารท้องถิ่นมีทัศนคติที่ไม่ยอมรับการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ขอบังคับคำแนะนำของส่วนราชการ โดยอ้างถึงหลักความเป็นอิสระ
4. ความสัมพันธ์ในระดับจังหวัดและอำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะเป็นไปในลักษณะสั่งการมิใช่การกำกับดูแล
5. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำ
6. ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดมีน้อยมาก ยังคงมีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด
7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันขาดรูปแบบในการร่วมมือกันในการทำกิจกรรมต่างๆ
8. ความล่าช้าในการแก้ปัญหาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง
9. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนไม่มีบทบาทชัดเจนในการสนับสนุนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในกิจกรรมที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการได้เอง
10. ผู้นำท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายด้านการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านประเภทและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านประเภทและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเป็นจำนวนมาก ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกันไม่มีความลงตัว ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแล การรื้อไหลของงบประมาณเป็นจำนวนมาก

1.2 หลักเกณฑ์ในการแบ่งชั้นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงภารกิจและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังคงหลักเกณฑ์ในการพัฒนาประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ระดับที่สูงกว่า

1.3 ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีขนาดเล็กเกินไป ทำให้เกิดภาระทางงบประมาณ การนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

1.4 การจัดแบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 5 ชั้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และ ชั้น 5 ถูกมองว่าไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากถูกจำกัดด้วยงบประมาณและจำนวนบุคลากร

1.5 ประเภทและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการถ่ายโอนยังไม่มีชัดเจนในภารกิจ

1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความบกพร่องทางกายภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพ ทำให้ขาดความเป็นชุมชนที่ดี เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

1.7 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเดิมทำให้เกิดปัญหาด้านการจัดการและการจัดสรรงบประมาณ

1.8 ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า

1.9 ความซ้ำซ้อนในพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกัน

2. ปัญหาด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความซ้ำซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันและกลุ่มเป้าหมายในการบริการเป็นกลุ่มเดียวกัน

2.2 องค์กรบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถขององค์กรบริหารส่วนตำบลแต่ละขนาด ทั้งด้านบุคลากร รายได้ ขนาดพื้นที่ และสภาพทางภูมิประเทศ

2.3 ความขัดแย้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความอิสระในการบริหารงาน ทำให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงาน

2.4 กรอบการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542 ยังขาดความชัดเจน

2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน

จากปัญหาหลายด้านหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับในปัจจุบันกระแสความนิยมในรูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารงานที่เป็นที่ยอมรับในการบริหารงานของภาคเอกชน โดยเป็นระบบที่มุ่งต่อ “ลูกค้า” และมุ่งต่อการเรียนรู้ของคนในองค์กร มีการปรับวัฒนธรรมในการทำงาน มุ่งเป้าหมายของความสำเร็จเป็นตัวตั้ง (Result - Based Management) มีการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จของงานอย่างชัดเจน และใช้วิสัยทัศน์เป็นตัวขับเคลื่อนทิศทางการทำงานซึ่งหลักการและแนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ โดยเริ่มจากการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ในรูปแบบของ “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” และประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่จะนำหลักการและแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการมาปรับใช้กับการบริหารงานในระดับท้องถิ่นขึ้น

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการคือ การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ทรัพยากร และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคม อย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกันรวมทั้งมีผู้รับผิดชอบ

ต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกันและแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

การดำเนินการระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จังหวัดเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายและข้อสั่งการจากส่วนกลางไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การจัดการบริหารงานของจังหวัดจึงมีความยุ่งยากและซับซ้อน อีกทั้งการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของหน่วยงานราชการในจังหวัดมีลักษณะแยกส่วนไม่เกิดการประสาน การปฏิบัติในเชิงนโยบายและเป้าหมาย ส่งผลให้ประสิทธิภาพและการบริหารราชการโดยรวมไม่ดีเท่าที่ควร การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะช่วยแก้ไขปัญหาที่หลากหลายดังกล่าว อันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการจังหวัดและผลักดันวาระแห่งชาติสู่ความสำเร็จต่อไป

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จะนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ยึดระเบียบวาระแห่งชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างมีเอกภาพ

ความเป็นมาของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ให้ความเห็นชอบการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัดตามข้อเสนอของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี โดย

1. ปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด

2. ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้า

ส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง

ต่อมา เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มเติม ดังนี้

1. การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO นั้น ต้องมีความชัดเจนในกระบวนการและควรดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในขั้นต้น จะยังไม่

มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้แต่ละกระทรวงไปพิจารณามอบอำนาจของปลัดกระทรวงให้หัวหน้าส่วนราชการของตนในจังหวัดเพื่อบริหาร เฉพาะ 5 จังหวัดนำร่องก่อน ซึ่งได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส และกำหนดจังหวัด

เปรียบเทียบกับจังหวัดทดลองไว้ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และปัตตานี

2. ระบบการบริหารงานแบบ CEO นั้น ให้คณะผู้บริหารจังหวัด กำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดเหมือนคณะรัฐมนตรีที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร ทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี

3. คณะผู้บริหารจังหวัดต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน โดยมองปัญหาเป็นองครักษ์ กระจายอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เป็นการรวมพลังผู้ขับเคลื่อนงานให้เดินไปข้างหน้า

4. เนื่องจากการนำเอาผู้ว่าราชการจังหวัด CEO มาทดลองใช้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นการปรับระบบการบริหาร ดังนั้น ในการทดสอบว่าการบริหารงานในจังหวัด CEO จะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารงานจังหวัดอื่น ๆ ในรูปแบบเดิม รวมทั้งจังหวัดเปรียบเทียบกับหรือไม่ ต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไว้แล้วตามปกติ โดยไม่มีการขอสิทธิพิเศษใด ๆ แต่เป็นการแข่งขันในระบบ มีใจตัวผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งอาจต้องพิจารณากำหนดคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐาน เช่น การมีภาวะผู้นำ มีแนวคิดสร้างสรรค์ มีความเป็นกลาง เข้าถึงประชาชน มีความโปร่งใส รวมทั้งกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของผลงาน (Output) ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ต้องรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การปฏิบัติการกิจสำคัญของจังหวัด การนำนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปดำเนินการให้บังเกิดผล เพื่อที่จะสามารถเปรียบเทียบและประเมินผลการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ของการนำเอาระบบนี้มาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

5. การปฏิบัติงานของจังหวัดCEO เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งจำเป็นต้องปรับปรุง

แก้ไขให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะทั้งระบบ โดยให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและให้ทุกกระทรวง ทบวง ที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใน

จังหวัด แต่งตั้งผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 10 ร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ ให้รายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบด้วย

การกำหนดให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 นายกรัฐมนตรีเสนอว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 เรื่อง โครงการนำร่องการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัด เห็นชอบให้ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer – CEO) และใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งมีจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ รวม 5 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส โดยได้ดำเนินการมาแล้ว ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 นั้น พบว่าในภาพรวมการบริหารงานของจังหวัดเหล่านี้ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างสูง ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนสามารถประสานและร่วมมือกันปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเดิมเป็นจังหวัดที่มีระดับความยากจนเป็นลำดับที่ 72 ของประเทศ ในปัจจุบันสามารถพัฒนาความเจริญขึ้นมาอยู่ในลำดับที่ 48 จึงสมควรที่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดที่เหลืออยู่ทั้งหมด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกัน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป

**การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
ปรับระบบบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามการ
สั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ
ในพื้นที่ โดยเป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน**

วิธีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัด จากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามการสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในพื้นที่ โดยเป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการงานของทุกภาค

ส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” ในขั้นตอนการทำงาน ที่มีเป้าหมายตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance)

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

1. ในฐานะเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ ตลอดจนการนำปัญหาความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่เพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนเป้าหมายและวิธีวัดผลสำเร็จในการทำงาน

2. ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วน ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาคอขวดที่เกิดขึ้นภายในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน สร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementation) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับ ดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติงานตามระบบบริหารจัดการในด้านต่างๆ และเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

ระบบสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ต้องมีระบบสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดด้วยการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต โดยให้จังหวัดพิจารณาเสนอขอความต้องการให้กรมพิจารณาขอหมายอำนาจเป็นการเฉพาะ

2. ด้านการบริหารงานบุคคล เช่น อำนาจในการแต่งตั้ง(ย้าย) และเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในส่วนภูมิภาค ระดับ 8 ลงมา ที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการ

3. ด้านการบริหารงบประมาณ เช่น สามารถใช้เงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ภายใต้แผนงานเดิมของกรม/กระทรวงเจ้าสังกัด

ความมุ่งหวังในการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีความมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือ

1. **บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่** ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะ 3 สงคราม ได้แก่ สงครามด้านการต่อสู้ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน กำหนดเป็นวาระของพื้นที่

2. **การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่** ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

3. **ผลักดันวาระแห่งชาติ** ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ของชาติด้านการสร้างความมั่งคั่งระดับท้องถิ่น ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและเชื่อมต่อความมั่งคั่งในระดับท้องถิ่นเข้ากับ ความมั่งคั่งในระดับชาติ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

4. **ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไขในระดับพื้นที่** ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีขีดความสามารถต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่และลดทอนปัญหาที่เข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับวาระแห่งชาติ

เพื่อให้การพัฒนาประเทศชาติ มีความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน รัฐบาลจึงเห็นความสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่เป็นวาระแห่งชาติ ที่ทุกภาคส่วนในสังคมต้องช่วยกันผลักดัน ใน 4 เรื่องด้วยกัน คือ

1. การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการบูรณาการแผนงาน/โครงการและงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ เพื่อผลักดันไปสู่การปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมาย

2. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องให้ความสำคัญในการดำเนินงานเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ โดยเฉพาะการพัฒนาภาคการผลิตและบริการ

3. การพัฒนาทุนทางสังคม

ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพ ทุนที่เป็นสถาบัน ทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม

4. การพัฒนาที่ยั่งยืน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมุ่งเน้นและดำเนินการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ด้านการพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ประการหนึ่ง คือเป็นผู้ชี้นำเชิงกลยุทธ์ โดยนำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

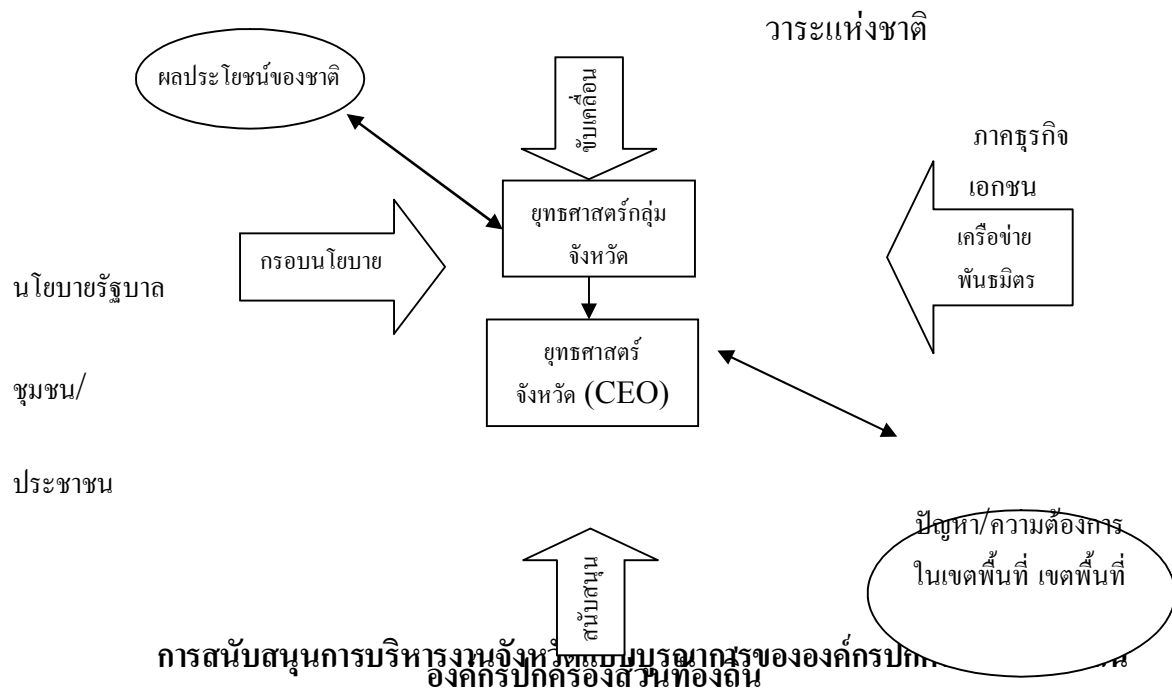
หลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

หลักการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ประการหนึ่ง คือเป็นผู้ชี้นำเชิงกลยุทธ์ โดยนำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดจึงเป็นกระบวนการแรก และเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีประสิทธิภาพและ

เกิดประสิทธิผล ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด เป็นของทุกคนในกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบผลที่เกิดขึ้นด้วยกัน จนในที่สุดแล้วผลที่เกิดขึ้นก็จะเกิดแก่ประชาชนโดยรวมและประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น

แผนภูมิแสดงหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จะมีฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

การจัดทำยุทธศาสตร์ร่วมที่จะเกิดขึ้นในจังหวัด จะเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล/เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ที่ต้องสอดคล้องกัน

การจะทำยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกัน จะต้องม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ภาคเอกชน ส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ เข้าไปร่วมทำ ร่วมคิด

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ด้วยลักษณะของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกขับเคลื่อน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกื้อกูลกันระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจังหวัดจะทำหน้าที่ในการประสานการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานโครงการนำไปสู่การปฏิบัติและการติดตาม กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตาม

กฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และจัดทำแผนงาน โครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมาย

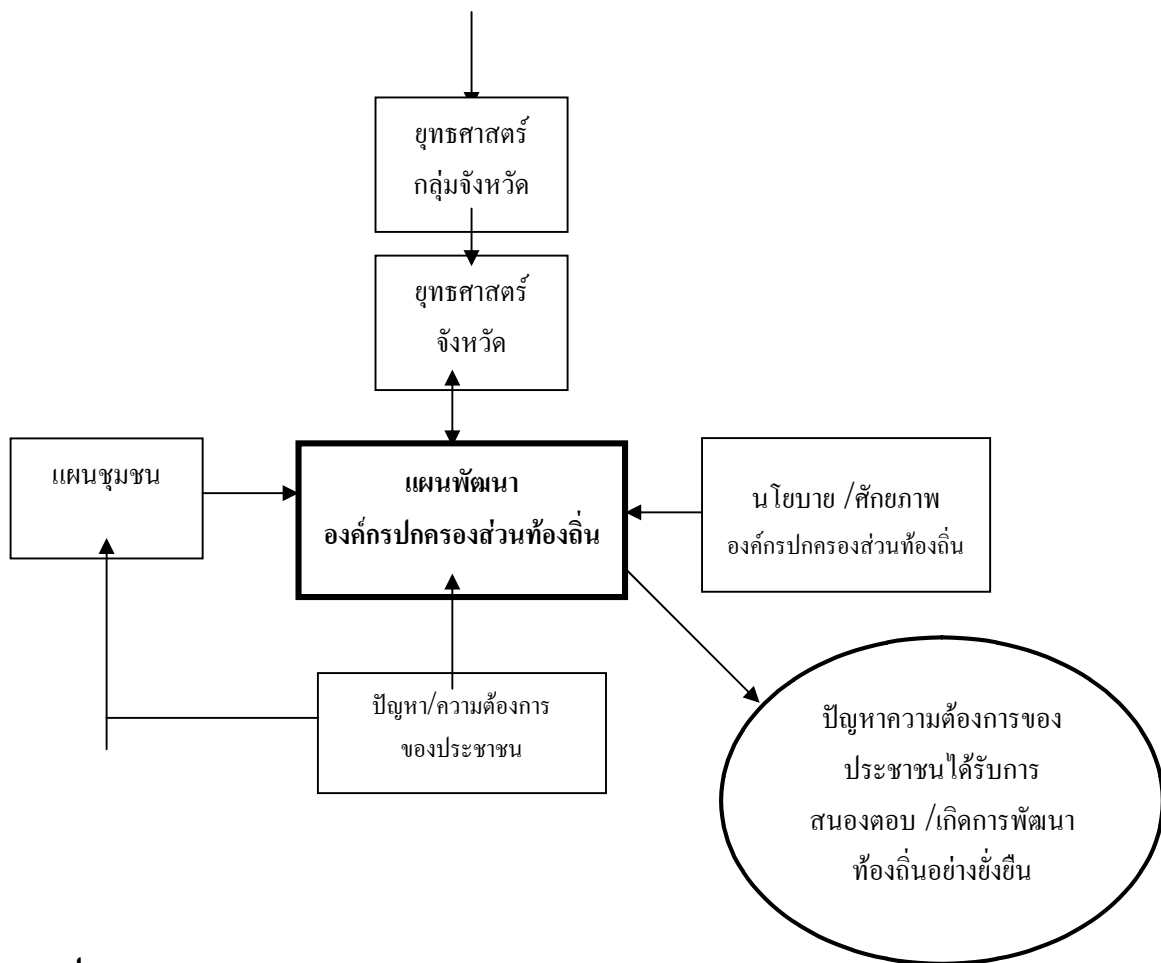
การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ซึ่งแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องดำเนินงานเพื่อตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแสดงออกมาในรูปแบบของแผนชุมชน

บทบาทสนับสนุนเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยแผนชุมชนจะมีการกำหนดโครงการ/กิจกรรมในการพัฒนาไว้ 2 ส่วน คือโครงการ/กิจกรรมที่ชุมชนมีศักยภาพ สามารถดำเนินการได้เอง และโครงการ/กิจกรรมที่ต้องขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกิจกรรมในส่วนนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องผลักดันให้โครงการ/

กิจกรรมของแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการดำเนินงาน หากเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องผลักดันให้โครงการ/ กิจกรรมดังกล่าวบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด พร้อมสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ โดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ความเชื่อมโยงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ระดับชาติ/
นโยบายของรัฐบาล



บทสรุป

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร มีอำนาจหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัด โดยให้คณะผู้บริหารจังหวัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกันโดยการระดมความคิดเห็นจากทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นผลให้นโยบายจากรัฐบาลกลางถูกผลักดันจนเกิดประสพผลสำเร็จในที่สุด

การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานร่วมกับภาคราชการ ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ความต้องการเพื่อให้ทางราชการแก้ไขปัญหาความต้องการโดยตรง ได้รับรู้ปัญหาในภาพรวมของจังหวัด และสามารถตรวจสอบได้ว่าตรงกับความต้องการหรือปัญหาของตนหรือไม่ ได้รับรู้เป้าหมายการดำเนินงานของจังหวัด ในการแก้ไขปัญหาว่าจะแก้ไขปัญหาใดก่อนหลัง และจะดำเนินการอย่างไร ได้มีโอกาสเรียนรู้

กับทางราชการในการบริหารงานยุคใหม่เพื่อบริหารจัดการอย่างบูรณาการ เพื่อให้เกิดการพัฒนา
อย่างยั่งยืน เสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน ป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ



การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติ

สุวัฒน์ ตันประวัติ *

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เริ่มใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองตนเองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยิ่งกว่าที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ บทบัญญัติที่สำคัญ และที่ใช้เป็นหลักการในการบัญญัติกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อมาอีกหลายฉบับ ได้แก่บทบัญญัติมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 กำกับด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 76 และมาตรา 78 ทำให้การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนโฉมไปมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ พยายามที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างสูง แต่ไม่ให้เป็นเอกเทศ

หลักการสำคัญที่ไม่สามารถละเลยได้ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายหรือการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นคือ หลักการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 ถึง มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ พยายามที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างสูง แต่ไม่ให้เป็นเอกเทศ ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา 282 ขึ้นต้นด้วยคำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1...” ซึ่งกำหนดความเป็นเอกรัฐของประเทศไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว ผู้ใดจะแบ่งแยกมิได้” หลักการนี้เป็นกรอบให้การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ใน

* ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

บังคับของรัฐบาลตลอดไป โดยมาตราต่อมา คือมาตรา 283 กล่าวถึงความเป็นอิสระในการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในท้องถิ่นที่มีความพร้อมและประชาชนมีเจตนาจะปกครองตนเอง

มาตรา 284 ระบุรายละเอียดของการที่จะก่อให้เกิดความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นของตนเองไว้อย่างรัดกุม จนดูเหมือนว่าจะไม่ไว้วางใจรัฐบาลผู้จะใช้รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยมาตรา 284 ระบุทั้งหลักการและรายละเอียดของการกระจายอำนาจไว้ทุกข้อความ

มาตรา 285 กำหนดคุณลักษณะที่เป็นองค์ประกอบของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หนาแน่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือจากบุคคลที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าไปทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ขณะที่ยังไม่มีสภาท้องถิ่น กฎหมายให้แต่งตั้งข้าราชการหรือบุคคลภายนอกเข้าบริหารไปพลางก่อนได้

มาตรา 286 และมาตรา 287 เป็นหลักการที่ให้อำนาจประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายท้องถิ่นและลงคะแนนเสียงปลดสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

มาตรา 288 ให้หลักประกันแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ปลอดจากการแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจการบังคับบัญชาหรือการบริหารงานแก่ผู้บริหารท้องถิ่นไว้ด้วย เป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน

ส่วนมาตรา 288 ถือว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้หลักประกันแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ปลอดจากการแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจในการบังคับบัญชา หรือการบริหารงานแก่ผู้บริหารท้องถิ่นไว้ด้วย เป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ในรูปของคณะกรรมการ 3 ฝ่าย ที่มีฝ่ายละเท่าๆกัน

สำหรับมาตรา 289 และมาตรา 290 เป็นการย้ายบทบาท อำนาจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติหรือ
ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ที่มีองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานดูแลจัดการ

กฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 ซึ่งมีชื่อว่า
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 (พรบ.กระจายอำนาจฯ) ถือว่าเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการกระจาย
อำนาจและกำหนดหลักการที่จะทำให้ความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น ให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกรอบของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามมาตรา 284 อย่าง
ครบถ้วน พรบ.กระจายอำนาจฯ จึงเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการบริหารราชการส่วน
ท้องถิ่น ที่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการ ในราชการบริหารส่วนกลางและ
ส่วนภูมิภาค จะต้องให้ความสนใจและต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้น บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ
ระเบียบหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งนั้น จะกลายเป็นโมฆะ ตามมาตรา 6 ของ
รัฐธรรมนูญฯ ไปได้

ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 288 ก็บัญญัติเกี่ยวกับหลักการของ
การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าต้องการให้
สอดคล้องกับหลักการของมาตรา 284 คือควรมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังสร้างหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคลากรขององค์กร
โดยบัญญัติให้มีการตั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ประกอบด้วยคน 3 ฝ่าย ๆ ละ
เท่า ๆ กัน ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่จะเป็นผลกระทบต่อบุคลากร คือการ
แต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมาได้มีการตรากฎหมายใช้
บังคับตามมาตรา 288 คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2542 (พรบ.บริหารงานบุคคลฯ) ตามกรอบของรัฐธรรมนูญฯเช่นเดียวกัน

ทั้งกฎหมายกระจายอำนาจฯ และกฎหมายบริหารงานบุคคลฯ ส่งผลกระทบ
อย่างกว้างขวางต่อการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา

พรบ.กระจายอำนาจฯ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งขยายจากอำนาจหน้าที่เดิมและเพิ่มขึ้นใหม่จากอำนาจ
หน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กำหนดให้ม
ีการวางแผนการกระจายอำนาจและแผนการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจาก

ราชการบริหารส่วนกลาง(และส่วนภูมิภาค) ไปให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นใหม่ดังกล่าว แผนการกระจายอำนาจและแผนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่นั้น จะทำให้ภารกิจของหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ลดลง และกลายเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลกระทบระลอกแรกคือความรู้สึกรู้สึกของผู้บริหารราชการส่วนกลางระดับกระทรวงและระดับกรมที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รู้สึกว่าคุณเสียอำนาจหน้าที่หน่วยงาน

ถูกลดความสำคัญลง และในลำดับต่อมาคือการลดลงของเงินงบประมาณรายจ่าย และบุคลากร เนื่องจากลดงานลงและคนลดลง สิ่งที่จะสะท้อนออกมาคือการแสดงความห่วงใย ความไม่สบายใจที่เกรงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดบริการสาธารณะที่เคยเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง(หรือส่วนภูมิภาค)ได้ไม่ดีเท่ากับที่หน่วยงานเดิมเคยทำมา เกรงว่าจะมีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ห่วงใยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ความสามารถในการทำภารกิจของตน จนกลายเป็นการต่อต้านการกระจายอำนาจและเกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายกระจายอำนาจ(ให้ยุติหรือลดการกระจายอำนาจ)

แม้รัฐบาลปัจจุบัน (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544) จะยังไม่เคยแถลงอย่างชัดเจนใน เรื่องการกระจายอำนาจ หลังจากที่ได้อ้างไว้อย่างสั้นๆ ในการแถลงนโยบายครั้งแรก แต่ก็เคยมีบุคคลในรัฐบาลให้สัมภาษณ์แสดงถึงแนวความคิดในการแก้ไขกฎหมายกระจายอำนาจ มาบ้างแล้ว ประเด็นสำคัญที่หยิบยกขึ้นมาเป็นหัวข้ออภิปรายคือ เนื้อหาของมาตรา 30 (4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล ภายในไม่เกินปี พ.ศ. 2549

การเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การแบ่งสัดส่วนของภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มขึ้น หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งวิธีปฏิบัติ ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนเองได้เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่การให้บริการสาธารณะที่ต้องถ่ายโอนไป

**การที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ.
2549 ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องแบ่งงบประมาณ
รายจ่าย
ประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 35 ของ**

การที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องแบ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 35 ของงบประมาณประจำปีของรัฐบาล (โดยรัฐบาลจะเหลือเพียงร้อยละ 65) อย่างที่นักการเมืองหลายท่านสรุปไว้ในหนังสือสัมภาษณ์ที่ผ่านมา แต่การกำหนดดังกล่าวหมายความว่า หากในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลมีรายได้ 1 ล้านล้านบาท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จะต้องมียาได้รวมกันไม่น้อยกว่า 3.5 แสนล้านบาท รวมเป็นรายได้ทั้งสองส่วนนี้คือ 1.35 ล้านล้านบาท ส่วนที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3.5 แสนล้านบาทนั้น ส่วนที่จัดเก็บเองในท้องถิ่นอาจมีสัดส่วนเพียงไม่เกินร้อยละ 15 อันจะทำให้รัฐบาลต้องจัดแบ่งสัดส่วนของภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น แต่ถ้ารัฐบาลสามารถกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นได้มากขึ้น การจัดสรรภาษีจากส่วนกลางก็สามารถลดลงได้

เรื่องการจัดแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่น ไม่น่าจะเป็นปัญหาใหญ่ถึงขนาดที่จะต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อลดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง

ที่จริง รัฐบาลสามารถถ่ายโอนภารกิจและยอดเงินที่รัฐบาลเคยใช้จ่ายในภารกิจนั้น ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้อย่างง่ายๆ โดยรัฐบาลไม่ต้องแบกรับภาระเรื่องการบริหารงานบุคคล และสามารถบรรลุข้อกำหนดของกฎหมายในส่วนของการกระจายอำนาจได้ด้วย โดยการโอนเงินค่าใช้จ่ายในโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ ส่วนที่เป็นรายจ่ายต่อหัวเท่ากับที่จ่ายให้โรงพยาบาลต่าง ๆ ในโครงการ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามจำนวนประชากรของท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของประชาชนแทน สมมุติว่าในเขตเทศบาลหนึ่งมีประชากรตามทะเบียนราษฎรจำนวน 50,000 คน หากรายจ่ายต่อหัวที่ตั้งไว้ เป็นเงิน 1,500 บาท เทศบาลนั้นก็จะได้รับเงินปีละ 7,500,000 บาท เป็นเงินประกันสุขภาพประชาชนในเขตเทศบาลเมื่อเป็นอย่างนี้ เทศบาลทุกแห่งก็จะมีแรงจูงใจที่จะเร่งรัดการเสริมสร้างสุขภาพ เพื่อให้จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้น้อยลง เมื่อประชาชนไม่เจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ เงินที่เหลือ

นั้นเทศบาลสามารถนำไปใช้ในการเสริมสร้างสุขภาพประชาชนได้ โดยไม่ต้องใช้งบประมาณของเทศบาลเอง แต่ถ้าเงินที่รัฐบาลจ่ายไว้ให้ยังไม่เพียงพอ ย่อมเป็นการพ้องถึงความล้มเหลวของเทศบาลในด้านการสาธารณสุข ซึ่งเทศบาลจะต้องจัดงบประมาณของเทศบาลเองเข้ามาสมทบให้ เพียงพอ ผู้บริหารเทศบาลจะต้องตื่นตัวและรับผิดชอบ หากต้องนำเงินที่จะไปพัฒนาเรื่องสำคัญอย่างอื่นไปใช้ในกิจการสาธารณสุข ประชาชนและเทศบาลจะสามารถเลือกโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่พึงพอใจบริการ ก่อให้เกิดการแข่งขันด้านบริการระหว่างสถานพยาบาลของเอกชนกับของรัฐ และสถานพยาบาลต่างก็จะต้องปรับตัวรับกับสถานการณ์ดังกล่าว

ในทำนองเดียวกัน รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายให้กับโรงเรียนแทนรัฐบาลได้เช่นกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินค่าจัดการศึกษาตามจำนวนนักเรียนที่มีทะเบียนบ้านอยู่ในท้องถิ่น

ผู้ปกครองสามารถเลือกโรงเรียนที่จะส่งบุตรไปเข้าเรียนได้ตามความพอใจ โดยเทศบาลสามารถเจรจาเรื่องค่าเล่าเรียนที่เหมาะสมกับโรงเรียนที่ประชาชนต้องการ โดยไม่แบ่งว่าเป็นโรงเรียนของรัฐหรือของเอกชน กรณีนี้ จะทำให้มีการปรับตัวและพัฒนาในเรื่องการให้การศึกษา และเกิดการแข่งกันระหว่างโรงเรียนของรัฐกับโรงเรียนเอกชน โดยประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

เพียงรายจ่าย 2 โครงการดังกล่าว ก็จะทำให้ยอดเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด คือเกินกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลได้

แต่การที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม พรบ.กระจายอำนาจฯ ไม่ทำตามแผนการกระจายอำนาจฯ และไม่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายและตามบทบังคับที่ออกตามกฎหมาย อาจเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็ผลเสียต่อบ้านเมือง

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ นอกจากเรื่องที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจ กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ดังกล่าวแล้ว ในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่น่าสนใจเช่นกัน

รัฐธรรมนูญมาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล และมาตรา 288 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น การแต่งตั้งพนักงานและการให้พนักงานพ้นตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการนั้นประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือตัวแทนพนักงาน ตัวแทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละเท่าๆกัน

คำว่า “ท้องถิ่น” ที่เน้นไว้ในย่อหน้าก่อน น่าจะหมายถึงพื้นที่หรือท้องที่ ผู้กำหนดมาตรฐานและระเบียบปฏิบัติต่อมาเข้าใจว่าเป็นคำเดียวกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ทำให้มีหลักปฏิบัติว่า หากพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดต้องการย้ายไปดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปลายทางเสียก่อน ทำให้เกิดความยากลำบากแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง ในการย้ายที่ทำงาน ประเด็นนี้ จะต้องมีการวินิจฉัยจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ต่อไป เพราะในรัฐธรรมนูญ มาตรา 283 ก็บัญญัติให้เห็นความแตกต่างของคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และคำว่า “ท้องถิ่น” ไว้เช่นเดียวกัน

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับให้เป็นไปตามหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และมีผลกระทบรุนแรงในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา

การบริหารงานบุคคล ที่เคยเป็นการบริหารงานแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์อำนาจ ภายใต้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล หรือพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด และกฎระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยอำนาจของพระราชกฤษฎีกานั้น เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง โดยองค์อำนาจไปอยู่ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือพนักงานส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลในเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น โดยนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ข้าราชการหรือพนักงานนั้นสังกัด เป็นผู้ที่มีอำนาจบริหารสั่งการ แต่การออกคำสั่งแต่งตั้งหรือให้พ้นตำแหน่ง ต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่เป็นองค์อำนาจก่อน

มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับบุคลากรทุกองค์กรและมีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับการบริหารงานบุคคล

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างกฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ยังได้คำนึงถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่เป็นระบบการรวมอำนาจที่ศูนย์กลาง และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับก็รับรองให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจควบคุม กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอุดมการณ์ของเอกรัฐ จึงได้กำหนดให้มีองค์กรกลางที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นทั่วประเทศให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับบุคลากรทุกองค์กร และมีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานแต่ละประเภท

จุดนี้เอง ที่ก่อให้เกิดข้อกำหนดในวิธีการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ที่เบี่ยงเบนออกไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เนื่องจากทัศนคติของคณะกรรมการส่วนหนึ่งที่มีความยึดมั่นในระบบการรวมอำนาจ และเห็นว่าการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการเพราะขาดการควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลาง

ทัศนคติที่กล่าวนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในคณะกรรมการกลาง แต่ยังเป็นทัศนคติของผู้บริหารราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกหลายท่านด้วย

ความเปลี่ยนแปลงในหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบกับความรู้สึกเคยชินกับวิธีการบริหารแบบเดิม ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่คุ้นเคยกับระบบเดิม มีความรู้สึกอึดอัดที่ไม่สามารถย้าย เปลี่ยนแปลงที่ทำงานได้สะดวกอย่างแต่ก่อน หลายฝ่ายจึงพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพียงเพื่อให้เกิดความสะดวก 2 อย่างคือช่วยให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กับช่วยให้พนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง ที่ทำงานกันได้สะดวกอย่างเดียวกันกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักการตามรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ

สิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง โดยตรงอีกเรื่องหนึ่งคือ การพัฒนาความพร้อมของท้องถิ่นให้สามารถจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีเขตปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด

สิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง โดยตรงอีกเรื่องหนึ่งคือการพัฒนาความพร้อมของท้องถิ่นให้สามารถจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีเขตปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด ตามที่บัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 78

แต่ปัจจุบันรัฐบาลมุ่งหน้าไปในด้านการสร้างความเข้มแข็งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากการสนับสนุนระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือระบบผู้ว่าซีอีโอ ซึ่งตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลอาจจะถือว่าเป็นวิธีการสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น คือจังหวัด และเมื่อมีสภาพความพร้อมที่เห็นว่าเหมาะสมแล้ว รัฐบาลก็อาจจะประกาศให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทันที เพราะปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตปกครองครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่สำหรับการบริหารงานแทนราชการส่วนภูมิภาคได้ครบถ้วนแล้ว จึงเป็นเรื่องที่น่าจับตาดูว่ารัฐบาลสมัยที่สองของรัฐบาลปัจจุบันจะดำเนินการอย่างไร





ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :

สหการ

สาโรช คัชมาตย์*

หลักการสำคัญของประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่ได้วิวัฒนาการมาแต่โบราณของนานาอารยประเทศพบว่า รัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นจะบริหารงานในลักษณะเกื้อกูลกัน ดังปรัชญาที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ที่ว่าการแทรกแซงและควบคุมจากรัฐบาลอยู่ในระดับน้อยที่สุด ในทางกลับกันรัฐบาลเน้นการให้ความสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแนะนำ ตลอดจนสนับสนุนเทคโนโลยีในการดำเนินการตามภารกิจที่ถูกกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐาน ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลักสำคัญ ๆ ของประเทศต่าง ๆ ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของรัฐบาลที่มีบทบาทต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างไรวินั้น พอที่จะประมวลสรุปได้เป็นหลักไว้ ดังนี้

1. การจัดสรรเงินงบประมาณ
2. ตรวจสอบ กำกับดูแลตามกฎหมาย
3. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. กำหนดมาตรฐานการบริหารงาน
5. การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างท้องถิ่น

ฉะนั้น หากจะถามว่า ทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตเป็นอย่างไร ก็ต้องดูว่าบทบาทของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร ซึ่งจะแยก

* อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

พิจารณา

ในแต่ละบทบาทได้ ดังนี้

1. การจัดสรรเงินงบประมาณ โดยการจัดสรรภาษีอากร และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ในเรื่องนี้มีข้อกำหนดในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องชัดเจนอยู่แล้ว โดยเฉพาะมีการกำหนดเป้าหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็น ร้อยละ 35 ของงบประมาณของรัฐฯ ในปี 2549

2. ตรวจสอบ กำกับ ดูแลตามกฎหมาย รัฐบาลพยายามที่จะให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดการควบคุมจากส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตาม ในการกำกับดูแลตามกฎหมายก็ยังจำเป็นต้องให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแล เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับเงินจัดสรร ภาษี และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การตรวจสอบ การกำกับดูแลของรัฐบาลจำเป็นจะต้องมี เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และให้เม็ดเงินใช้ไปอย่างคุ้มค่า

3. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อเท็จจริงในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้กล่าวถึงเรื่องสหการ และความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้ทำกิจกรรมร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีการกำหนดโครงสร้าง วิธีการระเบียบที่แม่กฎหมายจะกำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหการ แต่แนวทาง หรือระเบียบรองรับในเรื่องการเงิน งบประมาณ การเบิกจ่าย ยังไม่มีเป็นการเฉพาะ รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องนี้

4. การกำหนดมาตรฐานการบริหารงาน แนวทางที่รัฐบาลจะลดการควบคุมจากส่วนกลาง หรือกำกับดูแลให้น้อยที่สุด จะต้องกำหนดมาตรฐานในการบริหาร มาตรฐานในการบริการสาธารณะในทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ จะเป็นข้อกำหนดในการให้บริการสาธารณะขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องบริหารงานให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ และในเวลาเดียวกันก็ประชาสัมพันธ์มาตรฐานที่ได้กำหนดขึ้นให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศทราบ และเข้าใจถึงการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นว่า อย่างน้อยที่สุดต้องดำเนินการปฏิบัติงานให้ได้ตามข้อกำหนดหรือมาตรฐานหรือดีกว่าข้อกำหนดหรือ

มาตรฐาน เช่นนี้ก็จะเป็นการดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแลท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย โดยประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบว่าผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานได้จริงหรือไม่

5. การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นข้อขัดแย้งกันระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีคณะกรรมการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วที่จะพิจารณาในเรื่องนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติจึงไม่มี อย่างไรก็ตาม ในทางข้อเท็จจริงแล้วยังมีปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ยังมีแนวเขตที่เป็นข้อ

โต้แย้งกันอยู่ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่วนกลางจะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป นอกจากนั้นเป็นปัญหาเนื่องจากสภาพบังคับของชุมชนขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองของเทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งไม่สามารถหาที่ทิ้งขยะ จำเป็นต้องจัดหาที่ทิ้งขยะเพื่อฝังกลบในเขตพื้นที่ชุมชนนอกเขตเทศบาล ก็เป็นปัญหาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่รองรับขยะไม่ยอมให้พื้นที่ของตนเป็นที่ทิ้งขยะ นับว่าเรื่องนี้จะปัญหาที่เทศบาลเองไม่สามารถจะแก้ไขได้โดยลำพัง ต้องอาศัยราชการส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง ซึ่งรัฐเองจะต้องเร่งส่งเสริมบทบาทของรัฐในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้น

ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเร่งด่วน ได้แก่ การจัดตั้งสหการ

เมื่อพิจารณาบทบาทของรัฐบาลทั้ง 5 ประการแล้ว จะพบว่า ทิศทางที่จะกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือราชการบริหารส่วนกลางจะต้องเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเร่งด่วน ได้แก่ การจัดตั้งสหการ ซึ่งต้องให้ความชัดเจนในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แนวทางปฏิบัติ รวมทั้ง แรงประชา-สัมพันธให้ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นทุกระดับมีความรู้และความเข้าใจ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “สหการ” ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกฉบับ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ที่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการ และต่อมา มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ว่า

“ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็น ทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจ หน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

และมาตรา 59 ได้กล่าวถึงการได้รับเงินอุดหนุนว่า

“สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา 66(5) หรือ (6)”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นการจำกัดให้มีสหการเฉพาะระหว่างเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่าภารกิจที่จะร่วมกันจัดทำนั้นแทบจะไม่มี เพราะสมัยก่อนเทศบาลในแต่ละจังหวัดมีน้อยมาก หลายจังหวัดมีเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ทำให้เป็นความยากลำบากที่จะจัดตั้งสหการขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีบัญญัติให้เทศบาลทำกิจการนอกเขตได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ ว่า

“เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 บัญญัติไว้ในมาตรา 95 ว่า

“ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

ได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมี คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และ ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี”

และกฎหมายนี้ยังได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครสามารถทำกิจการนอกเขตได้ตาม มาตรา 93 บัญญัติว่า

“กรุงเทพมหานคร อาจดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้ เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องกระทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร

(2) ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และ

(3) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี”

ในทำนองเดียวกัน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

พ.ศ.2542 มาตรา 69 บัญญัติว่า

“เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำ กิจกรรมใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่ออำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการและการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะ ยุบเลิก สหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

นอกจากนี้กฎหมายนี้ ยังบัญญัติเกี่ยวกับการทำกิจการนอกเขตใน มาตรา 65 ดังนี้

“เมืองพัทยาอาจดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตเมืองพัทยา หรือ เป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และ ได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

ในกรณีที่มิได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสอง ให้นายกเมืองพัทยารายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการ ดำเนินการนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ

ให้นายกเมืองพัทยา และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมาประชุม เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน”

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45 (8) บัญญัติว่า

“จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

ในพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 บัญญัติในมาตรา 73 ว่า

“องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน”

ท้ายสุด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“...ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

..... ๑ล๑

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

..... ๑ล๑

(24) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

..... ๑ล๑

มาตรา 21 บัญญัติว่า

“ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้”

มาตรา 28 บัญญัติว่า องค์การปกครองท้องถิ่น อาจมีรายรับดังต่อไปนี้

..... ฯลฯ

(3) รายได้จากการพาณิชย์ และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

จากการที่ได้นำเสนอกฎหมายที่กำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสหการ ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ความร่วมมือฯ และสหการยังไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างจริงจังนั้น มีสาเหตุหลายประการในทางปฏิบัติพอสรุปได้ ดังนี้

1. ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล จำกัดการให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสหการได้เฉพาะเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น และเทศบาลในแต่ละจังหวัดสมัยก่อนบางจังหวัดมีเทศบาลเพียงแห่งเดียว ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีเทศบาลตำบลเพิ่มขึ้น แต่พื้นที่ของเทศบาลห่างไกลกัน ไม่มีเขตติดต่อกัน จึงยากแก่การจัดตั้งสหการร่วมกันได้
2. ความแตกต่างของกฎหมายจัดตั้ง ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกระทำกิจการร่วมกันมากกว่า มิได้กำหนดให้เป็นสหการ ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งอื่นกำหนดให้จัดตั้งเป็นสหการ
3. โครงสร้างขององค์การในรูปแบบสหการที่เป็นนิติบุคคล ยังไม่มีข้อกำหนดไว้ว่าจะมีรูปแบบอย่างไร
4. ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสหการ
5. ระเบียบที่รองรับกิจการสหการไม่ว่าการตั้งงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน เรื่องบุคลากร และการบริหารจัดการยังไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ
6. หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มีแนวทางการส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งสหการอย่างจริงจัง รวมถึงบุคลากรในหน่วยงานของรัฐก็ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสหการ จึงทำให้สหการยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งผิดกับของต่างประเทศที่รัฐบาลกลางมีแนวทางสนับสนุนการจัดตั้งสหการที่ชัดเจน

สหการ

สภาพปัญหา

ในสภาพปัจจุบัน การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ การกิจต่าง ๆ ที่ถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก และหลากหลาย ซึ่งท้องถิ่นยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน แต่เมื่อได้รับถ่ายโอน จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนและต้องบริการแก่ประชาชนอย่างทันทั่วทั้งที่ภายหลังการถ่ายโอนจึงไม่สามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้ก็ไม่สามารถทำได้มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับที่ส่วนกลางของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เพราะแน่นอนที่สุด การที่รัฐดำเนินการเอง ผลผลิตของบริการสาธารณะที่ได้ย่อมดีกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำตามลำพัง

โดยพื้นฐานแล้วงานในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ก็ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นตัวผู้บริการเอง หรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน หรือข้อจำกัดในเรื่องโครงสร้างขององค์กรงบประมาณ และรวมถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มักจะมีคำถามเกิดขึ้นเสมอว่า ตัวโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ สามารถรองรับภารกิจในปัจจุบันตามกฎหมาย หรือภารกิจการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งคำตอบในเรื่องนี้ยังเป็นที่น่ากังขาซึ่งนักวิชาการหลายท่านยอมรับว่า ถ้าเอาคำว่าประสิทธิภาพมาเป็นเครื่องชี้วัดผลผลิตการบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำคงจะเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เพราะส่วนกลางหรือรัฐ ย่อมจัดบริการสาธารณะได้ดีกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะขีดจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น งบประมาณที่ได้รับมีจำนวนไม่เพียงพอกับภารกิจบุคลากรยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ รวมทั้งเทคโนโลยี และอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการผลิตบริการสาธารณะก็ไม่สามารถที่จะแข่งขันกับหน่วยงานของรัฐได้

แต่หากไม่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ก็จะเป็นปัญหาอุปสรรคของรัฐเช่นเดียวกันว่าไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงไปทุกหย่อมหญ้า ถึงแม้ว่ารัฐจะทำได้แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ฉะนั้นถ้าถามหาคำว่าประสิทธิภาพจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คงจะต้องใช้เวลา และงบประมาณกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาตรฐานที่ดีขึ้น

โดยข้อเท็จจริงแล้ว ในบางเรื่องของการบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ในการจัดบริการสาธารณะต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการให้ หรือจัดบริการสาธารณะไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเล็ก หรือขนาดใหญ่ก็ตาม ไม่สามารถจะพึ่งตนเองทั้งหมด โดยไม่พึ่งหรืออาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ รัฐจะต้องหาวิธีการที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น หรือจัดตั้งสหการให้เกิดขึ้น และสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจที่รัฐถ่ายโอนลงไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ

ความหมายคำว่าสหการ

สหการ หมายถึง รูปแบบ และวิธีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่ง ได้มาตกลงร่วมมือกันให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่ง อย่างใด หรือหลายอย่างโดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ก็ยังหมายรวมถึง ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานของรัฐ

ความจำเป็นต้องมีสหการ

การแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ มีมากมายหลายอย่าง ทั้งภารกิจตามกฎหมายจัดตั้ง และภารกิจจากการถ่ายโอนของรัฐ จึงมีเหตุผลและความจำเป็นในการตั้งสหการ สรุปเป็นหลักการได้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองได้ทุกเรื่อง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันของท้องถิ่น เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้สามารถให้บริการสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุด

2. สร้างประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียว ไม่สามารถทำได้อย่างมีมาตรฐานได้ เพราะจะต้องอาศัยความรู้ร่วมกันในการให้บริการสาธารณะ และใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น เพราะงบประมาณจากความร่วมมือย่อมจะมีเพียงพอ และรวมทั้งจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐโดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย

3. ประหยัด อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งต้องจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเหมือนกันทุกภารกิจ ซึ่งหากต่างคนต่างทำ ก็จะใช้งบประมาณจำนวนมาก แทนที่จะนำงบประมาณมาร่วมกันทำบริการสาธารณะซึ่งประหยัดกว่า และมี

ความคุ้มค่าในเงินที่จะใช้ ประกอบกับทั้งฐานะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ เกินกว่าจะจัดบริการสาธารณะโดยลำพังตนเองได้

4. เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นหรือสหการเป็นบริการสาธารณะเฉพาะเรื่อง เป็นงานเฉพาะด้าน ฉะนั้น การร่วมมือกัน ดังกล่าวจะทำให้มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะ ก็จะเป็นผลให้การบริการสาธารณะมีคุณภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด เพราะสหการจะทำงานเฉพาะด้านตามข้อตกลงความร่วมมือเท่านั้น

5. ขยายการให้บริการได้หลากหลายและกว้างขวาง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะทางการเงินต่างกัน ย่อมไม่สามารถจัดให้บริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งได้ครอบคลุมทั้งหมด หากมีความร่วมมือกันก็อาจจะจัดบริการสาธารณะได้หลายอย่าง รวมทั้งครอบคลุมพื้นที่ได้มากขึ้น เช่น สถานที่กำจัดขยะรวม การประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย การสาธารณสุข หรือสถานดับเพลิง เป็นต้น

กิจการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นควรทำร่วมกัน

ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป็นจำนวนมาก การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการสหการร่วมกันจำเป็นจะต้องมีแนวทางในการพิจารณากิจการที่จะร่วมกันดำเนินการ ดังนั้น จึงขอเสนอแนวทางในการคัดเลือกกิจการ ดังนี้

1. เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นภารกิจที่ไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ท้องถิ่นดำเนินการ
2. เป็นกิจการที่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมดำเนินการจะต้องได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้งหมด เช่น กิจการโรงฆ่าสัตว์ ศูนย์บริการผู้สูงอายุ ศูนย์กำจัดขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น
3. เป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกัน จะก่อให้เกิดความคุ้มค่า และประหยัดงบประมาณจากขนาดของการลงทุนในการจัดบริการสาธารณะมากกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำเพียงลำพัง เช่น การดับเพลิง การกำจัดขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย
4. เป็นกิจการที่ร่วมมือแล้วจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์ และจะต้องไม่มีการคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในจังหวัด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กิจกรรมที่ท้องถิ่นควรจัดทำร่วมกัน ได้แก่ การดับเพลิง การจำกัด ขยะ กิจกรรมโรงฆ่าสัตว์ การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การบริการห้องสมุด สถานพยาบาล สวนสาธารณะ กิจกรรมประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ เป็นต้น

การก่อให้เกิดความร่วมมือ หรือสหการ

1. ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องหันมาร่วมมือกัน เพราะท้องถิ่นจะทำภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งได้ไม่ครบถ้วน
2. ผู้บริหารท้องถิ่น ต้องการให้บริการสาธารณะ มีมาตรฐานสูงแก่ประชาชน
3. รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุน และมีกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบสหการ

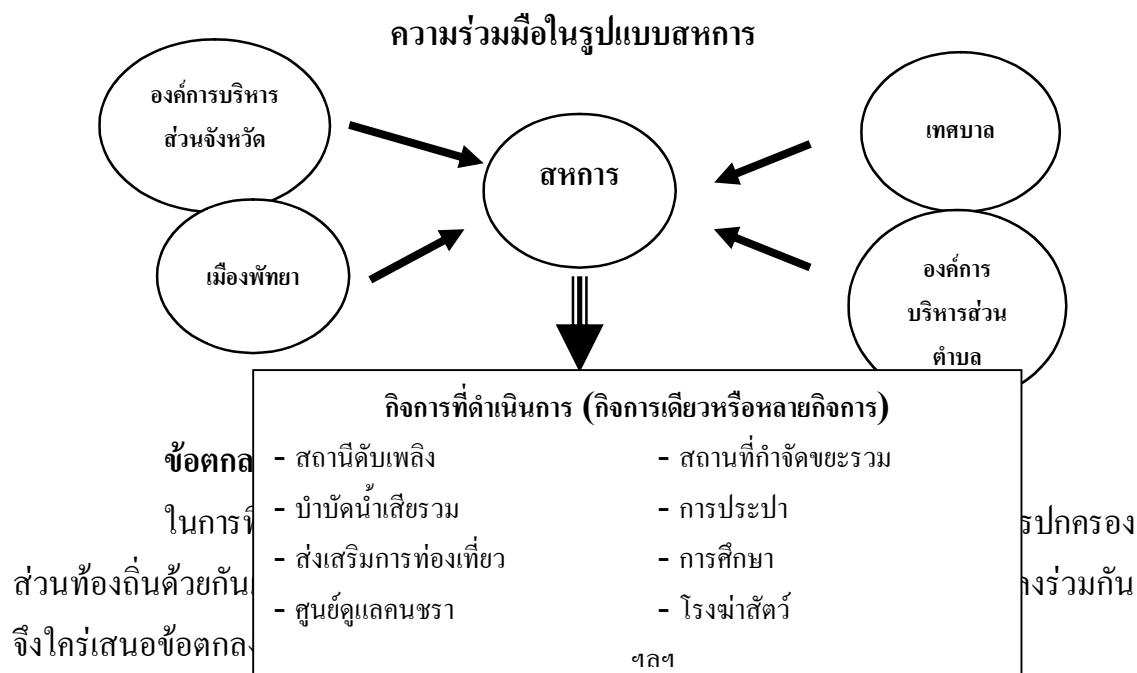
สหการ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจบริหารร่วมมือกันแบบ เป็นทางการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอง แห่งหรือมากกว่า ที่จะจัดกิจกรรมบริการสาธารณะหนึ่งด้าน หรือหลายด้านแก่ ประชาชนใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาร่วมมือกัน ซึ่งสหการอาจจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะ ผู้บริหารสหการมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก ซึ่งสหการจะเป็นอิสระมาก ในระดับที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดี

สหการแบ่งตามภารกิจ มี 2 ประเภท

1. สหการกิจการเดียว คือ สหการที่เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในกิจการด้านใดด้านหนึ่ง เท่านั้น
2. สหการภาค คือ สหการที่เป็นความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะหลายด้าน ไม่จำกัดเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง

สหการแบ่งตามองค์กรที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก มี 3 ประเภท

1. สหการเฉพาะ เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลกับเทศบาล เป็นต้น
2. สหการแบบผสม เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างรูปแบบกัน เช่น เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล
3. สหการแบบพิเศษ เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยกันกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่ง หรือ หลายด้าน



1. ชื่อสหการ การจะตั้งชื่ออย่างไร มวลสมาชิกที่เข้าร่วมสหการจะตกลงกัน อาจใช้ชื่อตามกิจการที่จะดำเนินการ หรือแล้วแต่จะตกลงกันเรียกชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหการ ประกอบด้วยองค์กรฯ ใดบ้าง เช่น เทศบาล ก, อบต.ก, อบต.ข เป็นต้น

3. ภารกิจที่ตกลงร่วมกันว่าจะให้บริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้าน

4. ที่ตั้งสำนักงานสหการ จะตั้งอยู่ที่ใด ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด

5. การเลือกตั้งสภาสหการ และกำหนดโครงสร้างขององค์กร ในการกำหนดโครงสร้างนั้น จะต้องระบุนคณะสมาชิกสภาของสหการ จะมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จำนวนเท่าใด ใช้อะไรเป็นเกณฑ์ เช่น จำนวนประชากร หรือสัดส่วนจำนวนเงินที่จะอุดหนุน หรืออาจกำหนดเรื่องสมาชิกสหการและโครงสร้างขององค์กรไว้ในกฎหมายจัดตั้ง

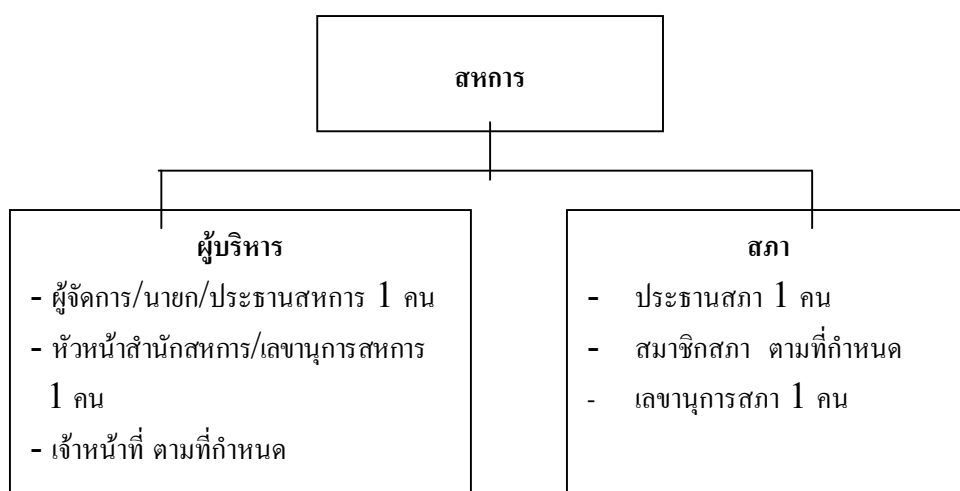
6. ผู้บริหาร มาจากสมาชิกสหการที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกเลือกให้มาปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในเรื่องนี้อาจจะมีกำหนดไว้ในกฎหมาย หรือระเบียบฯ ที่จะพิจารณาเลือกสมาชิกสหการอย่างไร แต่โดยหลักการแล้ว ผู้บริหารที่ถูกเลือก จะมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนจำนวนสมาชิกในสหการนั้นมากที่สุด

7. รายได้ของสหการ มาจากเงินจัดสรรงบประมาณของมวลสมาชิกของสหการ โดยอาจถือเอาเกณฑ์จำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกเป็นฐาน

คำนวณเงินอุดหนุนให้สหการ หรือเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งสหการหรือระเบียบฯ ระบุไว้ว่า สมาชิกสหการแต่ละองค์กรจะให้เงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนเท่าใด

โครงสร้างสหการ (ตัวอย่าง)

โครงสร้างของสหการโดยทั่วไป แบ่งออกได้เป็นสภากับผู้บริหารตามโครงสร้างดังต่อไปนี้



1. สมาชิกสภาสหการ มาจากสมาชิกของสหการ ตามสัดส่วนที่กำหนด อาจกำหนดตามจำนวนสัดส่วนของประชากรในแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือสัดส่วนจำนวนเงินที่อุดหนุนให้สหการ และมีการเลือกตั้งประธานสภาจากสมาชิก 1 คน สภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายตามที่ตั้งไว้ และตรวจสอบการบริหารงาน

2. ผู้บริหาร ถูกเลือกจากสมาชิกสภาสหการจำนวน 1 คน โดยปกติแล้วมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนสมาชิกในสหการมากที่สุด หรือมาจากสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จ่ายเงินอุดหนุนสหการมากที่สุดในบรรดาสมาชิกสหการมาเป็นผู้บริหารสหการ (ผู้จัดการ/นายก หรือประธานสหการ) ทำหน้าที่บริหารกิจการของสหการ

3. หัวหน้าสำนักสหการ หรือเลขานุการสหการ จะกำหนดไว้ในกฎหมาย หรือระเบียบ อาจจะถูกว่าจ้างเป็นเทอมตามที่กำหนด บุคคลผู้นี้จะเป็นผู้นำนโยบายต่าง ๆ ของ

ผู้บริหารไปปฏิบัติ และดำเนินการตามกิจการที่สมาชิกสหการได้ทำข้อตกลงไว้ และ
รับผิดชอบงานบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่สหการทั้งหมดอีกด้วย

สรุป

ทั้งรัฐบาลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็มีความมุ่งมั่นที่จะจัดบริการ
สาธารณะที่ดีมีมาตรฐานให้แก่ประชาชน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะต้องมุ่งเน้นว่าอะไรที่
เป็นพื้นฐานที่ประชาชนต้องการ และในเวลาเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องย้อนกลับ
มาคิดว่าตัวเองว่า สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดีหรือไม่ โดยดูจากงบประมาณ และศักยภาพ
ของบุคลากร รวมทั้งพิจารณาว่า คู้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ ประหยัดหรือไม่ หากจะทำ
บริการสาธารณะ

ดังกล่าวโดยลำพัง ซึ่งความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบของ สหการจะช่วยตอบคำถาม
เหล่านี้ได้

อย่างไรก็ตาม รัฐเองจะต้องมีแนวทางที่ชัดเจนที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือกันของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริการสาธารณะที่จัด
โดยข้อตกลงร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แพร่หลาย และยังยืนยันซึ่งจะช่วย
บรรเทาภาระของรัฐ และประชาชนได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในที่สุด





การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โชคชัย คำแหง*

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติสิทธิของประชาชนในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะ สำหรับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดทำแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545-2559 ขึ้น โดยได้จัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกทั้ง พ.ร.บ.ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับศักยภาพ ตามความพร้อมและตรงตามความต้องการ

* ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แต่ละแห่งให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีมาตรฐาน สามารถพัฒนาศักยภาพคนของท้องถิ่นให้มีคุณภาพต่อไป

การจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 - 2559

วิสัยทัศน์

จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถบูรณาการวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของสังคมและประเทศชาติตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ภารกิจจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. การจัดการศึกษาปฐมวัย

เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบกิจการอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรม และมีความสำนึกในความเป็นไทย

3. การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ

เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

4. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน

เป็นการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน แก่เด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยของท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. เพื่อให้เด็กปฐมวัย ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เพื่อให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

3. เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดำเนินการตามความต้องการและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมการสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาทุกระดับตามศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น

5. เพื่อส่งเสริมให้เด็กเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้ออกกำลังกายและฝึกฝนกีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชน เพื่อพัฒนาให้เป็นคนที่มีคุณภาพ ทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าของการกีฬา นันทนาการ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็ก เยาวชน ไปในแนวทางที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

6. เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้างและพัฒนาอาชีพเพื่อคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพ ให้มีงานทำ ไม่เป็นภาระแก่สังคม

7. เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

การดำเนินงานจัดการศึกษาท้องถิ่น

เนื่องจากนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545 – 2559) เป็นการจัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถนำนโยบายที่เหมาะสมกับศักยภาพ ความต้องการ และความพร้อมไปปฏิบัติได้ โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะยุทธศาสตร์การ นำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1. แนวทางการดำเนินการจัดการศึกษา

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความพร้อม และศักยภาพ เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ร.บ.การศึกษาฯ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1.1 การดำเนินการจัดการศึกษาเอง โดยดำเนินการได้ 2 กรณีคือ

(1) ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองภายในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

(2) ดำเนินการรับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาที่รัฐจะถ่ายโอน ภารกิจ การจัดการศึกษาของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษา

สำหรับการดำเนินการทั้ง 2 กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่าน การประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ ผ่านเกณฑ์การประเมิน กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องดำเนินการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

1.2 การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม เป็นการ ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ โดยเข้าไปมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการ ศึกษา ทรัพยากรอื่น ๆ รวมทั้งการเสนอแนะ แนะนำ และร่วมพัฒนาการศึกษา

2. การพิจารณาความพร้อมในการจัดการศึกษา

พิจารณาจากลักษณะและการแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ตามความต้องการของประชาชน

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ดำเนินการจัดบริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม ความพร้อม และความต้องการของท้องถิ่น

ทั้งนี้ ภายใต้การประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดเป็นกฎกระทรวง

2.2 การแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดกรอบภารกิจจัดการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

(1) กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินการกิจ

- การศึกษาก่อนพื้นฐาน
- การศึกษาขั้นพื้นฐาน
- การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(2) กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจ

- การศึกษาขั้นพื้นฐาน (การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา)
- การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(3) กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินการกิจ

- การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ

- บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- ร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาพิจารณาจาก

- 1) ความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น
- 3) ข้อมูล ข้อเท็จจริง (จำนวนโรงเรียน จำนวนเด็ก สภาพที่ตั้ง ฯลฯ)
- 4) ข้อคิดเห็นของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะโอน
- 5) ศักยภาพของท้องถิ่น (คน เงิน วัสดุ การจัดการ)

คน ได้แก่ ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงิน ได้แก่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มขึ้นและได้รับอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับสนับสนุนองค์กรต่าง ๆ

วัสดุ ได้แก่ ความต้องการทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่มี ที่จะรับโอน ที่จะให้มี ให้เป็น ให้เกิด ที่จะขอสนับสนุน

การจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ ต่อการจัดการศึกษาและการจัดการโครงสร้างการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาระดับความพร้อมและศักยภาพแล้ว จะนำแนวนโยบายตามกรอบภารกิจซึ่งสอดคล้องกับระดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และหรือแผนการปฏิบัติการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการดำเนินการ ดังนี้

4.1 กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่อย่างทั่วถึง

4.2 ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน

4.3 ใช้แผนเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ และสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 การกำหนดกิจกรรมโครงการในแผน ต้องมุ่งหลักความเป็นไปได้และประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ

5. การประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง

ใช้สื่อและวิธีการทุกรูปแบบที่จะชี้แจงให้ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน ให้รู้จักและเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางและแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือจากทุกฝ่าย

6. การระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกฝ่าย

สร้างความตระหนักในความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมให้แก่กลไกทางสังคมทุก ส่วน ทั้งกลุ่มประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น ทุ รูปแบบ ทั้งการสนับสนุนกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ ตลอดจนความคิดเห็นหรือการติดตาม ตรวจสอบเพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

7. การเตรียมความพร้อมในการรับผิดชอบจัดการศึกษา

โดยการปรับโครงสร้างการบริหาร กิจกรรม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนสร้างองค์ความรู้ กรอบความคิด และพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการ การศึกษาให้บุคลากรของท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน ตลอดจนจัดระบบ นิเทศ ประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพ และประสิทธิผล

สภาพปัญหาการจัดการศึกษาท้องถิ่น ภายใต้แผนการถ่ายโอนภารกิจตามที่รัฐกำหนด

ถึงแม้การที่ท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ต้องดำเนินงานจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด แต่การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาอยู่เดิม ไม่ได้กำหนดแนวทาง การเตรียมความพร้อม และสร้างความรู้ความเข้าใจในรูปแบบแนวทางที่ถูกต้องชัดเจนในการ บริหารจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่น จึงเป็นปัญหาต่อการที่ท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดการศึกษาให้เป็นไป ตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยสมบูรณ์ และมีคุณภาพมาตรฐานตามที่สังคมและประเทศชาติพึง ประสงค์ โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาแต่ละระดับการศึกษาได้ คือ

