

การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

นายเดชรัฐ สิมศิริ

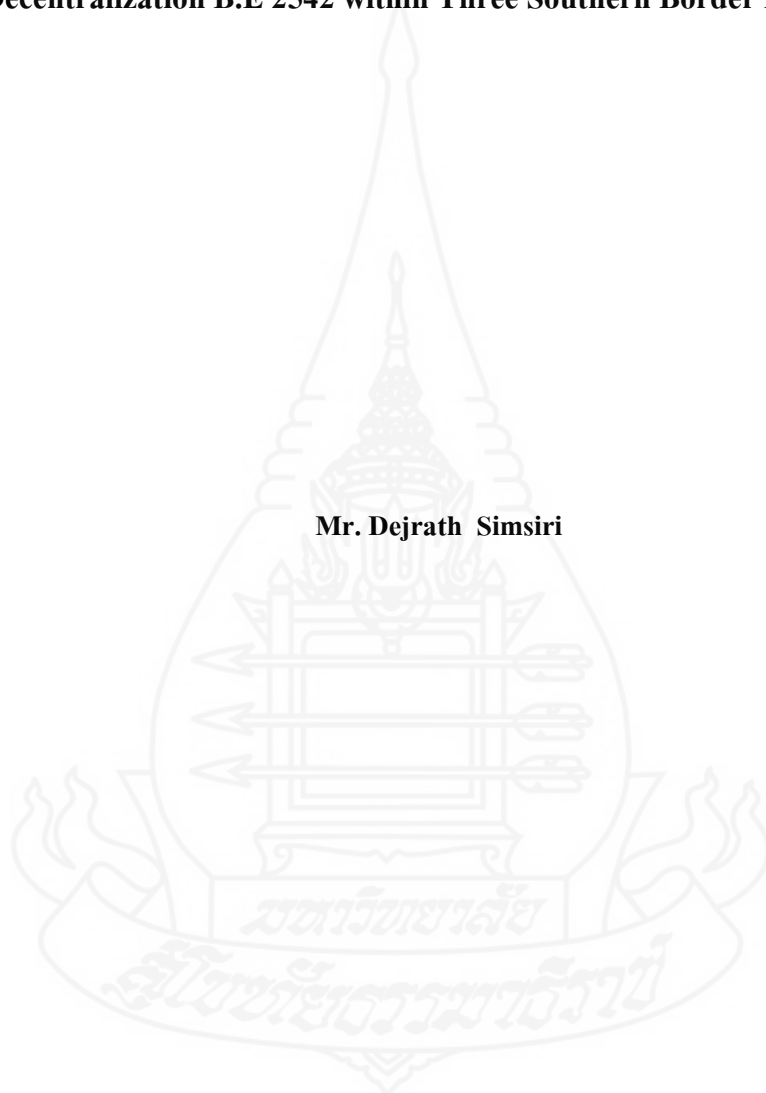


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554

**The Enforcement of the Act on Planning and Administrative Step of
Decentralization B.E 2542 within Three Southern Border Provinces**

Mr. Dejrath Simsiri



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542
ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ชื่อและนามสกุล นายเดชรัฐ สิมศิริ

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2553

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)



กรรมการ

(อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



(รองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ่อคำ)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้ศึกษา นายเศรษฐ์ สิมศิริ รหัสนักศึกษา 2524001662 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงามปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การคั่นคว้ออิสระครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมหาชนการกระจายอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งศึกษาสภาพ และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสารค้นหาวิเคราะห์เนื้อหาสาระเกี่ยวกับแนวความคิด และทฤษฎีว่าด้วยสภาพบังคับของกฎหมายมหาชนการกระจายอำนาจ การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจรวมทั้งดำเนินการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานผู้ทรงคุณวุฒิข้าราชการ และผู้เกี่ยวข้องรวม 18 ท่าน

ผลของการวิจัยปรากฏว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีการบังคับใช้ค่อนข้างน่าพอใจ โดยเฉพาะการปฏิบัติตามแผนถ่ายโอนภารกิจกระจายอำนาจ ภาษีอากร และการเงินการคลัง ได้มีการถ่ายโอนได้เกือบครบทุกภารกิจยกเว้นภารกิจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขเนื่องจากประสบปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมกับพื้นที่ต่อไปหลายประการ ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และรายรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้และปัญหาอื่นๆ

คำสำคัญ ปัญหาการบังคับกฎหมาย แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นรายงานวิจัยประกอบชุดวิชา ชุดวิชา 41797การศึกษาค้นคว้า
อิสระเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (The Enforcement of the Act on
Planning and Administrative Step of Decentralization B.E 2542 within Three Southern Border
Provinces)

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้นำเสนอ 5 บท คือ บทที่1บทนำซึ่งได้นำเสนอเกี่ยวกับความ
เป็นมา และความสำคัญของปัญหาวัตถุประสงค์ของการวิจัยกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยประเด็น
ปัญหาการวิจัยสมมติฐานขอบเขตของการวิจัยระเบียบวิธีวิจัยคำนิยามศัพท์เฉพาะและประ โยชน์ที่
คาดว่าจะได้รับบทที่2 แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมหาชนนำเสนอ
เกี่ยวกับแนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชน ปัญหา
การบังคับใช้กฎหมาย แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจและสรุปกรอบการวิจัยบท
ที่3 การกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจนำเสนอเกี่ยวกับคณะกรรมการการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.)การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการ
บริการสาธารณะการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และรายรับของอปท. และแผนการกระจายอำนาจ
ให้แก่อปท.บทที่ 4 วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจได้
นำเสนอการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัญหาเกี่ยวกับ
การกระจายอำนาจให้อปท.ในภาพรวม ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ปัญหาการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้และปัญหาอื่นๆ
บทที่5 สรุปและข้อเสนอแนะ

ขอขอบคุณ ผศ.ดร.ภาณุมาศ ชัดเจนงาม และอาจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้ให้คำแนะนำ
อย่างดียิ่ง คุณอนงค์ศรี สิมศิริ ที่ช่วยเหลือในหลายประการ คุณอับดุลเลาะ ยีปาโละ ที่ช่วยประสานงาน
การสัมภาษณ์ และคณะผู้ทรงคุณวุฒิข้าราชการที่กรุณาให้คำสัมภาษณ์ทั้ง 18 ท่าน

เดชรัฐ สิมศิริ

พฤศจิกายน 2554

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	5
ประเด็นปัญหาการวิจัย.....	5
สมมติฐาน.....	5
ขอบเขตของการวิจัย.....	6
ระเบียบวิธีวิจัย.....	6
คำนิยามศัพท์เฉพาะ.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมหาชน และการกระจายอำนาจ.....	7
แนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมาย.....	7
สังคมต้องมีกฎหมาย.....	7
กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ.....	8
สภาพบังคับทางกฎหมายมีทั้งรางวัลและโทษ.....	11
สภาพบังคับของกฎหมายมหาชน.....	12
กฎหมายมหาชนมีสภาพบังคับแตกต่างกับกฎหมายอื่น.....	12
ลักษณะสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน.....	13
ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย.....	16
กฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนมีการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน.....	16
การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ประเทศไม่เป็นประชาธิปไตย.....	16
การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีปัญหาการจัดการ.....	17
แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ.....	18

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
ความหมายของการกระจายอำนาจ.....	18
หลักการกระจายอำนาจ.....	23
ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ.....	31
มาตรการและแนวทางการกระจายอำนาจ.....	34
กรอบการวิเคราะห์การกระจายอำนาจ.....	37
ผลการวิเคราะห์การกระจายอำนาจ.....	39
บทที่3 การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ.....	42
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	42
กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจ.....	42
องค์ประกอบของคณะกรรมการ.....	42
อำนาจหน้าที่.....	43
คณะอนุกรรมการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง.....	44
การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ.....	45
อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล.....	45
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	46
อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร.....	48
อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น.....	48
หลักเกณฑ์อื่นๆเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่.....	48
การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	49
การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล.....	49
การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	51
การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรของกรุงเทพมหานคร.....	52
การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น.....	54
หลักเกณฑ์อื่นเกี่ยวกับการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร.....	54
รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากภาษีและอากร.....	54
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	56

สารบัญญ(ต่อ)

	หน้า
กำหนดเวลาถ่ายโอน.....	56
กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและหลักเกณฑ์.....	56
บทบาทของคณะกรรมการเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการ.....	57
บทที่4 วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ.....	59
การปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	59
ผลการกระจายอำนาจด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่.....	64
ผลการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลังและงบประมาณ.....	69
ผลการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่อปท.....	71
ผลการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย.....	72
ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในภาพรวม.....	75
แผนสะculosเพราะรัฐบาลแก้ไขกฎหมาย.....	75
การปฏิบัติตามแผนถ่ายโอนล่าช้า.....	75
ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนกระจายอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	78
ไม่มีการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง.....	79
ขาดการกระจายความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น.....	79
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อม.....	79
ขาดการประสานงาน.....	80
ขาดงบประมาณ ในการดำเนินการกิจที่รับถ่ายโอน.....	81
ขาดการบริหารจัดการที่ดีในภารกิจที่รับถ่ายโอน.....	82
เกิดข้อขัดแย้งในการถ่ายโอน.....	82
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	83
อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อน.....	83
ขาดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการบริการสาธารณะ.....	84
ขาดการประสานงาน.....	85
อำนาจหน้าที่กว้างขวางแต่การเงินมีอุปสรรค.....	85
ปัญหาการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	86
การจัดสรรงบประมาณน้อยล่าช้า และไม่แจ้งล่วงหน้า.....	86

