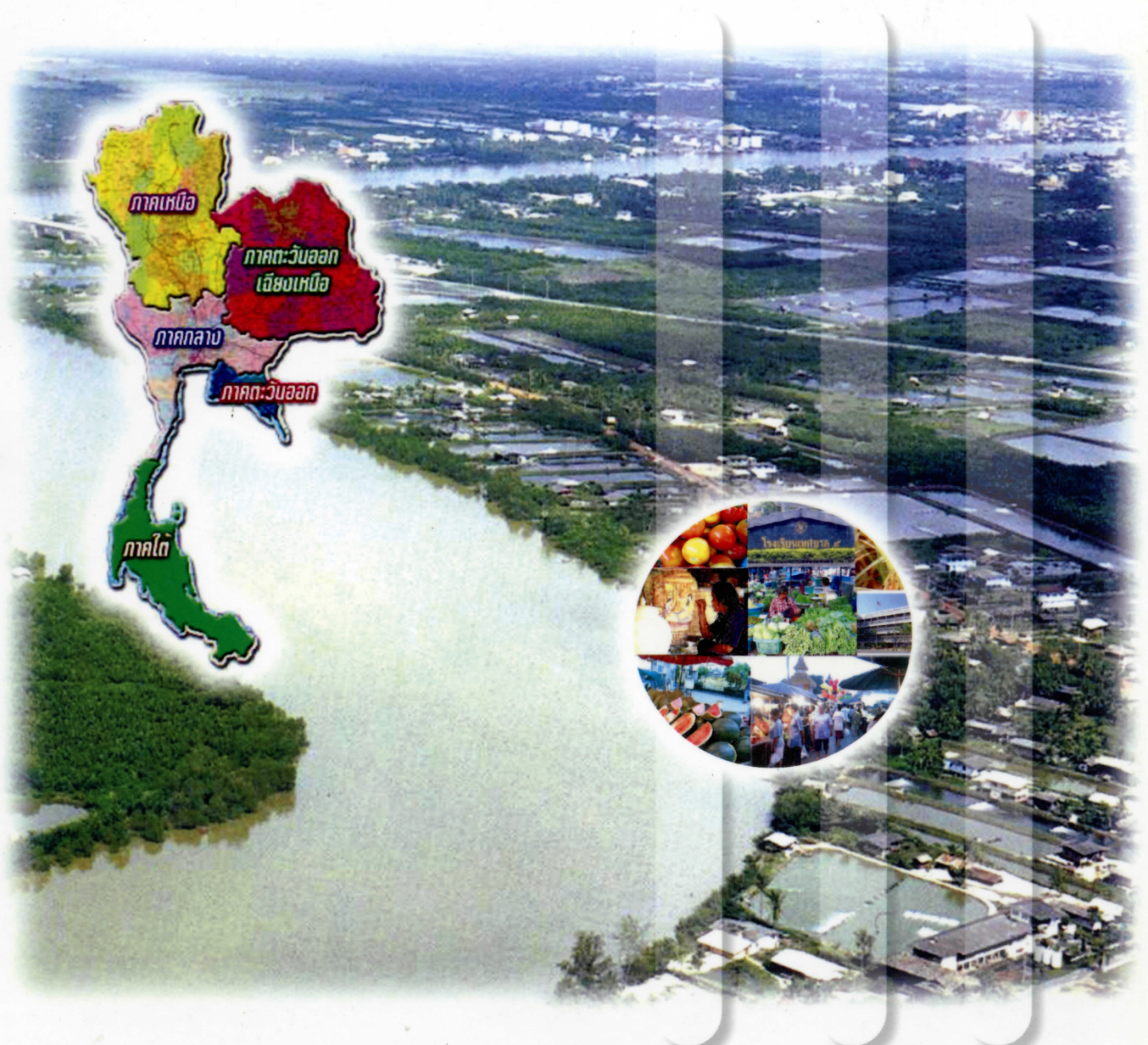




วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 17 ตุลาคม - ธันวาคม 2548 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	นายสุจริต	ปัจฉิมนันท์
	นายชัยฤกษ์	ดิษฐอำนาจ
	นายสุรอรธ	ทองนิรมล
	นายรัชทิน	ศยามานนท์
บรรณาธิการ	นายพินิจ	บุญเลิศ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นายสงวน	ธีระกุล
กองบรรณาธิการ	นางณิษฐา	แสงทอง
	นางวันเพ็ญ	ทรงวิวัฒน์
	นางรัตนภรณ์	ศรีพยัคฆ์
	นางจรัญญา	ศรีไพร
	นางสุมลมาลย์	เดี่ยวโป
รูปเล่ม	นายสงวน	แก้วพันธ์ทอง
แบบปก	นางสาวอจนา	เดชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 0-2221-5958 โทรสาร 0-2222-4157
<http://www.stabundamrong.go.th>

“..ทุกคนต่างมีหน้าที่ แต่ก็ไม่ได้
หมายความว่า ทำเฉพาะหน้าที่นั้น เพราะว่า
ถ้าคนใดทำหน้าที่เฉพาะของตัว โดยไม่มองดู
คนอื่น งานก็ดำเนินไปไม่ได้ เพราะเหตุว่างาน
ทุกงานจะต้องพาดพิงกัน จะต้องเกี่ยวโยงกัน
ฉะนั้น แต่ละคนจะต้องรู้ถึงงานของผู้อื่น แล้ว
ช่วยกันทำ...”

พระราชดำรัส พระราชทานแก่
คณะบุคคลต่างๆ ในโอกาส
วันเฉลิมพระชนมพรรษา
ณ ศาลาดุสิดาลัย
4 ธันวาคม 2533

บทบรรณาธิการ

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน คือการส่งเสริมการบริหารงานของจังหวัด ซึ่งมีการใช้รูปแบบการบริหารแบบบูรณาการ รวมทั้งการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลกระทบเป็นการสร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

เพื่อสนับสนุนความรู้แก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวและภารกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง วารสารฯ ฉบับนี้ จึงนำเสนอเนื้อหาในประเด็นหลักเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยมีสาระเกี่ยวกับการกำกับดูแลท้องถิ่นของภูมิภาค การส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กองบรรณาธิการขอขอบคุณเจ้าของบทความทุกท่านที่ส่งบทความมาลงในวารสารฯ ฉบับนี้ อนึ่ง บทความทุกเรื่องในวารสารฉบับนี้ จะเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (www.stabundamrong.go.th) ด้วย

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

หน้า

❖	ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ของเทศบาล	พรินทร์ เพ็งสุวรรณ	1
❖	ความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับ ก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล	มนัสนันท์ รอดเชื้อจีน	10
❖	การนำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม มาใช้ในระบบราชการ : ประสพการณ์จากต่างประเทศ	ชัยวัฒน์ จิตตเมตตากุล	19
❖	การส่งเสริมการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กลุ่มงานมาตรฐานการบริหาร งานบุคคล กค.สป.มท.	34
❖	ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีอิสระมากกว่า ของประเทศไทยจริงหรือไม่?	วิจารณ์ กุลชนะรัตน์	39
❖	การกระจายอำนาจทางการคลัง	วิสากร สระทองคำ	51
❖	การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทที่สาธารณะ : เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี	สุภาพร สิงหะยะกุล	60
❖	การพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืน	ศิริรัตน์ ชุณหหล้าย	67
❖	การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร	คุณหญิงณฐนนท์ ทวีสิน	74
❖	การกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เขต สวัสดิภาพ	90
❖	การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผล การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	บุญศรี พรหมมาพันธุ์ และคณะ	100

ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพ การบริหารงานของเทศบาล

พรินทร์ เพ็งสุวรรณ¹

1. ที่มาของปัญหาการวิจัย

จากประสบการณ์ในการเข้าไปช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาในทวีปแอฟริกา ลาตินอเมริกาขององค์กรช่วยเหลือระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) พบว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งปัญหาทั้งสองเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในระบบการบริหารประเทศ และกลายเป็นปัญหาทุกระดับชั้นในสังคม (พิทยา ว่องกุล, 2541 : 4) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหานี้คือการบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ปราศจากการตรวจสอบที่เข้มแข็ง เป็นปัญหาทางโครงสร้างของระบบการบริหาร เพราะไม่มีการกระจายอำนาจ อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่ม ประชาชนแทบไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร มีผลให้เกิดการตรวจสอบการบริหารขาดประสิทธิภาพ

¹ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล ปี 2547

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารประเทศ ที่รัฐบาลหลายประเทศได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารรวมทั้งประเทศไทย ถึงกับ ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้รวมสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารที่มุ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ บนพื้นฐานความยุติธรรมและคุณธรรม และความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหาร พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ซึ่งเน้นถึงการให้บริการของรัฐที่มุ่งประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการบริหารของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา 285 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง มาตรา 286 สรุปได้ว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ถ้าบุคคลดังกล่าวมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมาตราอื่นอีกหลายมาตราได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินการในการกิจของภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้ภาครัฐมีการบริหารที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระและประชาชน

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยให้ยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพราะหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีภารกิจสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการประชาชน ผู้วิจัยได้มีความสนใจในเรื่องนี้ จึงได้ทำการศึกษาธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลภายในจังหวัดสงขลา โดยศึกษาในประเด็นการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล และความสัมพันธ์ของหลักการธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบกับประสิทธิภาพการบริหารงาน เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเทศบาลในจังหวัดสงขลา แยกเป็นเทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง และเทศบาลตำบล 8 แห่ง รวมเทศบาลที่ทำการศึกษาทั้งหมด 12 แห่ง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 399,861 คน โดยขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษากำหนดตามทฤษฎี Taro Yamane ที่ค่าความคลาดเคลื่อน (e) 0.05 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน

เครื่องมือการวิจัยที่ใช้ครั้งนี้มี 2 ชนิด คือ 1) แบบสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยใช้เครื่องมือนี้ในการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานของท้องถิ่นจำนวน 10 คน และ 2) แบบสอบถาม ใช้ในการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล จำนวน 400 คน

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัยมี 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบ 2) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านถนน ประปา ขยะ และตลาด และ 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล

3. ผลการวิจัย การวิจัยมีข้อค้นพบ ดังนี้

3.1 การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ

(1) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารเทศบาลยังให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการบริหารน้อย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางในการบริหารงานหรือการแต่งตั้งประชาชนเป็นตัวแทนเพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการดำเนิน โดยที่เทศบาลได้ให้ความสำคัญในประเด็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการบริหาร

(2) การบริหารงานแบบโปร่งใส

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบโปร่งใสอยู่ในระดับปานกลาง เทศบาลมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและช่องทางในการสื่อสารให้ประชาชน

ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารยังมีน้อย โดยเทศบาลนิยมใช้วิธีการสื่อสารด้วยวิธีปิดประกาศเสียงตามสาย ซึ่งวิธีการสื่อสารในลักษณะนี้ได้ผลน้อยในแง่การเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพราะไม่เร่งรัดความรู้สึกของการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนก็ทำได้ไม่ทั่วถึง

(3) การบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบ

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบอยู่ในระดับปานกลาง ผลจากการวิจัยพบว่า ช่องทางที่เอื้อต่อการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือร้องทุกข์นั้นยังไม่ชัดเจน และไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ว่าปัญหาที่ตัวเองร้องเรียนหรือร้องทุกข์จะได้รับการแก้ไขหรือไม่ ซึ่งชี้ให้เห็นได้ว่าเทศบาลไม่ได้ให้ความสำคัญหรือดูแลเอาใจใส่ต่อเรื่องนี้เท่าที่ควร สังเกตได้จากการที่เทศบาลไม่มีระบบการรับเรื่องราวร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนอย่างชัดเจน และไม่มีการวางกลไกหรือผู้รับผิดชอบต่อข้อร้องเรียนหรือร้องทุกข์ของประชาชน

3.2 ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล

(1) ด้านถนน ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานด้านถนนอยู่ในระดับปานกลาง ผลวิจัยชี้ว่า เทศบาลได้ละเลยการซ่อมบำรุงหรือมีการปรับปรุงซ่อมแซมล่าช้า และทำให้สภาพถนนชำรุดเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งเป็นอันตรายต่อการสัญจรไปมาของประชาชน และสร้างภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นให้กับเทศบาลในการปรับปรุงซ่อมแซม

(2) ด้านประปา ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความพอใจต่อระบบประปาอยู่ในระดับปานกลาง ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ยังมีความล่าช้าในการให้บริการ และยังมีการเรียกรอค่าใช้จ่ายอื่นที่อยู่นอกเหนือจากค่าอุปกรณ์ ซึ่งในเรื่องนี้ประชาชนมีความคิดเห็นว่าเทศบาลควรมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนกว่านี้ เช่น กำหนดอัตราการให้บริการติดตั้งระบบประปา การซ่อมแซม โดยประกาศแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบอย่างเป็นทางการ เป็นต้น เพื่อความโปร่งใสในการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้ในกรณีที่จำเป็นต้องหยุดจ่ายน้ำประปา เทศบาลควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน เพื่อให้ประชาชนได้เตรียมพร้อมในการสำรองน้ำไว้ใช้ในครัวเรือน

(3) ด้านขยะมูลฝอย ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการจัดเก็บขยะอยู่ในระดับปานกลาง ในภาพรวมประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีความคิดเห็นว่าเทศบาลควรมีการปรับปรุงในเรื่องของการจัดวางถังขยะให้เป็นระเบียบ

ภายหลังจากนำขยะไปเททิ้งในรถเก็บขยะ และเทศบาลควรทำความสะอาดอุปกรณ์ในการเก็บขยะ เช่น รถเก็บขยะ ถังเก็บขยะ เป็นต้น เพื่อไม่ให้อุปกรณ์เหล่านี้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรค

(4) ด้านตลาด ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการด้านตลาดของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง ในด้านของความสะอาด ถูกสุขลักษณะของตลาด เช่น การมีที่ระบายน้ำทิ้ง การมีน้ำในการทำมาสะอาดพื้นที่ภายในตลาด ประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก เพราะเห็นว่าเทศบาลมีการควบคุมตลาดอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะด้านความสะอาดของพื้นที่บริเวณตลาด

3.3 การหาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบกับประสิทธิภาพการบริหารงาน

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการที่เทศบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสูงมีผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลสูง แต่เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางที่มีคะแนนเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ และผลของความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลอยู่ในระดับเดียวกัน จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ปัจจัยอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบโปร่งใสกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบโปร่งใสมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยชี้ว่าการที่เทศบาลเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารงานโครงการมาก มีผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลสูง แต่ผลการวิจัยชี้ด้วยว่าความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานแบบโปร่งใส และประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบมีความรับผิดชอบกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า การที่เทศบาลรับผิดชอบต่อผลกระทบของโครงการ และเปิดโอกาสหรือช่องทางในการให้บริการของเทศบาลสูงจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลสูง แต่ผลการวิจัยพบด้วยว่า

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารงานแบบความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3

องค์ประกอบกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การที่เทศบาลมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบสูงส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลสูงด้วย แต่ผลการวิจัยยังพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบและประสิทธิภาพการบริหารงานอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

4. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้ เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายและทิศทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ดังนี้

4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1.1 รัฐบาลควรทบทวนนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงมาตรการ ดังนี้

(1) นำระบบประกันคุณภาพการบริหารงานมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้พิจารณาองค์ประกอบสำคัญๆ เช่น ด้านภาวะผู้นำ ด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ กระบวนการบริหารงาน และผลลัพธ์การบริหารงาน เป็นต้น ซึ่งสาระขององค์ประกอบเหล่านี้จะต้องมีหลักธรรมาภิบาลรวมอยู่ด้วย เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารงาน โดยอาจสร้างแรงจูงใจให้กับท้องถิ่นในการประกวดผลการดำเนินงานตามหลักประกันคุณภาพ เพื่อเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ความสำคัญกับการบริหารงานแนวใหม่ ที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางการบริหารงาน

(2) จัดทำคู่มือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เช่น ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความโปร่งใส และด้านความรับผิดชอบ เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับนายกฯ รองนายกฯ และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการแสดงบัญชีทรัพย์สินของตน ตั้งแต่ก่อนเข้ารับตำแหน่งและภายหลังออกจากตำแหน่ง เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับงบประมาณในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.2 การจัดตั้งสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอและสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนในการให้บริการ โดยอาจกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาและรับรองคุณภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
2. เลขาธิการ ก.พ.ร. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
3. ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งอาจประกอบด้วยผู้แทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร
4. ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือรัฐศาสตร์
5. ผู้นำชุมชนจากแต่ละภาค ประกอบด้วย ผู้นำชุมชนภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคกลาง
6. ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

4.1.3 ให้คณะกรรมการพัฒนาและรับรองคุณภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. วางนโยบายและกรอบในการพัฒนาท้องถิ่น

2. รับรองคุณภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้านต่างๆ
3. จัดทำคู่มือการพัฒนาและรับรองคุณภาพการบริหารงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. พิจารณารับรองคุณภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

4.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเทศบาลควรดำเนินการดังต่อไปนี้

4.2.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารงาน มี ดังนี้

1. เทศบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือ
เสนอแนะทางการบริหารงาน เช่น การจัดทำประชาคมเดือนละ 1 ครั้ง การจัดเวทีแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นระหว่างเทศบาลกับประชาชน เพื่อเป็นเวทีกลางที่ใช้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
ความคิดเห็น และศึกษาปัญหาและความต้องการของประชาชน

2. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชน เป็นการส่งเสริม
ความรู้เรื่องวิธีการปกครองตนเองของท้องถิ่น บทบาทของประชาชน สิทธิตามกฎหมายของ
ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการบริหารกับเทศบาล

4.2.2 เพื่อให้การบริหารงานมีความโปร่งใส เทศบาลควรดำเนินการดังนี้

1. เทศบาลควรแจ้งข้อมูลหรือให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ
โครงการ โดยใช้รูปแบบของสื่อต่างๆ เช่น เอกสารแผ่นพับ ป้ายประกาศกลางและป้ายประกาศ
ประจำชุมชน เสียงตามสาย วิทยุชุมชน รถประชาสัมพันธ์ เว็บไซต์ หรือการแจ้งข้อมูลโดย
ผ่านทางผู้นำชุมชน เป็นต้น

2. เทศบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการ
ดำเนินงาน เช่น การเปิดเวทีสาธารณะ การรายงานความก้าวหน้าของโครงการต่อประชาชน

4.2.3 เพื่อให้การบริหารงานมีความรับผิดชอบ เทศบาลควรดำเนินการดังนี้

1. เทศบาลควรสร้างระบบและกลไกในการร้องเรียนหรือการร้องทุกข์ที่
ประชาชนสามารถเข้าถึงได้สะดวกและสามารถนำข้อร้องเรียนเหล่านั้นไปสู่กระบวนการแก้ไข
ได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้จะต้องประกาศขั้นตอนในการนำเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์เหล่านั้น

ไปแก้ไขพร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบแต่ละเรื่องและระยะเวลาในการแก้ไขปัญหา ที่สำคัญจะต้องมีการรายงานผลความคืบหน้าของการดำเนินงานแก้ไขปัญหานั้นให้ประชาชนรับทราบ

2. เทศบาลควรมีการศึกษารูปแบบการบริหารงานของเทศบาลที่ประสบความสำเร็จ หรือที่ได้รับรางวัลในด้านการบริหารจัดการ เพื่อนำมาเทียบเคียงกับเทศบาลของตน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีทิศทางและเป้าหมายชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช.(2542).ประชากรกับการเปลี่ยนแปลง.กรุงเทพฯ:สถาบันนโยบายศึกษา.ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์.(2545).ธรรมาภิบาลในความของภาครัฐ เอกชน และประชาชน :กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน“หินกรูด”.วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร ์ ดุษฎีบัณฑิต,สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.พิทยา ว่องกุล. (2541). ธรรมรัฐถึงธรรมาธิปไตยสุดยอดการปกครองที่ไม่ต้องถูกปกครอง. อัมรินทร์พรินต์ติ้ง กทม.
- ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย.(2546). เอกสารคำสอนระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. นครปฐม:คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- _____. (2547). การปกครองท้องถิ่น:กลไกสำคัญเพื่อการพัฒนาประเทศ. นครปฐม: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สมบุญณ์ ศิริสรหิรัญ. (2546). ทฤษฎีองค์การและกระบวนการจัดการ.นครปฐม.คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- IMF.(1997). **Good Governance The IMF's Role**.Washington,USA.
- Porter.J.(2002).**Sustainability and good governance :Monitoring participation and process as well as outcomes**.Uts Centre for Local Government.
- United Nation (UN). (2000). **Building Partnership for Good Governance**. New York : United Nation Press.
- Wit.J.D.(2000).**Toward Good Governance at the Local Level;The Role of Grassroots Institution**. Institute of Social Studies : Netherlands.



ความพร้อมในการจัดการศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษาของ องค์กรบริหารส่วนตำบล

มนัสนันท์ รอดเชื้อจิน¹

1. ที่มาของปัญหาการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของโลก ได้ส่งผลให้ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุง สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดบริการสาธารณะไปสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงาน และการให้บริการสาธารณะของรัฐเป็นไปด้วยความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยในมาตรา 43 สาระสำคัญสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน และมาตรา 289 กล่าวถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพตาม

¹ เจ้าหน้าที่นโยบายและแผน มหาวิทยาลัยคริสเตียน

ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น สารบัญญัตินี้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 โดยในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 8 มีความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้ยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้น มาตรา 41 มีความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ระบุว่า ให้กระทรวงกำหนด กฎเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีหน้าที่ประสานงานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่กำหนดเป็นสภาพบังคับต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของเวลา โดยมีความสังเขปว่า ระยะที่ 1 จะเริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 - 2549 โดยในปีที่หนึ่งให้จัดตั้ง คณะกรรมการด้านการศึกษาระดับจังหวัด แล้วจึงถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาลที่ดำเนินการอยู่แล้ว องค์กรการบริหารส่วนตำบลชั้น 1 - 2 องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาตามระยะเวลาจนถึงปีที่ 5 (พ.ศ. 2549) โดยมีเงื่อนไขว่าท้องถิ่นใดยังไม่มี ความพร้อมให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทน ระยะที่ 2 เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2553 ให้กับองค์กรการบริหารส่วนตำบลชั้น 3 - 5 และเทศบาลตำบล โดยมีการถ่ายโอนตั้งแต่ปีที่ 4 - ปีที่ 10

จากแนวคิดการจัดการศึกษาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้มีประเด็น น่าสนใจว่าท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรการบริหารส่วนตำบลจะมีศักยภาพ และมีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาได้ดีเพียงใด ในระยะที่ผ่านมาถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามผลักดันและสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถที่จะจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้โดยตรง แต่ยังอยู่ในขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมอีกหลายด้าน ในขณะที่ครูทั่วประเทศคัดค้าน ไม่เห็นด้วยกับข้อกำหนดที่จะให้โอนการศึกษาให้กับท้องถิ่นภายในระยะเวลา 10 ปี โดยให้เหตุผลว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ในเรื่องการศึกษา และมีผลการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ระบุว่า 1) มีจำนวน

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นเพียงร้อยละ 5 2) ผู้ปกครองรวมทั้งประชาชนทั่วไปร้อยละ 90 ไม่ต้องการให้โรงเรียนไปอยู่ในความดูแลของท้องถิ่น (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ อ้างใน วีรนุช ปิณฑณิข, 2543:21) นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาที่น่าสนใจหลายประเด็นได้แก่ 1) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระ ทั้งในด้านการวางแผน การพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณและการเงิน 2) รายได้ของท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน ต้องพึ่งพางบประมาณและรายได้จากส่วนกลาง 3) มีความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น 4) การจัดการศึกษาที่ผ่านมายังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน 5) ไม่มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ และการบริหารและการตัดสินใจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว 6) ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และให้ความสำคัญน้อยกว่าปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และการปกครอง (พินสุตา สิริรังศรี และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ 2541: บทคัดย่อ)

จากแนวคิดด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดไว้ประกอบกับปัญหาของท้องถิ่นดังผลการวิจัยที่กล่าวข้างต้น ทำให้มีประเด็นคำถามถึงความพร้อมของท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลว่า จะมีความสามารถในการดำเนินงานด้านนี้ได้ดีเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น อันเป็นการบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงได้กำหนดประเด็นเพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้รับผิดชอบการจัดการศึกษา โดยจะพิจารณาตามองค์ประกอบของการจัดเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อจะได้นำไปใช้ในการสนับสนุนศักยภาพการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านนี้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงต่อไป โดยได้ทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นจังหวัดสภาพเศรษฐกิจค่อนข้างดี และเป็นจังหวัดที่อยู่ในเขตปริมณฑล ที่ได้รับอิทธิพลของความเจริญในมิติต่างๆ จากกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อศึกษาปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้เกิดความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) เพื่อศึกษาระดับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสภาพแวดล้อมกับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ผลการวิจัย

การวิจัยมีข้อค้นพบ ดังนี้

3.1 ปัจจัยสภาพแวดล้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.1 ปัจจัยภายใน

1. ความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับปานกลาง ผลการศึกษาในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า บุคคลที่จะเป็นผู้นำองค์การในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นยังขาดความรู้ด้านการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542

2. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางด้านการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางด้านการศึกษาของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารพิจารณาได้จากการได้รับการฝึกอบรม การเข้าร่วมประชุม สัมมนา การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ และการได้รับเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษา และการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

3. ทักษะต่อการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ทักษะต่อการจัดการศึกษาของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูง โดยคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยมาก ในเรื่องที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และเห็นว่าชุมชนจะได้รับประโยชน์จากการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ความร่วมมือในการทำงานด้านการศึกษา ผลการวิจัย

พบว่า ความร่วมมือในการทำงานด้านการศึกษาของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง โดยคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ตอบรับความร่วมมือในการทำงานด้านการศึกษา ในลักษณะของการทำงานร่วมกันเป็นทีม การประสานงาน และช่วยเหลือกันระหว่างบุคลากร และการเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการทำงาน

5. การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา ผลการวิจัย

พบว่า การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษาของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลางในทุกๆ ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุครุภัณฑ์ และด้านอาคารสถานที่

3.1.2 ปัจจัยภายนอก

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ผลการวิจัย

พบว่า การแสดงความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูง ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น พิจารณาจากการประชุมเสนอปัญหาและการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การตัดสินใจกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และการสนับสนุนด้านแรงงานหรือทรัพย์สินเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

2. การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้าน

การจัดการศึกษา ผลการวิจัย พบว่า การแสดงความคิดเห็นต่อการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องๆ ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการสนับสนุนด้านการวางแผนการจัดการศึกษา การให้ความรู้และจัดฝึกอบรมด้านการวางแผนการจัดการศึกษา การให้ความรู้และจัดฝึกอบรมด้านการบริหารจัดการศึกษา และการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษา

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้เกิดความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านปัจจัยภายใน ได้แก่ ทัศนคติต่อการจัดการศึกษา และความร่วมมือในการทำงานด้านการศึกษาเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านปัจจัยภายนอก คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่

ส่งเสริมให้เกิดความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ระดับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการวิจัย พบว่า ระดับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง โดยพบว่าปัจจัยแต่ละด้านส่งเสริมให้เกิดความพร้อมด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาแตกต่างกัน ดังนี้

1. ด้านการจัดเตรียมโครงสร้างองค์การ ผลวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดเตรียมโครงสร้างองค์การอยู่ในระดับต่ำ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่มี การจัดเตรียมสำนักงาน/กอง/ฝ่าย รองรับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

2. ด้านการมีระบบการบริหารงานรองรับการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบการบริหารงานรองรับการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

3. ด้านการอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีการอบรม และพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาในระดับปานกลาง ทั้งการจัดฝึกอบรมทักษะความรู้ด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้กับบุคลากร และการจัดส่งบุคลากรเข้าร่วมประชุม สัมมนาด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

4. ด้านการเตรียมสร้างระบบเครือข่ายการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีการเตรียมสร้างระบบเครือข่ายการจัดการศึกษาในระดับปานกลาง ทั้งการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการขอความร่วมมือ โดยการติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการขอความร่วมมือโดยการติดต่อประสานงานกับสถาบันการศึกษาต่างๆ เพื่อการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการขอความร่วมมือ โดยการติดต่อประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างๆ เพื่อการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

3.3 ความสัมพันธ์ของปัจจัยสภาพแวดล้อมกับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในกับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า ความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางด้านการศึกษา ทศนคติต่อการจัดการศึกษา ความร่วมมือในการทำงานด้านการศึกษามีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับต่ำ ส่วนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษามีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

2. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอกกับความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องๆ มีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

4. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผู้วิจัยมีข้อคิดเห็นเชิงนโยบาย ดังนี้

1. รัฐบาลควรพิจารณาอย่างจริงจังถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เนื่องจากการให้การศึกษาแก่เยาวชนเป็นภารกิจที่สำคัญต่อความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงควรคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงาน หากหน่วยงานยังไม่มีความสามารถในองค์ประกอบหลายด้านของการจัดการศึกษา จึงไม่ควรเร่งรัดบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา แต่ควรเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก่อน โดยการจัดให้มีการติดตามประเมินผลความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานแต่ละด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ต่างๆ และกำหนดแนวทางจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลตามผลการประเมินความสำเร็จของตัวชี้วัดต่างๆ

2. รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนให้คำแนะนำปรึกษา จัดฝึกอบรมทั้งด้านวิชาการและด้านเทคนิค รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่

เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถดำเนินงานตามภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

3. รัฐบาลควรสร้างระบบ และกลไกการดำเนินงานที่สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชน และภาคประชาสังคมที่เป็นตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานจัดการศึกษาและการบริหาร และการจัดการงบประมาณและรายได้อย่างจริงจัง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4. รัฐบาลควรสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เช่น ข้าราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน เพื่อให้ทราบถึงทิศทางและแนวโน้มในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีผลกระทบกับตนเองในด้านต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือ และประสานประโยชน์ในกระบวนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เช่น ความร่วมมือในการเสียภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมวิชาการและกรมสามัญศึกษา. (2539). การประเมินสภาพความพร้อมของท้องถิ่นในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการและกรมสามัญศึกษา.
- ปณชัย แก้วสุใส. (2546). ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดกระบี่.วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต การบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ประภาพรรณ ไชยวงษ์. (2544). การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต,สาขาวิชาการบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีรณัฐ ปิณฑวนิช. (2543). วิวาทะครู-องค์การบริหารส่วนตำบล ท้องถิ่นพร้อมจัดการศึกษาแค่ไหน.สานปฏิรูป, 19-25.

- พงศศักดิ์ ศรีวรกุล. (2541). ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เขตการศึกษา 9. สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 9.
- พินสุดา สิริธรรังศรี. (2541). การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ : เซเวนพรีนติ้ง กรุ๊ป.
- พินสุดา สิริธรรังศรี และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์. (2541). รายงานการวิจัยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- วาโร เฟิงสวัสดิ์. (2542). การวิจัยทางการศึกษาปฐมวัย. คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสกลนคร.
- เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. (2540). การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา. มปป. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2544). รายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

การนำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม มาใช้ในระบบราชการ : ประสบการณ์จาก ต่างประเทศ

ชัยวัฒน์ จิตตเมตตากุล¹

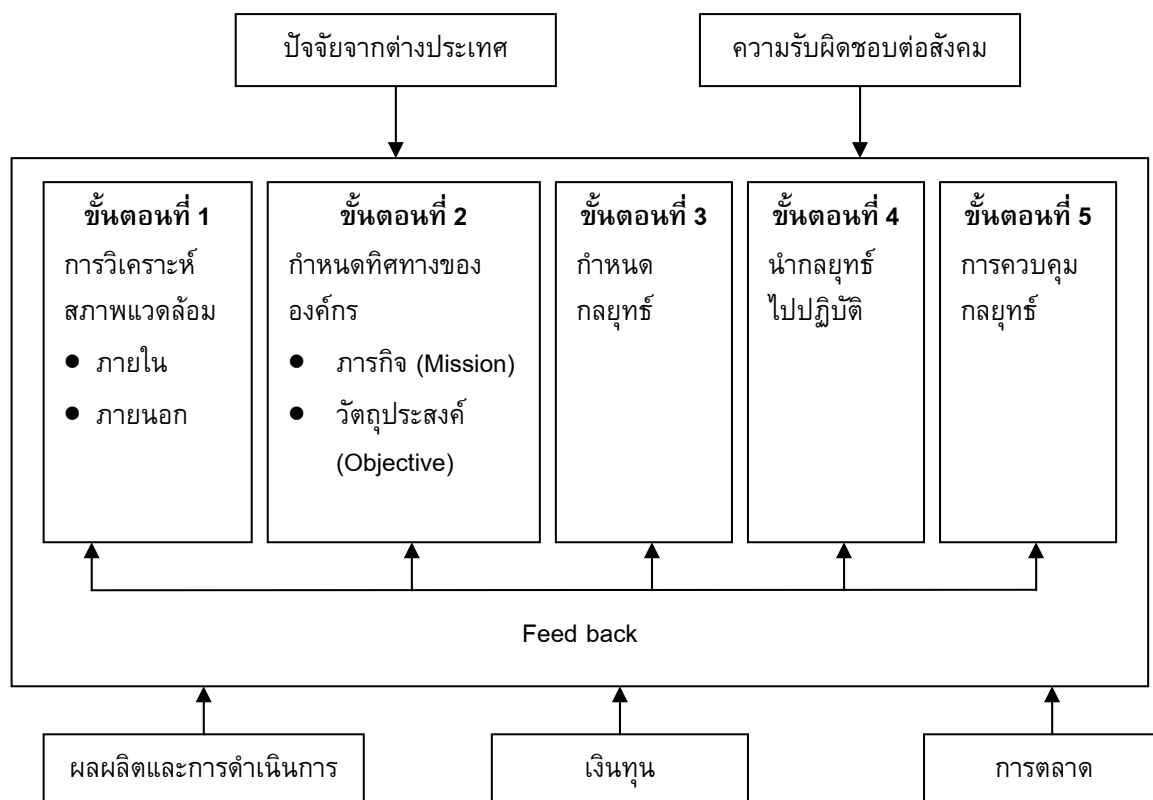
1. ความเป็นมาและความสำคัญของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

ในการบริหารงานองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือเอกชน หรือธุรกิจระหว่างประเทศก็ตาม ในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารอย่างใหญ่หลวง ทฤษฎีต่างๆ ที่เคยนำมาใช้ไม่สามารถทำให้องค์กรอยู่รอดได้ จึงได้เกิดทฤษฎีการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ซึ่งเป็นที่ยอมรับ และนำไปใช้กันทั่วโลก ประเทศไทยก็ได้รับเอาทฤษฎีนี้เข้ามาใช้ในการบริหารประเทศ ตั้งแต่สมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศ

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ สามารถสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้²

¹ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 7 ว สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

² Samuel C. Certo and J. Paul Peter **Strategic Management : A Focus on Process**. International ed. Singapore: McGraw-Hill., 1990. p.204.



จากแผนภูมิ จะเห็นว่าปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหารเชิงกลยุทธ์ประสบความสำเร็จ ก็คือความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility)

ในแต่ละองค์กรจะมีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)³ ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจในการบริหารองค์กร ผู้มีส่วนได้เสียได้แก่⁴ ผู้ถือหุ้น เจ้าของบริษัท ผู้ส่งวัตถุดิบ ผู้ให้กู้ยืมเงินทุน หน่วยงานรัฐบาล กลุ่มการเมือง พนักงานขององค์กร สหภาพแรงงานขององค์กร ผู้บริโภค ลูกค้า คู่แข่ง ประชาคมท้องถิ่น ประชาสังคม หรือประชาชน เป็นต้น

การสร้างคุณธรรมและจริยธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่ง ที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ไม่ว่าจะเป็นลูกค้า ผู้บริโภค หรือประชาชน ฯลฯ มีความพอใจ

³ Samuel C.Certo, **Principle of Modern Management** . Dubuque, Iowa: William C. Brown Publishers, 1985. Chapter 19.

⁴ J. Paul Peter and Jerry C. Olson, **Consumer Behavior: Marketing Strategy Perspectives**, Homewood Illinois: Richard D. Irwin, 1987 Chapter 21.

สำหรับประเทศไทย ได้มีการรับเอาแนวคิดการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ และการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

ดังนั้น ในการกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม จึงควรศึกษาประสบการณ์จากประเทศที่เจริญแล้ว และได้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขององค์กรต่าง ๆ แล้ว ประเทศที่กล่าวถึง คงหนีไม่พ้นกลุ่มประเทศ OECD

กลุ่มประเทศ OECD ⁵ เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในชื่อว่า The Organization for European Economic Co - operation ต่อมาเมื่อปี 1961 (พ.ศ.2504) ได้เปลี่ยนเป็น The Organization for European Economic Co-operation and Development (OECD) ปัจจุบันมีสมาชิก 30 ประเทศ ⁶ และดำเนินการร่วมกับประเทศอื่นๆ อีก 70 ประเทศ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การพัฒนา การค้า การลงทุน การจ้างงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเกษตร การศึกษา พลังงาน เป็นต้น แต่เรื่องที่เรารู้จักกันดีที่สุดก็คือเรื่อง Good Governance กับเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม (ethics) ซึ่งกลุ่มประเทศ OECD ได้ดำเนินการไปแล้ว สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทยเคยเชิญผู้แทนจากประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นสมาชิก OECD มาบรรยายเรื่อง Good Governance

ความสำคัญของกลุ่มประเทศ OECD เป็นอย่างไร เราอาจพิจารณาได้จากครั้งที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางไปประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันอังคารที่ 13 พฤษภาคม 2546 และได้เดินทางไปยังสำนักงาน OECD ได้พบกับผู้แทนประเทศสมาชิก 30 ประเทศ ในโอกาสนี้ ได้แสดงความจำนงที่จะให้ประเทศไทยเข้าร่วม

⁵ www.oecd.org/about/

⁶ ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกตุ สาธารณรัฐสโลวัก สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ตุรกี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

เป็นสมาชิก OECD ในอนาคต ⁷ นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรีระบุว่า ในอนาคตประเทศไทยต้องพยายามผลักดันตนเอง เพื่อให้เป็นสมาชิกกลุ่มประเทศ OECD ให้ได้ โดยจะต้องทำให้ GDP ของประเทศโตมากกว่านี้ และมีการพัฒนาสังคมให้ได้มาตรฐาน

นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2545 ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพร่วมกับกลุ่มประเทศ OECD ⁸ ในการประชุมประจำปี 2545 ของ OECD และประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสของสำนักงานงบประมาณอาเซียน ระหว่างวันที่ 21- 22 พฤศจิกายน 2545 ณ ห้องบอลรูม 1 โรงแรมรอยัล ออร์คิด เซอร์เก้น กรุงเทเพฯ ซึ่งจะมีสมาชิกจาก 30 ประเทศทั่วโลกและประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกร่วมประชุมรวม 200 คน โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ให้เกียรติเป็นประธานกล่าวสุนทรพจน์เปิดการประชุมในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ระบบราชการและระบบงบประมาณใหม่ของไทย ซึ่งจะมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ ให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการและยุทธศาสตร์ของรัฐ

สำหรับวาระสำคัญในการประชุมประกอบด้วยระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งมีผลให้บทบาทของสำนักงานงบประมาณเปลี่ยนแปลง เป็นผู้กำกับและตรวจสอบการจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ วินัยการเงินการคลังในการบริหารนโยบายการคลังของแต่ละประเทศ ประเทศไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งนี้ ทั้งที่ไม่ได้เป็นประเทศสมาชิก OECD แสดงให้เห็นถึงสัญญาณทางเศรษฐกิจที่ดีของประเทศ ทำให้ประเทศต่างๆ ให้ความสนใจ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการและระบบงบประมาณ ซึ่งจะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสายตาของนานาชาติมาก การส่งเสริมภาพพจน์ที่ดีด้านการท่องเที่ยว เพราะแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความปลอดภัย จึงทำให้ผู้บริหารระดับสูงของประเทศต่างๆ เดินทางมาร่วมประชุมครั้งนี้ ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพและความพร้อมในการประชุมนานาชาติ

การที่จะทำให้ส่วนราชการมีคุณธรรมและจริยธรรม ก็คือให้พนักงานทุกคนมีค่านิยมที่ดีในการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวันนั่นเอง

ค่านิยมของภาคธุรกิจกับภาคราชการ ย่อมมีความแตกต่างกัน แต่อาจมีค่านิยมบางอย่าง เป็นค่านิยมร่วมระหว่างภาคธุรกิจกับภาคราชการ

⁷ ข่าวจากสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ประจำวันเสาร์ที่ 10 พฤษภาคม 2546 และวันอังคารที่ 13 พฤษภาคม 2546

⁸ ข่าวจากสำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์ ประจำวันอังคารที่ 19 พฤศจิกายน 2545

นอกจากนั้น องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนด General Assembly, 12 December 1996⁹ (12 ธันวาคม 2539) โดยกล่าวว่า ปัญหาคอร์รัปชันในปัจจุบัน ได้ทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม กัดกร่อนคุณค่าของประชาธิปไตย ทำลายการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งมีความเกี่ยวพันกันระหว่างคอร์รัปชันกับการกระทำผิดรูปแบบอื่น เช่น อาชญากรรมระหว่างประเทศ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงินระหว่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะควบคุมและป้องกันเรื่องดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งเชื่อว่าหนึ่งในวิธีการนั้นคือ การปฏิรูประบบราชการให้มีความรับผิดชอบและมีความโปร่งใส ดังนั้น จึงขอให้ประเทศสมาชิกรับเอา International Code of Conduct for Public Officials ไปใช้กับส่วนราชการหรือพนักงานของรัฐ

2. คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสากล

(International Code of Conduct for Public Officials)

I หลักทั่วไป

1. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ตามกฎหมายของแต่ละประเทศเป็นตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ

2. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ ต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ไม่ลำเอียง สอดคล้องกับกฎหมาย และนโยบายทางการบริหาร จะต้องหาทางใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

3. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ ต้องตั้งใจปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม มีความเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือบุคคลหนึ่ง

II ผลประโยชน์ทับซ้อน และการขาดคุณสมบัติ

4. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ จะต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือคนในครอบครัว รวมทั้งประโยชน์ทางการเงินด้วย จะต้องไม่ดำเนินการหรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ หรือมีประโยชน์ทางการเงิน การค้า หรือการเงิน ที่ไม่สอดคล้องกับหน่วยงานของตนเอง ตำแหน่งหน้าที่ หรือตำแหน่งที่เคยดำรงอยู่

5. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐบางตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือนโยบายทางการบริหาร ต้องยินยอมที่จะทำตามมาตรการที่จะลด

⁹ www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm

ผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งได้แก่ ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์อันเกิดจากตำแหน่งหน้าที่กับประโยชน์ส่วนตัว

6. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ ต้องไม่ใช้ทรัพย์สินเงินทอง บริการข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน หรือจากผลการปฏิบัติงาน เพื่อกิจการอันใดที่ไม่เกี่ยวกับงานในหน้าที่

7. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมาย หรือนโยบายทางการบริหาร ที่จะไม่ใช้หรืออาศัยประโยชน์จากหน่วยงานที่ตนเองเคยทำงาน เมื่อตนเองได้เกษียณอายุ หรือออกจากราชการไปแล้ว

III การแจ้งทรัพย์สิน

8. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐบางตำแหน่ง ตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่นโยบายการบริหารกำหนด จะต้องแจ้งและเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สิน และถ้าเป็นไปได้ต้องแจ้งของคู่สมรสและผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

IV การรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด

9. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ จะต้องไม่เรียกหรือรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งจะทำให้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน

V ข้อมูลข่าวสารที่ต้องปกปิด

10. ข้อมูลข่าวสาร อันเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน หรือเนื่องจากการปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต้องปกปิดไว้ ก็ต้องปกปิดเป็นความลับ และผู้ที่ออกจากงานไปแล้วจะนำไปเปิดเผยไม่ได้

VI กิจกรรมทางการเมือง

11. กิจกรรมทางการเมือง หรือกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือขอบเขตหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย และความเป็นกลางของระบบงาน ตามอำนาจหน้าที่

3. หลักการนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมนำไปใช้ในราชการ

Principles for Managing Ethics in the Public Service ¹⁰ ประเทศ OECD ได้ยอมรับข้อแนะนำในการปรับปรุงมาตรฐานตามคุณธรรมและจริยธรรมในระบบ

¹⁰ www.oecd.org/puma/pvrnance/ethics/

ราชการ ในการประชุมประจำปีที่ประเทศฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2541 เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับปรุงการนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้

ในคำกล่าวเปิดการประชุมดังกล่าวระบุว่า “แม้ว่ารัฐบาลแต่ละแห่งจะมีสภาพแวดล้อมทางการบริหาร การเมือง และวัฒนธรรมแตกต่างกัน แต่ก็มักจะประสบปัญหาทางคุณธรรมและจริยธรรมคล้าย ๆ กัน และผลจากการนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้ จะมีผลเหมือน ๆ กัน...” ประเทศสมาชิกต้องนำข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิผลไปใช้ให้เหมาะสมกับการบริหาร การเมือง และวัฒนธรรม

ข้อเสนอแนะของกลุ่มประเทศ OECD

กลุ่มประเทศ OECD เสนอแนะเพื่อให้มีการดำเนินการและมีระบบดำเนินการในการนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้ในภาคราชการ ประเทศต่าง ๆ สามารถทำได้โดย

- ต้องมีการกำหนด การทบทวนนโยบาย กระบวนการ แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ ที่สามารถนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมมาใช้ในภาคราชการ
- รัฐบาลต้องสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะรักษามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมให้อยู่ในระดับสูง
- รวบรวมแง่มุมต่าง ๆ ทางคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อดัดแปลงไปสู่กรอบการบริหารเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการบริหารจะสอดคล้องกับค่านิยมและหลักการต่าง ๆ ของภาคราชการ
- บูรณาการแนวคิดระบบการบริหารที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในอุดมคติกับระบบบริหารที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย
- ประเมินผลกระทบของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่มีต่อระบบคุณธรรมและจริยธรรมภาครัฐ
- ใช้และอ้างอิง “หลักการนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้ในภาคราชการ” (Principle for Managing Ethics in the Public Service) เพื่อให้มั่นใจได้ว่า จะมีมาตรฐานที่สูง

หลักการนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้ในภาคราชการตามข้อเสนอแนะของกลุ่มประเทศ OECD

1. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่จะนำไปใช้กับภาคราชการต้องมีความชัดเจน

ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ ต้องทราบหลักการพื้นฐานและมาตรฐานที่เราต้องนำไปประยุกต์การปฏิบัติการ และทราบขอบเขตพฤติกรรมที่พึงประสงค์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของมาตรฐานที่ถูกต้อง ให้มีการรับทราบร่วมกัน ทั้งในองค์กร และระหว่างองค์กร

2. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมจะถูกสะท้อนโดยกรอบของกฎหมาย

กรอบของกฎหมาย คือ มาตรฐานและหลักการของพฤติกรรมที่ต่ำที่สุด ที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐ ต้องกระทำ กฎหรือระเบียบจะชี้ให้เห็นถึง ค่านิยมพื้นฐานของภาคราชการ และจะชี้ให้เห็นถึงวิธีการทำงาน วินัย การสอบสวน และการอุทธรณ์

3. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ จะต้องมีความรู้หรือสามารถหาความรู้ การปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและจริยธรรมได้

สมาคมวิชาชีพจะต้องให้มีการฝึกอบรมผู้ร่วมวิชาชีพเพื่อเพิ่มทักษะและ ประกอบการตัดสินใจในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และสามารถวิเคราะห์ ได้ว่า การปฏิบัตินั้นเป็นไปตามคุณธรรมและจริยธรรม หรือมาตรฐานทางพฤติกรรมของ มนุษย์ที่สามารถยอมรับได้หรือไม่ การยกตัวอย่างหรืออุทธรณ์มาให้ดูจะช่วยให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างลดความตึงเครียดเมื่อเผชิญกับปัญหาจริง และช่วยในการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานด้วย

นอกจากนั้น ข้อเสนอแนะและการให้คำปรึกษาแก่ผู้ร่วมวิชาชีพ ก็จะทำให้ ข้าราชการหน่วยงาน หรือลูกจ้างสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้

4. ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ จะต้องทราบสิทธิ หรือข้อปฏิบัติ เมื่อตนเองกระทำผิดคุณธรรมและจริยธรรม

การทราบสิทธิหรือข้อปฏิบัติ หมายถึงการทราบข้อกล่าวหาในการ กระทำผิด และต้องทราบว่าสิ่งที่ถูกต้องคืออะไร จะต้องมีการชี้แจงที่ชัดเจนที่จะให้ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐปฏิบัติตามอย่างชัดเจน ตลอดจนต้องทราบสาย การบังคับบัญชา หรือความรับผิดชอบด้วย เช่น พนักงานกระทำผิดคุณธรรมและจริยธรรม หัวหน้างาน หรือหัวหน้าฝ่ายจะต้องรับผิดชอบด้วย นอกจากนั้นข้าราชการ พนักงาน และ ลูกจ้างของรัฐ จะต้องทราบวิธีการคุ้มครองตนเองกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วย

5. กิจกรรมทางการเมือง ต้องสนับสนุนทางคุณธรรมและจริยธรรม

ฝ่ายการเมืองจะทำหน้าที่ออกกฎหมายและระเบียบของหน่วยงาน เพื่อ สนับสนุนให้เกิดคุณธรรมและจริยธรรม และสร้างมาตรการเพื่อป้องกันการละเมิดมาตรฐาน

ทางคุณธรรมและจริยธรรม และควรสนับสนุนทรัพยากร เพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวกับคุณธรรม และจริยธรรม แต่ไม่ควรใช้กฎหรือระเบียบทางคุณธรรมและจริยธรรมโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