1. การจัดการศึกษาปฐมวัย

1.1 กระทรวงศึกษาธิการ ได้งดรับเด็กในระดับการศึกษาปฐมวัย และ กำหนดให้ถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ตั้งแต่ปีการศึกษา 2543 โดยขาด การวางแผนการถ่ายโอนภารกิจ แก่ท้องถิ่นที่ชัดเจน กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้วางแผนร่วมกับ

กระทรวงมหาดไทยให้ชัดเจนว่า จะถ่ายโอนอะไรบ้าง รวมทั้งไม่สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ท้องถิ่นให้เข้าใจภารกิจว่า จะต้องบริหารจัดการศึกษาอย่างไร

1.2 การถ่ายโอน กระทรวงศึกษาธิการถ่ายโอนภารกิจแต่ไม่ถ่ายโอนวัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณทั้งระบบ โดยอ้างว่าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเดิมใช้ทรัพยากรของโรงเรียนประถมศึกษาเดิม

1.3 หลักสูตรและการสอน ไม่เป็นระบบที่สอดคล้องกับหลักพัฒนาการตามความเหมาะสมของวัย

1.4 ครูผู้สอนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักจิตวิทยาพัฒนา สำหรับแต่ละระดับการศึกษาปฐมวัย

แนวทางแก้ไข

1) กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ควรกำหนดรายละเอียดการถ่ายโอนและสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ท้องถิ่นเกี่ยวกับรายละเอียดการถ่ายโอน และรูปแบบการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กที่ถูกต้อง

2) จัดทำคู่มือครูเกี่ยวกับแนวทางเตรียมประสบการณ์แก่เด็กให้สอดคล้องกับหลักพัฒนาเด็ก

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1 กระทรวงศึกษาธิการยังไม่ได้กำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับถ่ายโอนการจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่นที่เื่อต่อการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้แล้วเสร็จ (ข้อมูล ณ เดือน มิถุนายน 2547)

2.2 ผู้บริหารของท้องถิ่นขาดความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจและรายละเอียดการถ่ายโอนที่ชัดเจนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

2.3 บุคลากรที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาอยู่เดิมขาดความรู้ ความเข้าใจใน รูปแบบ แนวทางการบริหารการศึกษาท้องถิ่น จึงทำให้มีความกังวลต่อการโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น

แนวทางแก้ไข

1) รัฐต้องเร่งรัดการกำหนดกฎกระทรวงว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจ การศึกษาที่เื่อต่อการถ่ายโอนการศึกษาแก่ท้องถิ่นให้แล้วเสร็จโดยรีบด่วน

2) สร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดการถ่ายโอน และแนวทางการบริหารการจัดการศึกษาของท้องถิ่นกับผู้เกี่ยวข้อง

3) สร้างความพร้อมแก่ท้องถิ่น ทั้งด้านการบริหาร การจัดสรรทรัพยากร และความรู้ความเข้าใจให้ท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะรับการถ่ายทอดองค์ความรู้ได้อย่าง สมบูรณ์



การพัฒนาระบบความปลอดภัยให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น : มิติใหม่ด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยของประเทศ

จุฑามาศ ประทีปะวณิช *

“สาธารณภัย” เป็นภัยที่เกิดจากธรรมชาติ และมนุษย์สร้างขึ้น โดยภัยธรรมชาติ เป็นภัยที่ไม่อาจคาดการณ์ช่วงเวลา สถานที่เกิด ได้อย่างแม่นยำชัดเจน และไม่สามารถ หลีกเลี่ยงได้ ส่วนภัยที่เกิดจากมนุษย์ สามารถป้องกันได้ ถ้าทุกคนในสังคมร่วมมือกัน และเนื่องจากการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย การ พัฒนาและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสังคม โดยขาดการวางแผน การกำหนดมาตรการและ เตรียมความพร้อมในการป้องกันภัย ส่งผลให้สาธารณภัยมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและ สลับซับซ้อนมากขึ้น จึงก่อให้เกิดอันตราย และความสูญเสียต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ โดยมีอาจประเมินค่าได้

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะหน่วยงานหลักด้านการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยของประเทศ พิจารณาเห็นว่า การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารจัดการสาธารณภัย ทั้งในด้านการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟูและการพัฒนาระบบความปลอดภัย ด้วยการให้ความรู้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นแนวทางที่จะสร้างการมีส่วนร่วมในการเป็นเครือข่ายการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย และพัฒนาระบบความปลอดภัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยลด ความสูญเสียและระดับความรุนแรงของสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรมใน ระยะยาว

* รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ดังนั้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมโยธาธิการและผังเมือง ในฐานะหน่วยงานภายใต้กลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมือง กระทรวงมหาดไทย จึงได้ร่วมกันดำเนินโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนาระบบความปลอดภัยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผังเมืองรวม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาระบบความปลอดภัย มีความพร้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมีความปลอดภัยจากสาธารณภัยและดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สำหรับการดำเนินโครงการในปีงบประมาณ 2547 กลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จและเป้าหมายไว้ร้อยละ 25 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผังเมืองรวมทั่วประเทศ 1,173 แห่ง คิดเป็น 293 แห่ง ซึ่งได้ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง โดยคัดเลือกจากสภาพความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผังเมืองรวมในทุกภูมิภาค รวมจำนวน 306 แห่ง ประกอบด้วย

ครั้งที่	กำหนดการอบรม วัน/เวลา/สถานที่	พื้นที่เป้าหมาย (ผังเมือง)	จำนวนจังหวัด/ผังเมือง/เทศบาล/อบต.					จำนวน (คน)
			จังหวัด	ผังเมือง	เทศบาล	อบต.	รวม อปท.	
1	15 ก.ค.2547 โรงแรมแกรนด์ อินคำ จ. สมุทรปราการ	สมุทรปราการ	1	1	16	32	48	149
2.	19 ก.ค. 2547 โรงแรมพิมาน จ.นครสวรรค์	นครสวรรค์ ตาก กำแพงเพชร ชัยนาท อุทัยธานี	4	7	7	44	51	169
3.	23 ก.ค. 2547 โรงแรมโลดัส	เชียงใหม่ ลำปาง	2	2	12	44	56	176

ครั้งที่	กำหนดการอบรม วัน/เวลา/สถานที่	พื้นที่เป้าหมาย (จังหวัด)	จำนวนจังหวัด/จังหวัด/เทศบาล/อบต.					จำนวน (คน)
			จังหวัด	จังหวัด	เทศบาล	อบต.	รวม อปท.	
	ปางสวนแก้ว จ.เชียงใหม่							
4.	30 ก.ค. 2547 โรงแรมไคมอน พลาซ่า จ.สุราษฎร์ธานี	นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี พังงา	3	9	8	45	53	171
5.	20 ส.ค. 2547 โรงแรมโซฟิเทล ราชา ออคิด จ.ขอนแก่น	ขอนแก่น หนองบัวลำภู หนองคาย เลย มหาสารคาม	5	6	6	37	43	146
6.	25 ส.ค. 2547 โรงแรมกรุงศรี ริเวอร์ จ. อยุธยา	ปทุมธานี อยุธยา อ่างทอง	3	5	8	47	55	176
รวม			19	30	57	249	306	987

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด โฆษก ก ร และ ล ะ
จังหวัด หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่เป้าหมาย รวม 987 คน

หลักสูตรที่ใช้ในการฝึกอบรม ได้แก่ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประจำปี การฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เครือข่ายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การแจ้งข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์เกี่ยวกับสาธารณภัย และการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐานการวางแผนเมือง ซึ่งดำเนินการฝึกอบรมในลักษณะการบรรยายให้ความรู้ การอภิปราย การแบ่งกลุ่มเพื่อระดมความคิดด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พร้อมทั้งได้จัดทำคู่มือและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาระบบความปลอดภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผังเมืองรวม แจกจ่ายให้ผู้เข้ารับการอบรมนำไปศึกษาข้อมูลและพัฒนาให้เกิดประโยชน์ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองต่อไป

ด้วยมุ่งหวังว่า การอบรมในหลักสูตรดังกล่าว จะทำให้ผู้เข้ารับการอบรมได้รับความรู้เกี่ยวกับแนวคิด หลักการพัฒนาระบบความปลอดภัย และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน และสภาพความเสี่ยงของการเกิดสาธารณภัย ซึ่งในแต่ละพื้นที่จะมีภัยที่หลากหลายแตกต่างกันไป อันจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการสาธารณภัยภายในชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยมีการพัฒนาระบบความปลอดภัย และมีความพร้อมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและความปลอดภัยจากสาธารณภัย

การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศ มีการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ พร้อมกับการพัฒนาและวางระบบมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อเตรียมพร้อมในการป้องกันและลดความสูญเสียดังกล่าว เป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยลดความสูญเสียและบรรเทาระดับความรุนแรงของสาธารณภัยให้ลดน้อยลง โดยได้กำหนดให้มีการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานภายในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง มีความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการสาธารณภัยได้อย่างทันทั่วถึง และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้เกี่ยวกับหลักการปฏิบัติตนให้ปลอดภัยในขณะที่เกิดภัย รวมถึงการช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้น

การฝึกอบรมในหลักสูตรการพัฒนาระบบความปลอดภัยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนับเป็นมิติใหม่ของการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่จะช่วยลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และเป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนและพัฒนาผังเมืองให้มีความปลอดภัยและน่าอยู่ ตามหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....



องค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาคม

พิทยา สุนทรวิภาต *

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารงานในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นการบริหารงานที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรากหญ้า ตามระบอบประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และข้าราชการฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของ อบต. ประรณาทิจะเห็น อบต. เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง เป็น อบต. ของประชาชนที่มีศักยภาพในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงได้เน้นย้ำ อบต. ให้ความสำคัญในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปแบบ ของ “ ประชาคม “ (Civil Society)

ความหมายของ “ประชาคม”

“ประชาคม” เป็นการรวมกลุ่มชุมชน องค์กรต่าง ๆ ที่หลากหลายในลักษณะพหุภาคีโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหา หรือรวมพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลงกำหนดนโยบายแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม / ส่วนรวม ด้วยจิตสำนึก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกันมีความสัมพันธ์กันในแนวนอน (มีความเท่าเทียมกัน) มีองค์ประกอบ ได้แก่ องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ผู้บริหาร อบต. สมาชิกสภา อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำกลุ่ม สมาคม มูลนิธิในชุมชนนั้น ๆ

* รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี

กำเนิดประชาคม

1. เกิดจากจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติที่ไม่ใช่การจัดตั้ง ในอดีตสังคมมนุษย์เกิดจากการรวมกลุ่มกันตามธรรมชาติเพื่อช่วยกันหาอาหาร ป้องกันภัยจากสัตว์ร้าย คนในชุมชนอื่นๆ เมื่ออยู่รวมกันเป็นชุมชน เป็นหมู่บ้าน เป็นเมืองก็มีการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ประชาคมในประเทศอื่น ๆ หรือสังคมชาติอื่น ๆ ก็มีลักษณะที่เกิดขึ้นมาเอง

2. การเกิดประชาคมของไทย เป็นนโยบายของกรมการปกครองที่มอบหมายให้อำเภอเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดประชาคม ตั้งแต่ประมาณปี 2544 ในลักษณะการจัดตั้งซึ่งเป็นเพราะลักษณะสังคมไทยเป็นสังคมพุทธศาสนา รักสงบและชอบอยู่อิสระ ไม่ยุ่งเกี่ยวกันและกัน

โครงสร้างหรือองค์ประกอบของประชาคม

ในความเห็นของผู้เขียนคิดว่า ประชาคมของหมู่บ้านควรเป็นประชาคมที่มีองค์ประกอบของทุกครัวเรือนในหมู่บ้าน ให้เป็นไปในลักษณะประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่มีในสมัยกรีกโบราณ หรือในที่ประชุมของเมือง New England ในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์ประกอบจึงต้องเป็นตัวแทนของทุกครัวเรือน ถ้าใครไม่ได้มีส่วนร่วมใน

กิจกรรมต่างๆ ของหมู่บ้าน ไม่มีส่วนในการตัดสินใจ สังคมไทยถืออัตตาตัวเองเป็นใหญ่ ตามหลักพุทธศาสนา ที่ว่า อัตตาหิ อัตโน นาโถ คนเป็นที่พึงแห่งตน ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม (ประชุมประชาคม) ความร่วมมือร่วมใจก็ไม่เกิดขึ้น บางคนก็ละทิ้งไม่สนใจกับส่วนรวมไปเลย ในทางสังคมวิทยาการเมือง เรียกว่า Alienation ดังนั้นหากต้องการการมีส่วนร่วมของคนไทยแล้ว ต้องใช้ประชาธิปไตยโดยตรงเท่านั้น จะแก้ปัญหของสังคมไทยได้ทุกเรื่อง ประชาคมหมู่บ้านจะเป็นคำตอบที่ดีที่สุด

กลยุทธ์ในการสนับสนุนให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วม กับ อบต.

จุดมุ่งหมายของประชาคม คือ การสร้างพลังความร่วมมือของชุมชนให้เกิดขึ้น โดยการดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นพลังขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา อบต. โดยสร้างเวทีประชาคมและกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเปิดทางให้ประชาชนได้เข้ามามีปากมีเสียงในการเสนอข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา อบต. ในลักษณะต่อไปนี้

1. จัดประชุมประชาคมตำบล หมู่บ้านเป็นประจำทุกเดือน โดย อบต. สนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นค่าอาหารว่างและเครื่องดื่มให้ตามความเหมาะสม

2. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของ อบต. ให้ประชาคมและสาธารณะชนได้ทราบ
อย่าง

สม่ำเสมอด้วยสื่อต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น การประกาศข้อบังคับตำบล แผนพัฒนาตำบล ประกาศ
จัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งผลการดำเนินงานของ อบต. โดยการปิดประกาศ ส่งประชาสัมพันธ์ทาง
วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วารสาร ของ อบต. และทางหอกระจายข่าวในตำบล หมู่บ้าน
เป็นต้น

3. จัดการประชุมสภา อบต. สัญจร เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้าร่วมรับฟัง
การประชุม

4. จัดทำโครงการ อบต. เคลื่อนที่ โดยการประสานงานกับส่วนราชการอื่น
เช่น

อำเภอ สถานีอนามัย โรงเรียน สถานศึกษา เพื่อให้บริการประชาชนในด้าน การตรวจ
รักษาสุขภาพ การให้บริการทางทะเบียน บริการซ่อมรถจักรยานยนต์ และการสาธิตการทำ
ประกอบอาชีพ เป็นต้น

5. ชี้แจงผลการปฏิบัติงานของ อบต. และรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจาก
ประชาชน

6. จัดประชุมประชาคม เพื่อให้ประชาชนเสนอปัญหา ความต้องการ และ
แนวทาง
ในแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนพัฒนา อบต. กำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธ-
ศาสตร์การพัฒนา อบต.

7. เชิญประชาคมเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมของ อบต. เช่น พิธีรดน้ำคำหัวใน
ประเพณีวันสงกรานต์ กิจกรรมวันแม่ กิจกรรมวันเด็ก และกิจกรรมในวันสำคัญทาง
พระพุทธศาสนา เป็นต้น

8. แต่งตั้งให้ผู้แทนประชาคม เป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบ
กระทรวง
มหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ อบต.ฯ

9. สนับสนุนงบประมาณให้กับโครงการส่งเสริมอาชีพกลุ่มสตรีและกลุ่มอาชีพ
ต่าง ๆ ในตำบล

10. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งชมรมต่าง ๆ เช่น ชมรมผู้สูงอายุ ชมรม
กีฬา

ชมรมแอโบลิตันซ์ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละชุมชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ เนื่องจากประชาคมได้ระดมความคิดเห็นทางเลือกใหม่และวิธีบริหารจัดการที่เหมาะสมตามภูมิปัญญาท้องถิ่น
2. ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ กับ อบต. เนื่องจากได้มีการปรึกษาหารือและพิจารณาทางเลือกร่วมกันแล้ว
3. สร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ของ อบต. เนื่องจากการปรึกษาหารือของ ประชาคมก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน
4. ทำให้ประชาคม กลุ่ม องค์กรชุมชน เกิดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของ อบต. ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา อบต.
5. ก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาคม กลุ่ม องค์กรชุมชน และ อบต. ในการดำเนินกิจกรรมที่ดี ๆ ของ อบต.
6. ง่ายต่อการนำนโยบายของผู้บริหาร อบต. ไปปฏิบัติ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาคมในการตัดสินใจทำให้เขาเหล่านั้นเกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และจะสนับสนุนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป
7. เป็นการพัฒนาศักยภาพของประชาคมให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งทางด้านทุนทรัพยากรและภูมิปัญญา
8. เป็นการสร้างองค์กรในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ อบต. ทำให้ อบต. ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส
9. เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
10. เป็นการพัฒนาการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ปลัด อบต. คือตัวจักรสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

ปลัด อบต. คือตัวจักรสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

อบต. เป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีภารกิจค่อนข้างมากและหลากหลาย เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและปากท้องของพี่น้องประชาชนโดยตรง บุคคลที่จะช่วยสนับสนุนให้ อบต. บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ปลัด อบต. ซึ่งควรมีความพร้อมและทักษะในการบริหารจัดการ ดังนี้ต่อไป

1. เป็นนักประสานประโยชน์ที่มีความจริงใจในการแก้ไขปัญหา
2. เป็นผู้นำที่มีความรู้ความสามารถหมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ
3. ต้องดำรงตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีและวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
4. เป็นนักบริหารความขัดแย้งทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร
5. เป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสร้างระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

ร่วม

6. นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน

สรุป

การบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการประชาคม เป็นกลยุทธ์ในการสร้างพลังให้แก่ อบต. เป็นการเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา กำหนดนโยบายแนวทางในการวางแผนพัฒนา อบต. ให้สอดคล้องกับความต้องการและศักยภาพของ อบต. ในลักษณะการบูรณาการ โดยมีการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ก่อให้เกิดจิตสำนึกร่วมกันว่า อบต. เป็นของทุกคน ต้องร่วมแรงร่วมใจเสียสละและทุ่มเทปฏิบัติหน้าที่ เพื่อการสร้างสรรค์ อบต. อย่างยั่งยืน ช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น การชุมนุมขับไล่ผู้บริหาร อบต. ปลัด อบต. หรือ พนักงาน อบต. ทั้งนี้ เนื่องจาก การดำเนินงานต่าง ๆ ได้ผ่านความ

เห็นชอบและได้รับฉันทานุมัติร่วมกันมาตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ท้าทาย อบต.

ร่วมมือของประชาชนให้มาเป็นพลัง





การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบ การบริหารงานและกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น*

มนัส สุวรรณ และคณะ

1. ที่มาและความสำคัญ

หลักการสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยคือ อำนาจอสูงสุดต้องเป็นของประชาชน ความพยายามของผู้บริหารประเทศของไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาคือ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตจากความพยายามดังกล่าวคือ ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของประชาธิปไตยประสบผลสำเร็จได้ มีสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ เหตุผลประการแรกคือ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้บริหารประเทศยังยึดติดอยู่กับอำนาจในการตัดสินใจ อำนาจการปกครองที่ผ่านมายังไม่ถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง ประการที่สองคือ งานหลายลักษณะและหลายประเภทมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ค่อนข้างเป็นเอกเทศก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน อีกทั้งข้าราชการยังมีความคิดว่าเป็นเจ้านายประชาชน

แม้การกระจายอำนาจการปกครองให้ถึงประชาชนในประเทศไทยจะยังไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ แต่เท่าที่ผ่านมาก็ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยในการดำเนินอย่างดีที่สุด แม้จะไม่ประสบผลตามหลักการของประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ แต่ก็พัฒนาไปได้แล้วระดับหนึ่ง สิ่งที่สามารถยืนยันได้คือ การที่รัฐบาลได้ตรากฎหมายออกมาหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีการกำหนดสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ของบุคคลไว้อย่างชัดเจน ในหลายมาตรามีสาระสำคัญหลายส่วนในกฎหมายดังกล่าวที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการกระจายอำนาจให้กับประชาชน

* มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, โครงการวิจัยเรื่อง การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและ
กิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2546

ในจำนวนกฎหมายหลายฉบับที่แสดงถึงความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นฉบับหนึ่งในกฎหมายดังกล่าว พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น คือกิจการบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไปบริหารเอง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 69 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่บัญญัติไว้ว่า “ท้องถิ่นใดที่เห็นควรให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น”

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกันนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 283 บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม....”