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
เป้าหมายเพิ่มรายได้ไม่บรรลุผล.....	88
ระเบียบกฎหมายเป็นอุปสรรค.....	92
การโอนบุคลากรและการถ่ายโอนภารกิจมีอุปสรรค.....	93
ปัญหาอื่นๆ.....	94
อุปสรรคการบริหารจัดการ.....	94
บุคลากรเป็นอุปสรรค.....	95
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	97
สรุป.....	97
ข้อเสนอแนะ.....	98
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนการกระจายอำนาจ.....	98
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ.....	101
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษีและรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	102
บรรณานุกรม.....	107
ภาคผนวก.....	112
ประวัติผู้ศึกษา.....	115



ญ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 แสดงความสูญเสียและเสียหายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 ถึง 31 ธันวาคม 2553.....	4



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีกฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528⁴ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542⁵

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายดังกล่าว จะบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย สามารถจะดำเนินการกิจกรรมให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้าง ขวาง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ ประการแรก “หน้าที่ต้องทำ”

¹ “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540” (2540, 31 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมถึง “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552” (2552, 13 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก

² “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496” (2496, 17 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมถึง “พระราชบัญญัติเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552” (2552, 13 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก

³ “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” (2537, 2 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมถึง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552” (2552, 6 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 84 ก

⁴ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528” (2528, 31 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 115 ฉบับพิเศษ ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมถึง “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550” (2550, 1 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 38 ก

⁵ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542” (2542, 29 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมถึง “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552” (2552, 13 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก

หมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบ ประการที่สอง “หน้าที่อาจจัดทำ” หมายถึงกลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถ จะดำเนินการจัดทำได้หากมีความพร้อม และมีศักยภาพเพียงพอ ประการที่สาม “หน้าที่ได้รับ มอบหมาย” หมายถึงภารกิจบางประเภทที่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ แทน แต่ในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ ประชาชนในท้องถิ่นน้อย เนื่องจากบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่น จะให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่ง กฎหมายอื่น ดังนั้นแม้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับมีอำนาจดังกล่าวเพียงบางส่วนเท่านั้นหรือไม่มี อำนาจเลย ในขณะที่อำนาจหน้าที่ส่วนมากตกเป็นของรัฐ ไม่ว่าจะดำเนินการโดยกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ จึงเกิดปรากฏการณ์ที่รัฐบาลลงไปดำเนินการเรื่องการซุดหัวย หนอง ทำสะพาน ทำถนน ฯลฯ ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่เหล่านี้ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลควรไปดูแลเรื่องใหญ่ เช่นการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เงินตรา การ แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น⁶

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁷ จึง สร้างกลไกในการแก้ไข คือได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้หลายหมวด มุ่งกระจายอำนาจ และแก้ปัญหาให้แก่ท้องถิ่น โดยในการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญแยกเป็น 2 วิธีการ

ประการแรก กำหนดกลไกที่จะทำให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐกับ ท้องถิ่นขึ้น โดยมาตรา 284 บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจาย อำนาจขึ้น เพื่อจัดตั้งคณะ กรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งมีลักษณะเป็นกรรมการ ไตรภาคี ที่ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางฝ่ายละเท่า ๆ กัน ทำหน้าที่ในการจัดสรร อำนาจหน้าที่ พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ใดของรัฐที่ทำอยู่ในปัจจุบันควรจะโอนให้ท้องถิ่น ก็ต้องมี การโอนไปให้ท้องถิ่นในอนาคต โดยต้องทบทวนการจัดสรรดังกล่าวทุก 5 ปี

ประการที่สอง บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่าอำนาจหน้าที่ใดควรจะเป็นของท้องถิ่น เช่นมาตรา 289 และมาตรา 290

ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542⁸ ขึ้น ซึ่งส่งผลให้การจัดการกิจการหน้าที่ของ

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2549) *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 257 - 258

⁷ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” (2540, 11 ตุลาคม) *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่ม 114 ตอน 55 ก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนอย่างสำคัญ กล่าวคือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามแก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อน และทับซ้อนในเรื่องอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ

การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้มีการกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 นอกจากนี้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ

การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ส่งผลให้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543⁹ และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545¹⁰ ขึ้น โดยในแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อต้องการให้รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐในการบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นผู้จัดบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านั้นแทนรัฐ

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และยังเป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม พุทธภาษามลายูท้องถิ่น มีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกับสังคมส่วนใหญ่ของประเทศไทย ได้เกิดปัญหาความไม่สงบติดต่อกันมาหลายปี มีทหาร ตำรวจ ครุ ข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนถูกฆ่าตาย ทำร้ายบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย เป็น

⁸ “พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” (2542, 17 พฤศจิกายน) *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.

⁹ “ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543” (2544, 17 มกราคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง

¹⁰ “ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545” (2548, 13 มีนาคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนพิเศษ 23 ง

จำนวนมาก นับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2553 มีข้าราชการ และประชาชนทั้งไทยพุทธ และมุสลิมสูญเสียชีวิต และบาดเจ็บ รวมทั้งสิ้น 9,597 ราย แบ่งเป็นเสียชีวิต 3,393 ราย บาดเจ็บ 6,204 ราย เกิดเหตุกระจายอยู่ทุกจังหวัดใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังตารางข้างท้าย

ตารางที่ 1.1 แสดงความสูญเสียและเสียหาย ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 ถึง 31 ธันวาคม 2553¹¹

จังหวัด	จำนวนผู้สูญเสียและเสียหาย (ราย)			แยกประเภท (ราย)	
	เจ้าหน้าที่รัฐ	ประชาชนทั่วไป	รวม	เสียชีวิต	บาดเจ็บ
นราธิวาส	1,941	1,453	3,394	1,020	2,374
ยะลา	1,380	1,704	3,084	1,119	1,965
ปัตตานี	1,730	1,389	3,119	1,254	1,865
รวม	5,051	4,546	9,597	3,393	6,204

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาอุปสรรค อันจะนำไปสู่การพัฒนาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ได้รับความสูญเสีย และเสียหายจากเหตุการณ์ความไม่สงบได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายประชาชนทั่วไปได้รับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข อย่างทั่วถึงเป็นธรรม

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมหาชน และการกระจายอำนาจ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

¹¹ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2554) ข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบประจำจังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี 4 มกราคม 2547 – 31 ธันวาคม 2553 ม.ป.พ.

2.2 เพื่อศึกษาสภาพ และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ ซึ่งมีหน่วยราชการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล ได้รับผลกระทบของปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

3.1 แนวความคิดทฤษฎีว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชน และการกระจายอำนาจ

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

4.1 สภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในภาพรวม

4.2 ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

5. สมมติฐาน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีปัญหาอุปสรรคที่จะต้องได้รับการแก้ไขให้เหมาะสมกับพื้นที่

6. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะในส่วนของภาคราชการ ไม่ได้ศึกษาไปถึงผลกระทบที่มีต่อภาคเอกชนหรือประชาชนเนื่องจากมีข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบ

7. ระเบียบวิธีวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสาร มุ่งเน้นการค้นหาวិเคราะห์เนื้อหาสาระเกี่ยวกับแนวความคิด และทฤษฎีว่าด้วยสภาพบังคับของกฎหมายมหาชน การกระจายอำนาจ และการบังคับใช้พระ ราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รวมทั้งดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ข้าราชการ และผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ

8. คำนียามศัพท์เฉพาะ

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึงจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส

9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบถึงแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมหาชน และการกระจายอำนาจ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

บทที่ 2

แนวความคิดทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายมหาชน และการกระจายอำนาจ

1. แนวความคิด และทฤษฎีสภาพเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมาย

1.1 สังคมต้องมีกฎหมาย

กฎเกณฑ์ของความประพฤติที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อให้ควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมให้เป็นไปในทำนองเดียวกัน และเป็นระเบียบเรียบร้อยสงบสุข เรียกว่าบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms) ประกอบด้วยวิถีชาวบ้าน (Folkways) จารีต (Mores) และกฎหมาย (Laws)

กฎเกณฑ์ของความประพฤติทั้งสามประการดังกล่าว สองประการแรกไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน การลงโทษผู้ละเมิดฝ่าฝืนก็ไม่รุนแรง ประการที่สามกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ใช้ได้ผลมากที่สุดในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ ดังนั้นสังคมมนุษย์ทุกสังคมจึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย เป็นกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกัน ดังคำกล่าวที่ว่า “ที่ใดมีสังคมที่นั่นมีกฎหมาย”¹

แรดคลิฟ – บราวน์ และเอพสไตน์ (Radcliffe – Brown and A.L.Epstein) นักสังคมวิทยาชาวอังกฤษให้ความเห็นว่า การที่จะมีสภาพบังคับเกิดขึ้นได้ ต้องมีบรรทัดฐานทางสังคมเกิดขึ้นก่อน เช่น จารีต วิถีชาวบ้านหรือกฎหมาย แต่ในบรรดาบรรทัดฐานทั้งหมดนี้ กฎหมายเป็นสิ่งที่ลึกลับที่สุดเพราะมีสภาพบังคับที่เอาจริงเอาจังที่สุด เนื่องจากรัฐยื่นมือเข้ามาจัดการบังคับให้เอง บรรทัดฐานความประพฤติในรูปอื่นๆ เกิดขึ้นโดยการยอมรับของประชาชนเชื่อถือกันเอง โดยรัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นสภาพบังคับนอกกฎหมายก็ได้ เมื่อใดที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เช่นเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐานความประพฤติเสียเองว่าราษฎรในรัฐต้องทำอะไร หรือละเว้นการกระทำสิ่งใด หรือเป็นผู้ยอมรับเอาศีลธรรม หรือวิถีทางที่ราษฎรปฏิบัติอยู่แล้วมาบังคับราษฎรอื่นๆ ที่ยังฝ่าฝืนอยู่อย่างเอาจริงเอาจัง บรรทัดฐานความประพฤตินั้นก็เรียกว่าเป็นกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ได้²

¹ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (2553) http://www.bp-smakom.org/BP_School/Social/Law/1/Law-General.htm ค้นคืนเมื่อ 25 ธันวาคม 2553