6. กระบวนการตัดสินใจต้องเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

ประชาชนย่อมไว้วางใจหน่วยงานให้ใช้อำนาจ และบริหารทรัพยากร แทนพวกเขา การตรวจสอบโดยสาธารณชนย่อมกระทำได้โดยวิถีทางของประชาธิปไตย การเข้าร่วมเสนอกฎหมาย/ระเบียบ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนั้น เพื่อให้การตรวจสอบโปร่งใสได้ดียิ่งขึ้น การตรวจสอบอาจกระทำโดยหน่วยงานอิสระ หรือ NGOs

7. จะต้องมีความปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์/ปฏิกริยา/การปฏิบัติ ต่อกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

การมีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่ชัดเจน จะเป็นตัวช่วย กำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐ ในการติดต่อกับภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น การจัดหาพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง การจ้างลูกจ้างชั่วคราว ย่อมมีการติดต่อกัน มากเท่าใด ก็ยิ่งต้องสนใจมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมมากขึ้นเท่านั้น

8. หัวหน้าหน่วยงานมีส่วนในการสนับสนุนให้เกิดคุณธรรมและจริยธรรม

องค์กรที่มีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมสูง จะกล้าที่จะสร้าง สิ่งจูงใจสำหรับผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ตัวอย่างเช่น ให้มีสภาพการทำงานที่ดีขึ้น การ ประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงกับค่านิยมในการปฏิบัติงาน และการเคารพต่อมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

9. นโยบายทางด้านการบริหาร จะต้องสนับสนุนต่อมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรม

นโยบายทางด้านการบริหาร จะต้องมีความพันธกิจที่ตอบสนองและสนับสนุนต่อ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เนื่องจากองค์กรต่างๆ จะใช้กฎหมาย หรือกฎ หรือ ระเบียบอย่างเดียวยังไม่สามารถสนับสนุนต่อมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมได้ กรณี ที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐ กระทำการใดโดยไม่ผิดกฎหมาย หรือกฎ หรือ ระเบียบแล้ว จะมาอ้างว่าการกระทำนั้นเป็นไปตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล ดังนั้นนโยบายของหน่วยงาน นอกจากจะกำหนดขอบเขต พฤติกรรมของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐแล้ว ยังต้องเชื่อมโยงขอบเขต ดังกล่าวกับค่านิยมภาครัฐที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐพึงปฏิบัติไว้ด้วย

10. การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องสนับสนุนต่อมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

สภาพการจ้างงานภาครัฐ เช่น ความก้าวหน้าในวิชาชีพ การพัฒนาบุคลากร ค่าตอบแทนหรือเงินรางวัลที่พอเพียง นโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะต้องเป็นไปหรือสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐ ไปสู่พฤติกรรมที่มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยการใช้หลักการพื้นฐาน เช่น หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ 1) หลักความสามารถ 2) หลักความเสมอภาค 3) หลักความมั่นคงในอาชีพ 4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง มาใช้ในการสรรหาและการเลื่อนระดับ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

11. มีกลไกกำหนดความรับผิดชอบที่พอเพียง

ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐ ต้องรับผิดชอบต่อพฤติกรรมที่มีต่อหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของตนเอง และถ้ามองในมุมกว้างก็คือ รับผิดชอบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย กฎ หรือ ระเบียบของหน่วยงานและรับผิดชอบต่อมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม ที่มีต่อผลการปฏิบัติงาน

กลไกกำหนดความรับผิดชอบ อาจกำหนดกันในหน่วยงานหรือโดยฝ่ายการเมือง หรืออาจกำหนดโดยประชาสังคมก็ได้ ในการกำหนดกลไกดังกล่าวจะต้องให้มีผลในทางควบคุมที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหาร

12. ต้องมีกระบวนการลงโทษ เมื่อมีการกระทำผิดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

กระบวนการในการสืบสวน และความมีอิสระในการสอบสวน มีความจำเป็นเพื่อให้ได้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมมีผล แต่กระบวนการดังกล่าวต้องเชื่อถือได้ และมีเครื่องมือในการกำกับ ตรวจสอบ รายงาน หรือสอบสวน ที่เพียงพอที่จะลงโทษหรือจัดการกับผู้ที่กระทำผิดหรือละเมิดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม

4. การนำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้ในประเทศ OECD

กลุ่มประเทศ **OECD** บางประเทศ อันประกอบด้วย ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกตุ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ประสบปัญหาการขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการที่เรียกว่า *Confident deficit* ซึ่งมีเรื่องอื้อฉาวปรากฏตามสื่อมวลชนเสมอ มีตั้งแต่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

ไปจนถึงการคอร์รัปชันเต็มรูปแบบ ประเทศสมาชิกจึงต้องหาวิธีการที่จะหลีกเลี่ยงพฤติกรรมดังกล่าว ผลก็คือ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมถูกนำมาใช้ และเพิ่มความสำคัญมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในระบบราชการหรือระบบการเมือง

สภาพแวดล้อมของระบบราชการเปลี่ยนแปลงไป

ผลของการปฏิรูประบบราชการในกลุ่มประเทศ **OECD** ทำให้ข้าราชการต้องรับภาระหนักขึ้น รองรับความต้องการที่สูงขึ้นของประชาชน แต่ทรัพยากรมีจำกัด ข้าราชการต้องมีบทบาทหน้าที่ใหม่ มีการกระจายอำนาจ การวัดผลการปฏิบัติงานแบบเอกชน การเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กร อาจมีผลกระทบต่อมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมได้ หรือทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ที่สำคัญคือการไม่ลงรอยกันระหว่างค่านิยมสมัยเก่า กับบทบาทที่คาดหวังจากการปฏิรูประบบราชการ

ในหลายประเทศ การจัดแบ่งกระทรวงหรือกรมโดยให้มีลักษณะที่มีอิสระมากกว่าเดิม สามารถกำหนดแนวทางการทำงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานได้เอง มีผลให้การสั่งสมประสบการณ์ของข้าราชการถูกทำลายลง นอกจากนี้ ยังมีการสรรหาผู้บริหารมาจากภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น ผลก็คือพันธกิจที่ผูกมัดวัฒนธรรมในการให้บริการสาธารณะที่สั่งสมกันมาถูกทำลายลง ซึ่งประเทศไทยกำลังนำระบบนี้มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

นอกจากนั้น การบริหารงานยุคใหม่ยังถูกจับตามองโดยบุคคลและองค์กรต่างๆ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ กลุ่มผลประโยชน์ต่างเพิ่มมากขึ้น

5. ผลจากการนำมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้ในประเทศ OECD

หลังจากได้มีการนำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมไปใช้ในประเทศ **OECD** ตั้งแต่ปี 1992 (พ.ศ. 2535) แล้ว เมื่อถึงปี 1996 (พ.ศ. 2539) ก็ได้มีการประเมินผลกระทบ (Action and Reactions) ในประเทศต่างๆ โดยวิธีการที่แตกต่างกัน คือ¹¹ (5.1) วิธีการลดช่องว่างหรือข้อแตกต่างในการบริหาร (5.2) วิธีการเชื่อมโยงระบบคุณธรรมและจริยธรรมการบริหารงานภาครัฐทั้งหมด (5.3) วิธีการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐและให้ทันสมัย

5.1 วิธีการลดช่องว่างหรือข้อแตกต่างในการบริหาร

5.1.1 ประเทศอังกฤษ

¹¹ Ibid.

ได้มีการก่อตั้ง The independent Committee on Standards in Public life เมื่อปี 1994 โดยนายกรัฐมนตรี John Major ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่ปีต่อมาก็มีประกาศใช้ The Civil Service Code, 1995

ในการลดช่องว่างหรือข้อแตกต่างในการบริหารระหว่างข้าราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าควรส่งเสริมให้มีการใช้มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมมากขึ้น เนื่องจากได้มีการกระจายอำนาจและมอบอำนาจเป็นจำนวนมากและเทศบาลต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานนี้ด้วย เพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างข้าราชการหรือพนักงานของรัฐด้วยกัน

5.1.2 ประเทศนอร์เวย์

ปี 1991 (พ.ศ. 2534) ได้มีการสำรวจการใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) อธิบายค่านิยมและทัศนคติของการบริหารที่ดี (good administration) และ (2) เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานในหน่วยงานของรัฐ

ในการลดช่องว่างหรือข้อแตกต่างในการบริหารงาน ประเทศนอร์เวย์ ได้มีการทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานฯ โดยการกำหนดค่านิยมในการทำงานใหม่ รวมทั้งให้นำไปใช้กับพนักงานของรัฐตามหน้าที่ใหม่ (เช่น ลูกจ้างหรือพนักงานจ้าง) เป็นต้น เพื่อมิให้เกิดช่องว่างหรือข้อแตกต่างระหว่างข้าราชการกับลูกจ้าง

5.1.3 ประเทศเนเธอร์แลนด์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอให้รัฐมนตรีทุกคนดำเนินการตามนโยบาย “การปกป้องรักษาความซื่อสัตย์บริสุทธิ์ของระบบราชการ” ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีทุกคนได้นำไปปฏิบัติ เป็นนโยบายของประเทศ สรุปได้ว่า

- ตรวจสอบและแยกแยะจุดเปราะบาง อันได้แก่ ตำแหน่งที่อาจจะมีผลประโยชน์ออกมาจากตำแหน่งอื่น และวิธีการนี้ใช้กับตำแหน่งกึ่งราชการ (Semi-Governmental bodies) ด้วย

- ให้มีการประกาศและการสาบานตน (oaths and affirmations)
- กำหนดกลยุทธ์ในการรักษาคุณธรรมและจริยธรรม
- แต่งตั้งผู้ให้คำปรึกษา (Confidential Officer) เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม

ในการลดช่องว่างในการบริหารงาน ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เพื่อที่จะเพิ่มในส่วนการเปิดเผยทรัพย์สินและการลงทะเบียนทรัพย์สินของข้าราชการ ส่วนกลาง และพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการห้ามไปดำเนินกิจกรรมบางอย่าง

นอกจากนั้น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ยังได้ริเริ่มระบบการตรวจสอบ ความซื่อสัตย์ บริสุทธิ์ (Integrity Checks) โดยการใช้ฐานข้อมูลคดีอาญา เพื่อพิจารณาว่า บุคคลนั้นเหมาะสมที่จะทำงานราชการต่อไปหรือไม่ งานราชการดังกล่าว รวมถึงงาน เกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้าง งานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการทำสัญญากับรัฐด้วย

5.1.4 ประเทศฟินแลนด์

ในการลดช่องว่างหรือข้อแตกต่างในการบริหารงานของประเทศ ฟินแลนด์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เสนอให้ผู้บริหารงานภาครัฐตั้งแต่ ผู้อำนวยการกองขึ้นไป ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่ง

ประเทศฟินแลนด์เน้นการป้องกันไม่ให้ข้าราชการละเมิดคุณธรรม และจริยธรรม มากกว่าการเฝ้าระวังรักษาเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้ว

5.1.5 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ปี 1992 (พ.ศ. 2535) The Office of Government Ethics ได้ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับของขวัญของกำนัล ผลประโยชน์ทับซ้อน ความ ลำเอียง การสรรหาบุคลากร การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ การทำกิจกรรมนอกเหนือ ตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

ในการลดช่องว่างหรือข้อแตกต่างในการบริหารงาน เพื่อให้การ บริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ จึงได้เพิ่มแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การจัดการฉ้อโกง จัดการทำโครงการสูญเปล่า โครงการที่บริหารผิดพลาด โดยดำเนินการ ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน และ Chief Financial Officers

ในวันแรกที่เข้ารับตำแหน่ง ประธานาธิบดีคลินตันได้แสดงการ ยอมรับมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมโดยลงนามในคำสั่งผู้บริหาร (Executive Order) เรื่อง Ethics Commitments ซึ่งคำสั่งดังกล่าวรวมไปถึงข้อจำกัดในการดำเนินกิจกรรม บางอย่าง เป็นเวลา 5 ปี หลังจากพ้นจากตำแหน่งด้วย

5.2 วิธีการเชื่อมโยงระบบคุณธรรมและจริยธรรมกับการบริหารงาน ภาครัฐทั้งหมด

ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ แนะนำว่า ควรริเริ่มใช้คุณธรรม และจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐโดยรวม กรอบของกฎหมายยังเป็นเครื่องมือที่มี

ความสำคัญ คุณธรรมและจริยธรรมเป็นบูรณาการของการบริหารงานภาครัฐกับการบริหารงานบุคคลอย่างไม่สามารถแยกกันได้

5.2.1 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ถือว่ามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เป็นกุญแจสำคัญในการปฏิบัติงาน สิ่งที่ควบคุมพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการมีอยู่ 2 อย่าง คือ กฎ กับแนวทางปฏิบัติ แต่ในบางสถานการณ์ การตัดสินใจสิ่งที่กระทำไปถูกต้องหรือไม่ ต้องได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน

การให้ความรู้ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ดำเนินการโดยผ่านการฝึกอบรมสัมมนา ประชุมเชิงปฏิบัติการ และหลักสูตรการเลื่อนระดับ ที่สำคัญที่สุดก็คือ การตรวจสอบการทำงานจากประชาชน เนื่องจากประเทศออสเตรเลียมีการประชาสัมพันธ์ เรื่องนี้อย่างกว้างขวาง

5.2.2 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ เชื่อว่าหลักการและค่านิยมของข้าราชการ ควรจะอยู่ที่การให้บริการประชาชน และควรอยู่ในจิตสำนึกของข้าราชการทุกคน นอกจากนั้น ยังกำหนดให้องค์กรของรัฐแยกประโยชน์สาธารณะออกจากประโยชน์ของเอกชน หรือประโยชน์ส่วนตัว

5.3 วิธีการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐให้ทันสมัย

ประเทศเม็กซิโกและประเทศโปรตุเกตุ ยังไม่มีการประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเหมือนประเทศที่กล่าวมาแล้ว เพิ่งจะริเริ่มให้มีเมื่อไม่นานมานี้

5.3.1 ประเทศเม็กซิโก

จากหลักฐานพบว่า ข้าราชการในประเทศเม็กซิโกขาดความรับผิดชอบและมีผลประโยชน์ทับซ้อน จึงมีโครงการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐให้ทันสมัยโดยเริ่มจากการปรับปรุงกฎหมาย แยกสิทธิและหน้าที่ควบคุม แนะนำ แก้ไข การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

5.3.2 ประเทศโปรตุเกตุ

ประเทศโปรตุเกตุมีโครงการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐให้ทันสมัยเช่นเดียวกัน เนื่องจากระบบราชการของประเทศโปรตุเกตุ เป็นระบบปิด มีสายการบังคับบัญชามาก ยึดมั่นในรูปแบบเดิมๆ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและสิ่งใหม่ๆ

ในการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม จึงกำหนดให้ข้าราชการทำงานอย่างมีระบบและมีมาตรฐาน แต่การกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและ

จริยธรรมของหน่วยงานต่างๆ ขาดการปรึกษาหารือระหว่างข้าราชการ และมักเป็นมาตรฐานๆ ที่กำหนดโดยผู้บังคับบัญชา

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ขณะนี้กระทรวงและกรมต่างๆ ได้ดำเนินไปแล้ว ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงาน ก.ค. เป็นผู้เร่งรัดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้ และปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งจังหวัดอุทัยธานี เป็นจังหวัดแรกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดทุกแห่งประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว อันนับต่อไปก็ต้องดูว่าจะสามารถปฏิบัติจริงได้มากน้อยเพียงใด



การส่งเสริมการจัดทำมาตรฐาน ทางคุณธรรม และจริยธรรมแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคล¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่สุด นับแต่การปฏิรูประบบราชการตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จากนั้น มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่เปลี่ยนแปลงมากเท่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากมีผลกระทบต่อผู้ที่ทำงานบริการประชาชนค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะมีผลต่อข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นอย่างมาก ผลกระทบโดยตรงได้แก่ รัฐธรรมนูญฯ ย้ำว่า การบริหารราชการแผ่นดินต้องเอาคนเป็นเป้าหมาย เดิมเรามองที่การส่งออก (Exports) มองที่ GDP (Gross Domestic Products) มองที่ Growth Rate รายได้ต่อหัว (Per Capita Incomes) ซึ่งถือเป็นตัวเลขบ่งชี้ที่สำคัญ แต่ปัจจุบันต้องวัดที่คน หมายถึง ผลการพัฒนาตามตัวเลขดังกล่าว

¹ เป็นหน่วยงานในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

คนมีความอยู่ดีกินดี มีความผาสุกมากขึ้นหรือไม่ ซึ่งบางท่านเรียกว่า GHP (Gross Happiness Products)

เมื่อรัฐธรรมนูญเน้นย้ำให้วัดที่คน ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะถือคนเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่จะให้บริการ นอกจากนั้น ในการบริหารราชการในส่วนของภาครัฐ ได้หันมาให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ หรือความพึงพอใจของประชาชนเพิ่มขึ้น แต่การบริการประชาชนของรัฐไม่อาจให้บริการแบบเอกชนได้ทั้งหมด เดิมภาครัฐให้ความสนใจกับผลผลิตหรืองานบริการประชาชน ต่อไปนี้จะเน้นความพึงพอใจของประชาชน วิธีการก็คือ ภาครัฐได้ปรับปรุงงานบริการ หรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกฎหมายลำดับรองลงไปก็ได้บัญญัติแนวทางให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 บัญญัติให้การบริหารราชการ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (1) บัญญัติให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ก่อนที่จะกล่าวถึงว่า คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างไร เราจะมองความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

หลักการแรก

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้หลักประโยชน์นิยม อันได้แก่ การกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ความสุขสูงสุด แก่ประชาชนจำนวนมากที่สุด โดยต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี การใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์

จะนำไปสู่ผลเสียขององค์กร และการกระทำความผิดของพนักงานเพียงคนเดียว อาจเสียชื่อไปทั้งองค์กรได้

หลักการที่สอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรับผิดชอบต่อสิทธิของประชาชน (People Right) โดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น การรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้อง หรือการมีส่วนร่วม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)

หลักการที่สาม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความผูกพันกับท้องถิ่นนั้นๆ และอยู่กับท้องถิ่นนั้นตลอดไป ในการดำเนินงานไม่สามารถคิดมูลค่าเป็นกำไรขาดทุนได้ และการให้บริการต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People – oriented)

หลักการที่สี่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ให้เป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ หรือความพึงพอใจของประชาชน

หลักการที่ห้า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการจัดทรัพยากรมนุษย์อย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มในอนาคต

จากหลักการดังกล่าว ประกอบกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้สอบถามความเห็นจากข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทั่วประเทศ แล้วนำมาประมวลเพื่อเสนอ ก.ถ. พิจารณากำหนดเป็นมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

ก.ถ. ได้มีประกาศ เรื่อง มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2546 เพื่อให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ใช้อัตนัยเป็นหลักการ และแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่องกำกับความประพฤติ ดังนี้

1. พึ่งดำรงตนให้ตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ และมีความรับผิดชอบ
2. พึ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผย โปร่งใส พร้อมให้ตรวจสอบ
3. พึ่งให้บริการด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็ว มีอัธยาศัยไมตรี โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
4. พึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างคุ้มค่า
5. พึ่งพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถ และตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ

หลังจากนั้น สำนักงาน ก.ก. ได้อบรมให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวแก่ท้องถิ่น จังหวัดทุกจังหวัด ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2548 สำนักงาน ก.ก. ได้ดำเนินการหลายรูปแบบเพื่อที่จะให้มีการจัดทำมาตรฐานฯ และมีการนำไปใช้มากขึ้น เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การส่งเสริม การติดตามผล การประชาสัมพันธ์ การลงไปในพื้นที่ เป็นต้น

ผลการดำเนินการ ได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การดำเนินการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตรฐานฯ ไปใช้ในการปฏิบัติงานอย่างยั่งยืน

- (1) ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้แก่ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบทั่วกัน
- (2) ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรม
- (3) ควรกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขหรือเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและการปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

2. การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเดียวกัน จัดทำมาตรฐานฯ เป็นจำนวนเพิ่มขึ้น

- (1) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมแล้ว ให้คำแนะนำช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดทำ

(2) ควรมีเครือข่ายการดำเนินการตามมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมเพื่อคอยให้คำแนะนำและปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการ โดยให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดเป็นแม่ข่าย

(3) ควรมีการจัดการศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการได้ตามมาตรฐานฯ

(4) ให้สำนักงาน ก.ถ. เร่งรัดหน่วยงานที่ยังไม่ได้จัดทำ ให้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานฯ

3. ดำเนินการติดตามประเมินผลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว ได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานฯ มากน้อยเพียงใด

- (1) สอบถามจากข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (2) จัดตู้รับฟังความคิดเห็น
- (3) แต่งตั้งคณะกรรมการในการติดตามประเมินผล
- (4) จัดทำแบบสอบถามประชาชน
- (5) เรื่องอื่นๆ เช่น จำนวนปัญหาข้อร้องเรียนลดลง ประชาชนมีความพึงพอใจสูงขึ้น เป็นต้น

ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว และมีหลายจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดทุกรูปแบบ ได้จัดทำและประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรม ครบ 100% แล้ว ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี ระนอง ตาก เชียงราย ส่วนที่เหลือ อยู่ในระหว่างดำเนินการ ในภาพรวมขณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมไปแล้ว 40% ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และสำนักงาน ก.ถ. จะได้เร่งรัดเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมให้ครบทุกแห่งต่อไป

๑ ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีอิสระมากกว่าของประเทศไทยจริงหรือ?