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแล การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง กฎหมายจึงได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุม กำกับ ดูแล ไว้เป็นกรณี ๆ ไป เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล การดำเนินงาน

ข

อ

ง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจในการควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น การควบคุม กำกับ และดูแลดังกล่าวเป็นการควบคุม กำกับดูแล โดยภาครัฐ ในส่วนของประชาชน รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิและอำนาจในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และรับรองสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในเรื่องของส่วนรวมหลายด้าน เช่น การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46, มาตรา 56 วรรคแรก) และการ จั ด ก า ร คี า น สาธารณสุข (มาตรา 52 วรรคสอง) เป็นต้น นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย (มาตรา 286 และมาตรา 287)

**การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นโดยภาคประชาชนที่ปรากฏในปัจจุบัน แสดงให้เห็น
ว่า ยังดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แม้จะมีกฎหมาย
รองรับไว้ค่อนข้างเด่นชัดแล้วก็ตาม**

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ของการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนที่ปรากฏในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า ยังดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แม้จะมีกฎหมายรองรับไว้ค่อนข้างเด่นชัดแล้วก็ตาม การบริหารงานที่ไม่โปร่งใส ความไม่เป็นธรรมในการประมูลการก่อสร้าง การปิดบังข้อมูลข่าวสาร รวมตลอดไปจนถึงข่าวที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ ที่เกี่ยวกับอาชญากรรมในหมู่ของนักการเมืองระดับท้องถิ่น ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงความขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบของภาคประชาชนทั้งสิ้น เหตุและผลดังกล่าวเชื่อว่าส่วนหนึ่งเกิดจากช่องทางและโอกาสในการตรวจสอบโดยภาคประชาชนยังไม่เปิดกว้างเท่าที่ควร อีกทั้งระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติในการตรวจสอบยังเป็นอุปสรรคอยู่อย่างมาก

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะได้มีการศึกษาทบทวนและกระบวนการตรวจสอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตย และหาความเชื่อมโยงระหว่างระบบควบคุม

กำกับตรวจสอบขององค์กรภาครัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการตรวจสอบในส่วน of ภาคประชาชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์หลักของโครงการวิจัย

วัตถุประสงค์ของโครงการมีดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานและจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

2.2 เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่มีต่อการบริหารการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการตรวจสอบขององค์กรประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี

2.4 เพื่อเสนอแนะระบบความเชื่อมโยงระหว่างกำกับดูแล ขององค์กรภาครัฐกับระบบตรวจสอบของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ระเบียบวิธีการและกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ของโครงการวิจัย

เพื่อนำไปสู่ (1) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ
 ส ำ ห ร ้ บ
 ผู้บริหาร และ (3) รูปแบบความเชื่อมโยงของการตรวจสอบระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน การศึกษานี้ได้กำหนดกรอบการวิจัยไว้ดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 1 ประกอบ)

1) รวบรวมข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวิจัย 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 การเมืองภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงองค์กรการตรวจสอบ สิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามกฎหมาย และอื่นๆ

ส่วนที่ 2 กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ 3 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งตามสิทธิและหน้าที่ตามที่เป็นอยู่ได้ไว้ในกฎหมาย และตามที่ปฏิบัติจริงในปัจจุบัน

2) ทำการวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (Content Analysis) ข้อมูลที่จำเป็นทั้ง 3 ส่วน เพื่อความเหมาะสม และ/หรือความเป็นไปได้ในการควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ดังกล่าวผู้ศึกษาจำเป็นต้องใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐานสนับสนุน

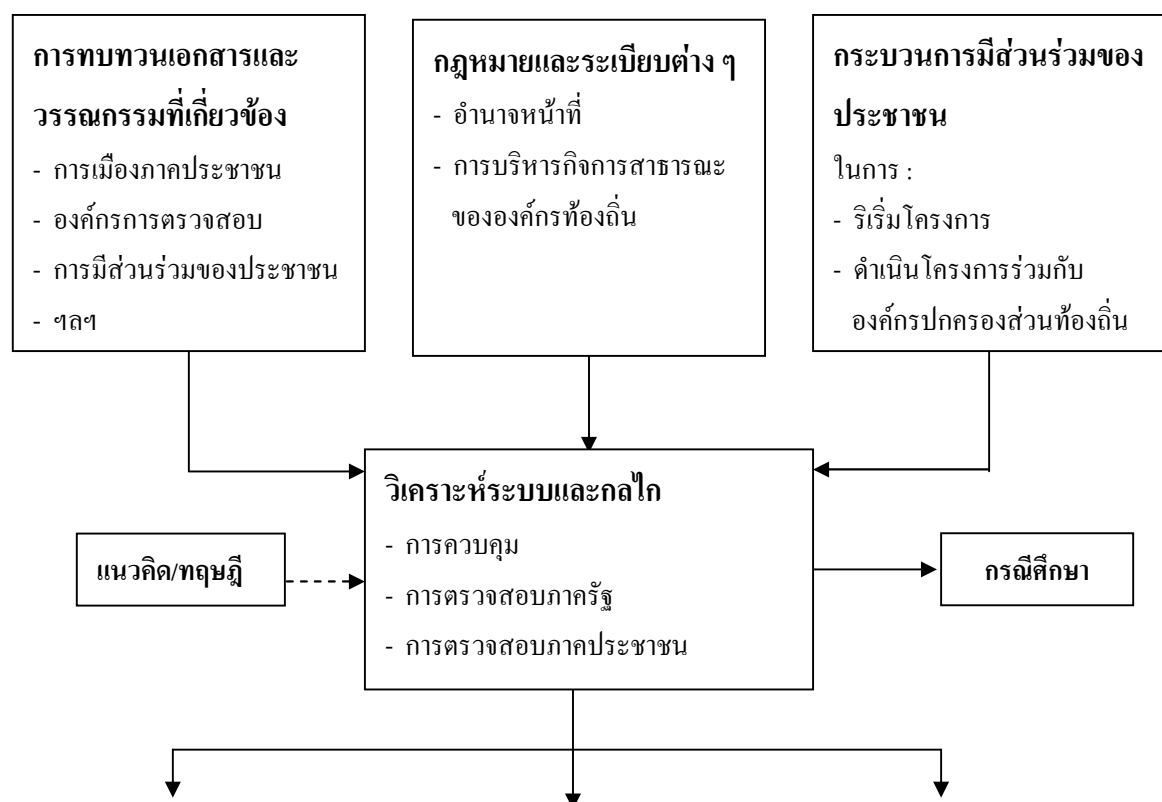
3) ผลของการวิเคราะห์ในเบื้องต้นถึงระบบและกลไกในการควบคุม กำกับดูแล โดยภาครัฐและภาคเอกชน จะถูกตรวจสอบเพื่อยืนยันด้วยการศึกษาเฉพาะกรณีกับจังหวัดในภูมิภาคต่าง ๆ ก่อนนำเสนอรูปแบบต่าง ๆ ตามเป้าหมายของการวิจัย

4) เสนอแนะ

- (1) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้บริหาร
- (3) รูปแบบความเชื่อมโยงการตรวจสอบระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน

อนึ่ง การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษานี้กระทำโดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการศึกษาภาคสนาม โดยมีกลุ่มประชากรเป้าหมายที่สำคัญ 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 413 ราย (2) กลุ่มประชาชน/องค์กรประชาชน จำนวน 123 ราย (3) กลุ่มนักวิชาการและผู้นำชุมชน จำนวน 21 ราย ทั้งนี้ จังหวัดที่ถูกเลือกเพื่อศึกษาหารูปแบบได้กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย กำแพงเพชร สมุทรปราการ ขอนแก่น นครราชสีมา ตรัง สงขลา และพัทลุง

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



รูปแบบการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการตรวจสอบ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
และเชิงปฏิบัติการสำหรับ
ผู้บริหาร

รูปแบบความเชื่อมโยง
ของการตรวจสอบภาค
ประชาชนกับรัฐ

4. ผลการศึกษา

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดจากทุกแหล่ง พบกับแนวคิดและหลักการในการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น โดยภาคประชาชนที่ทบทวนได้ทั้งหมด สามารถสรุปเป็นผลการศึกษาได้ 4 ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.1 บริบทของการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

1) ทุกฝ่ายซึ่งหมายถึงประชาชน องค์กรประชาชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ และผู้นำองค์กรชุมชน มีความเห็นว่า การตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชนมีความจำเป็นและสำคัญ รัฐบาลโดยหน่วยงานรับผิดชอบ คือกระทรวงมหาดไทย จำเป็นต้องกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินการให้มีการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

2) ประชาชนส่วนใหญ่ทราบว่าตนเองมีสิทธิในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หลายลักษณะตามบัญญัติของกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การตรวจสอบไม่ประสบผลเท่าที่ควร

สภาการปกครองท้องถิ่นโดยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา... เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบน้อยมาก

3) สภาการปกครองท้องถิ่นโดยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา (อบจ. เทศบาล และ อบต.) ต่างทราบว่า รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะที่พวกตนได้ดำเนินการ แต่ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบน้อยมาก

4) รูปแบบการตรวจสอบ ไม่ควรให้ภาครัฐหรือภาคประชาชนทำการตรวจสอบแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรประสานความร่วมมือในการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรมมากที่สุดสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

5) ในประเด็นของกฎหมายพบว่า ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดช่องให้เฉพาะองค์กรภาครัฐ ในส่วนของภาคประชาชนยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน การตรวจสอบของภาคประชาชนขณะนั้นจึงออกมาในรูปแบบของการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement) เป็นส่วนใหญ่

6) รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้สิทธิกับภาคประชาชนทำการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายลักษณะ เพียงแต่ต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้จากการกระทำ (Learning by doing) การตรวจสอบจึงจะบังเกิดผล อย่างเต็มที่

7) ยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการที่ทำให้ภาคประชาชนไม่สามารถทำการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารประกอบกับข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องและสภาพการณ์ที่ปรากฏจริงในพื้นที่ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุที่การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นั้น เป็นเพราะปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

ประชาชนมีความคิดและความรู้สึกในลักษณะ “ธุระไม่ใช่” ไม่มีความสนใจเรื่องการตรวจสอบ คิดว่าสิทธิและหน้าที่ของตัวเองคือ การเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำงานเท่านั้น

1) ระบบราชการที่การบริหารงานผูกขาดโดยรัฐ และข้าราชการที่ปลูกฝังจนเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองมานาน ทำให้ประชาชนซึ่งแท้จริงคือผู้เป็นเจ้าของอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ขาดความตระหนักและความสนใจอย่างจริงจัง ประชาชนมี

ความคิดและความรู้สึกในลักษณะ “ธุระไม่ใช่” ไม่มีความสนใจเรื่องการตรวจสอบ คิดว่าสิทธิและหน้าที่ของตัวเองคือ การเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำงานเท่านั้น

2) ประชาชนส่วนใหญ่ยังเข้าใจว่า การตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น สตง. ปปช. อำเภอบริหาร และจังหวัด รวมไปถึงการทำหน้าที่ตรวจสอบโดยสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ภาคประชาชนไม่จำเป็นต้องเข้าทำการตรวจสอบอีก เพราะอาจเป็นการทำงานซ้ำซ้อน

3) นักการเมืองหรือผู้ที่สนใจจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นยังขาดวุฒิภาวะทางการเมือง (Political maturity) นักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมากยังเข้าใจว่า การได้รับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปในสภาคือการเข้าไปใช้อำนาจและเข้าไปบริหารจัดการ (ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ตามมาในภายหลัง) ยังขาดความสำนึกหรือความผูกพันต่อสาธารณะ (Public minded) ในการเป็นตัวแทนที่อาสาเข้าไปเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน

4) นักการเมืองท้องถิ่นส่วนหนึ่งมีระบบเครือข่ายเกื้อกูลสนับสนุนจากนักการเมืองในระดับสูงกว่าขึ้นไป เช่น ส.อบต. เป็นเครือข่ายของ สจ. ซึ่งเป็นเครือข่ายของ สส. อีกต่อหนึ่ง เป็นต้น การบริหารงานของท้องถิ่นจึงอาจเป็นการสั่งการกันเป็นทอด ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของการเมืองในระดับที่สูงกว่า ความต้องการของท้องถิ่นมักไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่นกรณีนี้ทำได้ยากหรือทำได้ก็ไม่บังเกิดผล

5) เท่าที่ประมวลได้ส่วนหนึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการตรวจสอบได้อย่างกว้างขวางทั่วถึง แต่กลับกลายเป็นว่า กลุ่มประชาชนที่ถูกเปิดโอกาสให้ตรวจสอบนั้น คือ กลุ่มจัดตั้งของผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

6) ระบบเครือญาติ คืออีกเหตุปัจจัยหนึ่งที่ถูกจัดว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชนไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ สภาพการณ์ที่พบมากในท้องถิ่นชนบทคือ กรรมการบริหารและ/หรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงพนักงานบางส่วน คือเครือญาติของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ด้วยวัฒนธรรมแบบไทย คือ ความเกรงใจกัน แม้จะพบว่ามีการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส แต่ก็มิได้ใส่ใจที่จะทำการตรวจสอบ

7) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือปิดโอกาสการตรวจสอบการบริหารงานของตนเองโดยภาคประชาชน เช่น การใช้กลุ่มจัดตั้งให้ตรวจสอบและการกำหนดเวลาประชุมชี้แจงในช่วงที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สะดวก เป็นต้น

8) หน่วยงานรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมีภาระหน้าที่การงานประจำมาก ทำให้การระงับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างหละหลวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาคประชาชนที่ควรได้รับการกระตุ้น สนับสนุน และส่งเสริมให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองข้ามหรือไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

4.3 รูปแบบในการตรวจสอบโดยองค์กรภาคประชาชน

การศึกษาครั้งนี้เสนอแนะรูปแบบการตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานของท้องถิ่นไว้ 3 รูปแบบหลัก ดังนี้

1) ลักษณะการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยกำหนดเป็นกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย 3 รูปแบบ

ก. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสนอร่างแผนงานและร่างงบประมาณต่อสาธารณชนของท้องถิ่นนั้น ก่อนนำเสนอเพื่อขออนุมัติจากสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีกรอบอ้างอิงและข้อมูลเพื่อใช้ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ข. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลมีสภาที่ปรึกษา ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยตัวแทนของชุมชนและองค์กรประชาชน รวมทั้งกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้นที่มีความหลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ค. การกำหนดให้มีตัวแทนของชุมชน และ/หรือตัวแทนองค์กรประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นทุกครั้ง และการประชุมควรจัดในวันหยุดราชการหรือช่วงเย็น รวมทั้งให้มีการแจ้งวาระการประชุมต่อสาธารณชนทราบล่วงหน้า และแจ้งสรุปผลการประชุมแต่ละครั้งให้ชุมชนได้รับรู้

2) ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยการดำเนินงานของประชาชนโดยตรง มี 3 รูปแบบ

ใช้ความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรประชาชนเป็นศูนย์รวม หรือเครือข่ายในการตรวจสอบและผลักดันการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรืออาจเรียกว่า “สังคม (หรือชุมชน) ล้อมรัฐ”

ก. รูปแบบการใช้ความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรประชาชนเป็นศูนย์รวม หรือเครือข่ายในการตรวจสอบและผลักดันการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจเรียกว่า “สังคม (หรือชุมชน) ล้อมรัฐ”

ข. รูปแบบที่รัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นหรือเอื้ออำนวยให้เกิดองค์กร หรือกลุ่มประชาชน เพื่อทำงานแข่งขันหรือตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. รูปแบบการส่งเสริมบทบาทของสื่อ (หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์) ให้เปิดเวทีหรือพื้นที่แก่ประชาชนในการแสดงออกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐอาจให้รางวัลแก่สื่อที่มีผลงานดีเด่นในด้านนี้ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทร่วมกับประชาชนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่วมมือกันในการทำงาน มี 2 รูปแบบ

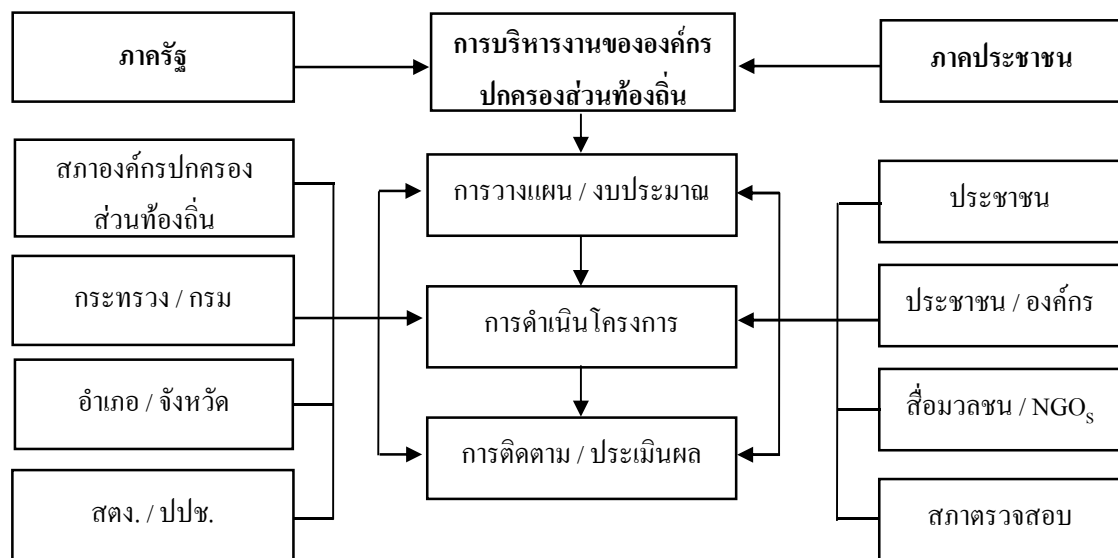
ก. รูปแบบการร่วมคิดและร่วมทำ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้สร้างช่องทางให้ประชาชนหรือตัวแทนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ตลอดทั้งกระบวนการ หรืออาจเอื้ออำนวยให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดก็ได้

ข. รูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเวทีหรือโอกาสให้ประชาชน รวมทั้งฝ่ายอื่น ๆ ได้แสดงออกเกี่ยวกับการทำงานของท้องถิ่น

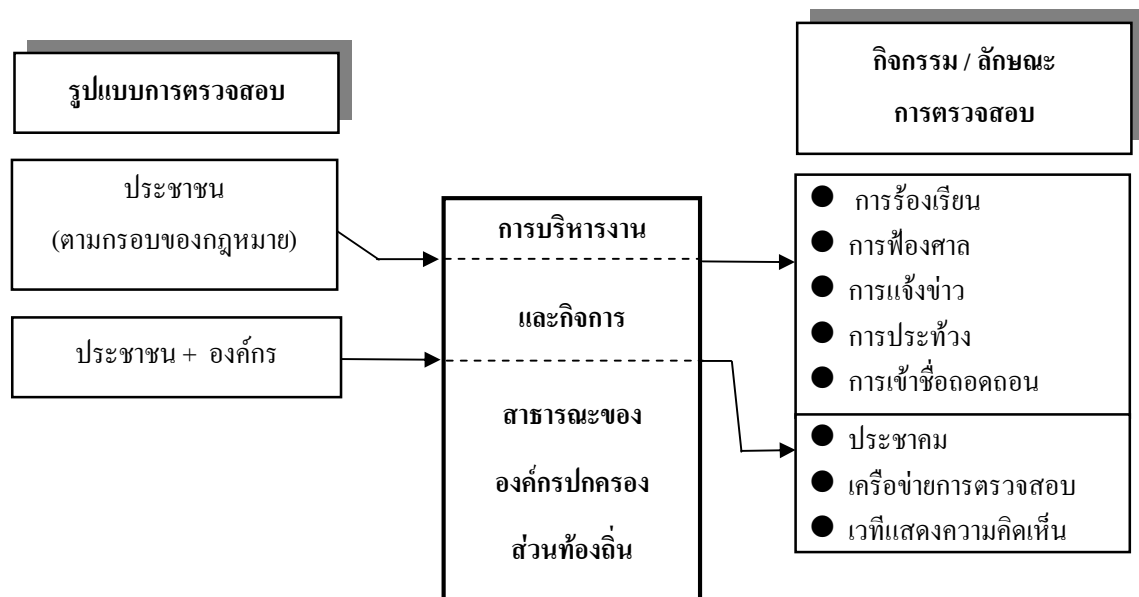
รูปแบบการตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อเสนอแนะที่เกิดจากการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นรูปแบบที่นำมาเสนอโดยภาพรวม มิได้หมายความว่า จะต้องปฏิบัติพร้อมกันทั้งหมด แต่ควรนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น และเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ หรือแต่ละชุมชน ข้อที่ควรตระหนักประการหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย โดยเฉพาะในทางด้านการเมืองการปกครอง ปัญหาหลักไม่ใช่เรื่องของทางเทคนิคเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายอย่างไม่ว่าพัฒนาการทางด้านประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรม และอื่น ๆ รวมทั้งการใช้ระยะเวลาที่ไม่สามารถกำหนดได้ว่าช้าหรือเร็วแค่ไหน

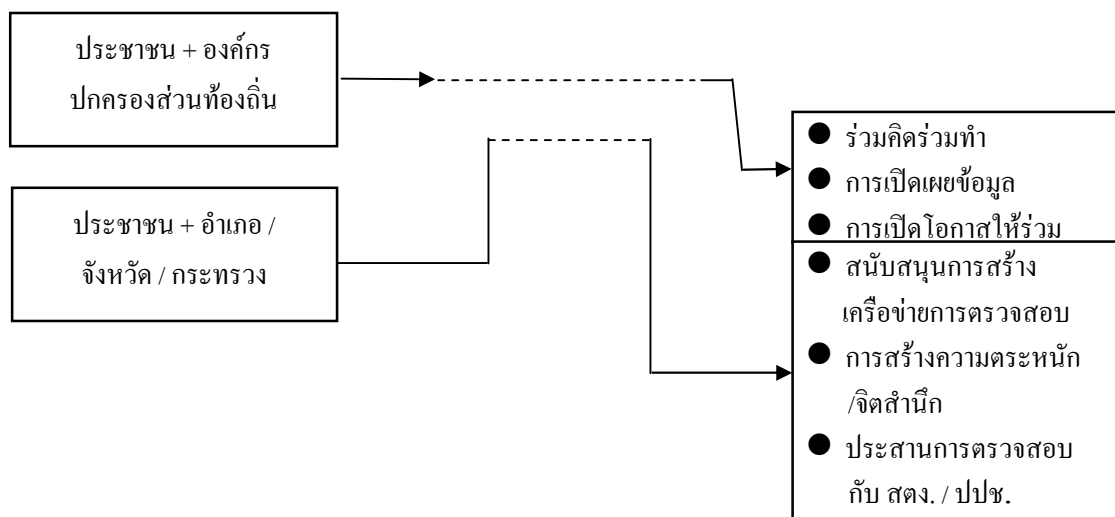
เพราะฉะนั้น คงไม่สามารถบอกได้ว่าผลจะเกิดขึ้นเมื่อไร และมากน้อยแค่ไหน อย่างน้อยที่สุด การวิจัยในลักษณะเช่นนี้ช่วยทำให้มองเห็น แนวทางในการที่จะปรับปรุงและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยว่าเป็นสิ่งที่ไม่เกินกว่าวิสัยที่จะเป็นไปได้

แผนภูมิที่ 2 ภาครัฐและภาคประชาชนกับการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนภูมิที่ 3 รูปแบบการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชน





5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ

เพื่อให้รูปแบบการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยภาคประชาชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นโดยตรง และเกิดผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม การศึกษานี้ขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับผู้บริหารและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับผู้ปฏิบัติซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง และ/หรือรับผิดชอบดังต่อไปนี้