² Geoffrey Sawer. (1965) *Law in Society*. Oxford : The Clarendon Press. pp 38 – 40 อ้างใน วิษณุ เครืองาม (2545) “กฎหมายกับสภาพบังคับ” ในสาขาวิชานิติศาสตร์ *กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา พิมพ์ครั้งที่ 14 หน้า 179 - 180

1.2 กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ

กฎหมายเป็นข้อบังคับความประพฤติ เพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสงบเรียบร้อย แต่กฎหมายแตกต่างจากข้อบังคับความประพฤติของมนุษย์ในรูปแบบอื่นตรงที่กฎหมายมีวิธีการ หรือหนทางบังคับเอาแก่ผู้ฝ่าฝืนซึ่งเรียกว่า “สภาพบังคับ” (Sanction) ซึ่งเป็นสิ่งทดแทน สิ่งชดเชย หรือสิ่งตอบแทน คนทำความดีย่อมได้รับรางวัลเป็นเครื่องตอบแทน หรือจะเรียกว่า เป็นสิ่งจูงใจ หรือสิ่งล่อใจให้ทำความดีในครั้งต่อไปอีกก็ได้ และเมื่อคนทำความชั่วก็ย่อมได้รับการตำหนิ ตีเตือน การลงโทษ หรือการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการตอบแทนเพื่อให้เกิดความเจ็บปวดทรมานกลัวไม่ทำซ้ำอีก³

แนวความคิดเรื่องสภาพบังคับมาจากคตินิยมในทางศาสนาหรือลัทธิความเชื่อผีสาวเทวดา ในชุมชนสมัยบรรพกาลย่อมมีพ่อมดหมอผีผู้ชำนาญด้านเวทมนตร์คาถาหรืออ้างว่าเป็นสื่อติดต่อระหว่างเทวดากับมนุษย์ ในขณะที่หัวหน้าชุมชนมักจะเป็นนักบวชซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันชุมชน ให้พ้นจากภัยที่เกิดจากมนุษย์ด้วยกันเอง พ่อมดหมอผีก็คือผู้นำในทางธรรม ทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันชุมชนให้พ้นจากภัยที่เกิดจากเทวดา หรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มองไม่เห็นตัว ในบางชุมชนผู้นำทั้งสองด้านนี้อาจเป็นคนเดียวกันก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่เชื่อกันว่ากษัตริย์คือสมมติเทพ (Divine King) ซึ่งจุดจากสรวงสวรรค์ลงมาเกิดหรือถือเทวโองการลงมาปกครองมนุษย์ในโลก ตามลัทธิความเชื่อเช่นนี้ พ่อมดหมอผีย่อมกำหนดกฎเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติต่างๆ ขึ้น เพื่อให้มนุษย์ปฏิบัติตามยังสามารถบังคับให้หัวหน้าชุมชนต้องปฏิบัติตามด้วย ก็ยังเป็นการเพิ่มพูนบารมีของพ่อมดหมอผีให้แกร่งกล้าขึ้น เพราะเท่ากับว่ามีอำนาจเหนือผู้ปกครองชุมชน เพื่อให้ผู้ศักดิ์สิทธิ์สมจริงก็ต้องกำหนดสภาพบังคับขึ้นด้วย สภาพบังคับบางสถานหรือบางเรื่องก็ให้อยู่ในอำนาจของพระเจ้าหรือเทวดา สภาพบังคับอีกประเภทหนึ่ง อยู่ในอำนาจของบรรดาพ่อมดหมอผีจะจัดการเอาแก่ผู้ฝ่าฝืนเอง เพราะมีสภาพบังคับเหล่านี้ มนุษย์จึงปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย แม้จะมีผู้ฝ่าฝืนบ้างก็เป็นเพียงส่วนน้อย ยังพอรักษากฎเกณฑ์ให้สังคมนั้นอยู่ได้ด้วยความสงบสุข⁴

ต่อมามีการนำเอาแนวความคิดนี้ไปใช้ในการปกครองบ้านเมือง คือตั้งระเบียบหรือกฎเกณฑ์ให้คนปฏิบัติเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง นอกเหนือจากเพื่อความพอใจของพระเจ้าหรือเทวดาและเมื่อผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์นั้นก็ให้เป็นอำนาจของผู้ปกครองบ้านเมืองที่จะจัดการตอบแทนหรือบังคับเอาแก่ผู้ฝ่าฝืน

เมื่ออาณาจักรออกกฎหมาย และกำหนดสภาพบังคับตามกฎหมายได้เอง และศาสนจักรก็ออกกฎหมาย และกำหนดสภาพบังคับตามกฎหมายหรือสภาพบังคับทางศีลธรรมใน

³ วิชาญ เครื่องงาม เพิ่งอ้าง หน้า 173

⁴ วิชาญ เครื่องงาม อ้างแล้ว หน้า 175

ธรรมได้เอง จึงเกิดเป็นความ คิดเรื่องกฎหมายสองสำนักความคิด คือกฎหมายของบ้านเมือง (positive law) และกฎหมายศาสนา หรือกฎหมายธรรมชาติ (natural law) และเมื่อกฎหมายสองฝ่ายนี้ขัดแย้งกันเองก็มีผู้อ้างว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายของพระเจ้า จึงอยู่เหนือกฎหมายของบ้านเมืองที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ตราขึ้น

การที่ทางบ้านเมืองได้อำนาจในการออกกฎหมาย และกำหนดสภาพบังคับสำหรับผู้ฝ่าฝืน ผู้ปกครองบ้านเมืองก็อยู่ในฐานะเป็นใหญ่ หรืออธิปไตย (sovereign) อย่างแท้จริง คือสามารถออกคำสั่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ ได้ตามความจำเป็น และราษฎรในบ้านเมืองนั้นต้องปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายที่ออกมานั้นตรงกับศีลข้อใดทางศาสนาหรือไม่ สภาพบังคับที่ใช้กับผู้ฝ่าฝืนก็เริ่มเข้ารูปเข้ารอยเป็นแบบแผนอัน หนึ่งอันเดียวกัน คือเมื่อผู้ใดทำผิดกฎหมายเรื่องนั้น ก็ต้องตกอยู่ในสภาพบังคับอย่างนั้นเหมือนกันหมดเรียกว่าสภาพบังคับตามกฎหมาย (Jural sanctions) วิศวนาการเช่นนี้เองที่ทำให้ จอห์น ออสติน (John

Austin) นักปราชญ์อังกฤษได้สรุปความหมายของกฎหมายว่า

“กฎหมาย คือ คำสั่งคำบัญชา (order) ของรัฐอธิปไตย (sovereign) ที่สั่งแก่คนทั้งหลาย ผู้ใดฝ่าฝืน โดยปกติแล้วย่อมได้รับผลร้ายหรือตกอยู่ในสภาพบังคับ (sanction)”⁵

การให้ความหมายเช่นนี้เท่ากับเอากฎหมายไปผูกกับสภาพบังคับ ถ้าไม่มีกฎหมาย ก็จะไม่มีความบังคับ และถ้าไม่มีสภาพบังคับก็จะมีกฎหมาย

ลักษณะของสภาพบังคับจะหนักเบาอย่างไรก็ตาม ล้วนแต่เป็นเรื่องที่ทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเกิดความเจ็บเข็ดหลาบ หวาดกลัวสูญเสีย ส่วนที่ว่าจะได้แก่อะไรบ้าง ก็สุดแต่รัฐอธิปไตย จะสรรหาคิดค้น ซึ่งอาจ ได้แก่

สภาพบังคับต่อชีวิต เช่นฆ่าโดยการทรมาน ยิง แทง ฟัน แขว่นคอ เผาทั้งเป็น ถ่วงน้ำ นิ่งเก้าอี้ไฟฟ้า ตัดคอ ฯลฯ

สภาพบังคับต่อร่างกาย เช่นทรมาน โขย เขียน ตัดอวัยวะ ฯลฯ

สภาพบังคับต่อทรัพย์สิน เช่นยึดทรัพย์ ริบทรัพย์สิน ปรับ เผาบ้าน ฯลฯ

สภาพบังคับต่อเสรีภาพ เช่นจำคุก กักขัง จองจำ เนรเทศ ฯลฯ

สภาพบังคับต่อชื่อเสียง เช่นประจาน แห่รอบเมือง บังคับให้ขอขมา ฯลฯ

บางครั้งสภาพบังคับก็อาจใช้กับผู้อื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับกระทำผิดกฎหมาย โดยตรง แต่ก็มุ่งจะให้ผู้กระทำผิดหวาดกลัวด้วย จึงขยายไปใช้สภาพบังคับเอาแก่บริวารญาติมิตรของผู้กระทำผิดด้วย เช่นการประหารชีวิตเจ็ดชั่วโคตร การริบลูกเมียเป็นของหลวง เป็นต้น⁶

⁵ วิชาญ เครื่องงาม อ้างแล้ว หน้า 176 - 178

⁶ วิชาญ เครื่องงาม อ้างแล้ว หน้า 176 - 179

สำหรับประเทศไทย ราชบัณฑิตยสถานก็ได้ให้ความหมายในทำนองเดียวกันกับแนวความคิดข้างต้นว่า “กฎหมายเป็นกฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ”⁷

ซึ่งสอดคล้องกับความรู้กฎหมายที่เผยแพร่ทั่วไปว่า กฎหมายต้องมีลักษณะ 5 ประการ ดังนี้

1.2.1 กฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับ

หมายความว่ากฎหมายนั้นต้องอยู่ในรูปของคำสั่งคำบัญชา อันเป็นการแสดงออกซึ่งความประสงค์ของผู้มีอำนาจในลักษณะเป็นการบังคับ เพื่อให้บุคคลอีกคนหนึ่งปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติ มิใช่เป็นการประกาศชวนเชิญเฉย ๆ

1.2.2 กฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่มาจากรัฐาธิปัตย์

รัฐาธิปัตย์คือผู้ที่ประชาชนส่วนมากยอมรับนับถือว่าเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน โดยที่ไม่ต้องพึ่งอำนาจจากผู้อื่น