วิจารณ์ กุลชนะรัตน์¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา 283 บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้” ในขณะที่มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยใช้ระบอบการปกครองแบบราชอาณาจักรและเป็นระบบรัฐเดี่ยว ในขณะที่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องไม่กระทบกระเทือนมาตรา 1 การกำกับดูแลของรัฐต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีข้อโต้แย้งอยู่ตลอดเวลาว่า การเปรียบเทียบระหว่างระบบสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยวนั้น เป็นการวิเคราะห์ต่างระบบกัน ดังนั้นข้อสรุปหรือบทเรียนทางการเมืองการปกครองของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ จึงไม่มีสาระสำคัญที่สัมพันธ์กับปัญหาของรัฐเดี่ยวหรือถ้าจะมีก็ไม่น่าจะเป็นประโยชน์เอามาใช้ได้กับรัฐเดี่ยว แต่ข้อเท็จจริงก็คือ ถ้าพิจารณาในรายละเอียด โดยที่เราไม่ต้องกังวลกับข้อแตกต่างระหว่างรูปแบบของรัฐ ก็จะเห็นว่า ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายๆ กัน อย่างในกรณีของสหรัฐอเมริกากับไทย เช่น ปัญหาเรื่องการขาดการประสานงานกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งสหรัฐอเมริกาเรียกว่าปัญหาการแตกแยกของอำนาจ (fragmentation of powers) ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนว่าการให้บริการสาธารณะนั้นๆ เป็นอำนาจของใครกันแน่? หรือองค์กรของรัฐในระดับไหนมีอำนาจเข้ามาจัดการเพราะมีหลายองค์กรที่มีอำนาจซ้อนทับกันอยู่? และที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาเรื่องท้องถิ่นจะมีอิสระแค่ไหนภายใต้อธิปไตยของรัฐ? ล้วนแต่เป็นปัญหาร่วมกันทั้งของสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยวทั้งสิ้น บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาร่วมกันและหลักต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยเนื้อแท้ก็เป็นหลักอันเดียวกัน โดยจุดเน้นของบทความนี้อยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ ทั้งนี้ บทความนี้ต้องการพิสูจน์หักล้างสมมติฐานซึ่งมาจากความเชื่อที่แพร่หลายอยู่ทั่วไปสามประการ

ประการแรก เกี่ยวกับสมมติฐานที่ว่าระบบสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยวมีผลต่อการปกครองท้องถิ่น โดยระบบสหพันธรัฐจะมีการกระจายอำนาจมากกว่า บทความนี้ต้องการปฏิเสธสมมติฐานดังกล่าวว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐเดี่ยว หากแต่ขึ้นอยู่กับประเพณีการปกครองและความเป็นมาในประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศมากกว่า

ประการที่สอง เกี่ยวกับสมมติฐานที่ว่าหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในระบบสหพันธรัฐมีความแตกต่างกันจากรัฐเดี่ยว โดยที่ระบบสหพันธรัฐอำนาจอธิปไตยของรัฐถูกลดทอนลง และความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีอยู่มาก และความเป็นอิสระของท้องถิ่นนี้เองเป็นเครื่องพิสูจน์อำนาจอธิปไตยของประชาชน บทความนี้ต้องการพิสูจน์ว่าอำนาจอธิปไตยและความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่แยกแตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กันในเชิงเหตุผล

ประการที่สาม ปัญหาของสหพันธรัฐกับรัฐเดี่ยวในเรื่องการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน สิ่งที่ดำเนินการในระบบสหพันธรัฐไม่สามารถนำมาใช้ได้ในระบบรัฐเดี่ยว บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าปัญหาทั้งในสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยวมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากกว่า

ที่เข้าใจโดยทั่วไป และสิ่งที่ประสบความสำเร็จในรัฐหนึ่งก็สามารถนำไปใช้ได้ ในอีกรัฐหนึ่ง หากปัญหา มีสาเหตุที่ มาแบบเดียวกัน ไม่ว่ารัฐนั้นจะใช้ระบบใด

คนส่วนมาก มักจะเทียบเคียงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสหพันธ์กับมลรัฐ กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดโดยนัยสำคัญ เนื่องจากว่า รัฐบาลสหพันธ์ และมลรัฐต่างใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกัน ในขณะที่รัฐบาลกลางในรัฐเดียวเพียงผู้เดียวเท่านั้นที่ใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม เราสามารถเทียบเคียงความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่นกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเดี่ยวกับท้องถิ่น เพราะเป็นการเทียบเคียงการใช้ อำนาจขององค์อธิปัตย์กับทบทวนการเมือง ประเด็นนี้อธิบายโดยละเอียดจากหลัก Doctrine of Granted Powers และ Limited Powers

Granted Powers หรือ Enumerated Powers คือ “อำนาจที่ได้รับมอบมา” ซึ่งใช้บรรยายลักษณะอำนาจของรัฐบาลสหพันธ์ กล่าวคือแม้รัฐบาลของสหพันธรัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่ก็ได้อำนาจนั้นมาโดยความยินยอมของมลรัฐ เพราะฉะนั้น รัฐบาลของสหพันธรัฐไม่มีอำนาจนอกเหนือจากอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากสหพันธรัฐถือกำเนิดขึ้นจากมลรัฐ ในทางตรงกันข้าม อำนาจของมลรัฐเป็น “อำนาจที่ถูกจำกัดให้แคบลง” หรือ Limited Powers กล่าวคือ แต่เดิมมลรัฐมีอำนาจเต็มสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้ แต่ได้ยินยอมพร้อมใจ จำกัดอำนาจลงเพื่อมอบอำนาจบางส่วนให้สหพันธรัฐ ดังนั้น ในทางทฤษฎีมลรัฐจึงมีอำนาจดำเนินการใดๆ ก็ได้ตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญไม่จำกัดอำนาจไว้ เพราะข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญเป็นข้อกำหนดที่มาจำกัดอำนาจที่มลรัฐมีอยู่เดิมแล้ว ด้วยเหตุนี้แม้ว่าสหพันธรัฐมีอำนาจอธิปไตยเต็มเปี่ยมในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในเรื่องการปกครองภายในแล้ว มลรัฐมีอำนาจอธิปไตยมากกว่าสหพันธรัฐ อำนาจอธิปไตยของมลรัฐนี้ แสดงออกโดยการมีสถานะนิติบัญญัติของมลรัฐ ในจุดนี้ ฟังสังเกตว่าท้องถิ่นมิได้มีอำนาจอธิปไตยถึงแม้ท้องถิ่นจะมีสภาท้องถิ่น แต่สภาท้องถิ่นมิใช่สถานะนิติบัญญัติ เนื่องจากข้อบังคับของท้องถิ่นต้องออกตามกฎหมายที่มลรัฐกำหนด และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ

นักวิชาการไทยได้ตั้งข้อสังเกตว่าประเทศที่ใช้การปกครองแบบรัฐเดี่ยว มีความนิยมที่จะมีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐ ต่างจากการปกครองประเทศที่ใช้ระบบสหพันธรัฐ ที่มักจะมียกข้อยกเว้นอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐมากกว่า

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ² ข้อสังเกตดังกล่าวเป็นจริง ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วว่า มลรัฐถืออำนาจอธิปไตยแบบจำกัดในเรื่องของการปกครองภายในประเทศแล้ว มลรัฐมีอำนาจ เจกเช่นเดียวกับอำนาจของรัฐเดี่ยวเพราะเป็นอำนาจพื้นฐานเหมือนกัน และแท้ที่จริงแล้วรัฐเดี่ยว ก็คือ ที่รวมของอำนาจทั้งที่เป็นของรัฐบาลสหพันธรัฐและมลรัฐรวมกัน นั่นเอง

ในจุดนี้เอง เมื่อมองจากแง่มุมเฉพาะอธิปไตยภายในรัฐแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐเดี่ยวกับท้องถิ่น จึงมีความคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่น ลักษณะ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นตัวสะท้อนความเป็นอิสระของท้องถิ่น คำถามที่ว่าท้องถิ่นควรมี อิสระเพียงใดนั้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถอธิบายได้โดยหลัก 2 ประการ คือ หลัก Dillon's Rule และ หลัก Home Rule

หลัก Dillon's Rule กำเนิดมาจากท่าน Dillon ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงของ มลรัฐไอโอโฮ ทัศนคติของผู้พิพากษา Dillon นี้เป็นทัศนคติที่สนับสนุนอำนาจอธิปไตยของรัฐ เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น ท่าน Dillon ได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาคดี City of Clinton v Cedar Rapids and Missouri River Railroad Co. เมื่อปี 1868 ว่า :

“ทัศนคติที่ถูกต้องต้องเป็นเช่นนี้ : องค์กรเทศบาลถือกำเนิดขึ้นมา และมีอำนาจ และทราสิทธิได้ก็แต่โดยอาศัยองค์กฤษฎบัญญัติ (แห่งรัฐ) องค์กฤษฎบัญญัตินั้นให้ลมหายใจแห่ง ชีวิตกับองค์กรเทศบาล ลมหายใจซึ่งหากไม่มีเสียแล้ว เทศบาลก็มิอยู่มิได้ เมื่อองค์กฤษฎบัญญัติ สร้างเทศบาลขึ้นมาได้ ก็ล้มมันเสียได้เช่นกัน และหากว่ามันถูกล้มได้แล้ว มันก็ย่อมจะถูกกลดทอน อำนาจหรือควบคุมได้นั่นเอง”³

จะเห็นว่า Dillon ใช้คำว่าองค์กฤษฎบัญญัตินี้กับการณ์ของมลรัฐเท่านั้น จึงเป็น ความเข้าใจผิดอย่างยิ่งในกรณีประเทศไทย เมื่อมีผู้กล่าวเทียบเคียงว่าสภาท้องถิ่นก็เหมือนกับ สภานิติบัญญัติ ในรัฐหนึ่งๆ องค์กฤษฎบัญญัตินี้ได้เพียงองค์กรเดียว องค์กรที่เหลือแม้จะทำ หน้าที่ออกกฎหมายหรือข้อบังคับ ก็ไม่มีสถานะเป็นองค์กฤษฎบัญญัติในความหมายของรัฐอธิปไตย เพราะองค์กรเหล่านั้นได้อำนาจมาก็แต่โดยองค์กฤษฎบัญญัติของรัฐให้อำนาจ ทฤษฎีรัฐอธิปไตย

² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และอื่นๆ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พ.ศ. 2546, หน้า 259.

³ Quoted in Dennis L. Dresang and James J. Gosling, *Politics and Policy in American States and Communities* (New York: Pearson Education, Inc., 2004), p. 155.

ของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ เป็นทฤษฎีที่สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายของสำนัก Positive Law ที่ว่า รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย

นอกจากการมองว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตทางกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติของรัฐแล้ว ท่านผู้พิพากษา Dillon ยังได้วางหลักเกณฑ์เรื่องขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสหรัฐอเมริกาไว้ ในคำพิพากษาคดี Clark v City of Des Moines เมื่อปี 1865 กล่าวคือ จะดูว่าอำนาจใดเป็นอำนาจของท้องถิ่นต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ :

- (1) ต้องเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง หรือ
- (2) เป็นอำนาจโดยปริยายที่อาศัยเหตุผลของอำนาจที่ได้บัญญัติไว้โดยแจ้งชัดนั้น หรือ
- (3) เป็นอำนาจที่เป็นสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น⁴

กฎของ Dillon นี้ ตรงกับหลัก *Ultra Vires* กล่าวคือ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นทบวงการเมือง (Political Subdivision) อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำนั้นเรียกว่า *Ultra Vires* (ใช้อำนาจเกินขอบเขต)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังที่ตั้งข้อสังเกตไว้ในตอนแรก แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐฯ ได้ชี้ขาดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในคดี *Atkin v Kansas* เมื่อปี 1903 ซึ่งตรงตามหลัก *Ultra Vires* และกฎ Dillon ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทบวงการเมืองที่ถือกำเนิดจากรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อรัฐจะได้ใช้อำนาจได้ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัด หรือโดย

⁴ See details in Jesse J. Richardson, Meghan Zimmerman Gough and Robert Puetes, “*Is Home Rule the answer? : Clarifying the Influence of Dillon’s Rule on Growth Management*,” in A Discussion Paper Prepared for the Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, January 2003, p. 8. <http://www.brookings.edu/es/urban/publications/dillonrule.pdf>

ปริยาย ตามอำนาจที่ได้รับมอบมา ดังนั้น จึงอาจถูกจำกัดหรือขยาย หรือจะถูกยกเลิกเสียก็ได้ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ขององค์กรนิติบัญญัติของรัฐ เพียงแต่หากรัฐจะทำเช่นนั้นจริงต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน⁵

ทัศนะของผู้พิพากษา Dillon นั้น ยังสะท้อนทัศนะที่ปรากฏในทฤษฎีการเมืองยุคใหม่ที่ถือกำเนิดในยุโรปในศตวรรษที่ 16 – 17 ไม่ว่าจะเป็นจอห์น ล็อก, จอห์น สจ๊วต มิลล์, หรือ ฌ็อง-ฌัก รูสโซ ซึ่งส่วนใหญ่จะเห็นว่าอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้แสดงออกผ่านองค์กรนิติบัญญัติของรัฐหรือรัฐสภา องค์กรอื่นๆ จึงมีสถานะเป็นองค์กรที่เกิดมาจากองค์กรนิติบัญญัติของรัฐ องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมามีภายใต้เขตอธิปไตยของรัฐจึงเป็นองค์กรใต้บังคับบัญชา (Subordinate Organ) ขององค์กรรัฐอีกทีหนึ่ง

กฎของ Dillon นี้เอง ที่เป็นเรื่องสะท้อนว่าในทางทฤษฎีแล้ว ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในอเมริกามีข้อจำกัดกว่าภาพที่เรารับรู้มาก และหากพิจารณาให้ดีแล้วก็จะเห็นว่าตรรกะของ Dillon ไม่ได้แตกต่างอย่างใดกับทฤษฎีรัฐธำมรงค์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในฝ่ายเสรีนิยมเองก็มีข้อโต้แย้งระหว่างมิลล์กับมองเตสกีเออ มิลล์ ซึ่งมีแนวความคิดสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้ความเห็นว่า ท้องถิ่นอาจมีสายตาคำจำกัดมองเพียงผลประโยชน์แคบๆ และอาจกระทำการอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพได้ ในขณะที่มองเตสกีเออเห็นแย้งว่าท้องถิ่นนี้เองที่เป็นตัวคอยทัดทานอำนาจรัฐไม่ให้ถูกใช้ไปจนเกินขอบเขต ความคิดของทั้งมิลล์และมองเตสกีเออ ต่างสะท้อนข้อโต้แย้งอันเป็นสากลเรื่องการปกครองท้องถิ่น

ข้อโต้แย้งต่อกฎ Dillon ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเกิดจากสภาพปัญหาที่ว่ามลรัฐในบางครั้งออกกฎหมายเฉพาะเรื่องมาใช้เฉพาะกับบางท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น ออกกฎหมายมาจำกัดจำนวนที่นั่งในสภา County บางแห่งเป็นกรณีพิเศษ หรือการผนวกยุบรวมหมู่บ้านตามอำเภอใจ ปรากฏการณ์ดังกล่าวผลักดันให้เกิดความพยายามในการจำกัดอำนาจองค์กรนิติบัญญัติลง เช่น รัฐธรรมนูญมลรัฐวิสคอนซินกำหนดให้การออกรัฐบัญญัติต้องเป็นการทั่วไปโดยใช้คำว่า เมืองทุกเมืองหรือหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ

ความคิดในเรื่องอำนาจของท้องถิ่นซึ่งแย้งกับกฎของ Dillon ได้ก่อเป็นขบวนการที่ชัดเจนในปี 1921 เมื่อสันนิบาตเทศบาลสหรัฐฯ (National Municipal Leagues) ได้เสนอ

⁵ Richardson et al, *ibid.*, p. 3.

ต้นแบบที่เรียกว่า *Imperium in Imperio* หรือ รัฐเล็กในรัฐใหญ่ ซึ่งหมายถึงการบัญญัติอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งจะเป็นการแยกขอบเขตอำนาจระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยให้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ถูกวิจารณ์ว่าไม่ยืดหยุ่น และไม่สามารถปฏิบัติได้⁶ แนวความคิดนี้มีรากฐานมาจากผู้พิพากษา Thomas M. Cooley ซึ่งมีความเห็นแย้งกับ Dillon ว่าท้องถิ่นมีสิทธิบางอย่างที่เป็นสาระสำคัญซึ่งไม่อาจถูกจำกัดโดยอำนาจรัฐ ซึ่งสิทธิดังกล่าว คล้ายๆ กับสิทธิมนุษยชนต้องมีการบัญญัติคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งคล้ายๆ กับ มาตรา 281 และ 283 ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน แนวคิดดังกล่าวถือเป็นที่มาของหลัก Home Rule

อย่างไรก็ตาม หลัก Home Rule นั้นมีความหมายกว้างซึ่งครอบคลุมทั้ง *Imperium in Imperio* (รัฐเล็กในรัฐใหญ่) และ Devolution of Powers (หลักการถ่ายโอนอำนาจ/กระจายอำนาจ) ซึ่งแนวความคิดการกระจายอำนาจนี้ มีรากฐานมาจากแนวคิด Dean Jefferson Fordham ซึ่งสมาคมเทศบาลอเมริกันในขณะนั้น (1953) ได้จัดจ้างให้ศึกษาเรื่องแนวทางการใช้อำนาจดุลพินิจของท้องถิ่น ซึ่งความเห็นของ Fordham นั้นอยู่ตรงกลางระหว่างกฎ Dillon และ *Imperium in Imperio* เนื่องจาก Fordham เห็นว่าที่จริงแล้วกิจการของท้องถิ่นไม่สามารถแยกขาดจากกิจการของรัฐได้ และอำนาจที่ให้แก่ท้องถิ่นในฐานะทบวงการเมืองเพื่อการดำเนินการตามหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นยังคงเป็นอำนาจของรัฐ⁷

เพราะฉะนั้น Fordham จึงได้เสนอแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่น ซึ่งเรียกตามตัวอักษรภาษาอังกฤษว่า “การถ่ายโอนอำนาจ” (Devolution of Powers Approach)⁸ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ยังคงยึดถือกฎ Dillon เป็นหลักอยู่ในแง่ที่ว่าองค์กรนิติบัญญัติแห่งรัฐมีอำนาจสูงสุดเหนือท้องถิ่น แต่มีข้อแตกต่างจากกฎ Dillon ในแง่ที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการดำเนินกิจการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบอย่างกว้างๆ กล่าวคือ กฎหมายของมลรัฐที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้กว้างๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ สามารถริเริ่มกิจกรรมหรือดำเนินการต่างๆ ภายใต้กรอบ

⁶ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measuring Local Discretionary Authority* (M-131), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, November 1981, p. 19.

⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁸ ผู้เขียนมีความเห็นว่าหลักของ Fordham นี้ ถ้าแปลตามเจตนารมณ์แล้ว จะตรงกับหลักการกระจายอำนาจนั่นเอง

กฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งนับตั้งแต่ปี 1953 เป็นต้นมา มลรัฐส่วนใหญ่ต่างก็ใช้แนวทางนี้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ เราจึงได้เห็นการทยอยการบัญญัติอำนาจดุลพินิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Discretionary Authority) หรือ หลัก Home Rule ไว้ในรัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา⁹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจเช่นนี้ก็ไม่ได้ใช้เกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายที่มลรัฐออกมากำหนดท้องถิ่น อาทิเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายการบริหารงานภาครัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการคลัง และการบริหารงานบุคคล ปริมาณกฎหมายที่มลรัฐออกมากำหนดกรอบการบริหารงานของท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันออกไป ตัวอย่างในปี 1990 เช่น มลรัฐโอไฮโอมีกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 113 ฉบับ ในขณะที่เวอร์มอนต์มีเพียง 47 ฉบับ รัฐใหญ่อย่างเช่น เท็กซัส หรือ แคลิฟอร์เนียมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 80 ฉบับ และ 95 ฉบับ ตามลำดับ รัฐเล็กอย่างเช่น ไวยอมมิ่งหรือมอนทานากลับมีกฎหมายในเรื่องเดียวกันถึง 103 ฉบับ และ 112 ฉบับ ตามลำดับ¹⁰

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในข้อเท็จจริง จะเกิดคำถามว่าแม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดกรอบความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ ในทางปฏิบัติเราจะรู้ได้อย่างไรว่าท้องถิ่นมีอิสระหรือจะวัดอำนาจดุลพินิจของท้องถิ่นว่ามากน้อยแค่ไหนได้อย่างไร โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงปริมาณกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับกับการบริหารงานท้องถิ่นดังที่กล่าวมาแล้ว

ศาสตราจารย์ Ross Stephens ชี้ให้เห็นว่ามีองค์ประกอบ 3 ประการที่เป็นเครื่องชี้วัดความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งก็คือ (1) สถานะความรับผิดชอบทางการเงิน โดยดูว่ามลรัฐหรือท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายในการจัดให้มีบริการสาธารณะ (2) ดูว่าหน่วยการปกครองระดับใดที่ดำเนินการให้ บริการสาธารณะที่สำคัญๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข ตำรวจ เป็นต้น (3) ดูที่จำนวนบุคลากร ซึ่งหมายถึง การเปรียบเทียบจำนวนคนต่อบริการหนึ่งๆ ในแต่ละระดับการ

⁹ Ibid., p. 20.

¹⁰ See the figure of the laws (which govern local government) in force and discussions of its variation in different states in Advisory Commission on Intergovernmental Relations, **States Law Governing Local government Structure and Administration** (M-186), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, March 1993, p. 8.

ปกครอง¹¹ หรืออาจกล่าวอย่างง่าย ๆ ได้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นต้องดูกันที่โครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ การเงินและการบริหารงานบุคคล

แนวความคิดแบบศาสตราจารย์ Ross Stephens ในการวัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นยังปรากฏในรายงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาของสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations—ACIR) ซึ่งเห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นดูที่ความสามารถในการใช้อำนาจดุลพินิจ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้าง หมายถึงความสามารถในการกำหนดรูปแบบและการจัดองค์กรภายในของตนเอง ตัวอย่างเช่น ศาลในมลรัฐลุยเซียนาพิพากษาว่าเคาน์ตีที่ปกครองโดยหลัก Home Rule สามารถจัดตั้งกองบริการเยาวชนได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายออกมารับรองจากสภานิติบัญญัติมลรัฐ หรือกรณีศาลสูงมลรัฐเพนซิลเวเนีย ตัดสินว่าเทศบาลมีอิสระสามารถกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีให้เหลือ 2 ปี ได้ ภายใต้อำนาจ Home Rule¹² อย่างไรก็ตาม ศาลสูงของมลรัฐวิสคอนซินในปี 1989 เห็นว่าการพยายามรวมเอากองดับเพลิงและกองตำรวจเข้าด้วยกันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐที่บัญญัติให้หน้าที่ดังกล่าวต้องแยกออกจากกัน¹³

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยจะเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นภายใต้หลัก Home Rule ของสหรัฐอเมริกามีอิสระมากกว่าในแง่ของความสามารถในการกำหนดวาระของผู้บริหารเอง แต่ในแง่การจัดองค์กรภายในก็มีความเป็นอิสระคล้าย ๆ กัน เพียงแต่ว่าในเรื่องการขึ้นมามีอำนาจของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น (เช่น จะใช้แบบรัฐสภาหรือประธานาธิบดี) ถูกกำหนดให้อยู่ในรูปแบบเดียวกันในพระราชบัญญัติ ในขณะที่หน่วยปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาในรัฐที่ใช้หลัก Home Rule สามารถกำหนดรูปแบบได้เองจึงมีความหลากหลายกว่า

¹¹ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measuring Local Discretionary Authority* (M-131), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, November 1981, p. 24.

¹² Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Local Government Autonomy: Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification* (A-127), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, October 1993, p. 53.

¹³ Ibid., p. 58.

2. ด้านภารกิจหน้าที่ หมายถึงการกำหนดหน้าที่ที่จะปฏิบัติได้ด้วยตนเอง สำหรับในเรื่องการกำหนดหน้าที่นี้ ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่าในระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา หน่วยการปกครองที่เหนือกว่า เช่น มลรัฐหรือสหพันธรัฐจะมีอำนาจประการหนึ่งที่เรียกว่า Preemption (อำนาจใหญ่ยกเลิกอำนาจเล็ก) ซึ่งเป็นอำนาจที่หน่วยการปกครองที่เหนือกว่าจะออกกฎหมายยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองที่ต่ำกว่า ตัวอย่างเช่น ศาลสูงแห่งมลรัฐโคโรลาโด ให้ความเห็นว่าแม้เรื่องของการควบคุมป้ายโฆษณาในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งของมลรัฐและท้องถิ่น ซึ่งแม้จะเป็นท้องถิ่นที่ก่อตั้งโดยหลัก Home Rule ก็ตาม (ดังที่กล่าวแล้วว่าท้องถิ่นที่ก่อตั้งโดยหลัก Home Rule ย่อมมีอิสระในการออกข้อบัญญัติบังคับใช้ในพื้นที่ของตนเองโดยไม่ต้องมีกฎหมายระดับ พรบ. ให้อำนาจไว้) กฎหมายของมลรัฐในเรื่องเดียวกันดังกล่าวยังคงมีสถานะเหนือกว่าข้อบังคับท้องถิ่น¹⁴ หรือรัฐธรรมนูญมลรัฐออลิกันตีว่า เคาน์ตี นคร เมือง หรือชุมชนเมือง สามารถออกข้อบังคับและบังคับใช้ข้อบังคับที่เกี่ยวกับตำรวจ ท้องถิ่น การสุขาภิบาล หรืออื่นๆ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับเหล่านั้นต้องไม่ขัดกับกฎหมายหลักของรัฐ¹⁵ หรือรัฐธรรมนูญมลรัฐอิลลินอยส์บัญญัติว่า หน่วยการปกครองที่จัดตั้งโดยหลัก Home Rule อาจใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกับมลรัฐได้ตราบเท่าที่สภาแห่งมลรัฐไม่ได้ออกกฎหมาย มาห้ามไว้เป็นการเฉพาะหรือกำหนดว่ากิจการนั้นๆ เป็นอำนาจสิทธิขาดของมลรัฐ¹⁶

จะเห็นว่าในด้านการกิจหน้าที่ แม้จะมีอิสระกว่าของไทยในแง่ที่ไม่ต้องมีพระราชบัญญัติมาให้อำนาจไว้ แต่เมื่อมีการขัดกันระหว่างข้อบังคับของท้องถิ่นและกฎหมายของรัฐ กฎหมายของรัฐย่อมมีสถานะเหนือกว่า

3. ด้านการคลัง หมายถึง ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ การกຸ້ย้มและการใช้จ่าย ความอิสระทางด้านการคลังซึ่งเป็นที่ถกเถียงมากประการหนึ่ง ก็คือเรื่อง Mandates ซึ่งหมายถึงภารกิจหรือโครงการที่ส่วนกลางกำหนดให้ท้องถิ่นทำ แต่เดิมมลรัฐเพียงแต่กำหนดภารกิจให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติเอง แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญมลรัฐต่างๆ กำหนดให้มลรัฐต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วย ตัวอย่างเช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายหากกำหนดโครงการให้ท้องถิ่นทำ ยกเว้นในกรณีที่ (1) ท้องถิ่นขอโครงการนั้นเอง (2) เรื่องของอาชญากรรม; (3) โครงการนั้นกำหนดให้ท้องถิ่นทำก่อนปี 1975 อย่างไรก็ตามประเด็นที่ว่า

¹⁴ Ibid., p. 54.

¹⁵ Ibid., p. 54.

¹⁶ Ibid., p. 54.