5.1 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

1) ต้องสร้างความตระหนักและจิตสำนึกพื้นฐานด้านการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง สาระสำคัญในการสร้างความตระหนักต้องประกอบด้วยสิทธิ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย ทั้งนี้ควรเน้นสิทธิ บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2) ต้องรักษาและสร้างเสริมวุฒิภาวะทางการเมือง (Political maturity) ให้กับนักการเมือง และผู้ที่สนใจจะสมัครเป็นผู้แทนของประชาชนในการเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ วุฒิภาวะทางการเมืองดังกล่าวนอกจากพื้นฐานความรู้โดยทั่วไปแล้ว ควรมุ่งเน้นการสร้างคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรมทางการเมืองด้วย

3) อำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อมูลสาธารณะให้ประชาชนได้รับทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณ และแผน/โครงการพัฒนาโดยผ่านสื่อลักษณะต่าง ๆ

4) รัฐโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องสร้างเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งให้กับชุมชนและองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะกิจ (หรืออาจเรียกว่า **สภาตรวจสอบ**) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายงานหรือโครงการ

6) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐต้องประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่ต่างฝ่ายต่างตรวจสอบ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินการขาดประสิทธิภาพ

7) แผนงานหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเป็นไปได้ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรภาคประชาชนมีส่วนรับผิดชอบดำเนินการ

8) รัฐโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรฐาน และขั้นตอนการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะต่าง ๆ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา และสาธาณูปโภค/สาธารณูปการ ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถใช้เป็นสื่อหรือช่องทางในการตรวจสอบได้สะดวก

5.2 ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

5.2.1 ระดับบริหารราชการส่วนกลาง :

(1) กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักสูตร ระยะเวลา รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายสำหรับการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความตระหนักและจิตสำนึกให้กับประชาชน และวุฒิภาวะทางการเมืองให้กับนักการเมือง

(2) กระทรวงมหาดไทยจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการประชุมเชิงปฏิบัติการ รวมทั้งการจัดหาบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นวิทยากร (ซึ่งอาจเป็นบุคลากรของกระทรวง หรือนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา)

(3) กำหนดมาตรฐานและขั้นตอนการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่เพื่อประชาชน โดยทั่วไปสามารถใช้เป็นสื่อ และช่องทางในการดำเนินการตรวจสอบ

(4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับจังหวัดและอำเภอจัดให้มีการประชุมสัญจรเพื่อชี้แจง/ให้ความรู้แก่ประชาชนด้านการเมืองการปกครอง ในขณะเดียวกันก็รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนควบคู่ไปด้วย

(5) กระทรวงมหาดไทยร่วมกับองค์กรตรวจสอบภาครัฐ เช่น สตง. และ ปปช. เป็นต้น จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการบริหารงานและกิจการสาธารณะ เพื่อความโปร่งใสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยกำหนดเป็นรายพื้นที่ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

5.2.2 ระดับบริหารราชการส่วนภูมิภาค :

(1) อำเภอ และจังหวัดร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความตระหนักและจิตสำนึกด้านการเมืองการปกครองให้กับประชาชน และสร้างวุฒิภาวะทางการเมืองให้กับนักการเมือง ทั้งนี้การเรียนการสอนผ่านระบบการศึกษานอกโรงเรียนน่าจะเป็นประโยชน์อย่างมาก

(2) อำเภอ หรือจังหวัดแล้วแต่กรณีชี้แจง/ออกประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณ และแผน/โครงการพัฒนาให้ประชาชนทราบ

(3) อำเภอ และจังหวัดสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุม ประชาชน/ ประชาคม (Town/community meeting) เพื่อชี้แจงการบริหารงานด้านต่าง ๆ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

(4) อำเภอและจังหวัดเปิดโอกาสให้สื่อมวลชน และกลุ่มประชาชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเสรีตามกรอบของกฎหมาย

(5) สนับสนุนให้ภาคประชาชนจัดตั้งสภาตรวจสอบ หรือ คณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะกิจการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอำเภอ และจังหวัดอาจทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในเรื่องของโครงสร้าง การได้มาของคณะกรรมการตรวจสอบ และการทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

(6) อำเภอ และจังหวัดต้องสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนทุกรูปแบบภายใต้กรอบของกฎหมายในการสร้างเครือข่ายและความเข้มแข็ง เพื่อการตรวจสอบมิใช่ทำหน้าที่คอยป้องกันหรือปราบปรามการรวมกลุ่มของประชาชนที่จะทำการคัดค้านหรือต่อต้านการบริหารงานหรือกิจการสาธารณะของหน่วยงานรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

5.2.3 ระดับบริหารราชการส่วนท้องถิ่น :

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกาศข้อมูลสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณและแผน/โครงการพัฒนาให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง โดยผ่าน

สื่อลักษณะต่าง ๆ เช่น ป้ายประกาศ หอกระจายข่าว หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น วิทยุชุมชน และ/หรือ การประชุมชี้แจง เป็นต้น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่าง ๆ ภายใตกรอบของกฎหมาย โดยควรเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผน/งบประมาณ การดำเนินงาน และการติดตามตรวจสอบทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสและประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับภาคประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะของการ “ร่วมคิด ร่วมทำ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดสรรงบประมาณให้ภาคประชาชนดำเนินโครงการพัฒนาตามศักยภาพ หรือเปิดโอกาสให้บุคคล หรือผู้ประกอบการภายในท้องถิ่นประมุขงานได้อย่างโปร่งใสและยุติธรรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาวัสดุอุปกรณ์สำหรับการพัฒนาโดยภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับกลุ่มหรือองค์กรชุมชนในพื้นที่ เช่น วัด สถานศึกษา และสื่อมวลชน เป็นต้น เพื่อดำเนินกิจกรรมตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

5.2.4 องค์กรภาคประชาชน :

(1) ผู้นำชุมชนหรือผู้นำกลุ่มองค์กรชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งร่วมเป็นแกนนำในการกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครอง และร่วมตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของพวกเขาเอง

(2) ต้องแสวงหาและเสริมสร้างความเป็นจิตสาธารณะ (Public minded) ให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนให้มากที่สุด ความคิดในลักษณะ “ธุระไม่ใช่” ต้องหมดไปในเรื่องของการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม การปฏิบัติในลักษณะนี้อาจทำได้ง่ายโดยอาศัยบุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้นำ เช่น เจ้าอาวาส (สภากาชาด) หรือแกนนำกลุ่ม (สมัชชาตริง) เป็นต้น ร่วมเป็นผู้ให้ความรู้และสร้างจิตสำนึก

(3) องค์กรภาคประชาชน ต้องติดตามการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดในฐานะที่ตนเองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การดำเนินการในลักษณะนี้อาจเป็นไปในรูปแบบของการรวมกลุ่มร้องเรียน การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรือการแจ้งข่าวไปยังสื่อต่าง ๆ (เช่น กรณีรายการทุกข์ชาวบ้าน/ช่อง 5 อาสาคลายทุกข์/ช่วงนี้ชี้แนะ/หรือฟ้องด้วยภาพ เป็นต้น

(4) องค์การภาคประชาชนต้องประสานและทำงานอย่างใกล้ชิดในการตรวจสอบกับองค์กรภาครัฐ เช่น สตง. ปปช. อำเภอ และจังหวัด เพื่อให้แน่ใจว่าตรวจสอบในเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของการตรวจสอบคือเป้าหมายที่สำคัญ



การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประสิทธิ์ การกลาง *

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักการและแนวทางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในหลักการ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (มาตรา 282 มาตรา 283 มาตรา 284) ส่วนในด้านแนวทางการกระจายอำนาจนั้น ได้กำหนดวิธีการขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างละเอียด โดยบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสาระสำคัญคือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (มาตรา 284)

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางกว่าเดิมหลาย

* กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ประการ เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ๆ และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย (มาตรา 289 และ มาตรา 290)

จากทิศทางการพัฒนาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลทำให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต้องถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายในปี 2549 นั้น ทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนไปในประการสำคัญที่จะต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการงานท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) และตลอดทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ มาตรฐานตามที่ประชาชนมุ่งหวัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมาอันอาจกล่าวได้ว่า มุ่งเน้นไปในลักษณะควบคุมการกระทำ และควบคุมตัวบุคคล หรือองค์กร เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบบการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ยังไม่พัฒนาได้ทันกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพการณ์ปัจจุบัน

ในการนี้ สถาบันดำรงราชานุภาพ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา (R & D) ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพื่อสนับสนุนงานของกระทรวงมหาดไทย จึงมอบหมายให้ สถาบันการศึกษาของรัฐทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ขึ้น

**

เ พื อ

เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นโครงการที่มีจุดมุ่งหมายให้มีการเสนอกรอบแนวคิดใหม่ ในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยไม่จำกัดแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น หรือเป็นไปโดยเฉพาะแต่ภายใต้กรอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเท่านั้น แต่จะหมายรวมถึงกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ โดยข้อเท็จจริงที่ว่า กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จะต้องถ่ายโอนงานของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำแทน ตามแผนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีหน้าที่ส่งเสริม ช่วยเหลือ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในตัวด้วย

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ มีดังนี้

1. ศึกษาลักษณะการควบคุม กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในภาพรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
2. เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการควบคุม กำกับดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบาทของฝ่ายปกครองที่ชัดเจนและเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นอย่างยั่งยืนในอนาคต
3. เสนอกรอบแนวคิดหลัก และข้อเสนอแนะให้แก่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการพัฒนาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเสริมสร้างหลักประกันในเรื่องคุณภาพ มาตรฐานงาน การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น
4. เสนอแนวทางหลักในการยกร่าง / ปรับปรุงกฎหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง ทบวง กรมอื่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

“ดูรายละเอียดใน คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (รายงานฉบับสมบูรณ์) เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1) การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ปรัชญา หรือกรอบแนวคิด ในเรื่อง การควบคุม การตรวจสอบ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ อย่างน้อย 5 ประเทศที่มีระบบ และ/หรือต่างกัน นำมาใช้เปรียบเทียบกับกรณีของไทย

2) ศึกษากระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง (และส่วนภูมิภาค) กับท้องถิ่น ในแง่ของการควบคุม การกำกับดูแล และการประสานงานในกรณีประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศตามข้อ 1)

3) ศึกษาลักษณะการควบคุม กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปัญหาอุปสรรคทั้งในแง่กฎหมาย และวิธีปฏิบัติงาน

4) ศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างกลไกการควบคุม กำกับดูแลของภาครัฐ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค) กับการตรวจสอบดูแลขององค์กรภาคประชาชน เพื่อให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี

5) วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในการควบคุม กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ

6) เสนอกรอบแนวคิดใหม่ว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย ที่เหมาะสม โดยประยุกต์จากกรณีของต่างประเทศ

7) ศึกษาเงื่อนไขที่จำเป็นในการพัฒนาขีดสมรรถนะในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

8) เสนอแนะแนวทางให้แก่หน่วยงานในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครอง ในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการ บริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

9) เสนอแนวทางหลักในการยกร่าง / ปรับปรุงกฎหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้เกิด ระบบการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบแนวคิดใหม่และแนวทางการ กระจายอำนาจของรัฐ

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีการจัดเก็บข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ โดย จัดเก็บข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง

สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี (นคร/เมือง/ตำบล) ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 33 คน และทอดแบบสอบถาม ไป ป ย ัง ก ลุ่ม เป้าหมายโดยการสุ่มตัวอย่าง รวมทั้งสิ้นประมาณ 200 คน

ผลการศึกษาวิจัย

ก. ลักษณะการควบคุมกำกับดูแล

ลักษณะการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในภาพรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นการควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมาย และกฎ ระเบียบต่าง ๆ โดยรูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ ำ จ ก ล ำ ว ได้ว่า มี 2 รูปแบบที่สำคัญ ดังนี้

(1) รูปแบบการกำกับเหนือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การออกกฎระเบียบข้อบังคับทั่วไปของท้องถิ่น การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำสัญญาทางการปกครองและการปฏิบัติการอื่น ๆ

(2) รูปแบบการกำกับเหนือบุคคลและเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกคำสั่งพักการปฏิบัติงาน หรือการไล่ออกจากตำแหน่ง อนึ่ง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเฉพาะในแต่ละด้าน ดังนี้

การกำกับดูแลเทศบาล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ใช้การกำกับดูแลทั้งในด้านการกระทำ ตัวบุคลากร และองค์กร การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้มาตรฐานทั่วไป ได้แก่ การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำ การดักเตือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ

- กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาล หรือการกำหนดระเบียบของพนักงานเทศบาล เป็นต้น
- กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางออกเป็นระเบียบ เช่น ข้อบังคับการประชุม การจัดทำงบประมาณ เป็นต้น
- กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองของเทศบาล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลได้ มีอำนาจให้สมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ (ในกรณีที่มีความประพฤติเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือราชการ) เช่น ก ร ณี ก า ร ยุบสภาและการให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลมาพบตาดู ออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำ ตัวบุคลากร และองค์กร

ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกหรือรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต การอนุมัติการกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุน การแนะนำโดยการใช้การฝึกอบรม เป็นต้น

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง หรือให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงการปฏิบัติงาน

ตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจสั่งการให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับการกระทำ ตัวบุคลากร และองค์กร

ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินและการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้นายอำเภอดูแลการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และให้นายอำเภอแต่งตั้งประธาน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้น นายอำเภอสามารถที่จะเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงและสอบสวน พร้อมทั้งเรียกเอกสารรายงานใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ แพทย์ประจำตำบล กรรมการบริหาร ที่คณะ หรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ และมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแล

1) ส่วนกลางกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการควบคุมกำกับ ดูแล โดยไม่มีความชัดเจน และยากต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2) ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายยาเสพติด เป็นต้น

3) ตัวกฎหมาย (ในด้านการกำหนดกรอบอำนาจ) ที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจน จนยากต่อการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4) ไม่สามารถที่จะดำเนินการควบคุมผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำกับ ควบคุม ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแลมีจำนวนน้อย

6) เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคมีจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และยังผลให้มีการปฏิบัติงานที่ล่าช้า

7) ขาดเจ้าหน้าที่นิติกรที่ทำงานประจำในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้เมื่อเกิดปัญหาในเรื่องกฎหมายต้องส่งเรื่องเข้ามาให้ส่วนกลางพิจารณาวินิจฉัยมาก

8) เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ขาดความรู้และความเข้าใจในบริบททางสังคม วัฒนธรรมประเพณี และยังขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในตัวบทกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

9) ส่วนกลางออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ ที่ให้ระยะเวลาในการดำเนินการน้อย ทำให้ท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำไม่ทัน เช่น การจัดทำรายงานประจำปี

10) ระบบการตรวจสอบของส่วนกลาง เช่น ระบบงบประมาณ ไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และการที่ส่วนกลางไม่กล้าที่จะจัดสรรเงินงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายกระจายอำนาจ ก่อให้เกิดปัญหาความสับสนและความไม่เข้าใจ จนทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

11) นโยบายของส่วนกลางและของส่วนภูมิภาค บางครั้งมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน เช่น นโยบายการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการขนส่ง และการศึกษา เป็นต้น

12) กฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติมีมากเกินไป เช่น ในเรื่องการเงินและพัสดุที่มีระเบียบของกระทรวงคลัง ของกระทรวงมหาดไทย และของสำนักงานรัฐมนตรี เป็นต้น

ค. ข้อเสนอแนะของงานวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในระดับนโยบาย

1.1 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีฐานะเป็นผู้เสียหายทั้งในทางคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องเป็นเฉพาะกรณีไม่มีผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายไม่ดำเนินการฟ้องร้อง

1.2 ควรจัดระบบให้องค์กรอิสระอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ส .ต .ง .)

เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการผนึกกำลังร่วมมือกัน เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปโดยทั่วถึง และรวดเร็ว

1.3 ส่วนกลางควรจัดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรฐานด้านสาธารณสุข มาตรฐานด้านการศึกษา เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันว่า ประชาชนในแต่ละท้องที่จะได้รับบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน และเป็นเครื่องมือในการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

1.4 รัฐควรกำหนดให้มีแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

1.5 ควรเน้นบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการป้องกันปัญหาการทุจริต และประพฤตินิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการติดตามตรวจสอบ

1.6 รัฐควรจัดให้มีการกำกับดูแลและการตรวจสอบเพื่อป้องกันการประพฤตินิชอบ โดยมีการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกับจังหวัด และอำเภอ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.7 รัฐควรกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานขั้นต่ำในด้านการบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

1.8 รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.9 รัฐควรจัดให้มีการประเมินผลงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการยึดแผนงานเป็นหลักเพื่อเป็นการแก้ปัญหาและส่งเสริมการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

1.10 ส่วนกลางควรกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนากฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

1.11 ส่วนกลางควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะกิจกรรมที่หลากหลายที่ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมา เช่น ด้าน

สาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยส่วนกลางอาจจะจัดทำแนวทางในรูปแบบของกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

1.12 ส่วนกลางควรจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการยึดหลักความโปร่งใสตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เช่น ความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน การยึดหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบต่องานหลักคุณธรรมและความชอบธรรม และหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

1.13 ส่วนกลางควรกำหนดกรอบภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี และอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และจัดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐาน ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่กำหนดแนวทาง และมาตรฐานการปฏิบัติงาน และทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.14 ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอต้องปรับบทบาทในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นบทบาทในการให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

1.15 ส่วนกลางควรกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายแม่บท อันเป็นการกำหนดกรอบ อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีความชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

2. ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติ

2.1 ควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจในการสั่งพักผู้บริหารท้องถิ่นที่ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและให้สภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในหน้าที่แทนชั่วคราว

2.2 ควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ (อบจ. อบต. และเทศบาล) ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลให้องค์กรส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่ จะทำได้สะดวกชัดเจนขึ้น

2.3 ควรให้ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องถือปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.4 ควรมีการกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ และทราบถึงขั้นตอนและวิธีการในการเข้าซื้อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างแท้จริง

2.6 กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเพียงพอ

สรุป

การควบคุม กำกับ ดูแล การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจของรัฐตามกฎหมาย ทั้งในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค โดยที่มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งในกฎหมายของท้องถิ่นต่าง ๆ แต่การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ส่งเสริม และวางแนวทางในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน รว ม ที่ ง ก ำ ห น ด

หลักการให้การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำได้ที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมเท่านั้น ทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง (และส่วนภูมิภาค) กับส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะลดการควบคุมของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคลง มุ่งไปสู่การให้อิสระแก่ท้องถิ่นในด้านการบริหารงานเพิ่มขึ้น

รายงานการศึกษาวิจัยข้างต้นเป็นความพยายามที่จะมุ่งหาคำตอบให้ได้ว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ควรมีขีดขั้นแค่ไหน เพียงใด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประเด็น
ข้อเสนอของผู้วิจัยไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีฐานะเป็น
ผู้เสียหาย ทั้งในทางคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ในกรณีที่ต้องคัดปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ
ผู้
บ
ริ
ห
า
ร
ท้องถิ่นกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ดี การ
กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานขั้นต่ำในด้านการบริหารการเงิน และการคลังของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานที่ดี หรือการกำหนดให้มี
การบัญญัติกฎหมายแม่บทอันเป็นการกำหนดกรอบ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มีความชัดเจน และเป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็น
มาตรฐานเดียวกันก็ดี ตลอดจนข้อเสนออื่น ๆ ข้างต้น นับเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจที่หน่วยงานที่มี
ส่วนเกี่ยวข้องควรจะได้นำไปพิจารณา และผลักดันให้เกิดอย่างจริงจังอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



ประสบการณ์ของต่างประเทศสู่การจัดการท้องถิ่นไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริรัตน์ ชูณหะกล้า *

ในระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น สำหรับกรณีของไทยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก โดยมีข้อบัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ และยังมีบทกำกับในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ และรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐบาลออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ และงบประมาณไปยังท้องถิ่นอย่างมีแบบแผนและเป็นขั้นตอน เมื่อการถ่ายโอนภารกิจสำคัญเสร็จสิ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการมากมายในหมวดงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการตั้งถิ่นฐาน การเกษตร การพาณิชย์ การบริการสาธารณะ การสาธารณสุข การศึกษา การกีฬา การท่องเที่ยว การวัฒนธรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงหลายประการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกำลังเกิดขึ้นกับท้องถิ่นของไทย เพื่อให้ท้องถิ่นมีความพร้อมรองรับงานที่ถ่ายโอนไปมากที่สุด ขณะเดียวกันมีงานศึกษาวิจัยหลายเรื่อง เช่น การศึกษาเกี่ยวกับขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์และคณะ, 2547 : 3/1 – 3/8) และ

* คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

การศึกษาประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อภารกิจที่จะต้องรับการถ่ายโอน (ดำรง วัฒนา, 2547 : 607) ซึ่งถึงปัญหาของท้องถิ่นหลายประเด็น เช่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับที่เล็กกว่าเทศบาลเมือง และเล็กกว่าขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้นที่ 3 ยังไม่มีความพร้อมรองรับงานที่จะถ่ายโอน

1. ขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่เหมาะสมกับภาระงาน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับที่เล็กกว่าเทศบาลเมืองและเล็กกว่าขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้นที่ 3 ยังไม่มีความพร้อมรองรับงานที่จะถ่ายโอน

2. ท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ กล่าวคือ มีท้องถิ่นจำนวน 819 แห่ง จากทั้งหมด 7,950 แห่งที่สามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่ารายจ่ายประจำ หรือคิดเป็น เพียงร้อยละ 12 ของท้องถิ่นที่สามารถพึ่งพาตนเองได้

3. มีความซ้ำซ้อนของโครงการเกิดขึ้นในท้องถิ่นหลายขนาด หลายระดับ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบ และภารกิจเฉพาะของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน

ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการในท้องถิ่นยังมีปัญหา และเป้าหมายสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าเป็นการให้ประชาชนมีโอกาสและทางเลือกในการรับบริการของรัฐมากขึ้น การสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สะท้อนจากปัญหาและความต้องการของประชาชน และการบริหารที่มีเอกภาพและความมั่นคง ยังไม่บรรลุผลทั้งหมด แต่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังจำเป็นต้องดำเนินต่อไป เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นกลไกพื้นฐานในการสร้างความเข้มแข็งต่อการพัฒนาประเทศให้ได้ ผู้เขียนเห็นว่าการนำประสบการณ์การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมาเป็นอุทาหรณ์ อาจเป็นแนวทางสู่การพัฒนาท้องถิ่นของไทยได้

การบริหารจัดการท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ประเทศอังกฤษแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของอังกฤษได้ใช้ “กฎหมายหลัก” คือ พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.