1.2.3 กฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่ใช้ได้ทั่วไป

หมายความว่า กฎหมายต้องเป็นเรื่องที่เมื่อประกาศใช้แล้วจะมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งหรือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดปฏิบัติตามเท่านั้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีอายุเพศหรือฐานะอย่างไร ก็ตกอยู่ภายใต้ของการใช้บังคับกฎหมายอันเดียวกัน กฎหมายเมื่อประกาศมีผลบังคับใช้แล้วก็ใช้ได้ตลอดไป (Continuity) จนกว่าจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือถูกยกเลิก หากไม่มีการยกเลิกก็มีผลบังคับใช้ได้เสมอ ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า กฎหมายนอนหลับบ้างคราวแต่ไม่เคยตาย (The Law sometimes sleep, never die)

1.2.4 กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อให้บุคคลปฏิบัติตาม

แม้การปฏิบัติบางครั้งอาจจะเกิดจากความไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติ แต่หากเป็นคำสั่งคำบัญชาแล้ว ผู้รับคำสั่งคำบัญชาต้องปฏิบัติตาม หากขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตามก็จะเกิดสภาพบังคับของกฎหมาย อันเป็นผลร้ายต่อผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนั้น และเป็นสิ่งที่พึงเข้าใจด้วยว่าผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะรับคำสั่งและปฏิบัติตามกฎหมายได้นั้นต้องเป็นบุคคลตามกฎหมาย

⁷ ราชบัณฑิตยสถาน (2546) *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542* กรุงเทพมหานคร นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์ พิมพ์ครั้งที่ 1 หน้า 4

1.2.5 กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ

เพื่อให้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์ และประชาชนเคารพเชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมายจึงต้องมีสภาพบังคับ (sanction)⁸

1.3 สภาพบังคับทางกฎหมายมีทั้งรางวัลและโทษ

เดวิด เอ็ม วอล์กเกอร์ (David M. Walker) นักกฎหมายชาวอังกฤษ อธิบายว่าสภาพบังคับทางกฎหมายมีทั้งรางวัลและโทษ คือมีทั้งที่เป็นผลดี และผลร้าย แต่เมื่อใครทำความดีอยู่แล้วก็ได้ดีในตัวเอง จึงไม่จำเป็นต้องตอบแทนอะไรอีก ถ้าทำความชั่วร้ายก็ต้องได้ตอบแทน เพื่อดึงกลับมาสู่บรรทัดฐานความประพฤติที่ถูกต้อง⁹

รางวัล และโทษ (Reward and Punishment) ต่างก็เป็นสิ่งจูงใจล่อใจ สิ่งตอบแทนหรือตอบแทนการกระทำ หรือกรรมของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือกรรมในลักษณะใด รางวัลเป็นผลตอบแทนกรรมดี เมื่อบุคคลใดทำกรรมดีแล้วก็ไม่เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อผู้ใด จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปบังคับให้เขาทำความดีอีก หรือบังคับให้ต้องรับผลตอบแทนอะไรอีก รางวัลจึงเป็นเรื่องที่เขาจะยอมรับนับถือหรือไม่ก็ได้ ส่วนโทษเป็นผลตอบแทนจากกรรมที่ไม่ดี เมื่อบุคคลใดทำกรรมนั้นแล้วก่อให้เกิดความเดือดร้อนความเสียหายแก่ผู้อื่น ถ้าปล่อยทิ้งไว้ไม่มีใครนำพาไม่มีใครขัดขวาง บุคคลนั้นอาจทำกรรมนั้นอีก ในที่สุดจะเกิดความเดือดร้อนความเสียหายอยู่เรื่อยไป หัวหน้าหรือผู้ปกครองชุมชนจึงต้องเข้าไปจัดการลงโทษไม่ว่าบุคคลนั้นจะยอมรับหรือไม่ก็ตาม การเข้าไปจัดการลงโทษก็อาศัยอำนาจของรัฐ องค์การของรัฐ และมาตรการหรือวิธีการ โดยรัฐมิใช่ให้ราษฎร หรือเจ้าหน้าที่ใดก็ได้ไปจัดการกันเอง

ด้วยเหตุนี้สภาพบังคับจึงหมายถึงการตอบแทนการกระทำอันใดอันหนึ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจมีผลในทางดีก็ได้หรืออาจจะเรียกว่าให้ผลบวกก็ได้ลบก็ได้ เป็นที่พึงปรารถนาหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อก้าวถึงสภาพบังคับในทางกฎหมาย มักนึกถึงเรื่องของการตอบโต้ผู้ล่วงละเมิดกฎหมายมากกว่าการกระตุ้นเตือนหรือล่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายซ้ำอีก ทั้งที่กฎหมายบางเรื่องบางประเภทก็มีรางวัลล่อใจ

รอสโก พาวนด์ (Roscoe Pound) นักกฎหมายฝ่ายสังคมวิทยาผู้มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา ได้อธิบายว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของสังคม นักกฎหมายเป็นเหมือนวิศวกรสังคม ซึ่งมีหน้าที่นำ

⁸ กฎหมายคืออะไร (2554) <http://eportfolio.hu.ac.th/president/images/stories/Doc/nung.doc> ค้นคืนเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2554

⁹ David M. Walker. (1980) *The Oxford Companion to Law*. Oxford : Clarendon Press. pp 1101 -

กฎหมายไปใช้แก้ปัญหาคความบกพร่องต่าง ๆ ในสังคมให้จงได้ การแก้ไขปัญหาคสังคมต้องทำทั้งวิธี
 ปลูก และขู่ ใช้ทั้งน้ำเย็น และน้ำร้อน บางครั้งก็ต้องใช้น้ำเย็นเข้าลูบ คือจูงใจล่อใจให้คนอยู่ใน
 ระเบียบของสังคม เพื่อผู้นั้นเองจะได้ไม่เป็นปัญหาของสังคม และคนอื่นจะได้เห็นเป็นตัวอย่าง
 ประพฤติปฏิบัติตามบ้าง กรณีนี้ก็คือการให้รางวัลล่อใจ แต่บางครั้งก็ต้องใช้น้ำร้อนหรือวิธีตบ
 โด้ลงโทษเอาแก่บุคคลนั้น เพื่อไม่ให้ผู้นั้นกระทำซ้ำอีก และเพื่อไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง กรณีนี้คือ
 การลงโทษ ถ้ากฎเกณฑ์ความประพฤติที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ (legal norm) เป็นเรื่องที่พบเห็น
 อยู่ทั่วไปหรือเข้าใจกันได้ง่ายในตัวเอง เช่น สอดคล้องกับกฎในทางศาสนา ประเพณีปฏิบัติหรือ
 คุณธรรมโนธรรม การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดา (normal) ผู้ปฏิบัติตามจึง
 ไม่ต้องได้รับผลตอบแทนหรือจำเป็นต้องล่อใจจูงใจอะไรอีก เพราะคนส่วนมากจะปฏิบัติตามอยู่
 แล้ว ผู้ไม่ปฏิบัติตามต่างหากที่ผิดปกติธรรมดา (abnormal) ความผิดที่ทำก็ถือว่าเป็นความผิดที่
 เข้าใจได้ในตัวเอง แม้ผู้กระทำผิดก็รู้หรือควรรู้ว่าตนทำผิด (mala in se) สภาพบังคับในกรณีนี้จึงเป็น
 เรื่องของการลงโทษตอบโต้ ต่อต้าน ซึ่งถือว่าเป็นสภาพบังคับในทางลบ หรือสภาพบังคับที่เป็น
 ผลร้าย แต่ถ้ากฎเกณฑ์ความประพฤติที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติเป็นเรื่องพิเศษที่หาคนปฏิบัติตาม
 ได้ยากตามปกติวิสัย ผู้ออกกฎหมายจึงต้องคิด ค้นหาวิธีล่อใจหรือจูงใจให้คนปฏิบัติให้มากขึ้น
 สภาพบังคับในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องของการล่อใจจูงใจ ให้รางวัล อย่างไรก็ตามสภาพบังคับในทางที่
 เป็นผลร้าย น่าจะเกิดขึ้นก่อนการกำหนดสภาพบังคับในรูปของรางวัล

สภาพบังคับทั้งในส่วนที่เป็นรางวัล และเป็นโทษ เป็นผลร้าย และผลดี ล้วนแต่
 เป็นผลมาจากการกระทำหรือไม่กระทำตามกฎเกณฑ์การประพฤติที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้
 สภาพบังคับจะเกิดขึ้นได้ต่อ เมื่อมีระเบียบหรือกฎเกณฑ์อยู่ก่อนแล้ว และมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์นั้น¹⁰

2. การบังคับใช้กฎหมายมหาชน

2.1 กฎหมายมหาชนมีสภาพบังคับแตกต่างกับกฎหมายอื่น

สภาพบังคับในทางกฎหมายมีหลายประเภท ได้แก่ สภาพบังคับทางอาญา
 (Criminal Sanction)¹¹ สภาพบังคับทางแพ่ง (civil sanction) สภาพบังคับทางกฎหมายระหว่าง
 ประเทศ¹² และสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (public law sanction)

¹⁰ วิษณุ เครืองาม อ่างแล้ว หน้า 173 - 174

¹¹ วิษณุ เครืองาม, อ่างแล้ว หน้า 182 - 186

¹² วิษณุ เครืองาม, อ่างแล้ว หน้า 197 - 198

สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนมีลักษณะความมุ่งหมาย และวิธีบังคับแตกต่างจากสภาพบังคับทางอาญาและทางแพ่ง กล่าวคือ