ภารกิจที่รัฐกำหนดอะไรเข้าข่าย Mandates หรือไม่นั้นก็มีความเห็นต่าง ๆ กันไป โครงการที่จะเข้าข่าย Mandates นี้ ต้องเป็นโครงการที่เป็นกรปฏิบัติกรตามภารกิจที่เป็นของรัฐบาล หรือเป็นภารกิจที่กำหนดเป็นพิเศษให้กับท้องถิ่น ดังนั้นศาลสูงแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียจึงให้ความเห็นว่า กฎหมายที่กำหนดให้เพิ่มสิทธิประโยชน์เรื่องค่าชดเชย ของลูกจ้างซึ่งมีผลทั้งต่อภาครัฐและเอกชน มลรัฐไม่ต้องสนับสนุนงบประมาณให้ท้องถิ่น เพราะไม่เข้าข่าย Mandates ¹⁷

4. ด้านบุคลากร หมายถึง การกำหนดจำนวนรูปแบบและเงื่อนไขการจ้างงาน แก่ลูกจ้าง ตัวอย่างเช่น กรณีรัฐวิสคอนซินกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำหรับพนักงานดับเพลิงของเมืองมิลวอกกี ถือเป็นการละเมิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในขณะที่ศาลสูงมลรัฐมอนทานาในปี 1985 เห็นว่ากฎหมายของมลรัฐที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไม่ถือเป็นการละเมิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น หรือกรณีของมลรัฐยูทาห์ ในปี 1988 ที่ศาลสูงตัดสินว่ากฎหมายของรัฐที่กำหนดให้เทศบาลต้องเข้าร่วมในระบบเกษียณอายุของรัฐ ไม่เป็นการละเมิดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม สำหรับมลรัฐโอไฮโอ ศาลสูงตัดสินในปี 1986 ว่าหน่วยงานรัฐไม่มีอำนาจสอบสวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของเมืองเนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับมลรัฐ เป็นการละเมิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น ¹⁸

จะเห็นว่าตัวอย่างวิวัฒนาการหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาข้างต้น ได้หักล้างสมมติฐานทั้งสามประการที่กล่าวไว้ในตอนต้นบทความ

ประการแรก สมมติฐานที่เกี่ยวกับความเชื่อว่าท้องถิ่นในสหพันธรัฐเป็นอิสระมากกว่าท้องถิ่นในรัฐเดียวนั้น จะเห็นจากตัวอย่างว่าสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 19 ซึ่งกฎของ Dillon เป็นที่แพร่หลายว่าท้องถิ่นถูกกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากมลรัฐ และถึงแม้ในปลายศตวรรษที่ 20 ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระมากขึ้น และในบางแง่มมมีอิสระมากกว่าท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวอย่างประเทศไทยก็จริง แต่การที่ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐเดี่ยว เนื่องจากสหรัฐอเมริกาใช้ระบบสหพันธรัฐมาตั้งแต่แรกเริ่ม การที่ท้องถิ่นได้วิวัฒนาการเรื่อยมาจนมีความเป็นอิสระนี้ เกิดจากการต่อสู้ในทางความคิดซึ่งเป็นผลมาจาก

¹⁷ Ibid., p. 56.

¹⁸ Ibid., p. 57.

วิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ และความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ สังคม ที่ทำให้การบริหารงานแผ่นดินต้องปรับเปลี่ยนไป

ประการที่สอง สำหรับสมมติฐานที่ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นเป็นเครื่องพิสูจน์ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนโดยแท้จริง สมมติฐานนี้ก็ไม่ต้องสงสัยกัน เนื่องจากว่า ทฤษฎีเรื่องอำนาจอธิปไตยและความเป็นอิสระของท้องถิ่น เป็นแนวคิดต่างระดับกันในระบบสหพันธรัฐ ทั้งสหพันธ์และมลรัฐต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกัน สหพันธรัฐมีอำนาจอธิปไตยในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่มลรัฐมีอำนาจปกครองเต็มเปี่ยมเหนือกิจการภายในสำหรับรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหมด ถ้าจะถามว่าอะไรที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงอำนาจอธิปไตยดังที่กล่าวมาแล้ว คำตอบก็คือสถานิติบัญญัติ (ของทั้งมลรัฐและสหพันธ์และรัฐเดี่ยว) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป สำหรับสภาท้องถิ่นนั้นไม่ถือว่าใช้อำนาจอธิปไตย เนื่องจากได้รับมอบอำนาจเป็นการเฉพาะมาจากสถานิติบัญญัติอีกทีหนึ่ง ฉะนั้นเมื่อพูดถึงท้องถิ่นจึงต้องใช้คำว่าความเป็นอิสระไม่ใช่คำว่าอำนาจอธิปไตย

ประการที่สาม สำหรับสมมติฐานเรื่องปัญหาการปกครองท้องถิ่นในสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยวมีความแตกต่างกัน ที่จริงแล้วกรณีของสหรัฐอเมริกามีปัญหาคล้ายคลึงกับไทย เช่น ปัญหาท้องถิ่นไม่ร่วมมือกัน หรือปัญหาท้องถิ่นมีขนาดเล็กเกินไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดแนวทางการแก้ปัญหาที่คล้ายๆ กันอีก เช่น การพยายามแก้ปัญหาโดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขโดยให้ทำข้อตกลงเพื่อทำกิจการร่วมกัน และในปัจจุบันในสหรัฐอเมริกาแนวคิดในการเพิ่มชั้นการปกครองเข้าไป ซึ่งเป็นจุดเชื่อมระหว่างมลรัฐและหน่วยการปกครองระดับเทศบาลหรือเมือง โดยมีแนวคิดให้ทำเป็น Regionalization (บางแห่งมุกก็คล้ายๆ กับ อบจ.)

เพราะฉะนั้น หากเราศึกษาในรายละเอียด หลักการและแนวทางในการแก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาปรับใช้ได้หลายกรณี อย่างเช่นหลัก Home Rule และกฎ Dillon สามารถช่วยอธิบายรัฐธรรมนูญมาตรา 281 และ 283 ให้กระจ่างขึ้น ทำให้เรามองเห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและรัฐได้ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในปัญหาที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และสามารถกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการปกครองมากขึ้น

การกระจายอำนาจทางการคลัง

วิสากร สระทองคำ¹

การกระจายอำนาจทางการคลัง มีเรื่องสำคัญที่เปรียบเสมือนเสาหลัก 4 เสา คือรายได้ รายจ่าย การอุดหนุน และการกู้ยืม บทความที่น่าเสนอต่อไปนี้จะไล่ละวั่นที่จะกล่าวถึงเรื่องรายได้ สัดส่วนภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะกล่าวถึงเฉพาะ 3 เสาหลักที่เหลือเท่านั้นเพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจกับคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจและกระจายอำนาจ เพื่อให้มีแนวความคิดตรงกันเสียก่อน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเนื้อหาของการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายจ่าย ดังนี้

1. Decentralization

หมายถึง การให้อำนาจแก่ประชาชนโดยการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณให้แก่ประชาชนโดยตรงหรือการจัดสรรงบประมาณผ่านองค์กรการพัฒนาภาคเอกชน (NGO) ต่างๆ ไม่เป็นการกระจายอำนาจ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

2. Deconcentration

หมายถึง การมอบอำนาจตัดสินใจของหน่วยงานส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางซึ่งได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค

3. Delegation

หมายถึง การมอบอำนาจการตัดสินใจเรื่องงบประมาณให้แก่หน่วยงานกึ่งอิสระของภาครัฐ หรือองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (NGO) ซึ่งรับผิดชอบต่อส่วนกลาง

¹ ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาระบบงบประมาณและมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 2 สำนักงบประมาณ

4. Devolution

หมายถึง การมอบอำนาจการจัดการงบประมาณให้หน่วยงานท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจทั้งหมดตามที่กฎหมายกำหนด

การกระจายอำนาจทางการคลัง ในที่นี้จึงหมายถึงการให้อำนาจการจัดการคลังแก่องค์กรท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งอำนาจดังกล่าวมีหลายมิติทั้งในเรื่องรายได้ รายจ่าย การอุดหนุน และการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังที่เหมาะสมต้องดำเนินการภายหลังจากการที่มีการกำหนดความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ระดับต่างๆ อย่างชัดเจนแล้ว เพื่อให้การคลังท้องถิ่นสามารถกำหนดรายได้ ภาษีและเงินอุดหนุน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับการดำเนินการภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย

หลักการในการกำหนดรายจ่าย

1. **การกำหนดผู้จ่าย** คือ การพิจารณาว่ารายจ่ายใดควรเป็นรายจ่ายภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งมีความแตกต่างกันในการจัดหาสินค้าหรือบริการ กล่าวคือ ภาคเอกชนจะจัดหาสินค้าที่มีลักษณะที่สามารถกำหนดไม่ให้ผู้ไม่ได้จ่ายใช้สินค้าบริการได้ มีการแข่งขันในการบริโภค ไม่ลดต้นทุนหน่วยสุดท้าย เนื่องจากจะทำให้ขาดทุนในขณะที่สินค้าหรือบริการภาครัฐจะไม่มีผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ได้ และไม่สามารถห้ามผู้ที่ไม่ได้ซื้อหามาใช้ประโยชน์ นอกจากสินค้าบริการที่สาธารณะที่จะห้ามผู้ไม่ได้จ่ายค่าบริการเข้าใช้ประโยชน์ บทบาทภาครัฐควรจำกัดอยู่เฉพาะภารกิจบริการที่ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐบาลจะเข้าแทรกแซงเพื่อป้องกันความล้มเหลวของระบบตลาดเท่านั้น

2. **การกำหนดภารกิจของรายจ่าย** เป็นการกำหนดว่าภารกิจใดรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ และภารกิจใดควรให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งต้องดำเนินการกำหนดภารกิจให้ชัดเจนก่อนกำหนดรายจ่าย อย่างไรก็ตาม ไม่มีวิธีการที่ดีที่สุดในการตัดสินใจว่ารัฐบาลท้องถิ่นควรรับผิดชอบภารกิจอะไรโดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาจากประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 การตอบสนองต่อยุทธศาสตร์เป้าหมายในการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกำหนด

2.2 ประสิทธิภาพการให้บริการของรัฐบาล คือ การตอบสนองความต้องการของผู้เสียภาษี บริการของรัฐจะต้องจัดที่รัฐบาลระดับล่างสุดที่มีขีดความสามารถ

ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการกำหนดเขตผู้ได้รับประโยชน์จากบริการ (benefit area) โดยคำนึงถึงขนาดที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจด้วย (economies of scale) เช่น การควบคุมจราจรทางอากาศเหมาะสมทั้งประเทศ การมอบภารกิจรับผิดชอบสูงเกินไปให้หน่วยงานเล็กๆ จะทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิผล เช่น การกำหนดให้โรงพยาบาลขนาดใหญ่ให้บริการทั้งภูมิภาคอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ จึงต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการให้บริการ ตลอดจนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วย

2.3 การรักษาเสถียรภาพและการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง รายจ่ายเพื่อดำเนินการในเรื่องความเสมอภาคหรือเพื่อกระจายรายได้ เช่น การประกันสังคม การเคหะเพื่อผู้มีรายได้น้อย ควรเป็นภาระของรัฐบาลกลาง โดยท้องถิ่นหรือภูมิภาคไม่สามารถรับภาระดังกล่าวได้ เนื่องจากต้องตอบสนองประชากรนอกเขตพื้นที่รับผิดชอบซึ่งจะทำให้ต้องเก็บภาษีประชากรในเขตพื้นที่เพิ่มขึ้น

2.4 การกำหนดภารกิจร่วมกัน เนื่องจากการกำหนดภารกิจให้หน่วยใดเพียงหน่วยเดียวไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุด เช่น การจัดการศึกษาหรือบริการสาธารณสุขพื้นฐานอาจเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากพื้นที่รับประโยชน์ ในขณะเดียวกันหากพิจารณาในเรื่องการกระจายรายได้และสวัสดิการสังคมอาจพบว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางด้วย ดังนั้น การกำหนดที่เหมาะสมควรดูเรื่องค่าใช้จ่าย และเทคโนโลยี ตลอดจนความพึงพอใจของผู้รับบริการด้วย

อย่างไรก็ตาม การกำหนดภารกิจของรายจ่ายต้องมีความชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพการให้บริการ นอกจากนั้นหากไม่สามารถกำหนดภารกิจรายจ่ายได้ชัดเจน จะทำให้ไม่สามารถกำหนดรายได้ภาษีท้องถิ่นได้ รวมถึงการกำหนดเงินอุดหนุนด้วย การกำหนดภารกิจของรายจ่ายของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศดังปรากฏในผลสำรวจต่อไปนี้

ผลสำรวจการกำหนดภารกิจของรายจ่ายในประเทศต่าง ๆ

ร้อยละ : สัดส่วนของประเทศ

ภารกิจ	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น	ร่วมกัน
การค้าต่างประเทศ	0.77	0.09	0.14
ตรวจคนเข้าเมือง	0.81	0.05	0.14
กลาโหม	0.95	0.02	0.02

ภารกิจ	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น	ร่วมกัน
จัดระเบียบสังคมและความมั่นคง	0.18	0.07	0.12
ยุติธรรม	0.79	0.05	0.17
เงินตรา (Currency)	0.95	0.03	0.03
ตลาดเงิน/รายธนาคาร	0.90	0.03	0.08
ตลาดแรงงาน	0.85	0.03	0.12
พลังงาน	0.54	0.22	0.24
คมนาคมโครงสร้างพื้นฐาน	0.35	0.22	0.43
บำเหน็จบำนาญ	0.82	0.00	0.18
ประกันการว่างงาน	0.83	0.03	0.14
ประกันสังคม	0.36	0.29	0.36
สาธารณสุข	0.33	0.14	0.52
วัฒนธรรม	0.26	0.20	0.54
วิจัยวิทยาศาสตร์	0.71	0.03	0.26
ก่อนมัธยม	0.61	0.22	0.17
ประถมและมัธยม	0.29	0.51	0.20
ตำรวจ เทศบาล	0.38	0.51	0.11
ป้องกันอัคคีภัย	0.29	0.59	0.12
ขนส่งในท้องถิ่น	0.11	0.79	0.10
จัดเก็บขยะ	0.07	0.83	0.10
สุขภาพ	0.15	0.63	0.22
น้ำ	0.12	0.56	0.32

ที่มา : ธนาคารโลก/OECD

3. กำหนดรายจ่ายและการกู้ยืม กำหนดรายจ่ายทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ควรกำหนดให้แก่วัฒนธการท้องถิ่นตามภารกิจด้วยวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจากองค์กรท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนผู้เสียภาษีย่อมต้องทราบความต้องการได้ดีกว่ารัฐบาลกลางที่อยู่ห่างไกล และยังทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อการลงทุน การก่อสร้าง หรือจัดหาทดแทนถาวรวัตถุที่มีอยู่ในความครอบครอง หากรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดหาสินทรัพย์ลงทุนให้

รัฐบาลท้องถิ่นอาจไม่บำรุงรักษาสินทรัพย์เหล่านั้น เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณไว้ไปดำเนินการเรื่องอื่น โดยหวังว่ารัฐบาลกลางจะเป็นผู้ดำเนินการจัดหาทดแทนให้ การบำรุงรักษาให้คงประสิทธิภาพในการใช้งานอยู่เสมอจึงเกี่ยวพันกับความเป็นเจ้าของ และยังก่อให้เกิดการวางแผนลงทุนระยะปานกลาง 3 – 5 ปีด้วย ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่างบประมาณในการจัดหาทดแทนเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณเนื่องจากการขาดการบำรุงรักษาและบูรณะขั้นพื้นฐาน

รายจ่ายลงทุนเป็นเงินจำนวนมากที่รัฐบาลท้องถิ่นรวมถึงรัฐบาลกลาง บางครั้งไม่อาจจัดสรรให้ได้ วิธีการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ คือ ต้องยินยอมให้กู้เพื่อการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานใหม่และการบูรณะซ่อมแซมขนาดใหญ่ ถึงแม้ว่าการกู้ยืมจะไม่ใช่ที่ต้องการไม่ว่าที่ไหนในโลกนี้ก็ตาม แต่แผนการกู้เพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีอายุการใช้งานยาวนาน มีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามความต้องการของประชาชนเป็นการกู้ที่เหมาะสม การกู้ยืมที่มีประสิทธิภาพ คือ การยอมให้ท้องถิ่นจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน และอุปกรณ์ลงทุน เพื่อการให้บริการ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่อง หรือเงินออมมีไม่เพียงพอ นอกจากนั้น ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างช่วงเวลาในการให้บริการกับการจ่ายค่าบริการ การให้คนรุ่นหนึ่งจ่ายค่าลงทุนโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์แต่คนรุ่นต่อไปเป็นผู้ใช้ประโยชน์นั้นไม่เป็นธรรมกับผู้จ่าย รูปแบบทั่วไปในการกู้มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ออกพันธบัตรเอง ซึ่งเป็นการเข้าถึงตลาดทุนโดยตรงแต่เป็นเรื่องยากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีตลาดทุนและรูปแบบที่สอง คือ การกู้จากสถาบันการเงิน

4. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น การอุดหนุนท้องถิ่นเป็นวิธีประนีประนอมที่รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการคลังสาธารณะโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเครื่องมือการคลังหลายรูปแบบ เช่น เงินอุดหนุนภาษี การออกแบบระบบเงินอุดหนุนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างรายจ่ายตามภารกิจกับอำนาจในการหารายได้ขององค์กรท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมาย ดุลยภาพมีทั้งในแนวดิ่ง คือระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และดุลยภาพในแนวราบ คือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

การพิจารณาดุลยภาพในแนวดิ่ง ต้องพิจารณาใน 2 ประเด็นสำคัญคือ

1. การวัดดุลยภาพในแนวดิ่ง จะทำอย่างไร เงินอุดหนุนควรเป็นเท่าไร ซึ่งต้องประมาณการความแตกต่างของรายได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดหาและรายจ่ายที่ต้องการ ซึ่งความต้องการมักไม่สิ้นสุด หลายประเทศจึงมักกำหนดให้เป็นความต้องการบริการพื้นฐาน และจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อปิดช่องว่างระหว่างรายได้ – รายจ่าย ในหลายกรณี

การอุดหนุนขึ้นกับความจำกัดของงบประมาณรัฐบาลกลางมากกว่าจะเป็นความต้องการขั้นต่ำ

2. การขาดความสอดคล้องกันระหว่างการสร้างดุลยภาพในแนวดิ่งกับประสิทธิภาพ เช่น เมื่อพิจารณาดุลยภาพแนวดิ่งแล้วเห็นว่าควรให้เงินอุดหนุน ... บาท แต่มีเงินจากแหล่งอื่นเพิ่มเข้ามาทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้จ่าย

การอุดหนุนเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสมอภาค เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันแม้อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน รายได้ประชากรอาจแตกต่างกันระหว่างเขต รวยกับเขตกจน หากให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้เพิ่ม ความแตกต่างจะยิ่งสูงขึ้น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นเมืองจะมีความสามารถทางภาษีสูงกว่า และมีโครงสร้างการบริหารที่เข้มแข็งด้วย เงินอุดหนุนจึงเป็นวิธีการทำให้เกิดความสมดุล ลดความแตกต่างในภูมิภาค แต่ไม่หมายความว่าสร้างเสมอภาคเป็นวิธีที่รัฐบาลควรทำ การจะทำหรือไม่ต้องพิจารณา 3 คำถาม คือ 1) เงินอุดหนุนมาจากไหน ภาษีตัวใด 2) บริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนคืออะไร และ 3) ใช้สูตรอะไรในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น

การออกแบบระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ดังนี้

1. รายได้เพียงพอ : เงินอุดหนุนต้องช่วยให้มีงบประมาณเพียงพอ ดำเนินงานโดยไม่ต้องไม่เกิดการขาดงบประมาณ
2. รักษาอิสระทางการงบประมาณ : เงื่อนไข ข้อกำหนดของเงินอุดหนุนจะต้องมีดุลยภาพระหว่างลำดับความสำคัญของชาติกับอิสระของท้องถิ่น
3. ส่งเสริมความเสมอภาคและเป็นธรรม กลไกการอุดหนุนต้องสนับสนุนการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม
4. ความมีเสถียรภาพ (stability) การจัดสรรต้องสามารถคาดการณ์ได้เสมอ
5. กลไกต้องง่ายและโปร่งใส
6. ก่อเกิดแรงจูงใจ : วิธีดำเนินการต้องไม่ส่งผลลบต่อการจูงใจ
7. มีจุดเน้นที่บริการ : สูตรการอุดหนุนต้องเน้นความต้องการ (ลูกค้าหรือผลผลิต) แทนอุปทาน (ปัจจัยนำเข้าและโครงสร้างพื้นฐาน) ของบริการท้องถิ่น
8. หลีกเลี่ยงสัดส่วนเท่ากัน : การจัดสรรส่วนใหญ่ต้องไม่ใช่หลักกำหนดสัดส่วนเท่ากันทั้งหมด

ปัญหาในการกำหนดรายจ่าย

1. ขาดเส้นแบ่งชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
2. ขาดการกำหนดเป็นทางการถึงภารกิจรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อให้ระบบยั่งยืน ซึ่งมีผลดีในเรื่องการวางแผนระยะยาวของท้องถิ่นและรัฐบาลกลางด้วย
3. การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้มากกว่าหนึ่งระดับของรัฐบาล เช่น การศึกษาส่วนกลางรับผิดชอบหลักสูตร ก่อสร้างโรงเรียน อบรมครู เอกสาร แต่ท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้างครู
4. ขาดกลไกการประสานงาน และแก้ไขข้อขัดแย้ง
5. การกำหนดขาดประสิทธิภาพ เช่น การให้รัฐบาลกลางรับผิดชอบเรื่องน้ำ และกำจัดขยะ ซึ่งภารกิจนี้อาจให้ท้องถิ่นโดยให้เอกชนดำเนินการและเก็บค่าบริการตามจริงได้

กรณีประเทศไทย

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2543 ปรากฏว่ารายจ่ายจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสถิติการคลังของสถาบันการเงินระหว่างประเทศปี พ.ศ. 2545 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.49 ของรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาในทศวรรษที่ 1990 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 13.78 ดังปรากฏในตาราง

	ทศวรรษที่ 1970		ทศวรรษที่ 1980		ทศวรรษที่ 1990		
	ประเทศกำลังพัฒนา	OECD	ประเทศกำลังพัฒนา	OECD	ประเทศกำลังพัฒนา	OECD	ประเทศกำลังเปลี่ยนแปลง
สัดส่วนรายจ่ายท้องถิ่นต่อรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาล	13.01 (48)	33.78 (22)	13.24 (43)	32.27 (23)	13.78 (54)	32.41 (23)	26.12 (23)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนประเทศที่ทำการสำรวจ

ที่มา : Roy Bahl, 2005

และเมื่อพิจารณางบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 แล้ว พบว่ายังคงมีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นเพียงร้อยละ 9.21 และร้อยละ 9.26 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังของไทยยังไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังปรับเปลี่ยนในภูมิภาคเอเชีย เช่น ประเทศจีน

ดังนั้น จึงควรต้องพิจารณาเรื่องกำหนดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการศึกษา และบริการสาธารณสุขพื้นฐาน ในขณะเดียวกัน ต้องพิจารณาเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่น ซึ่งมีบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญในกรณีดังกล่าว

การสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่ควรได้รับความสำคัญ จากสภาวะปัจจุบันพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตเมืองใหญ่มีขีดความสามารถและมีอิสระในการดำเนินงานในหลายภารกิจทั้งการศึกษาและสาธารณสุข เช่น กรุงเทพมหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ควรมีการทบทวนเนื่องจากการพัฒนาขีดความสามารถจะกระทำได้ยาก นอกจากนั้น รัฐบาลกลางต้องดำเนินการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายได้โดยง่าย เป็นการเตรียมการรองรับการกระจายอำนาจทางการคลังที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

Andrey Timofeev, **Concepts in The Assignment of Expenditure Responsibilities**,

เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร Fiscal Decentralization and Local Governance Course 2002, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

Jameson Boex, **Concepts in Intergovernmental Fiscal Transfers**, เอกสารประกอบการ

บรรยาย หลักสูตร Fiscal Decentralization and Local Governance Course 2002, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

Jorge Martinez – Vazquez, **The Assignment of Expenditure Responsibilities**,
Andrew Young School of Policy Studies, 1998

Roy Bahl, **Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries
Principles and Practice**, Andrew Young School of Policy Studies,
1998

Roy Bahl, **Fiscal Decentralization : Implementation Concerns**, เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร Fiscal Decentralization and Local Governance
Course 2002, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State
University

IMF., **Government Finance Statistics Yearbook**, 2002

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทที่สาธารณะ : เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี

สุภาพร สิงหะยะกุล¹

การแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (National Wealth) และสร้างโอกาสแก่ประชาชน และคนจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถแปลงสินทรัพย์ของตนให้เป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ โดยมีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน คือเอกสารสิทธิของสินทรัพย์แต่ละประเภทต้องเป็นเอกสารแสดงสิทธิแบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) และสามารถโอนสิทธิ (Transferable) ได้ ทั้งนี้ สินทรัพย์แต่ละประเภทต้องดำเนินการจัดระบบฐานข้อมูลให้มีความชัดเจน ถูกต้องและทันสมัย

หลักการสำคัญการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ประกอบด้วย

1. การจัดระบบเอกสารแสดงสิทธิ เพื่อรับรองสิทธิเหนือสินทรัพย์นั้นๆ ให้เป็นที่ยอมรับของธนาคารและสถาบันการเงินในการใช้ประกอบการพิจารณาปล่อยเงินกู้ โดยเอกสารสิทธิต้องมีความชัดเจน และสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองสิทธิได้แบบมีเงื่อนไข
2. การประเมินราคาสินทรัพย์ พัฒนากลไก และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการประเมินราคาและมูลค่าสินทรัพย์ประเภทต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