1972 (The Local Government Act) กฎหมายฉบับนี้ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งปัจจุบันอังกฤษมีเขตการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 เขต คือ

1.1 เขตการปกครองพื้นที่มหานครลอนดอน (London Government) มีหน่วยการปกครองประกอบด้วยเทศาภิบาลมหานครลอนดอน (Great London County) 1 แห่ง เขตเทศาภิบาลที่เรียกว่า Borough 32 แห่ง และสหการนครลอนดอน (The Corporation of the City of London) อีก 1 แห่ง หน่วยปกครองเหล่านี้จะแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบ โดยไม่ให้ซ้ำซ้อนแม้ภารกิจที่ทำจะเหมือนกัน แต่พื้นที่และขนาดความรับผิดชอบจะต่างกัน โดยเทศาภิบาลมหานครลอนดอนจะรับผิดชอบกิจการสาธารณะครอบคลุมพื้นที่มหานครลอนดอนโดยรวม เช่น การวางผังเมืองรวม การจัดการจราจรและการขนส่ง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การดูแลคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กิจการตำรวจ และกิจการดับเพลิง ในขณะที่เทศาภิบาลขนาดเล็กรับผิดชอบในงานประจำตามกฎหมาย เช่น การจัดสวัสดิการสังคม การจัดเก็บขยะ การให้บริการห้องสมุด การจัดการศึกษาบางส่วน การจัดการสวนสาธารณะ เป็นต้น

1.2 เขตการปกครองพื้นที่มหานคร (Metropolitan County Government) ประกอบด้วยพื้นที่รายรอบเขตเมืองใหญ่ 6 เมือง คือ Manchester, Birmingham, Liverpool, Sheffield, Newcastle-Sunderland และ Leeds-Bradford. ได้แก่เขตพื้นที่ Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands และ West Yorkshire แต่ละเขตปกครองของพื้นที่เหล่านี้แบ่งออกเป็น เขตอำเภอ (Metropolitan District) มีฐานะเป็น borough หรือ city มีทั้งสิ้น 36 แห่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่นี้มีขนาดประชากรตั้งแต่ 150,000 คน ไปจนถึงเกือบ 1 ล้านคน ในแต่ละเขตอำเภอจะมีสภาท้องถิ่นระดับเดียวเรียกว่า สภาอำเภอ (district councils) สภาอำเภอมีหน้าที่ดูแลและจัดบริการชุมชนทุกประเภท ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของหน่วยปกครองเดียว กฎหมายกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยปกครอง เช่น การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การบริการดับเพลิงที่กินพื้นที่กว้าง การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมจากสภาอำเภอหลาย ๆ แห่ง

1.3 เขตปกครองนอกพื้นที่มหานคร (Non-Metropolitan Government หรือ Shire County Government) โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตปกครองนี้มีลักษณะตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นปี 1972 กล่าวคือท้องถิ่นอาจจัดระบบการบริหารเป็น 2 ระดับ คือ ระดับเขต (county) และระดับอำเภอ (district) การปกครองทั้ง 2 ระดับมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น สภาทั้ง 2 ระดับมีหน้าที่แยกจากกัน โดย county councils ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น การวางผังเมือง การวางแผนการขนส่ง การทางหลวง ฯลฯ ส่วน District councils จะให้บริการเฉพาะกิจการสาธารณะที่จำเป็นกับท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บขยะ การบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือการลงทะเบียนเลือกตั้ง

อังกฤษได้ปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นระยะ ๆ โดยระหว่างปี 1992-1995 ได้มีการทบทวนโครงสร้างของเขตปกครองนอกพื้นที่มหานครเพื่อให้แต่ละเขตปกครองมีความยืดหยุ่นในการจัดรูปแบบการปกครอง โดยบางแห่งอาจยึดเอารูปแบบการบริหารแบบ 2 ระดับ คือ county council และ district council บางแห่งอาจใช้การบริหารระดับเดียวซึ่งเรียกชื่อว่า borough หรือ city ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับธรรมชาติของท้องถิ่น ทำให้การปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่นี้มีหน่วยปกครองระดับบน (county councils) จำนวน 34 แห่ง และมีหน่วยปกครองระดับล่าง คือ สภาอำเภอ district councils มีจำนวน 240 แห่ง ขนาดประชากรในเขตของหน่วยปกครองท้องถิ่นมีตั้งแต่ขนาดเล็กที่สุดคือ 24,000 คน ไปจนถึง 1,200,000 คน

1.4 เขตการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กระดับหมู่บ้าน เรียกว่า สภาประชาคมหมู่บ้าน (Parish Councils) ขนาดประชากรของเขตปกครองนี้มีตั้งแต่ 200 คนไปจนถึง 50,000 คน บางเขตได้มีการรวม Parish Councils หลาย ๆ แห่งเข้าไว้ด้วยกันเพื่อให้เป็นสภาเมือง (Town Council) Parish Councils และ Town Councils รวมกันแล้วมีอยู่ประมาณ 12,000 แห่ง การปกครองของอังกฤษในระดับนี้เทียบเท่ากับการปกครองระดับสภาตำบลหรือหมู่บ้าน ซึ่งไม่มีสถานภาพและหน้าที่ที่รับรองโดยกฎหมาย แต่ Parish Councils สามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ แต่ต้องทำความตกลงกับหน่วยปกครองระดับบนคือ county และ district councils ในเขตปกครองนั้น มิเช่นนั้น ก็อาจทำหน้าที่จัดประชุมพบปะกันระหว่างประชาชนในท้องถิ่น

เพื่อให้การศึกษาและทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างประชาชนในกิจกรรมของรัฐ หรือฝึก
ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน

2. งบประมาณท้องถิ่น

งบประมาณของท้องถิ่นของประเทศไทยประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

2.1 งบประมาณที่เป็นรายได้ มีแหล่งที่มา 3 ทางคือ 1) การจัดเก็บ
ค่าธรรมเนียมจากการให้บริการประชาชน เช่น ค่าเช่าอาคารสถานที่และค่าบริการของรัฐ 2)
เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง 3) ภาษีท้องถิ่น เช่น ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีทรัพย์สิน ภาษี
มรดก

2.2 งบประมาณที่เป็นรายจ่าย ประกอบด้วยงบประมาณที่เป็นรายจ่ายระยะสั้น
เป็นค่าเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าวัสดุสิ่งของของสำนักงาน เป็นต้น และงบประมาณที่เป็น
ค่าใช้จ่ายระยะยาว ซึ่งอังกฤษเรียกว่า “เงินทุน” เป็นเงินที่นำมาใช้ในโครงการระยะยาว เช่น
การก่อสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล “เงินทุน” มีแหล่งที่มาจากการกู้ยืม หรือจากการขาย
พันธบัตรรัฐบาล

3. การกำกับดูแลและการแก้ปัญหาในท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง

3.1 รูปแบบโครงสร้างหน่วยปกครองท้องถิ่น

ประเด็นศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ความน่า
สนใจอยู่ที่การจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ อังกฤษไม่ได้
ยึดติดอยู่กับรูปแบบการปกครองที่ต้องคงอยู่เช่นนั้นตลอดไป เพราะปัญหาการปกครองท้องถิ่น
เกิดขึ้นตลอดเวลา การแก้ปัญหาที่ได้ทำมาเป็นลำดับ ที่ผ่านมามีอังกฤษประสบปัญหาเกี่ยวกับการ
ปกครองท้องถิ่นในเรื่องสำคัญ คือ 1) ความขัดแย้งเกี่ยวกับความมีอิสระและความเท่า
เทียมกันทางการเงินการคลัง เนื่องจากวิธีการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นทำให้เกิดการลักลั่นและ
เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของหน่วยปกครองท้องถิ่น 2) ความขัดแย้งด้านการ
บริหารงานเมื่อต้องรวมหลายหลายหน่วยปกครองเพื่อจัดทำโครงการขนาดใหญ่ และ 3) การ
บริหารงานภายใต้เขตปกครองขนาดใหญ่ทำให้ท้องถิ่นขาดความใกล้ชิดและขาดการมีส่วนร่วม
จากประชาชน

เมื่อมีสถานการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลได้แก้ปัญหา
ด้วยการปรับลดหน่วยการปกครองซึ่งมีอยู่เดิม 1,400
แห่ง

อังกฤษได้แก้ปัญหาการบริหารราชการท้องถิ่นด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น เมื่อมีสถานการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลได้แก้ปัญหาด้วยการปรับลดหน่วยการปกครอง ซึ่งมีอยู่เดิม 1,400 แห่ง ให้เหลืออยู่ประมาณ 420 แห่ง นอกจากนี้ในปี 1985 รัฐบาลอังกฤษก็ได้ออกกฎหมายยกเลิก The Greater London Council และยกเลิกสภาเขตการปกครองพื้นที่

รายรอบมหานครทั้ง 6 แห่ง อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้ออกกฎหมายจัดตั้งขึ้นใหม่อีก

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ลงรอยและไม่สามารถประสานงานกัน ระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการะงานที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันหลายแห่ง รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Edward Heath (ช่วง 1972-3) ได้ปฏิรูปโครงสร้างองค์กรใหม่ โดยยุบรวมองค์กรขนาดเล็กหลาย ๆ แห่งรวมเข้าเป็นหน่วยการปกครองเดียว ส่วนปัญหาเขตปกครองขนาดใหญ่ไม่สามารถสร้างความผูกพันระหว่างท้องถิ่นและประชาชนได้นั้น รัฐบาลของ Mrs. Margaret Thatcher ในเวลาต่อมา ได้ออกกฎหมายยุบเลิกเขตปกครองขนาดใหญ่คือ The Greater London Council และเขตการปกครองพื้นที่รายรอบมหานครทั้ง 6 แห่ง แต่ต่อมาได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่อีก (Bill, 1993 : 197) เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้รัฐบาลกลางสามารถกำหนดโครงสร้างและปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตลอดเวลา โดยการออกกฎหมายผ่านรัฐสภา

3.2 การควบคุมมาตรฐานการบริหารงานของท้องถิ่น

รัฐบาลอังกฤษควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นโดยการพิจารณาถึง

ความสามารถและประสิทธิภาพของท้องถิ่นในการบริหารจัดการในองค์กร การให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องทำ และการให้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นเลือกทำ

วิธีการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นมีหลายวิธีการ เช่น งานที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ทำตามกฎหมาย รัฐบาลอังกฤษจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการเป็นไปตามคุณภาพมาตรฐานหรือไม่ กรณีที่ท้องถิ่นทำงานล้มเหลวหรือไม่มีคุณภาพตามมาตรฐาน รัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการแทนโดยใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นทั้งหมดรวมถึงการใช้จ่ายได้ของท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล

ส่วนงานที่ท้องถิ่นเลือกขึ้นมาทำเพื่อให้บริการประชาชนจะต้องอยู่ในรายการที่กฎหมายกำหนดให้เลือกทำได้ เพราะหากดำเนินการที่ไม่อยู่ในขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดก็อาจถูกรัฐบาลหรือประชาชนฟ้องร้องให้เลิกดำเนินการ เช่นกรณีตัวอย่างของ

Fulham Borough Council จัดทำโครงการรับซักรีด ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายที่กำหนดต้องถูกศาลสั่งให้ยกเลิกโครงการ ในกรณีที่ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมทั้งที่เลือกทำเองแต่เมื่อมีการตรวจสอบโดยหน่วยตรวจสอบของอำเภอในช่วงปลายปีพบว่าท้องถิ่นทำได้ไม่ดี ท้องถิ่นก็จะไม่ได้รับ

งบประมาณให้ดำเนินการต่อไปอีก และยังมีกรณีตัวอย่างของ **Poplar Borough Council** ด้วยต้องการเป็นต้นแบบด้านการบริหารงานบุคคล จึงสร้างแรงจูงใจต่อบุคลากรและผู้บริหาร

ด้วยการให้ค่าจ้างที่สูงมากกว่ามาตรฐานค่าจ้าง เมื่อมีการตรวจสอบพบ **Poplar Borough Council** ต้องนำเงินท้องถิ่นที่ใช้เป็นค่าบริหารโครงการมาเสียเป็นค่าใช้จ่ายส่วนต่างจากมาตรฐานค่าจ้างเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้บริหารและบุคลากร และอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจคือ **Manchester City Council** ได้จัดการแสดงละครเช็คสเปียร์ให้กับนักเรียน ซึ่งโดยปกติเป็นกิจกรรมที่

โรงละครจัดให้กับโรงเรียนเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนตามประมวลรายวิชาของโรงเรียน แต่ในปีนั้นโรงละครไม่ได้จัดรายการนี้ **Manchester City Council** จึงได้สั่งการให้จัดการแสดงละครเรื่องนี้ให้กับนักเรียน แต่ปรากฏว่า **Manchester City Council** ถูกฟ้องร้องเพราะแม้ว่าจะเป็นงานที่เลือกทำในขอบข่ายที่สามารถทำได้ แต่การกระทำเช่นนั้นถือเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะกับนักเรียนแต่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงบริการนั้นได้

3.3 การกำกับดูแลด้านการเงิน

รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการเงินการคลังท้องถิ่น กำหนดขอบเขตภาษีที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดเก็บได้ หากท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีที่เกินกว่าที่กำหนดท้องถิ่นต้องจัดทำประชาคมติก่อน

การควบคุมด้านการเงินการคลังท้องถิ่น รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการเงินการคลังท้องถิ่นกำหนดขอบเขตภาษีที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดเก็บได้ หากท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีที่เกินกว่าที่กำหนดท้องถิ่นต้องจัดทำประชาคมติก่อน

ในการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางครั้ง รัฐบาลจำเป็นต้องลดเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นหรือสร้างกฎเกณฑ์การขอรับเงินอุดหนุนขึ้น

โดยอาจมีสาเหตุมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น หรือเนื่องจากท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้มากพอ หรืออาจเป็นเพราะสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศย่ำแย่ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด ผลกระทบย่อมเกิดขึ้นกับท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการให้บริการกับสังคมได้เต็มที่และอาจส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานที่ต้องถูกให้ออกจากงาน หรือหยุดให้บริการสาธารณะบางอย่างลง เช่น ปิดโรงพยาบาลในหลายเขตท้องถิ่น

แนวทางการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย

จากสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นของไทยและกรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ช่วยให้เราได้แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการท้องถิ่นด้านโครงสร้าง ขนาด และรูปแบบองค์กร และด้านคุณภาพมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยเห็นควรนำไปพิจารณาเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การปรับปรุงกฎหมาย

แนวทางการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียน มีความเห็นว่าควรปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งระบบ ซึ่งแนวคิดนี้มีความสำคัญต่อเป้าหมายการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง โดยผู้มีอำนาจจำเป็นต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลง ขณะเดียวกันผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นกลไก

พื้นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยเห็นควรที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายปรับปรุงระบบการบริหารงานท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 ให้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับสภาท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภท แล้วให้ออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ในฉบับเดียวกัน คือ “กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น”

1.2 ใน “กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น” ให้มี “สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น” หรือให้ชื่อเป็นอย่างอื่นที่เห็นว่าเหมาะสม ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย หรือบุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นประธาน

2. คณะกรรมการ “สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น” ควรประกอบด้วยผู้แทนจากผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่ง และให้ยุบรวมสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ใน

กระทรวงมหาดไทย ให้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ “สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น” ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการได้มาคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการสภาองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามข้อบังคับของ “สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น”

1.3 ให้ “สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น” มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. วางนโยบายและกำกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดระเบียบชุมชนสังคมและความสงบเรียบร้อย การวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น และการวางนโยบายและกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล การเงินการคลังท้องถิ่น และการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเพื่อใช้ในการระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานท้องถิ่น

2. วางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมถึงระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินการคลังท้องถิ่น และการงบประมาณ โดยอาจมอบหมายให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป

3. พิจารณาจัดตั้ง รวม หรือยุบเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่น รวมถึงส่วนราชการในองค์กรปกครองท้องถิ่น

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น

5. นำระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานท้องถิ่นมาใช้กำกับมาตรฐานการบริหารงานของท้องถิ่น และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงาน

6. พิจารณาแต่งตั้ง ถอดถอน และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น

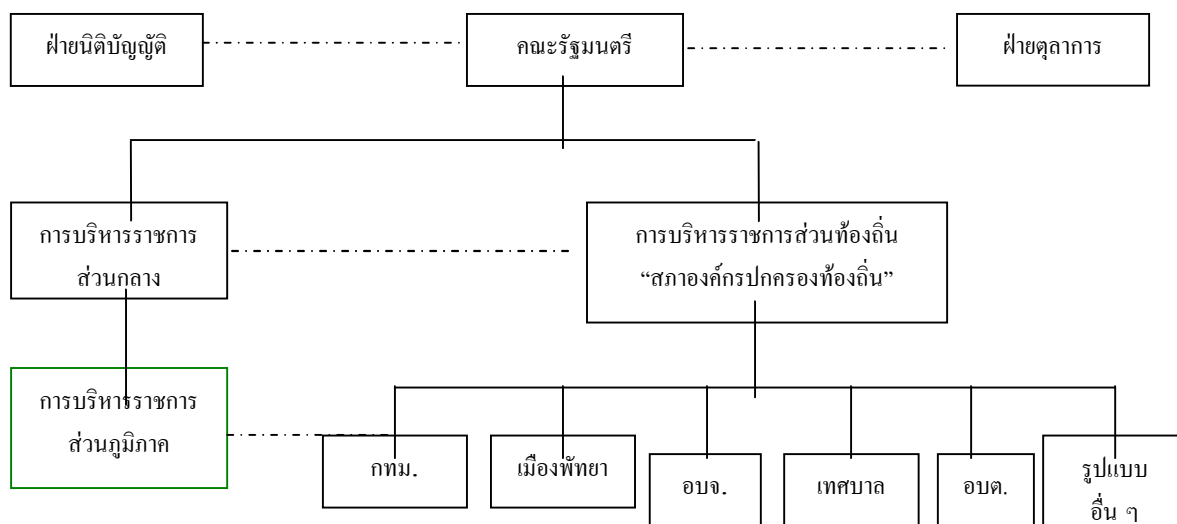
7. พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

8. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

9. แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งเพื่อทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ “สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น”

10. ส่งเสริม สนับสนุน และแสวงหาวิธีการเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าขององค์กรปกครองท้องถิ่น

แผนภูมิ แนวคิดการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน



จากแนวคิดความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินตามโครงสร้างข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในระดับเดียวกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่การจัดการภายใต้การบริหารราชการท้องถิ่นระบบใหม่จะมีความชัดเจนในการจัดแบ่งการบริหารเพื่อกำกับดูแลภารกิจด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท มีระบบส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานท้องถิ่นทุกด้าน ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีความพร้อมทั้งด้านกำลังคนที่สามารถเติบโตในสายอาชีพภายใต้ระบบการจัดการแบบใหม่ โดยไม่เป็นภาระกับรัฐบาลในการแก้ไขด้วยการเพิ่มกำลังคนทั้งที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในหลายพื้นที่ แต่กลับขาดแคลนในหลายแห่ง นอกจากนี้ยังทำให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจด้วยคนของท้องถิ่นเอง และยังช่วยให้การบริหารจัดการท้องถิ่นมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นโดยการนำ “ระบบประกันคุณภาพการบริหารงาน” เข้ามาใช้ในการติดตามตรวจสอบท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นถูกนำมาจัดวางแผนอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ ผลประโยชน์จากการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบใหม่จะตกถึงมือประชาชนอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ส่วนของรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันก็สามารถปรับปรุงขนาด และรูปแบบได้ตามที่ “สภาองค์กรปกครองท้องถิ่น” กำหนดหรือให้ความเห็นชอบ

หนังสืออ้างอิง

1. จินดาลักขณ์ วัฒนสินธุ์, อุดม ทุมโหมสิต และ จำลอง โพธิ์บุญ. 2547. ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนรูปแบบและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
2. ดำรง วัฒนา, ชายนำ ภาวิมล, วิชาญชัย วิริยานนท์, ชีระ กุลสวัสดิ์, สุพจน์ บุญวิเศษ และสรุต สกฤตน์. 2547. การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอน. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
3. Jones, Bill. Editor. 1991. **Politics UK : Local Government.** Second edition. Harvester Wheatsheaf, London.