ในด้านลักษณะของสภาพบังคับที่จะตอบโต้เอาแก่ผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน ไม่รุนแรงเหมือนกับการตอบโต้ผู้ละเมิดกฎหมายอาญา ปกติแล้วไม่มีการบังคับเอาแก่ชีวิตร่างกายของผู้กระทำผิด ส่วนใหญ่คล้ายกับสภาพบังคับทางแพ่ง คือบังคับเอาทรัพย์สินหรือเสรีภาพของผู้กระทำผิด แต่แตกต่างกับทางแพ่งที่ว่า แทนที่คู่กรณีหรือผู้ร้องขอให้จัดการบังคับจะเป็นเอกชน และเรียกร้องบังคับเอาเป็นประโยชน์ของตน กลับเป็นการเรียกร้องบังคับเอาเป็นประโยชน์ของรัฐ

ในด้านความมุ่งหมาย สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนมีขึ้นโดยมุ่งหมายจะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ ข้อนี้จึงต่างจากสภาพบังคับทางแพ่งและคล้ายกับความมุ่งหมายของสภาพบังคับในทางอาญา แต่สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนมุ่งหมายจะรักษาความสงบเรียบร้อยในทันที บางกรณีจึงให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่นนอกศาลเป็นผู้บังคับไปพลางก่อนได้

ในด้านวิธีบังคับ สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนให้มีการบังคับเอาแก่ผู้ละเมิดกฎหมายได้รวดเร็วว่องไว มีทั้งปราบ (offend) ความผิดที่ทำมาแล้วเสียหายแล้ว และปราม (deffend) ไม่ให้ความผิดหรือความเสียหายลุกลามต่อไปอีก เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่อื่นนอกศาลจึงมีอำนาจบังคับเอาแก่ผู้กระทำผิดได้¹³

2.2 ลักษณะสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน

สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะดังนี้

2.2.1 สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน ประเภทกฎหมายปกครองคณะบุคคล

พิเศษ เช่น

- 1) ตามพระราชบัญญัติศทท พ.ศ.2479¹⁴ ให้อำนาจถอดยศหรือให้ออกจากยศทหาร
- 2) ตามพระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ.2476¹⁵ ผู้กระทำผิดวินัยทหารอาจถูกปลดออกจากประจำการหรือถูกถอดยศทหารได้ นอกจากนั้น ถ้าไม่ถึงขั้นร้ายแรงดังกล่าวผู้บังคับบัญชาอาจบังคับโดยวิธีลงทัณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างใน 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กัก ขัง จำขัง

¹³ วิชา เศรษฐกิจ, อ้างแล้ว หน้า 193 - 194

¹⁴ “พระราชบัญญัติศทท พ.ศ.2479” (2479,8 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 531

¹⁵ “พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ.2476” (2476,20 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 473

3) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505¹⁶ มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมาย มหาเถรสมาคมกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้การลงนิกกรรมเป็นไปโดยถูกต้อง สะดวกรวดเร็ว และเป็นธรรม และให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายที่มหาเถรสมาคมจะกำหนด ในกฎหมายมหาเถรสมาคมให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ตำแหน่งใด เป็นผู้ที่มีอำนาจลง นิกกรรมแก่พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย กับทั้งการกำหนดให้การวินิจฉัยการลงนิกกรรม ให้เป็นอันยุติในชั้นใด ๆ นั้นด้วย พระภิกษุรูปใดล่วงละเมิดพระธรรมวินัย และได้มีคำวินิจฉัยถึง ที่สุดให้ได้รับนิกกรรมให้สึก ต้องสึกภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น

4) พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528¹⁷ ทนายความผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามข้อบังคับที่สภาทนายความตราขึ้น ให้ถือว่าทนายความผู้นั้นประพฤติผิดมรรยาท ทนายความ โทษผิดมรรยาททนายความมี 3 สถาน คือภาคทัณฑ์ ห้ามทำการเป็นทนายความมี กำหนดไม่เกินสามปี หรือลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

5) ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2523¹⁸ ผู้ต้องขังต้องปฏิบัติตามวินัยของเรือนจำ มิฉะนั้นจะมีโทษ คือ ภาคทัณฑ์ งดการเลื่อนชั้น ลดชั้นตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยม ลดหรืองดประโยชน์และรางวัล ขังเดี่ยว ขังห้องมืด เขียน ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก

6) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551¹⁹ ข้าราชการ พลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย ซึ่งมี 5 สถานคือภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

2.2.2 สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนประเภทกฎหมายปกครองทั่วไป

ในบางกรณีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องบังคับเอาแก่ผู้กระทำ ผิดไปก่อนได้ เพื่อความรวดเร็ว และป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดอีก ส่วนมากเป็นเรื่องการยึด ใบนุญาต ถอนใบ อนุญาต หากยังฝ่าฝืนกระทำต่อไปทั้งที่ไม่มีใบอนุญาตก็จะเข้าลักษณะการกระทำ ผิดอื่น ซึ่งมักจะมีโทษทางอาญาหรือสภาพบังคับทางแพ่ง เช่นพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน

¹⁶ “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505” (2505,31 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอน 29 พิเศษ

¹⁷ “พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528” (2528, 1 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอน 1 พิเศษ

¹⁸ “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ.2523” (2523,1 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอน 1 พิเศษ

¹⁹ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551” (2551,25 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอน 22 ก

พ.ศ.2550²⁰ กำหนดการตั้งโรงเรียน โดยไม่ได้รับอนุญาต และการกระทำผิดกฎหมายในหลายมาตรา มีโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ

2.2.3 สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน ประเภทจำกัดนิติสิทธิ และเสรีภาพสำคัญ

ในบางกรณี เมื่อมีการทำผิดกฎหมายที่ความประพฤติบางเรื่อง กฎหมายจะกำหนดสภาพบังคับในรูปของการจำกัดนิติสิทธิเสรีภาพสำคัญ เช่น

1) ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483²¹ เมื่อผู้ใดมีหนี้สินล้นพ้นตัว และไม่มีทางชำระหนี้ได้ตามที่กฎหมายกำหนดศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือพิพากษาให้บุคคลนั้น เป็นคนล้มละลาย ซึ่งไม่มีสิทธิทำนิติกรรมต่างๆ ได้ โดยอิสระอีกต่อไป

2) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550²² ผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายในหลายมาตรา ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมี กำหนดห้าปีหรือสิบปี

3) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550²³ เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าว อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และหากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย อาจถูกสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมี กำหนดห้าปีด้วย

2.2.4 สภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน ประเภทให้การที่ทำตกเป็นอันเสียเปล่า

สภาพบังคับประเภทนี้คล้ายกับการที่กำหนดให้นิติกรรมสัญญาตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ แต่เป็นเรื่องความเสียหายของการกระทำสำคัญๆ ที่ขัดต่อกฎหมายมหาชน เช่น ความเสียหายของกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ

²⁰ “พระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน พ.ศ.2550” (2551,11 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอน 7 ก

²¹ “พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483” (2483,30 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 968

²² “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550” (2550,7 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 64 ก

²³ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550” (2550,7 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 64 ก

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้”²⁴

3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

3.1 กฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนมีการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน

แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายต่างๆ ที่ใช้อยู่ ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากประเทศในแถบยุโรปค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศฝรั่งเศส และเยอรมัน ส่งผลให้ประเทศไทยมีแนวคิดในการแบ่งแยกประเภทของกฎหมายระหว่างกฎหมายเอกชน (Private Law) และกฎหมายมหาชน (Public Law) อย่างชัดเจนจากแนวคิดของการแบ่งแยกประเภทของกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเภทก็ผิดแผกแตกต่างกันออกไป โดยหลักการใหญ่ที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างของการบังคับใช้กฎหมายข้างต้นนั้นได้แก่ลักษณะของนิติสัมพันธ์ (Legal Relationship) กล่าวคือ ในขณะที่กฎหมายเอกชนจะบังคับใช้กับกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตัวเอง แต่กฎหมายมหาชนจะถูกหยิบยกมาใช้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน²⁵

3.2 การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ประเทศไม่เป็นประชาธิปไตย

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ล้วนเป็นประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มีวินัยเคารพกฎหมายรวมทั้งประเทศในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ก็เช่นกัน และถ้าศึกษาถึงพฤติกรรมของประชาชนที่อยู่ในประเทศดังกล่าว จะเห็นว่าสิ่งที่สังคมของเขาคำรอยู่ได้ นอกจากเข้าใจในหลักประชาธิปไตยแล้ว ยังมาจากในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการเคารพกฎหมายของทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบนี้ เพราะหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของการปกครองประชาชนจึงต้องใช้ความ

²⁴ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550” (2550,24 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 47 ก

²⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (2554) ปัญหาว่าด้วยการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=530877> ค้นคืนเมื่อ 10 พฤษภาคม 2554

เป็นเจ้าของ ด้วยการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน วิธีการปกป้องของภาคประชาชน ได้แก่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มสนับสนุนความถูกต้อง ต่อสู้จากอำนาจใดๆ ที่จะทำลายผลประโยชน์ของส่วนรวม แม้ในการปกครองระบบนี้จะดำเนินการด้วยองค์กรที่เป็นตัวแทน เกิดจากการที่ประชาชนเลือกตัวแทนมาทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะมอบอำนาจให้ตัวแทนเบ็ดเสร็จ ฉะนั้นเมื่อมอบอำนาจแล้วประชาชนยังมีสิทธิในการควบคุมตัวแทนให้กระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะหวงแหนสิทธิโดยติดตามพฤติกรรมตัวแทนตลอดเวลา ทั้งในหน้าที่ และติดตามพฤติกรรมส่วนตัวของนักการเมือง รวมถึงพฤติกรรมของพนักงานของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับใช้ประชาชนด้วย อย่างไรก็ตามประชาชนในสังคมเช่นนี้ จะต้องรักษาวินัย และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่ก็เช่นกัน ฉะนั้นถ้ากลับมาดูสังคมไทยซึ่งพยายามนำเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาใช้ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังยึดติดกับลัทธิเจ้าขุนมูลนาย จึงทำให้นักการเมือง และข้าราชการฉกฉวยเอาประโยชน์ เช่นการเลือกตั้งที่ใช้วิธีซื้อเสียงหรือใช้อิทธิพล เมื่อได้อำนาจก็ใช้อำนาจหาประโยชน์ที่เรียกว่าถอนทุนบวกกำไรอย่างมหาศาล ข้าราชการก็ใช้อำนาจหาประโยชน์ ทั้งในการฉ้อราษฎร์บังหลวง แล้วยังกินเนื้อกันเอง ได้แก่การซื้อขายตำแหน่ง ถ้าเหตุการณ์ยังเป็นเช่นนี้ ไม่ว่าจะมีการแก้รัฐธรรมนูญให้ดีเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติยังคงมีพฤติกรรมเช่นเดิม ประเทศไทยก็ไม่มีวันที่จะเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกอย่างแน่นอน ฉะนั้น ผู้ที่จะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ต้องทำให้ประชาชนเข้าใจและซบซึ่งในอุดมการณ์ประชาธิปไตย มีวินัยและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ²⁶