¹ ปลัดเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี

3. การสร้างมูลค่าเพิ่มในสินทรัพย์ ประชาชนผู้ถือครองสินทรัพย์ หรือ ประโยชน์จากเอกสารสิทธิ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์ โดยการจัดทำโครงการ/แผนงาน และกิจกรรมต่างๆ

รัฐบาลได้กำหนดสินทรัพย์ที่มีความสำคัญที่จะใช้ประโยชน์เพื่อให้เป็นทุน
5 ประเภท ได้แก่

1. สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินประเภทที่ไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันเงินกู้จากธนาคาร เช่น ที่ดิน ส.ป.ก. ที่นิคมสร้างตนเอง และอื่นๆ เป็นต้น
2. สินทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา เป็นสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้และมีฐานะเป็นทรัพย์สินสิทธิ จำแนกได้ 2 ประเภท คือ ประเภทสินทรัพย์ทางปัญญาที่กฎหมายบังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และประเภททรัพย์สินทางปัญญาที่กฎหมายไม่บังคับให้จดทะเบียน ได้แก่ ลิขสิทธิ์ ความลับทางการค้า และภูมิปัญญาท้องถิ่น
3. สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร เครื่องจักรของผู้ประกอบการรายย่อยและธุรกิจที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. ที่สาธารณะ สิทธิชั่วคราวในการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะซึ่งไม่สามารถใช้หลักประกันในการขอสินเชื่อ เนื่องจากกระทบสิทธิการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะของประชาชน ไม่สามารถโอนสิทธิได้ และระยะเวลาของใบอนุญาตเพียง 1 ปี แนวทางที่จะให้ธนาคารยอมรับสิทธิชั่วคราวในการใช้ที่สาธารณะเป็นหลักประกันสินเชื่อได้คือ ขยายเวลาของใบอนุญาตดังกล่าวให้มีระยะเวลายาวขึ้น
5. สิทธิการเช่า ได้แก่ สิทธิการเช่าที่ดินของราชพัสดุ การจัดประโยชน์ที่ดินศาสนสมบัติโดยกรมศาสนา สิทธิการเช่าอาคารของการเคหะแห่งชาติ และการจัดระเบียบการเช่าที่ดินและอาคารพาณิชย์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

รัฐบาลได้พิจารณาหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในแต่ละเรื่องให้มีรายละเอียดชัดเจน ทั้งในด้านมาตรการดำเนินงาน วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงาน การแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ รวมทั้งแนวทางการประสานงานกับสถาบันการเงิน ในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ คือ

ที่สาธารณะ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ทางที่สาธารณะ ในเขต กทม. ให้อยู่ในความรับผิดชอบกรุงเทพมหานคร ส่วนในเขตเมืองตามจังหวัดต่างๆ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

แนวทางการดำเนินการตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือใช้ที่หรือทางสาธารณะเป็นที่สาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน การอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทางเท้าสาธารณะเพื่อประกอบธุรกิจการค้า จึงทำได้เฉพาะพื้นที่ที่เป็นจุดผ่อนผันเท่านั้น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และมาตรา 20 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41 และมาตรา 42 อย่างไรก็ตามใบอนุญาตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกให้มีอายุเพียง 1 ปี ไม่สามารถสร้างหลักประกันที่มั่นคงต่อประชาชน ผู้ประกอบธุรกิจการค้า หรือสร้างความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินมากเพียงพอที่จะปล่อยสินเชื่อให้ได้

ในการดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทที่สาธารณะ ซึ่งใบอนุญาตที่ออกตามกฎหมายการสาธารณสุขมีอายุของใบอนุญาตเพียง 1 ปี ไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ แต่จากการประสานงานกับสถาบันการเงินมีข้อสรุปได้ว่าไม่ควรต่ำกว่า 3 ปี ดังนั้น การแก้ไขอายุใบอนุญาตเป็น 3 ปี ต้องแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งต้องใช้เวลาและไม่อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทยที่จะดำเนินการได้ จึงอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบขึ้นมาบังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์เน้นในเรื่องการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ผู้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะสามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเพื่อประกอบอาชีพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกหนังสือรับรองให้ผู้จำหน่ายสินค้าที่ได้รับสิทธิขายสินค้าในจุดที่ผ่อนผัน หนังสือรับรองนี้มีอายุ 3 ปี เป็นการสร้างความเชื่อมั่นทั้งผู้ค้าและสถาบันการเงิน

สำหรับผู้ได้รับหนังสือรับรองจำหน่ายสินค้าในจุดพื้นที่ผ่อนผันแล้ว หากไม่จำเป็นต้องกู้เงินก็ไม่ควรจะถูก หากจะถูกก็นำไปใช้ในการลงทุนเพื่อเพิ่มคุณภาพสินค้าหรือขยายกิจการ

เนื้อหาในระเบียบมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. มุ่งเน้นการจัดระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลัก จัดระเบียบผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เพื่อไม่ให้กระทบกับสิทธิการใช้ประโยชน์ทาง

เท่าสาธารณะของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย “บ้านเมืองน่าอยู่ เชิดชูคุณธรรม” ของกระทรวงมหาดไทยไปพร้อมกัน

2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดพื้นที่สาธารณะ และเวลาที่ผ่อนผันให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ และคณะกรรมการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า และคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้าในรูปของไตรภาคี (ท้องถิ่น ราชการ และองค์กรภาคเอกชนหรือประชาคม ชุมชนหรือประชาชน)

3. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันและพื้นที่ไม่ผ่อนผัน การจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าและการคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้า

4. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกหนังสือรับรองให้กับผู้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน โดยมีอายุคราวละ 3 ปี เพื่อใช้เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

คุณสมบัติของผู้จำหน่ายสินค้าที่เข้าร่วมโครงการในจุดพื้นที่ผ่อนผัน มีดังนี้

1. สัญชาติไทย
2. เป็นผู้มียาได้น้อย
3. ต้องมีความประสงค์จะจำหน่ายสินค้าแต่ไม่มีสถานที่จำหน่ายสินค้า
4. ไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง หรือโรคซึ่งเป็นที่ยกเว้น หรืออุปสรรคต่อการจำหน่ายสินค้า
5. ไม่มีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียอันเป็นอุปสรรคในการจำหน่ายสินค้า เช่น ผู้ค้า ผู้ผลิต หรือผู้เสพ
6. ไม่เคยเป็นผู้ถูกเพิกถอนสิทธิการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาก่อน เว้นแต่คณะกรรมการจะพิจารณาให้ยกเว้นในกรณีมีเหตุอันสมควร

ผู้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ยกเว้นค่าธรรมเนียมตามกฎหมายการสาธารณสุข ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ค่าธรรมเนียมเก็บและขนส่งปฏิภูลและมูลฝอย เป็นต้น

มาตรการที่กำหนดในแนวทางการปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดขอบเขตพื้นที่ผ่อนผัน โดยจัดให้มีผังบริเวณที่ผ่อนผันให้ชัดเจน และปิดประกาศให้ทราบทั่วกัน

2. กำหนดความกว้าง ความยาวของช่องทางเดินและยานพาหนะ ให้เกิดความสะดวก และไม่กระทบต่อสิทธิการใช้ที่สาธารณะของประชาชน

3. ให้มีการทำเครื่องหมายแสดงอาณาเขต และหมายเลขพื้นที่จำหน่ายสินค้าแต่ละราย รวมทั้งช่องทางเดินให้ชัดเจน

4. กำหนดข้อห้ามผู้จำหน่ายสินค้า กระทำดังนี้

(1) วางสินค้า อุปกรณ์เครื่องมือหรือสิ่งของ นอกเขตพื้นที่วางสินค้าของตน

(2) การกระทำใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน

(3) กระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินสาธารณะ เช่น ตอกตะปู หรือตัดต้นไม้

(4) การก่อสร้าง ตั้งแผง หรือจัดอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสินค้าในลักษณะถาวร

(5) การทำการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดข้อห้าม

5. กำหนดให้ผู้จำหน่ายสินค้าพึงจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) จะต้องรักษาความสะอาด จัดหาภาชนะรองรับขยะในขณะจำหน่ายสินค้า

(2) ปฏิบัติตามหลักสุขภาพอนามัยเพื่อประชาชนผู้บริโภค

(3) จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

(4) เมื่อเลิกจำหน่ายสินค้าหรือสิ้นสุดระยะเวลาจำหน่ายสินค้าแต่ละวัน ผู้จำหน่ายสินค้าจะต้องจัดเก็บสินค้า อุปกรณ์เครื่องมือ หรือสิ่งของต่างๆ และนำออกนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน

(5) ข้อปฏิบัติอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

6. ผู้จำหน่ายสินค้าที่ฝ่าฝืน ข้อ 4 ข้อ 5 ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาตักเตือน หรือการสั่งพักการจำหน่ายสินค้าโดยกำหนดระยะเวลา หากยังฝ่าฝืนอีก คณะกรรมการพิจารณาสั่งเพิกถอนมิให้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่จุดผ่อนผัน โดยผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเพิกถอน และเรียกหนังสือรับรองการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันคืน และจัดผู้ค้าที่สำรองไว้ในบัญชีเข้าจำหน่ายสินค้าในจุดผ่อนผันพื้นที่นั้นๆ แทน

ดังนั้น สถาบันการเงินจะให้ผู้ค้าขายกู้ยืมเงินได้หรือไม่ ไม่ได้อยู่ที่หนังสือรับรองที่เทศบาลออกให้ แต่ขึ้นกับธนาคารจะพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ และความสามารถในการชำระเงินคืน

การกู้เงินสถาบันการเงิน ผู้ค้าขายจะกู้เงินจากสถาบันการเงินแห่งหนึ่งแห่งใดได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า เมื่อจัดผู้ค้าเข้าค้าขายในจุดที่กำหนดแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะจัดทำทะเบียนคุมผู้ค้าขายไว้ โดยใช้ฐานข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก และวางระบบเชื่อมโยงเครือข่าย (Online) ระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์ข้อมูลกลาง ขณะนี้กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสารกำลังดำเนินการให้ เพราะฉะนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและธนาคารต่างๆ สามารถตรวจสอบได้ และยังติดตามผู้กู้ให้ชำระหนี้เงินกู้คืนโดยเร็ว

การดำเนินงานของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี

หลังจากได้รับทราบนโยบายดังกล่าวแล้ว เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ได้เริ่มดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันและคณะกรรมการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า โดยมีนายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีเป็นประธานกรรมการ

เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่สาธารณะเป็นพื้นที่ผ่อนผันตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย คำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชน และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร การทำความสะอาดและการป้องกันอันตรายจากอัคคีภัย โดยได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการ ที่ได้รับหนังสือรับรองให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนกับธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 ณ โรงแรมวังใต้ โดยมีผู้ประกอบการเข้าร่วมเป็นสักขีพยาน จำนวน 300 คน

สำหรับในเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ได้กำหนดพื้นที่ผ่อนผัน เพื่อให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์คือ

1. บริเวณถนนตีเหล็ก ช่วงบริเวณตลาดโต้รุ่ง ถนนตีเหล็ก
2. บริเวณถนนมิตรเกษม ช่วงบริเวณตลาดโต้รุ่ง ถนนมิตรเกษม
3. บริเวณถนนบ้านดอน ริมเขื่อนแม่น้ำตาปี ช่วงบริเวณท่าเรือเกาะสมุย

ซึ่งเทศบาลฯ ได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการเพื่อกำหนดการคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้า กฏ ระเบียบในการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน พร้อมได้ทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกให้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันไว้ด้วย

จากการดำเนินงานของเทศบาลฯ อย่างจริงจังเป็นผลให้เทศบาลฯ ได้รับรางวัลที่ 1 จากการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ประเภทที่สาธารณะดีเด่น ประจำปี 2548 ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งเทศบาลฯ นำเงินรางวัลที่ได้ไปพัฒนาโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตลอดจนแก้ไขปัญหาคาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ จึงอยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้ดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง



การพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืน

รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริรัตน์ ชุณหะกล้า¹

ประเทศต่างๆ กำลังเร่งปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงกับสิ่งที่มากับ “โลกาภิวัตน์” เช่น อิทธิพลจากแรงกดดันของกระบวนการพัฒนาของประเทศที่เจริญแล้ว หรือ อิทธิพลของกระบวนการบริหารขององค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์การ WTO ILO WHO G-8 หรือกลุ่มองค์การในภูมิภาคต่างๆ ของโลก รวมทั้งองค์การ IMF และ World Bank ซึ่งมีบทบาทในการจัดการร่วมกับประเทศที่ขาดเสถียรภาพด้านการเงิน หรือประเทศที่ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ประเทศใดประเทศหนึ่งจึงไม่อาจติดอยู่กับระบบราชการระเบียบวิธีการ และโครงสร้างองค์การแบบเดิมเพื่อบริหารจัดการกับปัญหาสังคมที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้ ทำนองเดียวกันการบริหารการปกครองก็ต้องมีการปรับเปลี่ยน กฎ ระเบียบ และขั้นตอนต่างๆ ตลอดจนนำเทคนิควิธีการสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อพัฒนาองค์การให้มีศักยภาพในการให้บริการ สร้างสังคมให้น่าอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ทัดเทียมคุณภาพชีวิตของประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย

จากข้อมูลการประชุม World Habitat ครั้งที่ 2 พบว่าในปี 1996 มีประชาชนที่อาศัยในท้องถิ่นทั่วโลกประมาณ 750 ล้านคน ปี 2000 เพิ่มขึ้นเป็น 2,800 ล้านคน และเชื่อว่าในปี 2015 จะเพิ่มขึ้นถึง 4,000 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 54 ของประชากรโลก สำหรับประเทศไทยมีประชากรที่อาศัยในท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 70 หรือมากกว่า 43 ล้านคน ซึ่ง

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ประชากรเหล่านั้นต่างอยู่ภายใต้อิทธิพลและแรงกดดันของ “โลกาภิวัตน์” จึงเป็นที่กังวลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะมีศักยภาพในการบริหารจัดการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ประชากรเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้หรือไม่ ประชากรเหล่านั้นจะได้รับการบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ ที่มีประสิทธิภาพเพียงใด

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเท่านั้น แต่ท้องถิ่นยังต้องมีบทบาทในการจัดเตรียมสิ่งแวดล้อมและสร้างความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างสุขภาวะที่ดีให้กับประชาชนทั้งด้านความรู้ การศึกษา สุขอนามัย ความปลอดภัยในชีวิตและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ท้องถิ่นยังต้องสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมที่ดีในสังคม ลดความขัดแย้งและป้องกันปัญหาทางสังคม เพื่อสร้างความมั่นคงภายในของชาติ ซึ่งแนวคิดด้านความมั่นคงของชาติได้ปรับเปลี่ยนไป ไม่ติดอยู่เฉพาะเรื่องความมั่นคงทางการทหาร แต่ได้รวมเอาหลักการความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ที่มีฐานมาจากความเข้มแข็งทางการศึกษา ในอดีตความมั่นคงของชาติ หมายถึง ความมั่นคงทางการทหาร ทำให้การทหารมีความสำคัญเหนือกว่ากิจการพลเรือน แต่เมื่อทิศทางการโลกเปลี่ยนไป โดยมีกรอบของความมั่นคงที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ดังนั้นรัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการสังคมประเทศให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงต้องบูรณาการความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในสถาบันต่างๆ (รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เข้าด้วยกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ

ความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงของโลก ทำให้ต้องมีการร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่น โดยการสร้างกลยุทธ์สำคัญ คือ “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” ให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังต้องมีการเตรียมการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะศักยภาพของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดด้าน “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” และการเสริมสร้างศักยภาพผู้นำเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการ ดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance)

“การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” ไม่ใช่เป็นเพียงสิ่งที่คนไทยเรียกร้องให้เกิดขึ้นเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่สังคมโลกกำลังให้ความสำคัญและร่วมกันรณรงค์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

โดยเร็ว โดยพยายามหาแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” โดยมีเป้าหมายเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมดังที่กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพังมีอาจบริหารงานให้เกิด “การบริหารจัดการที่ดี” ได้ทั้งหมด แต่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกันกำหนดวิธีการให้เกิด “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” โดยร่วมกันสร้างมาตรฐานการทำงานที่ยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” นอกจากนี้ยังต้องอาศัยพลังความร่วมมือของประชาชนเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการตรวจสอบการบริหารงาน ให้การพัฒนาท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและเจริญรุ่งเรืองได้อย่างยั่งยืน

คุณลักษณะสำคัญของ “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” ที่รัฐ ท้องถิ่น และประชาชนควรตระหนักและกำหนดเป็นปรัชญาพื้นฐานของการพัฒนา มีดังนี้

1. การสร้างความเจริญอย่างยั่งยืนให้แก่ท้องถิ่น ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความสมดุลทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมทั้งปัจจุบันและอนาคต ในความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นทางสังคม ท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการไกล่เกลี่ยให้เกิดความปรองดองระหว่างกลุ่ม บนความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถเข้าถึงและประสานงานร่วมมือกับประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างดี โดยอาจจะนำเอาวิธีการ การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นพ้องร่วมกันถึงวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น วางแผนการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนเพื่อสร้างรากฐานความเจริญอย่างยั่งยืน โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทุกขั้นตอนที่สำคัญทางการบริหารและการพัฒนา

2. การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรเพื่อให้ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ในทางปฏิบัติจะต้องมีมาตรการที่สร้างความรับผิดชอบต่อสังคม การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจะต้องสมดุลและสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชน วิธีการกระจายอำนาจอย่างมีคุณค่า จำเป็นจะต้องกำหนดกรอบของการกระจายอำนาจ ทั้งด้านความรับผิดชอบในการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรที่ชัดเจน เพื่อให้การกระจายอำนาจนำไปสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในระดับท้องถิ่น โดยควรนำระบบการตรวจสอบทั้งระดับแนวตั้ง คือจากฝ่าย

รัฐบาลไปยังท้องถิ่น และระดับแนวนอนโดยการตรวจสอบของประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นเข้ามาใช้ พร้อมกับนำระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานมาใช้ในการประเมินผลเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขของการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อไป

3. การสร้างความเสมอภาคในสังคมท้องถิ่น หมายถึง ความเสมอภาคด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และความเสมอภาคในการได้รับการตอบสนองด้านความจำเป็นพื้นฐาน ได้แก่ โภชนาการที่ได้มาตรฐาน การศึกษาที่มีคุณภาพ การมีอาชีพและรายได้ที่พอเพียง มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย มีน้ำดื่มที่สะอาด และบริการพื้นฐานอื่นๆ ซึ่งการกระจายอำนาจของรัฐในส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีวิธีการจัดการที่นำไปสู่ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรของชาติในหมู่ประชาชนทั้งหญิงและชายทุกสถานะ

4. การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงาน การบริหารจัดการที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นจะต้องมีความคุ้มค่าด้านการใช้จ่ายงบประมาณ และต้องเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการ ต่อหน่วยงานอื่นของรัฐ ต่อภาคเอกชนและชุมชน วิธีการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานท้องถิ่นอาจต้องใช้วิธีการให้บริการสาธารณะผ่านภาคเอกชนและกลุ่มประชาสังคม เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น พัฒนากิจกรรมการทำงานที่สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันทางการค้า ลดรายจ่าย และให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน และให้การรับรองกลุ่มประชาสังคม กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการให้บริการภาครัฐ

5. ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมรับการตรวจสอบ ปัจจัยเหล่านี้จะต้องได้รับความสำคัญเป็นพิเศษ โดยนำมาเป็นปรัชญาของการบริหารทุกขั้นตอน เพื่อให้การบริหารงานในท้องถิ่นปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ข้าราชการและบุคลากรของท้องถิ่นจะต้องบริหารงานด้วยมาตรฐานของจรรยาวิชาชีพออย่างซื่อสัตย์และสุจริต วิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนี้ จำเป็นต้องสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีส่วนร่วมในการตรวจสอบรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ กำหนดมาตรฐานจริยธรรมการทำงาน สร้างเครือข่ายประชาชนเพื่อตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นเพื่อป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน สร้างระบบและกลไกรองรับข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำไปสู่

การแก้ไข ส่งเสริมให้มีการอภิปราย และเปิดประเด็นให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของท้องถิ่น

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคม ประชาชนคือเครื่องมือในการสร้างประสิทธิภาพให้กับท้องถิ่น แม้ว่าประชาชนจะเป็นทั้งเป้าหมายการให้บริการสาธารณะและเป็นผู้พัฒนาให้เกิดความเจริญที่ยั่งยืน ดังนั้นประชาชนจะต้องอยู่ร่วมกันด้วยการร่วมมือกันพัฒนาสังคม ร่วมมือกันในการสนับสนุนให้ภาครัฐมีความเข้มแข็ง วิธีการในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคม คือ สร้างวัฒนธรรมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สร้างวัฒนธรรมที่คนในท้องถิ่นและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความเคารพต่อกัน รับฟังความคิดเห็น และให้ความร่วมมือกัน ให้การรับรองด้านกฎหมายแก่กลุ่มประชาสังคม เพื่อให้มีอำนาจในการมีส่วนร่วมและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้เกิดจริยธรรมการมีส่วนร่วมในหมู่ประชาชน นำวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมในหมู่ประชาชนเข้ามาใช้อย่างจริงจัง เช่น การประชาพิจารณ์ เวทีประชาสังคม การจัดประชุม การทำประชาคมตีประเด็นที่สำคัญต่อประชาชนทุกกลุ่มที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย

7. สร้างความมั่นคงและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิในความเป็นพลเมืองของประเทศ มีเสรีภาพ และต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการอย่างเต็มที่ให้เกิดความมั่นคง และความปลอดภัยแก่ประชาชน และดูแลไม่ให้เกิดความขัดแย้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ โดยกำหนดแนวทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันภัยพิบัติ และความรุนแรงจากความขัดแย้งทางสังคม ทั้งนี้ท้องถิ่นจะต้องสร้างวัฒนธรรมสันติสุขให้เกิดขึ้น สร้างความปลอดภัยและความมั่นคงให้กับประชาชน โดยให้มีตำรวจท้องถิ่น ปรับปรุงและออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อสร้างความปลอดภัยและความมั่นคงให้กับประชาชน ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาสที่อาจจะถูกเอาเปรียบหรือถูกทารุณกรรม ทั้งนี้ ท้องถิ่นต้องดำเนินการดังนี้

1) ให้ “สิทธิ” แก่ประชาชนให้ได้รับการพัฒนา โดยวางกรอบการพัฒนาทุกมิติอย่างสมบูรณ์แบบ ทั้งด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความสงบสุขในสังคม

2) การจัดสวัสดิการ ทั้งสวัสดิการที่จัดให้ตามความต้องการของกลุ่มคนและรายบุคคล เพื่อให้ประชาชนได้พัฒนาตนเองให้มีส่วนร่วมในสังคมให้มากขึ้น เช่น การให้ที่ดินทำกิน การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การให้การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ

3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเพิ่มศักยภาพ คุณค่า และอำนาจของกลุ่ม และของประชาชนรายบุคคลในการมีส่วนร่วมในสังคม

4) การจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเน้นถึงการเตรียมการสำหรับคนรุ่นใหม่ให้ตระหนักถึงการมีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า

5) การพัฒนาสถาบันการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทบาทภารกิจ และกรอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีการพัฒนาในทุกมิติ

ทั้งนี้ต้องนำวิธีการประเมินผลด้วยระบบการประกันคุณภาพการบริหารงานเข้ามาใช้ให้เกิด “การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี” วิธีการดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการพัฒนายั่งยืน เกิดความเสมอภาคของประชาชนทางการบริหารและการรับบริการสาธารณะ ตลอดจนมีความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมรับการตรวจสอบ

2. การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

การบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความเจริญอย่างยั่งยืน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาสมรรถนะของตนเองให้รองรับ และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ท้องถิ่นต้องเตรียมการวางแผนการสร้างผู้นำที่มีคุณภาพ โดยการจัดการศึกษาและพัฒนา การให้การศึกษาและพัฒนาทรัพยากรบุคคลมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงาน ขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการบริหารการปกครองของท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าประเทศที่มีความเข้มแข็ง และมีความโปร่งใสทางการบริหารและการปกครอง ประเทศเหล่านั้นจะมีความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยความยากจนของประชาชนจะอยู่ในระดับต่ำ การให้การศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะส่งผลกระทบต่อองค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การเตรียมการในการวางแผนบุคคลเข้ามาเป็นผู้นำท้องถิ่น ควรทำอย่างเป็นระบบ รัฐบาลและสถาบันการศึกษาควรมีการวางแผนร่วมกัน โดยสถาบันการศึกษาทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพป้อนเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้บริหารระดับต้น ระดับกลาง และการพัฒนาต่อไป เพื่อเข้าสู่การเป็นผู้บริหารระดับสูง ขณะเดียวกันสถาบันการศึกษาจะต้องวิจัยเพื่อพัฒนาปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะหรือความสามารถหลักขององค์กร ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความสามารถและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเข้าใจอิทธิพลและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง เพื่อลดปัจจัยด้านลบของ “โลกาภิวัตน์” ที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กร และใช้โอกาสและประโยชน์ของ “โลกาภิวัตน์” เพื่อการพัฒนา