ระบบการประกันคุณภาพการดำเนินงานท้องถิ่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริรัตน์ ชุณหาลัย *

สังคมปัจจุบันให้ความสนใจต่อคุณภาพและความคุ้มค่าทางการบริหารงานของรัฐ และได้ผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อให้ภาครัฐซึ่งรวมไปถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารงานด้วยความรับผิดชอบ ตอบสนองต่อปัญหาสังคม โดยจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจ ความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐอันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ชี้ถึงธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

วิธีการสำคัญที่จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองและพัฒนาตนเองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ คือการให้ท้องถิ่นมีระบบ “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี”

วิธีการสำคัญที่จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองและพัฒนาตนเองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ คือการให้ท้องถิ่นมีระบบ “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” (Good Local Governance) ความสำคัญของ “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” ไม่เพียงแต่รัฐจัดให้มีการบริหารแบบกระจายอำนาจ แต่ยังมีความหมายรวมถึง “การสร้าง ความคุ้มค่าทางการบริหาร” “การบริหารงานแบบธรรมาภิบาล” และ “การเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชน” โดยรวมเอาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะทุกประเภทสู่ประชาชน วิธีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ตามความสำคัญข้างต้น จำเป็นต้องนำ “ระบบการประกัน

* คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

คุณภาพการบริหารงาน” เข้ามาใช้เพื่อให้มั่นใจว่าทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานท้องถิ่นได้รับการประกันคุณภาพ

มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับ “ระบบการประกันคุณภาพการบริหารงาน” ไว้หลายแนวคิด ซึ่งล้วนมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในองค์กร และระบบประกันคุณภาพการบริหารงานของ **Malcolm Baldrige** เป็นระบบหนึ่งซึ่งมีองค์ประกอบของเกณฑ์มาตรฐานที่สามารถประเมินกระบวนการบริหารได้ครอบคลุมหลายด้านและเหมาะสมกับการบริหารงานของท้องถิ่น

ระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานของ **Malcolm Baldrige** เป็นโครงการมาตรฐานคุณภาพที่สถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (National Institute of Standards and Technology – NIST) ของกระทรวงพาณิชย์แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาพัฒนาขึ้นเพื่อประเมินคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษา และหน่วยงานประเภทอื่น ซึ่งผลของการนำระบบประกันคุณภาพการบริหารงานของ **Malcolm Baldrige** ไปใช้ทำให้หน่วยงานเหล่านั้นสามารถปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพหน่วยงานได้อย่างดีเลิศ และสามารถสร้างคุณค่าทางสังคมและค่านิยมที่สร้างสรรค์ให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานมีการบริหารจัดการที่ดี ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี และมีความคล่องตัวรองรับการเปลี่ยนแปลง ตอบรับนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้ตลอดเวลา

แนวทางการกำหนดกรอบมาตรฐานการบริหารงานท้องถิ่น

กรอบแนวทางการกำหนด “ปรัชญาพื้นฐานการทำงาน” และ “ตัวบ่งชี้คุณภาพ” ตามเกณฑ์มาตรฐานการจัดการท้องถิ่นที่ดี มีดังนี้

1. กรอบ “ปรัชญาพื้นฐานการทำงาน”

เพื่อให้ท้องถิ่นได้มี “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องกำหนด “ปรัชญาพื้นฐานการทำงาน” ที่ครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 11 เรื่อง ดังต่อไปนี้

- 1.1 วิสัยทัศน์ผู้นำ
- 1.2 การบริหารงานที่ให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการ
- 1.3 การสร้างบรรยากาศขององค์กรแห่งการเรียนรู้
- 1.4 การให้คุณค่ากับบุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน
- 1.5 ความคล่องตัวในการบริหารงาน

- 1.6 การพัฒนาท้องถิ่นเพื่ออนาคตที่ก้าวหน้า
- 1.7 การศึกษาค้นคว้าเพื่อสร้างนวัตกรรมที่มีคุณค่าให้กับท้องถิ่น
- 1.8 การบริหารงานบนพื้นฐานของข้อมูลจริง
- 1.9 ความรับผิดชอบต่อสังคม
- 1.10 ผลลัพธ์ของงานที่มีความคุ้มค่า
- 1.11 มีมุมมองการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นองค์รวม

ปรัชญาการทำงาน 11 ประการนี้ จะต้องนำไปเป็นหลักคิดในการจัดทำ “ตัวบ่งชี้คุณภาพ” การบริหารงานของท้องถิ่นภายใต้เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น 7 ด้าน ส่วน “ตัวชี้วัดคุณภาพ” ของ “ตัวบ่งชี้คุณภาพ” แต่ละตัวในแต่ละเกณฑ์มาตรฐานนั้น หน่วยงานหรือผู้นำ “ระบบการประกันคุณภาพ” ไปใช้ต้องพิจารณากำหนดตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับลักษณะงานของท้องถิ่นแต่ละประเภทอีกครั้งหนึ่ง

2. องค์ประกอบของเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงานท้องถิ่น

สาระสำคัญของเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้คุณภาพการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้ง 7 ด้าน มีดังนี้

2.1 เกณฑ์มาตรฐานด้านภาวะผู้นำ เกณฑ์มาตรฐานนี้กำหนดไว้สำหรับตรวจสอบวิสัยทัศน์และการดำเนินงานของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงการให้คุณค่าในการกำหนดทิศทางการทำงานของผู้นำ ในเกณฑ์มาตรฐานด้านภาวะผู้นำ มีเกณฑ์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้คุณภาพ ดังต่อไปนี้

2.1.1 ภาวะผู้นำของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.1.1.1 ทิศทางการนำของผู้บริหารระดับสูง ได้แก่

1. การกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นและวิธีการที่ทำให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จ
2. การสื่อสารนโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาท้องถิ่นให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกได้รับทราบ
3. ผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่มีคุณค่าและสามารถสร้างสมดุลระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นทั้งหมด
4. การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและการตอบสนองต่อความคิดเห็นเหล่านั้น

งาน

5. การสร้างบรรยากาศองค์การที่ส่งเสริมคุณภาพของ

2.1.1.2 ความรับผิดชอบการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ใน
งานประจำ งานการเงินและการคลังท้องถิ่น งานการเตรียมรับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก
งานการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

2.1.1.3 การกำหนดแนวทางการประเมินผลงานผู้บริหารและ
บุคลากรระดับล่าง ได้แก่

1. กลไกและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. ความชัดเจนและความสำคัญของตัวชี้วัดคุณภาพที่
กำหนดขึ้นเพื่อการประเมินผลงาน
3. การนำผลการประเมินมาปรับปรุงประสิทธิภาพของ
หน่วยงาน บุคลากร และระบบงาน

2.1.2 ความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

- 2.1.2.1 ความรับผิดชอบต่อชุมชน / สังคม ได้แก่
1. การให้ความสำคัญกับผลกระทบจากการปฏิบัติ
ภารกิจของท้องถิ่นต่อชุมชนและสังคม
 2. การปฏิบัติงานที่เป็นไปตามกฎระเบียบเกี่ยวกับ
ความปลอดภัย
 3. การควบคุมคุณภาพมาตรฐานความปลอดภัยกับ
องค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานภาคเอกชนที่ดำเนินงานในท้องถิ่น

2.1.2.2 จริยธรรมในการปฏิบัติงาน ได้แก่

1. จริยธรรมการปฏิบัติงานทั่วไปและจริยธรรมการ
ให้บริการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. มีการประเมินผลตามตัวชี้วัดจริยธรรมองค์การ

2.2 เกณฑ์มาตรฐานด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น มาตรฐานนี้เน้นถึงการ
วางแผนเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้หน่วยงานมีการวางแผนโดยยึดเป้าหมายและผลลัพธ์ของงาน และ
มีการวางแผนเพื่อหาทางแก้ไขจุดอ่อนและเสริมสร้างจุดแข็งของหน่วยงาน โดยให้มีตัวชี้วัดที่
สามารถเปรียบเทียบได้กับมาตรฐานของหน่วยงานอื่นที่มีผลสำเร็จอย่างดีแล้ว ในเกณฑ์

มาตรฐานด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น มีเกณฑ์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้คุณภาพ ดังต่อไปนี้

2.2.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

1. การวางแผนถูกต้องตามขั้นตอนของกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ และบุคลากรมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการวางแผน
2. การกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และพันธกิจของหน่วยงานมีความสอดคล้องระหว่างแนวทางการแก้ปัญหาของท้องถิ่น ความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และผลประโยชน์ของทางราชการ

2.2.2 การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.2.2.1 การแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

1. การมีโครงการและกิจกรรมที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานและยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว
2. การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของโครงการ / กิจกรรมที่ชัดเจน และตัวชี้วัดนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีคุณค่าต่อท้องถิ่นและผู้รับบริการ
3. การกำหนดตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสำเร็จของการบริหารงานอย่างบูรณาการ โดยรวมถึงผลลัพธ์ขององค์กร ผู้รับบริการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน

2.2.2.2 แผนงานหลักเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.2.2.3 ผลการดำเนินงานที่สามารถบ่งชี้ถึงวิธีปฏิบัติงานที่ดีที่สุด (Best Practice) ขององค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น และต้องมีการเปรียบเทียบกับผลงานดีเด่นขององค์กรอื่นเพื่อนำมาปรับใช้ในองค์กร

2.3 เกณฑ์มาตรฐานด้านการให้ความสำคัญกับประชาชนและหน่วยงานอื่น
หมวดนี้เป็นการประเมินการกำหนดคุณค่าและเป้าหมายขององค์กรในการให้ความสำคัญกับ

ประชาชนผู้รับบริการ ในเกณฑ์มาตรฐานด้านการให้ความสำคัญกับประชาชนและหน่วยงานอื่น มีเกณฑ์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้คุณภาพ ดังต่อไปนี้

2.3.1 ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประชาชนผู้รับบริการและหน่วยงานอื่น ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

1. การศึกษาและสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับประชาชนผู้รับบริการ และข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยปกครองอื่น เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการ เพื่อนำข้อคิดเห็น ความต้องการ หรือข้อร้องเรียนของประชาชนไปใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น

2.3.2 ความสัมพันธ์กับประชาชนและหน่วยงานอื่น ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

1. วิธีการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการ
2. การกำหนดกลไกรับผิดชอบการสร้างค่านิยมร่วมในองค์กร และค่านิยมการทำงานที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน
3. กระบวนการบริหารจัดการที่นำปัญหาและความต้องการของประชาชนมาปรับปรุงแก้ไขการบริหารงาน
4. วิธีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม

2.4 เกณฑ์มาตรฐานด้านการประเมินผล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดการบนพื้นฐานของข้อมูล ความสำคัญของหมวดนี้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และวิธีการปรับปรุงข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงาน รวมถึงข้อมูลสารสนเทศและข้อมูลผลการดำเนินงานทุกระดับของท้องถิ่น ในเกณฑ์มาตรฐานด้านการประเมินผล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดการบนพื้นฐานของข้อมูล มีเกณฑ์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้คุณภาพ ดังต่อไปนี้

2.4.1 การวัดผลการดำเนินงาน ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

1. วิธีการในการรวบรวมข้อมูล และนำข้อมูลทุกประเภทมาบูรณาการเพื่อการติดตามผลการปฏิบัติงานประจำวันและการปฏิบัติงานในภาพรวม
2. การนำข้อมูลทุกประเภทมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการสร้างนวัตกรรมที่จำเป็นต่อการบริหารงาน
3. ระบบการวัดประเมินผลที่เชื่อถือได้ รวดเร็วและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน ภายนอกองค์กร
4. การนำผลของการประเมินทุกประเภทไปเป็นข้อมูลย้อนกลับสู่การวางแผนกลยุทธ์
5. การสื่อสารให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงผลการประเมินผล

2.4.2 การจัดหาข้อมูลสารสนเทศและการเผยแพร่ข้อมูล ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

- 2.4.2.1 ความพร้อมของฐานข้อมูลสารสนเทศ
 1. มีการเตรียมความพร้อมด้านฐานข้อมูลขององค์กรได้ทันต่อความต้องการและทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น
 2. การเข้าถึงข้อมูลมีความสะดวกและปลอดภัย
- 2.4.2.2 ประโยชน์และความเชื่อถือได้ของข้อมูล
 1. บุคลากรได้รับความรู้และใช้ประโยชน์จากข้อมูลได้จริง
 2. มีการถ่ายทอด สื่อสาร และแนะนำบุคลากรถึงวัฒนธรรมการทำงานที่องค์กรเลือกให้เป็นวิธีปฏิบัติงานที่ดีที่สุด (Best Practice)
 3. หน่วยงานมีหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้อง ความทันสมัย เชื่อถือได้ และแม่นยำของข้อมูล

2.5 เกณฑ์มาตรฐานด้านการให้ความสำคัญกับองค์กรและบุคลากร เป็นเกณฑ์มาตรฐานใช้สำหรับตรวจประเมินระบบการบริหารงานของท้องถิ่นที่สร้างบรรยากาศองค์การที่เอื้อและจูงใจในการปฏิบัติงาน และเอื้อต่อการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรเพื่อไปสู่เป้าหมายการสร้างความสำเร็จก้าวหน้าให้กับชุมชนและท้องถิ่น ในเกณฑ์

มาตรฐานด้านการให้ความสำคัญกับองค์กรและบุคลากร มีเกณฑ์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้คุณภาพ ดังต่อไปนี้

2.5.1 ระบบการทำงาน ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.5.1.1 ระบบและกลไกสนับสนุนการปฏิบัติงานของ

บุคลากร

ได้แก่

1. การกำหนดภาระหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจน

เหมาะสม โดยกำหนดระยะเวลาการทบทวนภาระงานทุก 3 ปี

2. กลไกการสร้างค่านิยมร่วมในองค์กร และกลไก

การนำความคิดเห็นของบุคลากรมาใช้ในการปรับปรุงให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน

3. กลไกและวิธีการสื่อสารประสานงานระหว่าง

บุคลากรส่วนต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงาน

2.5.1.2 ระบบและกลไกควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรได้แก่

1. กลไกการนำผลการประเมินการปฏิบัติงานมาเป็น

ข้อมูลในการให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่บุคลากร

2. กลไกการนำผลการปฏิบัติงานดีเด่นของ

บุคลากรที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและผู้รับบริการมาใช้ในการพิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนตำแหน่งให้แก่บุคลากร

2.5.1.3 ระบบและกลไกการประเมินผลการปฏิบัติงานของ

บุคลากร ได้แก่

1. กลไกการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

2. การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของ

บุคลากรที่ชี้ถึงเป้าหมายของหน่วยงาน

3. กลไกและวิธีการสรรหา ว่าจ้าง สร้างแรงจูงใจ

สร้างความผูกพัน และการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้กับองค์กร

2.5.2 การให้การศึกษา ฝึกอบรมและการพัฒนา ประกอบด้วยตัวบ่งชี้

คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.5.2.1 วิธีการในการส่งเสริมบุคลากรให้ได้รับการศึกษา

ฝึกอบรม

และพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี วิธีการนี้ต้องมีความสมดุลระหว่างเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นและความต้องการในการพัฒนาของบุคลากร ได้แก่

1. เนื้อหา วิธีการ และทิศทางการจัดฝึกอบรม
2. การจัดการศึกษา ฝึกอบรม และพัฒนาเป็นไปตาม

ความต้องการของบุคลากรและต่อหน่วยงาน

3. การสร้างตัวชี้วัดในการประเมินผลลัพธ์จาก

การศึกษา ฝึกอบรม และการพัฒนาของบุคลากร

2.5.2.2 กำหนดตัวชี้วัดนโยบายของผู้นำที่มีส่วนส่งเสริมให้

บุคลากรได้รับการพัฒนา

2.5.3 คุณภาพชีวิตและความพึงพอใจของบุคลากรในหน่วยงาน

ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.5.3.1 การจัดสภาพแวดล้อมการทำงาน ได้แก่

1. การปรับปรุงสุขอนามัยและความปลอดภัยใน

หน่วยงาน

2. การเตรียมการรองรับปัญหา ภัยพิบัติในภาวะ

ฉุกเฉิน

3. การจัดเวทีให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็นเพื่อเป็น

ส่วนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจ

4. การสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรต่อการ

บริหารงาน

2.5.3.2 การจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากร ได้แก่

1. การจัดสวัสดิการที่เป็นประโยชน์ เหมาะสมให้แก่

บุคลากรอย่างมีความสมดุลระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

2. การประเมินผลคุณภาพชีวิต ขวัญกำลังใจ และ

ความพึงพอใจของบุคลากรทุก ๆ 2 – 3 ปี โดยการสำรวจเปรียบเทียบแยกตามกลุ่มต่าง ๆ เช่น เพศ กลุ่มงาน ฯลฯ และสอบถามไปถึงผู้ที่ออกจากหน่วยงานไปแล้ว เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงหน่วยงาน

3. การนำผลการประเมินด้านนี้มาใช้เปรียบเทียบ

ผลลัพธ์ของงานเพื่อปรับปรุงบรรยากาศการทำงานให้แก่บุคลากร

2.6 เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น ในเกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นมีเกณฑ์องค์ประกอบและตัวบ่งชี้คุณภาพ ดังต่อไปนี้

2.6.1 การจัดและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน คือ

2.6.1.1 การออกแบบวิธีการทำงาน ได้แก่

1. กระบวนการทำงานที่อำนวยความสะดวกและให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ
2. กระบวนการจัดเตรียมความพร้อมของบุคลากรเพื่อการให้บริการที่ดีกับประชาชน
3. การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สนับสนุนการทำงานและสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดี เช่น ให้บริการรวดเร็ว ถูกต้อง
4. การประเมินผลการปฏิบัติงานตามผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
5. การนำผลการประเมินจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการมาใช้ในการปรับปรุงการทำงาน

2.6.1.2 การให้บริการประชาชน ได้แก่

1. ระบบการตรวจสอบและติดตามผลการให้บริการประชาชนในงานทุกด้านทั้งในระยะสั้นและภาพรวม เพื่อประเมินว่าประชาชนได้รับบริการที่ดี รวดเร็ว และเป็นไปตามที่มุ่งหวัง

2.6.2 กระบวนการสนับสนุนการทำงาน ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.6.2.1 กระบวนการสนับสนุนการทำงาน

1. วิธีการการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้งาน
2. การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน
3. แนวทางปรับปรุงกระบวนการสนับสนุนการบริหารที่เหมาะสมและสอดคล้องกับทิศทางและเป้าหมายของหน่วยงาน

2.7 เกณฑ์มาตรฐานด้านผลลัพธ์การดำเนินงานของท้องถิ่น เกณฑ์มาตรฐานด้านนี้ มีความสำคัญต่อการประเมินผลลัพธ์การบริหารจัดการขององค์กรทุกด้าน ในการตรวจ

ประเมินจะต้องนำไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่เป็นผลสำเร็จของหน่วยงานอื่นให้เห็นชัดเจน ในเกณฑ์มาตรฐานด้านผลลัพธ์การดำเนินงานของท้องถิ่นมีเกณฑ์องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้คุณภาพ ดังต่อไปนี้

2.7.1 ความพึงพอใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งหมด ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.7.1.1 การให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ได้แก่

1. มีผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ
2. มีผลการปรับปรุงการดำเนินงานตามผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชน
3. มีผลสำรวจความพึงพอใจของหน่วยงานอื่นที่ขอรับบริการตามปัญหาและความต้องการที่เสนอขึ้นมา
4. มีผลการปรับปรุงการดำเนินงานตามผลสำรวจความพึงพอใจของหน่วยงานอื่น

2.7.1.2 การจัดบรรยากาศองค์การ ได้แก่

1. ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจด้านทัศนคติของผู้ให้บริการ การให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว
2. มีตัวชี้วัดความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนกับท้องถิ่น
3. บุคลากรมีความพึงพอใจกับบรรยากาศการทำงาน
4. มีผลลัพธ์ที่ชี้ถึงคุณภาพการเรียนรู้งานของบุคลากร

2.7.2 ผลลัพธ์ด้านการเงินและงบประมาณ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

1. มีตัวชี้วัดความคุ้มค่าของงบประมาณที่ลงทุนไปกับผลงานที่เกิดขึ้น โดยอาจเปรียบเทียบกิจกรรมโครงการกับประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ
2. มีตัวชี้วัดการประหยัดงบประมาณเปรียบเทียบกับความมีประสิทธิภาพของงาน
3. มีตัวชี้วัดการสร้างความสัมพันธ์ และความผูกพันของบุคลากรกับหน่วยงาน

4. มีตัวชี้วัดแสดงความก้าวหน้าของงานจากการปรับปรุงการบริหารงานให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และบุคลากร

5. มีตัวชี้วัดการมีนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน

2.7.3 ผลลัพธ์ด้านความก้าวหน้าของหน่วยงานและคุณภาพของบุคลากร ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

1. ผลสำรวจความพึงพอใจของบุคลากรแต่ละกลุ่มต่อการบริหารจัดการขององค์กร

2. ผลการปรับปรุงระบบการบริหารงานให้เป็นไปตามความต้องการของบุคลากรแต่ละกลุ่มอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายหน่วยงาน

2.7.4 ผลลัพธ์ด้านประสิทธิภาพของหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

1. ตัวชี้วัดแสดงผลสำเร็จของงานเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนกลยุทธ์ขององค์กร

2. ตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน โดยวัดจากความพึงพอใจของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรม / โครงการของท้องถิ่น

2.7.5 ผลลัพธ์ด้านธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบด้วยตัวบ่งชี้คุณภาพที่สำคัญ คือ

2.7.5.1 ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่

1. มีตัวชี้วัดถึงประสิทธิภาพด้านใช้จ่ายงบประมาณ และการเงิน และมีหลักฐานการใช้จ่ายงบประมาณ

2. มีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือข้อกำหนดของท้องถิ่น

3. มีตัวชี้วัดของการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติตามนโยบายโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4. มีตัวชี้วัดการเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่สาธารณชนควรรับทราบ เช่น งบประมาณดำเนินโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การประมูลราคาวัสดุรายการต่าง ๆ

5. มีตัวชี้วัดแสดงถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ

6. มีตัวชี้วัดการให้การคุ้มครองผู้บริโภค จากการดำเนินงานของรัฐและภาคเอกชนในท้องถิ่น

7. มีตัวชี้วัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการกำหนดนโยบาย การจัดทำโครงการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

8. มีตัวชี้วัดการเปิดโอกาสให้บุคลากรแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงาน

ในระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานของ **Malcom Baldrige** ได้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์มาตรฐานด้านภาวะผู้นำและด้านผลลัพธ์การดำเนินงานของท้องถิ่นมากเป็นพิเศษ โดยในมาตรฐานด้านภาวะผู้นำและด้านผลลัพธ์การดำเนินงานจะมี “ตัวบ่งชี้คุณภาพ” หลายตัวที่ปรากฏอยู่ในมาตรฐานด้านอื่นด้วย หลักการและมาตรฐานของ **Malcolm Baldrige** ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับมุมมองทางการบริหารที่เป็นระบบ หากนำมาใช้เพื่อการประกันคุณภาพการบริหารงานท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองได้ทุกมิติ ท้องถิ่นที่สามารถประเมินตนเองผ่านเกณฑ์มาตรฐานของ **Malcolm Baldrige** จะสามารถบริหารและพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพมากพอที่จะผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานต่าง ๆ ได้ทั้งสิ้น



หนังสืออ้างอิง

1. ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย, 2547. การปกครองท้องถิ่น : กลไกระดับพื้นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศ, คณะศึกษาศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
2. Baldrige National Quality Program. **Education Criteria for Performance Excellence.** www.baldrige.nist.gov 9 June 2004





พิมพ์ที่ บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด
70 ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทร. 0-2222-5555, 0-2221-9781 โทรสาร 0-2221-6433
นายยอดย้ง โสภณ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา พ.ศ.2547