3.3 การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีปัญหาการจัดการ

ได้มีผลการศึกษาวิจัยพบว่า การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีปัญหาในการจัดการ โดยเฉพาะการดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันยังคงมีปัญหาในการจัดการหลายประการ และเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนในการจัดการเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่นองค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการออกกฎข้อบัญญัติในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ปัญหาในการขาดกระบวนการในการจัดทำข้อบัญญัติขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่เป็นหลักสำคัญในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมจะทำให้การบังคับใช้เกิดประสิทธิภาพ ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน

²⁶ ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ(2554) *ประชาธิปไตยต้องควบคู่กับวินัย และการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ*. <http://www.naewna.com/news.asp?ID=222269> ค้นคืนเมื่อ 11 พฤษภาคม 2554

ในเรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมายมีกฎหมายหลายฉบับที่ยังไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ทั้งหมดในการเข้าไปจัดการกับเรื่องนั้น ๆ เช่น มลพิษอันเกิดจากปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน และปัญหากฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ยังขาดความชัดเจนครอบคลุม ทุกๆ พื้นที่ เพื่อให้มีการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการแต่เฉพาะพื้นที่ที่อนุรักษ์หรือเกิดมลพิษเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ไร้พรมแดนย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนื่องได้ในที่สุด²⁷

4. แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ

4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้แตกต่างกันเช่น

4.1.1 การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลาง และเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

(1) เกิดการยอมรับความต้องการส่วนรวมของราษฎร หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้น มีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติ และกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดกิจกรรมระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตน และเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางที่อยู่ๆ ตามภูมิภาคต่าง ๆ

²⁷ สิริพรหม ชำนาญยา (2549) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

(2) กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลคือมีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(3) องค์การ หรือผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น คำเนินการ ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ และหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

(4) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กร หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือน และเงินตอบแทนอย่างอื่น ๆ จากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลังคือมีแหล่งรายได้ และมีอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ อิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนกลาง จึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมท้องถิ่น ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีเชิงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษเช่นกิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุ

โทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ”²⁸

4.1.2 การกระจายอำนาจตามแนวทางทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทางทฤษฎีสสมัยใหม่ มีความหมาย ดังนี้

1) แนวทางทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมายไว้ 2 ลักษณะ คือ

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territorial) หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สัมแก่เทคนิคของงานนั้น (เช่น School districts ในสหรัฐอเมริกา Highway and Transportation Committee ในประเทศอังกฤษ)

2) แนวทางทฤษฎีสสมัยใหม่ เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจควรพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่หลายองค์การเรียกอองค์การเหล่านั้นว่าอองค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และกระจายอำนาจตามกิจการเพราะการพิจารณาว่าการกระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าอองค์การ นั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่”²⁹

4.1.3 การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุขปโภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ สองอย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือการทหาร และการต่างประเทศ ความเข้าใจพื้นฐานของการกระจายอำนาจมีอยู่ 3 ประการ คือ

²⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537, 14 ธันวาคม 2537) “หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ” บทความประกอบการประชุมทางวิชาการทางนิติศาสตร์ไทย-ฝรั่งเศส ครั้งที่ 2 เรื่องการกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่น 15-16 ธันวาคม 2537 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้จัดการรายวัน หน้า 11

²⁹ ชำนาญ ชูบุญ (2503) การรวมอำนาจ และกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย พระนคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น หน้า 8 - 9

- 1) การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย
- 2) สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวคือการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง
- 3) คำว่ากระจายอำนาจมิใช่คำขวัญทางการเมือง³⁰

4.1.4 การกระจายอำนาจมีปัญหาคนทักท้วงว่า น่าจะใช้คำว่า “คืนอำนาจ” เพราะแต่เดิมมาชุมชนต่างๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง เมื่อ 100 ปีเศษที่ผ่านมาเพิ่งมีการตั้งและรวบอำนาจเข้ามาสู่ศูนย์กลาง คำที่เหมาะสมกว่าจึงเป็น “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (Local Autonomy) หรือคำว่า “การปกครองตนเอง” (Self-Government) จึงเลียงใช้คำว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” แทนคำว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”³¹

4.1.5 การกระจายอำนาจ สามารถแยกเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจอำนาจทางการบริหาร ดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบโครงสร้าง และอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ ประเด็นที่กล่าวถึงมากคือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนต่างๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น

- 2) การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป ทั้งโดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยแต่ละหน่วยงาน แต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจ และดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด³²

4.1.6 การกระจายอำนาจควรจะเป็นเรื่องเดียวกันกับการลดอำนาจของรัฐ เมื่อเทียบส่วนกับประชาชน หรือพูดอีกแบบหนึ่งคือการกระจายอำนาจเพื่อลดบทบาทของรัฐ ในการจัดการปัญหาของประเทศ ขณะเดียวกันก็เพิ่มอำนาจ และบทบาทของประชาชนในการดูแลตัวเอง ไม่ใช่ยิ่ง

³⁰ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537) “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” ใน สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) *การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร 179 การพิมพ์ หน้า 59

³¹ ประเสริฐ จิตต์วิวัฒน์พงศ์ (2536, 11 พฤศจิกายน) “การกระจายอำนาจ : การกิจที่จะต้องทำถ้าจะพัฒนาประชาธิปไตยให้ยิ่งขึ้น” *หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน*

³² ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) “แนวโน้มการกระจายอำนาจของรัฐ” *เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การกระจายอำนาจกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต* วันจันทร์ที่ 22 สิงหาคม 2537 มปป. หน้า 5 - 6

กระจายก็ยังคงเป็นการแผ่อำนาจของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ หรือกลุ่มชนที่ใกล้ชิดศูนย์กลางอำนาจอยู่แล้ว ในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง และไม่ควรเป็นเพียงการกระจายอำนาจในหมู่ข้าราชการประจำ

การกระจายอำนาจ มิได้เป็นเพียงการเลือกตั้งผู้บริหารหรือองค์กรบริหารในส่วนท้องถิ่น แม้ว่าสิ่งนี้จะมีข้อดีอยู่ตรงที่ทำให้ระบบราชการหมดฐานะการเป็นเวทีการเมืองระดับชาติ และการผูกขาดอำนาจการปกครองโดยข้าราชการประจำสิ้นสุดลง แต่ถ้าทำแค่นั้น รัฐก็ยังมีอำนาจเท่าเดิมในการจัดการ (manage) สังคม ถ้าหากการกระจายอำนาจ เป็นเพียงการเลือกตั้งคณะเอกชนมาควบคุมหน่วยงานราชการในจังหวัด เท่ากับอัดสำเนาระบบประชาธิปไตยในส่วนกลางไปคุมทับไว้ในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งมีผลคืออย่างมากก็เพียงการขยายตลาดอำนาจสำหรับลูกค้าจำนวนมากขึ้น เท่ากับเปิดทางให้ผู้ได้เปรียบทางเศรษฐกิจสังคมตามจังหวัดต่างๆ หรือแม้แต่ผู้ได้เปรียบในกรุงเทพมหานคร ได้ขยายความได้เปรียบของตนไปสู่ปริมณฑลทางการเมืองอย่างทั่วถึงทุกตารางนิ้วในประเทศไทย ในกรณีเช่นนั้น การกระจายอำนาจก็คงละม้ายการเอาระบบราชการเข้าตลาดหุ้น หลังจากถือครองกันในระบบเครือญาติกันมานาน ในขณะที่ความชอบธรรมของรัฐในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะกำลังถูกกัดกร่อน บั่นทอนสิทธิ และโอกาสทางการเมืองของเอกชนไม่สามารถสนองผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างทั่วถึง มีความจำเป็นต้องมีหน่วยพื้นฐานทางการเมือง (Political Unit) แบบที่สาม ซึ่งเป็นจุดสังเคราะห์ (Synthesis) ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับปัจเจกบุคคล และเป็นสถาบันประชาธิปไตยที่อยู่ตรงกลางระหว่างกลไกรัฐกับคณะเอกชนที่แสวงหาอำนาจในระบบแข่งขันเสรีซึ่งหมายถึง ความจำเป็นต้องอนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรประชาชนในระดับต่างๆ มีสิทธิเสรีภาพแบบรวมหมู่ (Collective Rights) ในการดูแลจัดการปัญหาของตนเอง โดยไม่ถูกรัฐเข้ามาแทรกแซง หรือถูกเอกชนบางกลุ่มเข้ามาริบอำนาจไปในนามของประชาธิปไตย การกระจายอำนาจมิได้เป็นเรื่องของการปกครองท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว หากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งระดับชาติก็ต้องลดทอนอำนาจลงไปด้วย³³