2. การใช้กลยุทธ์ในการจัดความยากจน ผู้นำท้องถิ่นต้องมีความรู้ในการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งจะรวมถึงความรู้ด้านการพัฒนาการเงินการคลังของท้องถิ่น การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะทุกประเภท และความรู้ด้านการบริหารจัดการ

3. การแก้ไขและป้องกันปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ในสังคมของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ ที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคม ผู้นำท้องถิ่นจะต้องมีความรู้และได้รับการพัฒนาเพื่อป้องกันความขัดแย้งเหล่านั้น เพื่อให้สังคมมีเสถียรภาพและความมั่นคงอันจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. หลักนิติธรรม ผู้นำท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในการสร้างศรัทธาความเชื่อมั่นจากสังคม โดยใช้หลักนิติธรรม และพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรให้มีบรรยากาศของการทำงานบนพื้นฐานความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ศีลธรรม จริยธรรม

5. ความรู้ด้านการบริหารด้วยเทคนิควิธีและเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ ได้แก่ การประเมินคุณภาพแบบองค์รวมขององค์กร การบริหารจัดการความแตกต่างของสังคม การจัดการความรู้ การจัดการทรัพยากรและข้อมูล ทักษะด้านการสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ



การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

คุณหญิงณัฐนนท์ ทวีสิน¹

ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และหมายความถึงเมืองหลวงของประเทศด้วย นอกจากนี้ยังเป็นเมืองศูนย์กลางในทุกๆ ด้านของประเทศ จนมีผู้กล่าวว่ากรุงเทพมหานครคือประเทศไทย การบริหารราชการกรุงเทพมหานครจึงมีความสำคัญ มีผลต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองประเทศ

นับแต่ปี 2325 กรุงเทพมหานครได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและหรือการบริหารมาโดยตลอด ความเป็นมาของการปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงและหรือการจัดตั้งองค์กรในแต่ละรูปแบบก่อนที่จะเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน สรุปได้ตามลำดับดังนี้

1. การจัดรูปการปกครองแบบเวียง ตั้งแต่ตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ฯ ในปี พ.ศ. 2325 จนถึงตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ดำเนินการปกครองแบบเดียวกับที่เป็นอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือการปกครองแบบเวียง (หน่วยหนึ่งของจตุสดมภ์ อันมีเวียง วัง คลัง นา) มีเสนาบดีกรมเวียงรับผิดชอบ

2. การจัดรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ในปี พ.ศ. 2437

¹ ปลัดกรุงเทพมหานคร

(รัชกาลที่ 5) ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ โดยจัดการปกครองเป็นรูปมณฑล ให้มณฑลกรุงเทพขึ้นกับกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีกระทรวงนครบาลปกครองบังคับบัญชา ส่วนมณฑลอื่นๆ ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 (รัชกาลที่ 6) ได้มีประกาศ รวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย และให้สมุหพระนครบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ การดำเนินงานในกรุงเทพฯ เช่นเดียวกับที่ให้สมุหเทศาภิบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบการ ดำเนินงานในมณฑลอื่นๆ

3. การจัดรูปการปกครองแบบจังหวัดและเทศบาล ภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตรากฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ รูปแบบการปกครองอยู่ 2 ฉบับ คือ

พระราชบัญญัติว่าด้วยราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการ ปกครองใหม่ โดยยุบมณฑลเทศาภิบาล และแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยผลแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ พระนคร และธนบุรีต่างมีฐานะเป็นจังหวัด แบ่งการปกครองออกเป็นอำเภอ และตำบล เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ และในส่วนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็มีเทศบาลนคร กรุงเทพฯและเทศบาลนครธนบุรี มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลเช่นเดียวกับการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ

4. การจัดรูปการปกครองแบบนครหลวง

เนื่องจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อย่างใกล้ชิดทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครองมาช้านาน การประกอบอาชีพของ ประชาชนก็ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน และการจัดหน่วยราชการสำหรับรับใช้ ประชาชนก็ได้กระทำในรูปให้มีหน่วยราชการร่วมกัน เช่น การศาล การรับจดทะเบียนกิจกรรม บางประเภท จึงสมควรรวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เพื่อให้ การบริหารราชการดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ บังเกิดความเจริญแก่จังหวัดทั้งสอง โดยรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีในฐานะ เป็นราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดเดียว เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี

และเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการ และความสะดวกของประชาชน ในด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นของนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี สมควรจัดรูปการปกครองเป็นพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น คือเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ เพื่อให้เทศบาลนครบาลนครหลวงสามารถบริหารท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางยิ่งขึ้น จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวง และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เรียกว่า องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี

5. การจัดรูปการปกครองแบบกรุงเทพมหานคร

5.1 แม้การจัดรูปการปกครองแบบนครหลวงขึ้นบริหารราชการ ได้ดำเนินโดยประหยัดมีประสิทธิภาพ บังเกิดความเจริญ และเป็นผลดีแก่นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีมาเป็นลำดับ แต่โดยที่นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี เป็นมหานครมีประชากรอยู่หนาแน่น และเป็นศูนย์รวมของกิจการต่างๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษ เพื่อให้การพัฒนานครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนราชการ และแบ่งขอบเขตท้องที่การปกครองให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น สามารถบริการอำนวยความสะดวก และเข้าถึงประชาชนในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีได้โดยแท้จริงและรวดเร็ว จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดรูปแบบการปกครองใหม่เป็นกรุงเทพมหานคร โดยรวมหน่วยการปกครองภูมิภาค และท้องถิ่นในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีทั้งหมดเข้าด้วยกัน คือ นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี เทศบาลนครหลวงและสุขาภิบาลต่างๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี และจัดระเบียบการบริหารใหม่เป็นลักษณะผสมระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีฐานะเป็นจังหวัด มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี และมีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่งตั้งและถอดถอนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

5.2 กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม

2515 มิได้กำหนดให้ชัดเจนว่ากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพื่อให้ประชาชนของกรุงเทพมหานครได้มีส่วนร่วมเข้ามา รับผิดชอบในการบริหารกรุงเทพมหานครโดยตรง จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดไว้โดยชัดเจนให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวง การเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง โครงสร้างองค์กรแบบชั้นเดียว แต่จัด โครงสร้างการบริหารแบบ 2 ชั้น เพื่อคงจุดแข็งขององค์กรขนาดใหญ่ไว้ คือ มีศักยภาพ เอกภาพ ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็แก้จุดอ่อนขององค์กรขนาดใหญ่ ได้แก่ ดูแลไม่ทั่วถึง อู้แอ้ย ขั้นตอนยาว อำนาจรวมศูนย์ โดยแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นเขต ทำให้ดูแล ทั่วถึง ไม่อู้แอ้ย ขั้นตอนน้อย โดยให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเช่นเดียวกัน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่ในตำแหน่งตามวาระ คราวละ 4 ปี ซึ่งกรุงเทพมหานครได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 คณะผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครชุดนี้ ดำรง ตำแหน่งได้เพียง 1 ปีเศษ ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 โดยคำสั่ง นายกรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2519) นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กรุงเทพมหานครก็มีคณะผู้บริหารและสภากรุงเทพมหานครที่มาจาก การแต่งตั้งของรัฐบาลโดยตลอด จนกระทั่งได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

5.3 กรุงเทพมหานครตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 การจัดตั้งองค์กรกรุงเทพมหานครตามกฎหมายฉบับนี้ มีหลักการเพื่อให้การ บริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

1.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

1.2 มีอาณาเขตท้องที่เดิมพื้นที่กรุงเทพมหานคร 1,568 ตารางกิโลเมตร

1.3 แบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นเขตและแขวง

2. การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีบทบาทหน้าที่แยกจากกันชัดเจน

2.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 4 คน ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบริหารราชการ

2.2 สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และกำกับดูแลการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รวม 61 คน มีประธานสภากรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการดำเนินงานกิจการของสภากรุงเทพมหานคร และมีรองประธานสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่เกิน 2 คน รับผิดชอบกระทำการแทนประธานสภากรุงเทพมหานคร

3. กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ 27 ประการ และมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 26 ประการตามกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

4. การจัดระเบียบกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

4.1 สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

4.2 สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

4.4 สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

4.5 สำนัก (มี 15 สำนัก)

4.6 สำนักงานเขต (มี 50 สำนักงานเขต)

5. มีราชการส่วนภูมิภาคประจำกรุงเทพมหานครและเขต ได้แก่ สรรพากร สัสดี เกษตร ปศุสัตว์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ใช้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้อำนวยการเขต ผู้ใช้อำนาจของนายอำเภอ

6. เขตและสภาเขต

6.1 มีผู้ดำเนินการเขตรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และมีผู้ช่วยผู้ดำเนินการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้ดำเนินการเขตได้

6.2 สภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาผู้ดำเนินการเขต

7. ความสัมพันธ์กับรัฐบาล มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแล

8. การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

8.1 มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เรียกว่า ก.ก.

8.2 นักกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูมาใช้บังคับโดยอนุโลม

8.3 มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร

9. ศักยภาพของกรุงเทพมหานคร

9.1 มีงบประมาณรายจ่าย (2547) 29,000 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 6,000 ล้านบาท เงินอุดหนุน 9,900 ล้านบาท

9.2 มีข้าราชการและลูกจ้าง 90,328 คน เป็นข้าราชการ 34,897 คน (เมษายน 2547) และลูกจ้าง 55,431 คน (พฤษภาคม 2547)

9.3 จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงปริญญาตรี

9.4 มีแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2545 - 2549) กำหนดทิศทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร

10. วิสัยทัศน์กรุงเทพมหานคร

“กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่ ด้วยการบริหารจัดการที่ดีและมีความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่นและสงบสุข”

กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

1. เมืองหลวง

2. เมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การบริหาร การศึกษา การลงทุน การพาณิชย์ การสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ
3. เมืองแห่งปัญหาคน
 - 3.1 ปัญหาคน
 - 3.1.1 จำนวนมากประมาณ 6 ล้านคน
 - 3.1.2 ประชากรแฝง ประชากรด้อยคุณภาพ ด้อยโอกาส ประมาณ 4 ล้านคน
 - 3.2 ปัญหาเมืองปัญหาคน
 - 3.2.1 ด้านกายภาพ
 - 3.2.2 ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - 3.2.3 ด้านผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน
 - 3.3 ปัญหาการบริหารจัดการเมือง
 - 3.3.1 การบริหารแบบแยกส่วน ไม่มีเอกภาพ
 - 3.3.2 การกระจายอำนาจของภาครัฐ
 - 3.3.3 การบริหารจัดการองค์กรกรุงเทพมหานคร
 - 3.3.4 กฎหมายเกี่ยวข้องไม่สอดคล้อง

จุดอ่อนและจุดแข็งในการบริหารและจัดการกรุงเทพมหานคร

จุดอ่อน

1. ภาคประชาชน (ส่วนใหญ่)
 - 1.1 ไม่รัก ไม่ผูกพันกับพื้นที่ ชุมชน ท้องถิ่น
 - 1.2 ไม่รู้และเข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร
 - 1.3 การมีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพ
2. ภาครัฐ (รัฐบาลและราชการส่วนกลาง)
 - 2.1 ยังไม่กระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจที่สมบูรณ์ในการกิจการหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมาย และการจัดระเบียบเมือง
 - 2.2 ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายรองรับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2.3 การถ่ายโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานคร จำนวน 84 ภารกิจ ถือได้ว่า ล้มเหลว ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ไม่ได้สนับสนุนส่งเสริมให้การบริหารราชการ กรุงเทพมหานครเข้มแข็งขึ้น แต่มีภาระมากขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการที่ประชาชน จะได้รับ

2.4 ไม่ได้ทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมภารกิจด้านเทคโนโลยีและเทคนิค วิชาการชั้นสูงให้แก่ท้องถิ่น

2.5 ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับกรุงเทพมหานครให้ เหมาะสมและชัดเจน บริการสาธารณะของภาครัฐซ้ำซ้อนกับกรุงเทพมหานครมากมาย และใน ส่วนของภาครัฐเองก็บริหารแบบแยกส่วน ไม่มีเอกภาพ

3. องค์การกรุงเทพมหานคร

3.1 ไม่มีเอกภาพในการบริหารจัดการเมือง ปัญหาเมือง ปัญหาประชาชน แผนพัฒนากรุงเทพมหานครบังคับใช้กับกรุงเทพมหานครหน่วยเดียว และไม่มีแผนพัฒนา กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

3.2 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ส่วนใหญ่อ้างอิงตามระเบียบ กฎหมายภาครัฐ ทำให้มีปัญหาในการบริหารและปฏิบัติราชการ เช่น อำนาจรวมศูนย์ไว้ที่ ส่วนกลาง มีขั้นตอนมาก ทำให้หน่วยงานส่วนกลางมีขนาดใหญ่เกินความจำเป็น

การกำหนดภารกิจระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับเขตยังไม่เหมาะสม ส่วนกลางยังทำภารกิจซ้ำซ้อนกับสำนักงานเขต ทำให้การให้บริการและแก้ไขปัญหาประชาชน หลายเรื่องยังไม่เบ็ดเสร็จที่สำนักงานเขต

3.3 มีภารกิจหน้าที่มากมายถึง 27 ประการ ไม่รวมภารกิจตามกฎหมาย กระจายอำนาจ ปัจจุบันยังไม่อาจดำเนินการได้ครบทั้ง 27 ประการ เนื่องจากยังไม่มี การแก้ไข กฎหมายรองรับ และรายได้ไม่พอเพียงกับภารกิจหน้าที่ ทำให้ประชาชนสับสนและกรุงเทพ มหานครถูกตำหนิเสมอ เช่น ปัญหาการจราจร สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

3.4 ไม่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจในการแก้ไขปัญหา เมืองและจัดระเบียบเมือง

3.5 สภาเขตมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ไม่มีฐานะเป็นสภาท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสับสน

3.6 องค์กรมีขนาดใหญ่ การบริหารจัดการ ระเบียบ กฎหมายที่ใช้บังคับยังไม่เอื้อหรือสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.7 การบริหารงานบุคคลยังไม่เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของกรุงเทพมหานครเอง เนื่องจากนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาบังคับใช้โดยอนุโลม

3.8 การบริหาร การเงินการคลัง และการงบประมาณยังไม่เหมาะสมและคล่องตัวเพียงพอที่จะสนับสนุนให้การจัดทำบริการสาธารณะและการให้บริการประชาชนเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

3.9 การมีงบประมาณที่ดีส่งผลให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่อาจแสดงบทบาทการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงบประมาณของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร

จุดแข็ง

1. ภาคประชาชน

1.1 ต้องการบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานค่อนข้างสูง

1.2 มีศักยภาพ และมีความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การสื่อสาร การร้องทุกข์

2. ภาครัฐ

2.1 ราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจ มีบทบาทอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานครเกือบทุกภารกิจที่กรุงเทพมหานครรับผิดชอบ

2.2 ราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานครหลายประการที่กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

3. องค์กรกรุงเทพมหานคร

3.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหาร (ไม่ใช่คณะผู้บริหาร) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีความมั่นคงในตำแหน่ง มีเอกภาพในการบริหาร

จัดการและการดำเนินการตามนโยบาย (ภายใต้ขอบอำนาจหน้าที่) สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

3.2 มีขนาดใหญ่ มีศักยภาพ มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประหยัด สามารถกำหนดหรือเลือกวิธี ขนาด ประเภท สามารถระดมหรือเกลี้ยทรัพยากรและงบประมาณ เพื่อให้การบริหารจัดการตามภารกิจหน้าที่เป็นไปอย่างเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ปัญหา พื้นที่ สถานการณ์และนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรัฐบาล

3.3 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ก.ก.) ของตนเอง ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลประมาณร้อยละ 30 ไม่เกินมาตรฐานซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 40 ซึ่งน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่นและภาครัฐ

3.4 โครงสร้างองค์กรสำนักงานเขตเป็นหน่วยที่ให้บริการประชาชนที่มีขั้นตอนน้อยที่สุด มีเอกภาพในการบริหารจัดการ การตัดสินใจ สามารถดำเนินการและจัดการปัญหาได้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนค่อนข้างพอใจถึงพอใจมากกับงานบริการทุกด้าน (ผลการสำรวจความคิดเห็นของสถาบันและหน่วยงานต่างๆ)

3.5 ข้าราชการกรุงเทพมหานครรับราชการอยู่ในองค์กรกรุงเทพมหานคร โดยต่อเนื่องจนเกษียณ ทำให้มีความรักและผูกพันกับองค์กรและพื้นที่กรุงเทพมหานครสูง

ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

1. มีประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรเมื่อพฤษภาคม 2547 จำนวน 5,854,637 คน แยกเป็น ผู้กรุงเทพมหานคร 4,018,859 คน ผู้ธนบุรี 1,835,778 คน
2. รายได้ของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ส่วนกลางจัดเก็บให้ ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มให้ และส่วนกลางจัดสรรแบ่งให้ คิดเป็นสัดส่วน 22.63 : 32.38 : 29.99 : 18.01 (ปี 2546)
3. ปี พ.ศ. 2542 - 2548 งบประมาณของกรุงเทพมหานครและเงินอุดหนุนรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วน 2.4: 0.76, 2.4: 0.74, 2.4: 0.80, 2.3: 0.80, 2.3: 0.70, 2.7: 0.78, และ 2.9: 0.99 หมิ่นล้านบาทตามลำดับ
4. ปี พ.ศ. 2544 - 2546 รายได้ของกรุงเทพมหานครที่สำนักงานเขตฝั่งกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตฝั่งธนบุรีจัดเก็บคิดเป็นสัดส่วน 85.68:14.32, 85.79:14.21

และ 86.06: 13.94 ตามลำดับ

5. ปี พ.ศ. 2544 - 2546 งบประมาณกรุงเทพมหานครที่จัดสรรให้สำนักงานเขต
ฝั่งกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขตฝั่งธนบุรีคิดเป็นสัดส่วน 68.58 : 31.42, 68.73 : 31.27
และ 68.85 : 31.15 ตามลำดับ

6. ปี พ.ศ. 2528 - ปัจจุบัน มีการออกประกาศกรุงเทพมหานครปรับ
โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและส่วนราชการของกรุงเทพมหานครเพื่อรองรับการ
เปลี่ยนแปลงของปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ปัญหาเมือง ปัญหาประชาชน นโยบายของ
รัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละยุคสมัยถึง 54 ครั้ง

7. เขตชั้นนอกแบกรับภาระปัญหาเมือง ปัญหาพื้นที่เขตชั้นใน

แนวทางการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

จากการสำรวจความต้องการของประชาชน และการแสดงความคิดเห็นของ
นักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน อาจประมวลได้ว่าทุกฝ่ายต่างมีเป้าหมายที่ชัดเจนและต้องการให้

1. ประชาชนในกรุงเทพมหานครอยู่เย็นเป็นสุข ได้รับบริการสาธารณะที่ดี
มีคุณภาพ มีมาตรฐาน
2. เมืองได้รับการแก้ไขปัญหาย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ เป็นเมืองน่าอยู่
อย่างยั่งยืน
3. การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง
ที่ดี ข้าราชการลูกจ้างมีคุณภาพ คุณธรรม

จึงเห็นว่า แนวทางการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ทุกภาคส่วน
ต้องมีหน้าที่และมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังนี้

1. ภาคประชาชน

1.1 มีความรู้ ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
นครหลวง

1.2 มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และ
เชื่อมั่นในหลักการปกครองและการบริหารราชการว่า “ท้องถิ่นเข้มแข็ง ประเทศจึงสามารถ

พัฒนาให้เจริญก้าวหน้าและแข่งขันกับต่างประเทศได้” ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า **“ครอบครัวเข้มแข็ง ชุมชนหรือสังคมเข้มแข็ง”**

- 1.3 มีความสำนึกว่า เป็นหน้าที่ และต้องมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 1.3.1 การปกครอง การบริหาร และการพัฒนากรุงเทพมหานคร
 - 1.3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร
 - 1.3.3 การบำรุง ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - 1.3.4 การบำรุง ดูแลรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - 1.3.5 มีความรู้สึกเป็นเจ้าของในสิ่งสาธารณะประโยชน์และพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย มีความรัก ความผูกพันกับองค์กรกรุงเทพมหานคร
2. ภาครัฐ (รัฐบาล กระทรวง หรือกรม)
 - 2.1 ให้ความรู้ ปฏิรูปการเรียนรู้ และเปลี่ยนแปลงแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน นักเรียนนักศึกษา ให้สอดคล้องกับแนวทางตามข้อ 1
 - 2.2 กระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
 - 2.2.1 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่สมบูรณ์ สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย
 - 2.2.2 ให้กรุงเทพมหานครมีแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น และมีรายได้ของตนเองที่เหมาะสมพอเพียงกับการกิจหน้าที่
 - 2.2.3 ปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายรองรับข้อ 2.2.1 และ 2.2.2 รวมถึงการปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการออกกฎหมาย
 - 2.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับกรุงเทพมหานครให้เหมาะสมชัดเจน การจัดทำบริการสาธารณะมีเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อน
 - 2.3.1 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง
 - 2.3.2 อำนาจหน้าที่มอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการ
 - 2.3.3 อำนาจหน้าที่ที่รัฐกับกรุงเทพมหานครร่วมดำเนินการ
 - 2.3.4 อำนาจหน้าที่ที่เหลือรัฐดำเนินการเอง

2.4 ปรับปรุงแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจใหม่ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

2.5 ให้มีกฎหมายจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อหยุดยั้งการเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครหรือทำให้กรุงเทพมหานครหลวม โดยมีผลบังคับให้รัฐบาล ทุกส่วนราชการและทุกองค์กรต้องปฏิบัติ

2.6 รัฐกำกับดูแลการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.7 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อหลักการในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบ

3. องค์การกรุงเทพมหานคร

3.1 มีเอกภาพและอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารจัดการตามภารกิจหน้าที่

3.2 ปรับปรุงโครงสร้าง และการกำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน และส่วนราชการให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

3.3 ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานครให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3.3.1 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงนโยบายต่อประชาชน โดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานครภายใน 1 เดือนนับแต่รับตำแหน่ง และรายงานให้สภากรุงเทพมหานครทราบ รวมทั้งต้องรายงานผลงานให้สภากรุงเทพมหานครทราบทุกปี

3.3.2 ปรับปรุงสัดส่วนคณะกรรมการวิสามัญงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอจำนวนเท่ากัน เพื่อให้ข้อบัญญัติงบประมาณฯ สามารถสนองตอบนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.3 มีผู้ตรวจราชการสภากรุงเทพมหานครมาจากความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร

3.3.4 การยุบสภากรุงเทพมหานครในกรณีใดบ้างให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องพ้นและไม่พ้นจากตำแหน่ง

3.4 ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่สำนักงานเขตให้เหมาะสม งานบริการ ทุกเรื่องต้องแล้วเสร็จ ณ จุดเดียวและหรือสิ้นสุดที่เขต

3.5 ปรับปรุงระเบียบ ข้อบัญญัติรองรับให้ประชาชน ชุมชน ประชาคม องค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในการบริหาร การพัฒนา การตรวจสอบ การเสนอแนะและให้ ข้อคิดเห็น รวมถึงอำนาจในการดำเนินการหรือจัดการภารกิจแทนกรุงเทพมหานคร โดยใช้ งบประมาณของกรุงเทพมหานครได้

3.6 ปรับปรุงระเบียบกฎหมายและระบบการปกครอง การบริหาร การ บริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ ระบบตรวจ ติดตามประเมินผล ฯลฯ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว แต่มีประสิทธิภาพ

3.7 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและ ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามความต้องการ และความเหมาะสมของ ประชาชน และองค์กรกรุงเทพมหานคร

3.8 สร้างขวัญกำลังใจ พัฒนาและปลูกจิตสำนึกของข้าราชการ ลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร ให้มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม รักและผูกพันองค์กร รัก ประชาชน รักการให้บริการ มีความสำนึกในหน้าที่ ตั้งใจทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

ข้อสังเกต

1. การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อเป็นท้องถิ่นก็จะมีจุดอ่อนตรงที่เป็น เสี่ยงข้างน้อยในกรรมการฝ่ายท้องถิ่นในคณะกรรมการกระจายอำนาจ ในคณะกรรมการอื่นๆ ที่ ให้ท้องถิ่นเลือกกันเองไปเป็นผู้แทนของท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารราชการกรุงเทพ มหานคร ที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบัน คือ การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรุงเทพมหานครได้รับใน สัดส่วนที่ลดลงมาก ทางออกที่เหมาะสมอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารนครหลวงรูปแบบพิเศษ ที่ไม่เป็นท้องถิ่นและขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี

2 สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ได้เสนอ รายงานโครงการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารราชการ กรุงเทพมหานครต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเมื่อตุลาคม 2546 สรุปว่าปัญหาการบริหารของกรุงเทพมหานครมาจากทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กรุงเทพมหานครเอง การแก้ไขการบริหารกรุงเทพมหานครจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยทั้งสองด้าน ควบคู่กันไป

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาของกรุงเทพมหานครโดยรวมแล้ว คณะวิจัย มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาหลักของการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน มิใช่เป็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานคร ดังที่เคยมีการตั้งสมมติฐาน จากหลายฝ่ายที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครใหม่ แต่เป็น ปัญหาเชิงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับกรุงเทพมหานคร ที่ยังไม่สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเอง และเป็นปัญหาการบริหารราชการภายในของ กรุงเทพมหานครเอง ที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการมอบอำนาจการตัดสินใจและหลักการ บริหารราชการที่ดี ทำให้ประชาชนกรุงเทพมหานครไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินงาน ของกรุงเทพมหานครอย่างเต็มที่

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการบริหารกรุงเทพมหานครจึงต้องดำเนินการแก้ไข ปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ทั้งปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในควบคู่กันไป ทั้งนี้ หากจะมุ่งแก้ไขปัญหาการบริหารภายในกรุงเทพมหานครเพียงประการเดียวอย่างที่ผ่าน มา หรือที่มีการเสนอให้ปรับโครงสร้างองค์กรกรุงเทพมหานครเพียงอย่างเดียวแล้ว ย่อมไม่ สามารถทำให้กรุงเทพมหานครแก้ไขปัญหามหานครหลวงกรุงเทพประสบอยู่ได้อย่างบูรณาการ และยิ่งทำให้ปัญหามีความหมักหมมและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

คณะวิจัยมีความเห็นว่า การปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบที่คณะวิจัยเสนอหรือรูปแบบอื่นที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมก็ตาม จะต้องยึดประโยชน์สุขของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง ในฐานะที่ กรุงเทพมหานครมีเพียงเป็นเมืองหลวงของประเทศที่มีประวัติศาสตร์อันเก่าแก่มายาวนาน กว่าสองร้อยปีเท่านั้น แต่ยังเป็นเมืองแห่งอนาคตที่ประชาชนเกือบสิบล้านหรือประมาณ 1 ใน 10 ของประชากรทั้งประเทศอาศัยอยู่ จึงต้องมีการปรับปรุงการบริหารเมืองมหานครนี้เพื่อ ทำให้เป็นเมืองที่น่าอยู่และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาอย่างจริงจังในการทำให้ “กรุงเทพมหานคร” เป็นเมืองที่ “หลวม” แทนการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อแก้ไขปัญหาการเป็นอภิ มหานครแบบโตเดี่ยวเช่นที่รัฐบาลที่ผ่านมาได้ดำเนินการมาหลายสิบปี ทั้งนี้ รัฐบาลต้องมี ยุทธศาสตร์ในการชะลอการเติบโตของประชากรกรุงเทพมหานคร และดึงประชากรแฝงที่อยู่ใน

กรุงเทพมหานครกลับไปสู่ภูมิสำเนาเดิมให้มากที่สุดโดยอาศัยมาตรการทางเศรษฐกิจ การสร้าง
เมืองศูนย์กลางราชการแห่งใหม่ที่เป็นเมืองแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยสำหรับนำพา
ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่แห่งโลกเทคโนโลยีสารสนเทศ



การกำกับดูแลและตรวจสอบ การบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เขต สวัสดิภาพ¹

ปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) กันอย่างแพร่หลายและกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อธนาคารโลก (World Bank) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายการกู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา

การนิยามองค์ประกอบของ Good Governance ยังคงมีการอธิบายที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามในภาพรวมมีหลักการใหญ่ที่คล้ายคลึงกัน สรุปได้ว่าการบริหารจัดการที่ดี จะต้องมึลักษณะและเงื่อนไข ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Participation) เป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาคมโดยชอบธรรม หรือมีรูปแบบการบริหารงานที่กระจายอำนาจ

¹ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2. ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) เป็นกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงาน ติดตามผลได้

3. ความรับผิดชอบต่องาน (Responsiveness and Accountability) เป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ต่อสาธารณชน

4. กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้บริหารที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริตเที่ยงธรรม

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้อย่างบังคับได้

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร มีการควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม รวมทั้งการให้บริการสาธารณะ ที่ให้ผลลัพธ์อย่างคุ้มค่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการที่ดี

จุดมุ่งหมายหลักของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ประการ คือ

1. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

2. การให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนโดยเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว จึงควรเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของการบริหารจัดการที่ดี คือมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและยึดหลักนิติธรรม

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยบัญญัติไว้ทั้งสิ้น 10 มาตรา ได้แก่ มาตรา 78 และมาตรา 282 – 290 แต่การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ยังจะต้องมีการกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นหลักการไว้ในมาตรา 283 ว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

ถึงแม้ว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 76 คือ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

แนวทางการกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารรัฐจะให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีการกำกับดูแล ซึ่งต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐนั้น เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยสามารถแยกได้ 6

กรณี คือ การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น การกำกับดูแลการบริหารทั่วไป การกำกับดูแลการทำกิจการ การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และการกำกับดูแลทางการคลัง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และนายอำเภอ ในกรณีเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการยับยั้งการปฏิบัติการของผู้บริหารท้องถิ่น การสั่งการให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

1.2 การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น ได้แก่ การเพิกถอนมติของสภาท้องถิ่นและการยุบสภาท้องถิ่น เช่น ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 43) พ.ศ. 2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด **ซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้**ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับทางราชการ หรือตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 นายอำเภอมีอำนาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 การกำกับดูแลการบริหารทั่วไป กรณีนี้ได้แก่การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง ซึ่งมีเพียงกรณีของเทศบาล หรือการเรียกตรวจสอบรายงานและเอกสารหรือสถิติต่างๆ ตลอดจนการเรียกผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาชี้แจงหรือสอบสวน

1.4 การกำกับดูแลการทำกิจการ ในกรณีนี้ได้แก่ การที่มีกฎหมายกำหนดให้ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการกิจการใดนอกเขตพื้นที่ของตนเอง จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก่อน หรือการทำกิจการในรูปสหการ หรือการทำกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำร่วมกับองค์กร/บุคคลอื่น

1.5 การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล และนายอำเภอในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล กำกับดูแลการออกข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

1.6 การกำกับดูแลทางการเงินการคลัง เป็นมาตรการสำคัญ และส่งผลต่อการบริหารงานรวมทั้งการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 แนวทางดังนี้

(1) การกำกับดูแลงบประมาณท้องถิ่น เป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในการถือการบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และนายอำเภอ ในการถือการบริหารส่วนตำบล กำกับดูแล และพิจารณาตัดสินใจ หากเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร กรณีนี้หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับสภา ก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภา ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไปให้สภา พิจารณาใหม่ได้เป็นต้น

(2) การกำกับดูแลแหล่งที่มาของรายได้ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบุแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเอาไว้ เช่น ประเภทภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน เทศพาณิชย์รวมทั้งเงินกู้

(3) การกำกับดูแลด้วยการตรวจสอบทางการเงิน การบัญชีและทรัพย์สินอื่นๆ เป็นวิธีการตรวจสอบที่รัฐวางมาตรฐาน หรือกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานเดียวกัน ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และควรมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2. การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองและองค์กรทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรทางการเมืองและอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าว

ซึ่งองค์กรอิสระที่สำคัญได้แก่ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล

3. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคประชาชน

หลักสำคัญประการหนึ่งของการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นลักษณะและเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดี คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นทั้งกระบวนการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างอิสระในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำกับดูแล และตรวจสอบผู้ที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน และการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) ให้กับประชาชน ให้มีทักษะ ความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ในการรับผิดชอบดูแลท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ชุมชนที่ยั่งยืนและเข้มแข็งในที่สุด

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะเป็นพหุมิติ (Multi Dimension) ทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เช่น การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมปรึกษาหารือ เช่น การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การสร้างความรู้สึกร่วม การร่วมตัดสินใจและร่วมรับผลที่จะเกิดตามมา การร่วมเป็นหุ้นส่วน และการมีส่วนร่วมในระดับมากที่สุด คือ การที่ประชาชนบริหารจัดการทุกอย่างด้วยตนเอง (Self Management) เช่น การร่วมกันของประชาชนจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และตรวจสอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ขอบข่ายการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน จะครอบคลุมในเรื่องการกำกับดูแลและตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยผ่านวิธีการเวทีสาธารณะ หรือการทำประชาพิจารณ์ การกำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเมือง ได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสนอให้มีการถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอขอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.

2540 พระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2543 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ประชาชนมีช่องทางตามกฎหมายในการตรวจสอบ และกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. การถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น
3. การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
4. การขอข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง
6. การยื่นคำขอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย
7. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
8. การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. การใช้สิทธิเลือกตั้งตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (มีนาคม 2547) พบว่าการมีส่วนร่วมตามช่องทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ข้อที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือการไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รองลงมาคือการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากวิทยุ เสียงตามสาย ป้ายประกาศ การเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา การร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่การมีส่วนร่วมประทั่วเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น การร่วมตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนั้น ผลการวิจัยดังกล่าวยังชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนไม่ทราบภารกิจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงทำให้ประชาชนขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนไม่พอใจการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่เข้าไปร่วม ผู้บริหารไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและประชาชนไม่มีเวลาเนื่องจากต้องทำงานเลี้ยงชีพ

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว แม้ว่าขณะนี้จะมีกฎหมาย ระเบียบ ที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก เช่น การมีตัวแทนประชาชนเข้าไปร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบการจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะมีปัญหาที่ตัวแทนประชาชนที่เป็นกรรมการไม่มีความรู้เทคนิควิชาการ ในเรื่องนั้นแล้ว ยังเกรงกลัวความผิดทางกฎหมายที่จะต้องรับ หากมีความเสียหายเกิดขึ้น ในฐานะเป็นกรรมการร่วมตรวจรับด้วย นอกจากนั้นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามช่องทางของกฎหมายระเบียบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมหรือกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ใช่ว่าความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” อย่างแท้จริงหรือไม่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นครอบคลุมความหมายหลักๆ 4 ขั้นตอนดังนี้

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจว่า ควรมีการดำเนินการเรื่องอะไร และวิธีการในการดำเนินการอย่างไร
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ เช่น การให้การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรม หรือการให้ความร่วมมือกับกลุ่มที่ดำเนินการ
3. ประชาชนมีส่วนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา เช่น การมีรายได้เพิ่มขึ้น การได้รับการบริการหรือสวัสดิการที่ดีขึ้น เช่น โรงเรียน ระบบประปา สถานีอนามัย

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยกระบวนการแผนชุมชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการเชิงพื้นที่ในมิติใหม่ ด้วยการปรับโครงสร้างพัฒนาชนบทและเมืองให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน โดยอาศัยหลักการสำคัญ คือยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มุ่งสู่เศรษฐกิจแบบพอเพียงพึ่งตนเอง ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน โดยมีกลไกที่สำคัญ คือการสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนชุมชน

แผนชุมชน หมายถึงกิจกรรมพัฒนาที่เกิดขึ้นจากคนในชุมชนที่มีการรวมตัวกันเพื่อจัดทำแผนขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเองให้เป็นไปตามที่ต้องการ และสามารถแก้ปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ร่วมกันได้ โดยคนในชุมชนได้มาร่วมกันคิด ร่วมกำหนดแนวทาง และกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพิงภายนอกด้วยการคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งบางกิจกรรมที่ชุมชนไม่สามารถทำเองได้ก็สามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกได้ โดยชุมชนเสนอกิจกรรมในแผนชุมชนมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามความเข้าใจของแต่ละท้องถิ่น อาทิ แผนแม่บท แผนชุมชนพึ่งตนเอง แผนชีวิต เป็นต้น

การจัดทำแผนชุมชน ตามกระบวนการจะเริ่มต้นจากการค้นหาแกนนำเพื่อทำความเข้าใจกับคนในชุมชน การศึกษาประวัติศาสตร์ชุมชน การสำรวจรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกในชุมชน ซึ่งจะประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานของชุมชน ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้รายจ่าย หนี้สินครัวเรือน ข้อมูลปัญหาความต้องการของชุมชน รวมทั้งข้อมูลศักยภาพของชุมชน ได้แก่ ผู้รู้ องค์กรความรู้ ทรัพยากร ผลผลิตชุมชน หลังจากนั้น คือการวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อนำไปสู่การกำหนดกิจกรรมหรือโครงการที่จะแก้ไข

หัวใจของแผนชุมชนจะอยู่ที่การสร้างเวทีให้สมาชิกของชุมชน ได้เรียนรู้ข้อมูล สภาพปัญหา สถานการณ์ และศักยภาพของชุมชน ตลอดจนกำหนดแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน เกิดความรักและภาคภูมิใจในชุมชน เป็นการเสริมสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างความสนใจร่วมของประชาชนในท้องถิ่น นำไปสู่ความคิดที่ว่า การบริหารจัดการชุมชนไม่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทุกคนในชุมชนย่อมมีสิทธิจะเป็น “หุ้นส่วน”

เข้าร่วมในการบริหารทั้งสิ้น นอกจากนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมอย่างใกล้ชิดกับชุมชนในการจัดทำแผนชุมชนแล้ว สิ่งที่จะได้รับนอกเหนือไปจากแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้อง สนองตอบการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีโอกาสได้รับข้อมูลของแต่ละชุมชน ซึ่งสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากกระบวนการแผนชุมชนดังได้กล่าวไปแล้ว ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในวิธีอื่นๆ ได้อีกหลายวิธี เช่น การจัดทำ Web Site ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนมีโอกาสได้สื่อสารกัน โดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมอภิปราย (Citizen Panel) ในประเด็นที่สาธารณชนให้ความสำคัญเพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะได้รับฟังความคิดเห็น และนำไปประกอบการตัดสินใจ การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เช่น การจัดประชุมกลุ่มสตรี เพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มนั้นๆ หรือการจัดประชุมผู้ใช้บริการด้านต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ (Services Users Forums) เพื่อรับฟังปัญหา ข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะจากผู้ใช้บริการเป็นต้น

การกำกับดูแล และการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ว่าจะโดยกฎหมาย หรือโดยองค์กรอิสระ หรือโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนจากการได้รับการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น



การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผล การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น¹

ดร.บุญศรี พรหมมาพันธุ์ และคณะ²

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบและตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อนำไปสู่มาตรฐานการติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม และ 3) ศึกษาวิเคราะห์เสนอแนะรูปแบบและแนวทางในการวางระบบการติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ผู้บริหาร คณะกรรมการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยผู้วิจัยทำการสุ่มแบบหลายขั้นตอน ครอบคลุม 5 ภาคของประเทศ รวมกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 500 คน เครื่องมือการวิจัยได้แก่ แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์เนื้อหา ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ t-test ผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

1. องค์ประกอบปัจจัย และตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้สร้างขึ้นโดยยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ตาม

¹ รายงานการวิจัยเรื่องนี้ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการวิจัยเสร็จเมื่อเดือน มกราคม 2547

² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มาตรา 284 และหลักการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า มีจำนวน 4 องค์ประกอบ 18 ปัจจัย และผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ซึ่งมีตัวชี้วัด รวม 46 ตัวชี้วัด ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ มี 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ 2) การวิเคราะห์งาน 3) การสรรหา 4) การคัดเลือก และ 5) การแต่งตั้ง (การบรรจุ การรับโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง รักษาราชการแทน รักษาการในตำแหน่ง) มี 16 ตัวชี้วัด

องค์ประกอบที่ 2 การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ มี 6 ปัจจัย ได้แก่ 1) การเลื่อนตำแหน่ง 2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน 3) การประเมินผลการปฏิบัติงาน 4) ค่าตอบแทน 5) การย้าย และ 6) การจูงใจ มี 12 ตัวชี้วัด

องค์ประกอบที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) การฝึกอบรมการศึกษา 2) การวางแผน และ 3) พัฒนาอาชีพ มี 5 ตัวชี้วัด

องค์ประกอบที่ 4 การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ มี 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) พนักงานสัมพันธ์ 2) สุขภาพและความปลอดภัย 3) การดำเนินการทางวินัย และ 4) การพ้นจากตำแหน่ง (การโอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง ออกจากราชการ) มี 11 ตัวชี้วัด

ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพ มี 2 ตัวชี้วัด

2. คู่มือการใช้เครื่องชี้วัดที่เป็นมาตรฐาน สำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นโดยได้ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิเรียบร้อยแล้ว

คู่มือประกอบด้วยองค์ประกอบ ปัจจัยตัวชี้วัด เครื่องมือการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแบบมาตราประมาณค่า 5 ระดับ และเกณฑ์ค่าเฉลี่ยรวมในการปฏิบัติงานแต่ละองค์ประกอบซึ่งมีค่ามากกว่า 3.50 จึงถือว่าหน่วยงานมีการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในระดับมาก

3. รูปแบบและแนวทางในการวางระบบการติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รูปแบบเชิงระบบ ประกอบด้วย ทรัพยากรที่ใช้ในการประเมิน (Input) กระบวนการประเมิน (Process) และผลลัพธ์ (Result) ส่วนแนวทางในการ

ประเมินผลประกอบด้วย 6 ขั้นตอนได้แก่ การสร้างความตระหนัก การเตรียมความพร้อม การวางแผนการประเมินตนเอง การดำเนินการประเมิน การเขียนรายงานและการเผยแพร่ และการนำผลการประเมินไปใช้

ข้อเสนอแนะ

ก. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผู้บริหารกระทรวงมหาดไทย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรมีนโยบายสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำคู่มือการใช้เครื่องชี้วัดที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ไปใช้ประเมินผลในหน่วยงานของตนเอง

2. สำนักงาน ก.ค.ศ. ควรใช้กลไกการดำเนินงานในการสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งการสร้างความตระหนักให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการประเมินการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแนะนำวิธีการใช้คู่มือ การใช้เครื่องชี้วัดให้เป็นระบบมาตรฐานเดียวกัน

3. คณะผู้บริหาร หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ควรสนับสนุน หรืออนุมัติด้านงบประมาณในการจัดทำคู่มือการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อกำหนดใช้เป็นคู่มือปฏิบัติที่เป็นระบบเดียวกัน

4. ทำการประชาสัมพันธ์หรือสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำคู่มือการใช้เครื่องชี้วัดไปใช้ประเมินการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (โดยไม่เป็นการบังคับ) และหากองค์กรใดได้รับการประเมินผลอยู่ในระดับดี กระทรวงมหาดไทย อาจทำโล่หรือใบประกาศเกียรติคุณให้แก่องค์กรนั้น เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรนั้น

5. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ควรสนับสนุนให้บุคลากรนำคู่มือการประเมินการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้นมาใช้ พัฒนาการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานให้ดีขึ้นเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาการบริหารงานบุคคลตามหลักมาตรฐานสากล อันเป็นการนำไปประยุกต์ใช้ตามหลักการประเมินภายใน (internal assessment) โดยการให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทำรายงานผลการประเมินให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดทำรายงานประเมินตนเอง (Self

Study Report – SSR) ซึ่งเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงถึงการดำเนินงานการประกันคุณภาพตามองค์ประกอบ ปัจจัย ตัวชี้วัดและเกณฑ์การตัดสินที่ระบุไว้

6. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ควรส่งเสริม และกำกับให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (merit system) ที่ยึดหลักความรู้ความสามารถ หลักความเสมอภาคในโอกาส หลักความมั่นคงในอาชีพและหลักความเป็นกลางทางการเมือง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นเครื่องมือบริหารองค์กรให้บรรลุผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

6.1 จัดโครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานบุคคลดีเด่น (best practice) โดยการนำเอาเครื่องชี้วัดจากการวิจัยนี้ไปใช้ในการประเมินโดยจำแนกการเทียบแข่ง (benchmarking) เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดดีเด่น เทศบาลดีเด่น และองค์การบริหารส่วนตำบลดีเด่น

สำหรับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาควรเป็นการประเมินหน่วยงานภายใน กรณีของกรุงเทพมหานครอาจให้ประเมินเทียบแข่งระดับสำนักและระดับเขต และกรณีเมืองพัทยาอาจให้ประเมินเทียบแข่งระดับกอง ทั้งนี้เน้นการมุ่งให้เกิดการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 จัดโครงการประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานตามที่ระบุไว้ในงานวิจัยฉบับนี้ เป็นการประเมินผลจากภายนอก (external assessment) โดยใช้หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ประเมิน และมีการมอบใบประกาศนียบัตรผ่านการรับรองมาตรฐานจากคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่น ที่เรียกว่า มาตรฐานบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (Personnel Management in Local Government for Standardization - PMLCS 2000) ซึ่ง PMLCS 2000 หมายถึง มาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ 18 ปัจจัย และ 46 ตัวชี้วัด หน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ประเมิน ได้แก่ มหาวิทยาลัย หรือ สถาบันการศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. ข้อเสนอสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

1. สำนักงาน ก.ถ. ควรนำคู่มือการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่คณะนักวิจัยพัฒนาขึ้น ไปทดลองใช้จริง โดยให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อบต. อบจ. เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดำเนินการประเมินการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2. สำนักงาน ก.ค. ควรเป็นหน่วยงานกลางเพื่อควบคุมมาตรฐานและกำหนดนโยบายประเมินการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และจัดทดลองทำการประเมินเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการประเมินการบริหารงานบุคคลของตนเอง

3. สำนักงาน ก.ค. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดประชุมเชิงปฏิบัติการสร้างความเข้าใจและทดลองดำเนินการประเมิน และให้มีการประเมินอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

4. ควรจัดให้มีการสัมมนาร่วมกันระหว่างผู้ทดลองใช้คู่มือการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. อบจ. เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบตัวชี้วัด เครื่องมือชี้วัด และเกณฑ์สำหรับการประเมินการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ก่อนนำคู่มือการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไปใช้ ผู้รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบ ปัจจัย ตัวชี้วัด และเกณฑ์สำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี เพราะในแต่ละตัวชี้วัด จะมีแบบสำรวจข้อมูลในการปฏิบัติงานอย่างละ 1 ชุด พร้อมการคำนวณค่าคะแนนเฉลี่ยและการแปลความหมายของคะแนนในภาพรวม

6. คู่มือการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 4 องค์ประกอบ 18 ปัจจัย และผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้ประเมินบางองค์ประกอบได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ดำเนินการในช่วงที่ทำการประเมิน

7. เกณฑ์ที่กำหนดในคู่มือการใช้เครื่องชี้วัดในการวิจัยครั้งนี้ คือ ค่าเฉลี่ยรวมของการปฏิบัติงานในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งต้องได้มากกว่า 3.50 ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนวณค่าเฉลี่ยรวมซึ่งเป็นผลรวมของทุกรายข้อ แล้วจึงเทียบกับเกณฑ์ แม้ว่าค่าเฉลี่ยบางข้ออาจต่ำกว่า 3.50 แต่ให้พิจารณาภาพรวมในแต่ละองค์ประกอบเท่านั้น

8. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำคู่มือการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไปทดลองใช้เพื่อนำผลการประเมินองค์การของตนเองมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ค. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำการศึกษารายกรณี (Case study) โดยเลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมในการรับการประเมินมาทดลองใช้การใช้เครื่องชี้วัดที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้

2. ควรมีการติดตามผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเกี่ยวกับการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเช่นไร

3. การวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยและพัฒนา (Research and Development) เพื่อค้นหารูปแบบการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

4. ควรทำวิจัยเชิงเปรียบเทียบผลการใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานบุคคลที่เข้มแข็งหรือเคยได้รับรางวัลดีเด่นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เข้มแข็ง

5. ควรพัฒนาชุดฝึกอบรมการประเมินการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองของบุคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้มีคุณภาพ เพื่อนำไปใช้เป็นเอกสารประกอบการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านการประเมินตนเอง

6. ควรทำวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้แก่ อบต. อบจ. เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยศึกษาครอบคลุมประเด็นประเภทของปัญหาและความรุนแรงของปัญหา

7. ควรทำวิจัยเรื่อง ตัวแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบบูรณาการ โดยมุ่งเน้นการบริหารงานบุคคลที่มีความสอดคล้องต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ขององค์การและการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีระบบระเบียบมาตรฐานเดียวกันทุกรูปแบบ และให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นองค์กรเดียวเพื่อก่อให้เกิดความมีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน

8. ควรทำวิจัย เรื่อง การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการนำ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้ เพื่อศึกษาผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเงิน ด้านประชาชน/ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง/ผู้รับบริการ ด้านกระบวนการจัดการภายในองค์กร ด้านการเรียนรู้และพัฒนา โดยเฉพาะด้านประชาชน/ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง/ผู้รับบริการ ซึ่งจะสะท้อนผลลัพธ์การบริหารงานบุคคลด้วยความพึงพอใจของประชาชน/ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง/ผู้รับบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