4.1.7 การกระจายอำนาจ คือ ทำให้ชุมชนในชนบทมีลักษณะเป็นอนาธิปไตยได้อย่างแท้จริงในความหมายที่มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมาอยู่ที่องค์กรเล็ก ๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากไม่มีแรงกดดันจากท้องถิ่นอย่างเพียงพอ รัฐจากส่วนกลางย่อมไม่กระจายอำนาจดังกล่าวให้กับชุมชนท้องถิ่นด้วยความยินดี ทั้งนี้เพราะนัยที่สำคัญของการกระจายอำนาจดังกล่าวก็คือ การแสดงเจตจำนงที่แน่วแน่ของรัฐจากส่วนกลางที่จะลดหรือลดเว้นการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีพลังทางการเมืองจากชุมชนในท้องถิ่นมากพอที่จะผลักดันให้อำนาจรัฐจากส่วนกลางกระจายอำนาจมาให้ชุมชนในชนบท เงื่อนไขที่สำคัญที่

³³ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2537) “จุดหมายของการกระจายอำนาจ” ใน “คอลัมน์เดินดินเปล่า”

จะต้องทำให้เกิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งก็คือความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนในทางเศรษฐกิจ เพราะความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนในทางเศรษฐกิจนั้นจะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดี ที่ทำให้วัฒนธรรมที่ผสมผสานกันระหว่างวัฒนธรรมในชุมชนเดิม และวัฒนธรรมตะวันตกที่ก้าวหน้า สามารถหยั่งรากฝากใบต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะความสามารถของชุมชนในการพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจ จะเป็นภูมิคุ้มกันให้การรุกเข้ามาของทุนนิยมในรูปแบบของลัทธิบริโภคนิยมจะต้องหยุดลงอยู่ที่ ภายนอกชุมชน ไม่อาจจะแทรกซึมเข้าไปบ่อนทำลายชุมชนให้ล่มสลายลงไปได้ ถ้าปราศจากเงื่อนไขดังกล่าวชุมชนจะตกอยู่ในสภาพตั้งตัวไม่ติด การผสมผสานวัฒนธรรมในระดับที่จะหยั่งรากลึกกลงไปจนเกิดเป็นวัฒนธรรมใหม่ จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้³⁴

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยให้รับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระโดยสามารถแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต กับการกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค

4.2 หลักการกระจายอำนาจ

สามารถแบ่งออกเป็นหลักการต่างๆ ดังนี้

4.2.1 หลักการบรรลุวัตถุประสงค์

การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ ประการแรก ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน ประการที่สอง ประสิทธิภาพของการทำงาน ประการที่สามช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการ และพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้หลักการต่อไปนี้

- 1) ให้มีการกระจายอำนาจวินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
- 2) ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
- 3) ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

³⁴ อภิชาติ พันธเสน (2535) วิธีพัฒนาชนบทจากชุมชนอนาธิปไตยสู่สังคมอุตสาหกรรม กรุงเทพมหานคร สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย หน้า 1 - 21

4) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงาน และต่อประโยชน์ต่อประชาชน และสังคมโดยรวม

5) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และ ต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ³⁵

4.2.2 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

มี 4 ประการ คือ

1) การจะกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจ เป็นอำนาจของรัฐหรือรัฐบาล อาจเรียกได้ว่าขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐหรือรัฐบาล และรัฐบาลต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในทางการเมืองการบริหารด้วย

2) การกระจายอำนาจทางการปกครองต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ โดยพิจารณาพื้นฐานหรือสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่หรือบริเวณที่จะได้รับการกระจายอำนาจทั้งนี้ย่อมมีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการปกครอง

3) การกระจายอำนาจ ต้องคำนึงถึงสภาพชุมชนที่ควรกระจายอำนาจให้ได้ ในรูปใด เช่น กระจายอำนาจทั้งในทางการเมือง และอำนาจการบริหาร หรือจะให้ใช้ได้เพียงการกระจายอำนาจทางการบริหาร

4) การกระจายอำนาจทางการปกครอง ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพของเมือง (urban) หรือสภาพของชนบท (rural area) เพราะการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบตลอด อำนาจหน้าที่รับผิดชอบจะต้องสอดคล้อง และสัมพันธ์กับสภาพชุมชนนั้น ๆ

ในกรณีชนบทอันเป็นเขตพื้นที่ยากจน บ้านเรือนกระจุกกระจาย ไม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจแล้วใช้วิธีการกระจายอำนาจทั้งในทางการเมือง และการบริหารไปให้ผลที่เกิดขึ้น อาจมีปัญหาเป็นต้นว่าท้องถิ่นนั้นไม่มีรายได้พอเลี้ยงตนเอง หรือนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการ ได้ก็จะทำให้หน่วยการปกครองนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ผล และก็ไม่สามารให้บริการแก่ประชาชนได้

การที่จะกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้กับเขตชุมชนบทปกครองตนเอง นอกจากจะจัดหลักพื้นฐานในขีดความสามารถปกครองตนเองแล้ว รัฐบาลยังจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติหรือความเป็นอยู่ของประชาชน ที่จะต้องได้มีชีวิตอยู่ด้วยบริการของรัฐ หรือกลไก

³⁵ ปรัชญา เวสารัชช์ อ่างแล้ว หน้า 6 - 7

ในการปกครองที่สามารถจะเป็นประกันได้ถึงการจะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความมั่นคง ความสะดวกปลอดภัย มีใช้สักแต่กระจายอำนาจไปเพียง โครงสร้าง รูปแบบเท่านั้น³⁶

4.2.3 หลักความพร้อมและความสามารถ

การกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเอง จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของประชาชน และท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ได้แก่

1) ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น

ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงินองค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเองต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นก่อน

2) ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง

ต้องพิจารณาถึงความรู้ทางการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองของประชาชน เช่นการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่เห็นแก่อำภิสลินจ้าง หรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกชักจูงเกมบังคับจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น หากประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำจะก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล เช่นเมื่อเลือกตั้งแล้วประชาชนมีการแบ่งแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า ขาดความสามัคคีจะทำให้ขาดพลังอำนาจของประชาชนในการร่วมทำกิจกรรมของท้องถิ่น

3) ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่

ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้น้อยจะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารในหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นการกระจายอำนาจจะเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้ต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาลหน้าที่แทน หรือภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอาจถูกผูกขาดบริหารโดยกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่น โดยที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมหรือรับรู้การกระทำซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นการเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยทั่วไป

³⁶ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537) “การกระจายอำนาจการปกครองกับการปกครองตนเองของประชาชน” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการกระจายอำนาจกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต วันจันทร์ ที่ 22 สิงหาคม 2537 มปป. หน้า 9 - 13

4.2.4 หลักการกำหนดพื้นที่

เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ควรจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะดังนี้

- 1) พื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่จะรับการกระจายอำนาจรูปใดรูปหนึ่งได้
- 2) ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความสามารถทางการเมืองและการบริหารกิจการในหน้าที่ได้อย่างน่าไว้วางใจ
- 3) พื้นที่นั้นควรมีขนาดที่เหมาะสมกับความเจริญทางเศรษฐกิจ และความสามารถของประชาชน ไม่ควรกว้างใหญ่จนเกินกำลังความสามารถที่ผู้นำท้องถิ่นจะรับภาระได้ เช่นเต็มพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้จากความไม่สำเร็จของการบริหารกิจการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปควรจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับความสามารถขององค์การ และต้องไม่มีพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน เพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ และความขัดแย้งกันในทางกฎหมาย ประกอบทั้งประชาชนจะเกิดความสับสนว่าตนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปใด

4.2.5 หลักปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจ

เนื่องจาก กระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในการทบทวน และปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างการปกครอง และการบริหารงานระดับต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น การพิจารณา รูปแบบ และวิธีการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผ่านมา มีลักษณะคงรูปแบบที่เน้นการควบคุมไว้ที่ศูนย์กลาง โดยปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น และเป็นการมอบอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ ตามความหมายที่แท้จริง

ปัญหาที่เผชิญระบบราชการไทยในยุคโลกาภิวัตน์ คือทำอย่างไรการคงรูปลักษณะเดิมของรัฐเดี่ยวไว้ จะไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางความสามารถของรัฐในอันที่จะตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเต็มไปด้วยความซับซ้อนหลากหลาย และเร่งด่วน ของความต้องการตลอดจนผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งขัดแย้งกัน

การปรับปรุงระบบราชการมุ่งเน้นการแบ่งปันอำนาจใหม่ ไม่มีใครสนใจปรับเปลี่ยนระบบ และวิธีการงบประมาณ ในขณะที่การแบ่งปันอำนาจใหม่เรื่องการกระจายอำนาจ หรือการยกระดับองค์กรท้องถิ่น เช่นสภาตำบลเป็นนิติบุคคล ผลสะท้อนของการจัดสรรงบประมาณที่จะเกิดต่อ โครงสร้างอำนาจเดิมไม่มี เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณได้จำกัด ส่วนราชการที่เป็น

หน่วยรับ และใช้เม็ดเงินไว้ เฉพาะแต่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของ

รัฐ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ปัญหาระบบราชการในระดับจุลภาคเป็นปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองกับกลุ่มข้าราชการ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองกลุ่มข้าราชการกับสังคมโดยทั่วไป ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อยในระบบราชการถูกกำหนดโดยรูปของรัฐ ซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) การจัดวางความสัมพันธ์ของส่วนย่อยในระบบราชการเป็นตามข้อกำหนดทางโครงสร้าง และการใช้อำนาจของหน่วยงาน ตำแหน่ง ภารกิจ หน้าที่ และข้อกำหนดทางการคลัง การงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ทางโครงสร้างการแบ่งอำนาจการปกครอง

ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ องค์กรส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตั้งงบประมาณเองได้แต่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในรูปของ เงินอุดหนุน นอกจากนี้จังหวัดก็ไม่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการที่จะขอตั้งงบประมาณเองได้ ถึงแม้ว่าจังหวัดจะเป็นนิติบุคคลอันก่อปัญหาอย่างมาก เมื่อรัฐต้องการระดมสรรพกำลังในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แต่จังหวัดผูกติดกับกระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยเดียว ขณะที่รัฐต้องการให้มีการทำงานที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในภูมิภาค แต่หน่วยงานในภูมิภาคอยู่ต่างกรม ต่างกระทรวงขึ้นตรงต่อกรมในส่วนกลางมิได้ขึ้นตรงต่อจังหวัด เพราะจังหวัดไม่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการ เป็นเพียงเขตการ

ปกครองของรัฐเดี่ยวซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้า

มีความพยายามแก้ไขปัญหาข้างต้นในรูปของการให้มีงบประมาณจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2534 แต่จังหวัดไม่มีสิทธิในการบวนการจัดทำงบประมาณจนถึงการจัดสรรงบประมาณพิเศษให้จังหวัดในรูปงบประมาณพัฒนาจังหวัดที่รัฐจัดสรรให้ ซึ่งอยู่ในหมวดงบประมาณกลาง มิใช่งบจังหวัด และงบท้องถิ่นโดยตรง เพราะจังหวัด และท้องถิ่นมิอาจได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรงได้

ความเป็นรัฐเดี่ยว มิได้หมายความว่าจังหวัดจะเป็นส่วนราชการไม่ได้ หากจังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการภูมิภาคได้ ตัวแทนของกรมต่างๆ ที่มีหน่วยงานในภูมิภาคก็จะเป็นส่วนราชการจังหวัด และหากมีการจัดระบบงบประมาณใหม่ได้ และจังหวัดเป็นส่วนราชการได้ จึงจะมีงบประมาณจังหวัดตามความหมายที่แท้จริงได้³⁷

³⁷ ชัยอนันต์ สมุทวานิช (2537) *งบประมาณจังหวัด* กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, หน้า 10-19

4.2.6 หลักการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ

เมื่อรัฐบาลมีขนาดใหญ่โตและมีภารกิจที่ซับซ้อนยิ่งกว่าบริษัทใดๆ ถ้าใช้วิธีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ขณะที่ปัญหาในท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่ม และซับซ้อนมากขึ้นตามสภาพของการเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชนเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ และพลวัตทางเทคโนโลยี รัฐบาลแก้ปัญหาโดยเข้าไปจัดบริการหลายประเภทให้แก่ชุมชนโดยตรงมากขึ้น ใน 10 -20 ปีข้างหน้า ปัญหาท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัว รัฐบาลระดับชาติจะตามแก้ปัญหาเหล่านี้ให้กับทุกชุมชนไหวหรือไม่

การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ควรเริ่มด้วยการกำหนดภารกิจของรัฐบาลระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน กิจกรรมใดควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง กิจกรรมใดรัฐบาลกลางต้องดำเนินการเอง การแบ่งแยกหน้าที่ควรอาศัยหลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

หลักผลประโยชน์สาธารณะ คือ กิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นอื่นๆ ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวมหรือระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อยๆ เพื่อป้องกันปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลระดับชาติมีหน้าที่ประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคม

หลักประสิทธิภาพ ถือว่าการจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด โดยเฉพาะบริการสาธารณะ (Public goods) บางประเภทต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็กๆ อาจต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัด และสามารถใช้จ่ายประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่

ภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นหากพิจารณาตามหลักผลประโยชน์สาธารณะแล้วมีหลายกิจกรรม แต่เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพแล้วรัฐบาลท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการเองได้ทั้งหมด และไม่มีความจำเป็นต้องจัดการผลิตบริการเหล่านี้เองทั้งหมด จึงเสนอให้เลือกดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนหลายลักษณะ คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดผลิตบริการเองภายในชุมชน หรือร่วมกับชุมชนอื่นที่อยู่ใกล้เคียง เช่นกิจกรรมขนและทำลายขยะ ระบบระบายน้ำทิ้งและกำจัดน้ำเสีย ระบบประปาชุมชน

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดผลิตบริการภายใต้มาตรฐาน และการสนับสนุนของรัฐบาลระดับชาติ เช่นการศึกษา สาธารณสุข

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เช่น การจัดการสาธารณสุขปโภค พื้นฐานต่างๆ

สำหรับรัฐบาลระดับชาติ ยังมีกิจกรรมที่จะต้องกระทำอีกมากมายมหาศาล นับแต่การป้องกันประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในภาพรวม โครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่กิจกรรม บางอย่างอาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำตามนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยใช้มาตรการเงินอุดหนุนการให้ข้อมูลข่าวสาร การช่วยเหลือด้านเทคนิคหรือการสั่งการ โดยตรงเพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่รัฐอิสระ หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง

หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ มีปัญหา ความซ้ำซ้อน และสูญเปล่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นในอนาคตจึงควรมี 2 ระดับ คือ (1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนเมือง (เทศบาล) และชุมชนชนบท (สภาตำบล) และ (2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งทั้ง 2 ระดับมีหน้าที่ต่างกัน ซึ่งจะทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินเล็กกลง และสลับซับซ้อนน้อยกว่าเดิม

กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางต้องปรับเปลี่ยนภารกิจจากหน่วยปฏิบัติ และให้บริการเป็นหน่วยงานด้านนโยบาย และวิชาการ และถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติการ และบริการให้ท้องถิ่น พร้อมปรับโครงสร้างการบริหารราชการการแผ่นดิน มีเพียงราชการบริหาร ส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการระดับชาติมีขนาดเล็กกลง และมีทักษะด้าน วิชาการและการกำหนดนโยบายกลยุทธ์ระดับมหภาคสูง หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ และมีทักษะเชิงปฏิบัติการ และมีความชำนาญเฉพาะด้านสูง

แนวทางการปรับเปลี่ยน ขั้นตอน (1) ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค ด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการจัดบริการ และการปฏิบัติการลงไปยังหน่วยงานระดับจังหวัด พร้อมพัฒนาศักยภาพส่วนราชการระดับภูมิภาคให้รองรับการกระจายอำนาจ ขั้นตอน (2) เมื่อจังหวัด และหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนย่อยๆ พัฒนาศักยภาพการบริหารจนพร้อมรองรับการ กระจายอำนาจแล้ว จะเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของจังหวัดให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับต่างๆ พร้อมจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดขึ้น ขณะที่ “จังหวัด” ในฐานะ ภูมิภาคจะสลายตัวไป

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำกิจกรรมที่รับผิดชอบได้ ต้องมีบุคลากร งบประมาณ และเทคนิคการจัดการ อาจมีความกังวลว่า รัฐบาลในส่วนกลางต้องมีภาระจ่ายเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งมีข้อโต้แย้งความเชื่อดังกล่าว ดังนี้

1) นักการเงินการคลังภาครัฐ ยึดถือแนวคิดว่ารัฐบาลระดับใด (ชาติ-ท้องถิ่น) เก็บภาษีอากรได้เท่าใด ให้ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับนั้น ฉะนั้นถ้าท้องถิ่นจะทำกิจกรรมอะไร ก็ต้องหาเงินมาใช้เอง ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดในหลักการบริหารงานคลังภาครัฐ

ควรแยกเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมือง และการบริหารออกจากการบริหารการเก็บภาษี เพราะทั้งสองเรื่องไม่จำเป็นต้องไปด้วยกันได้ในทุกกรณี การแบ่งหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความสะดวก ความเป็นธรรมชาติ ประหยัด และมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ภาษีบางประเภทเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค และหารายได้เข้ารัฐ จึงจำเป็นต้องให้รัฐบาลระดับชาติจัดเก็บ รัฐบาลระดับท้องถิ่นจัดเก็บไม่ได้ เพราะจะเกิดความยุ่งยาก และปัญหา แต่ภาษีบางประเภทท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ผลดีกว่า ประหยัดและถูกต้องกว่า

เงินที่ได้จากการเก็บภาษีอากรทั่วไป (General Tax) ควรถือเป็นรายได้ของรัฐไม่ว่าใคร

จะจัดเก็บ ส่วนรัฐบาลหรือท้องถิ่นจะใช้จ่ายเงินได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับภารกิจของรัฐบาลและท้องถิ่น ที่ใดมีภารกิจมากก็ใช้เงินมาก การถือสิทธิใครเก็บก็เป็นเจ้าของเงินและมีสิทธิใช้เพียงผู้เดียว ย่อมไม่ถูกต้อง

ประเพณีปฏิบัติในนานาประเทศ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บ มักจะให้ป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการเงินการคลังของท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นอาจดึงรายได้จากรัฐบาลมาใช้จ่ายทำกิจกรรมของท้องถิ่นด้วยก็ได้ หากมีกิจกรรมต้องทำมากและต้องใช้งบประมาณสูง ท้องถิ่นอาจเก็บภาษีบางประเภทเป็นพิเศษ (Special Tax) ซึ่งรายได้ย่อมเป็นของท้องถิ่นนั้นๆ และถือเป็นการเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาหรือจัดบริการบางประเภทดีกว่าท้องถิ่นอื่นๆ

2) ความเชื่อที่ว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองติดขัดที่เรื่องเงิน ถ้ารัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นมากพอ หรือท้องถิ่นหารายได้เพียงพอทุกอย่างจะดีเอง เรื่องนี้ ถือว่าไม่ใช่เรื่องหลักของปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศไทย ปัญหาการกระจายอำนาจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ไม่ใช่ปัญหาทางการเงิน/การคลัง ทฤษฎีการบริหารสอนให้แบ่งงานก่อนแบ่งเงิน ดังนั้นการกระจายอำนาจของไทย ควรเริ่มจากการจัดแบ่งภารกิจ โครงสร้างและหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับท้องถิ่นให้ชัดเจนก่อนเป็นลำดับแรก แล้วจึงจัดการระบบการเงินการคลังภายหลัง³⁸

³⁸ จรัส สุวรรณมาลา. “การกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลังในทศวรรษหน้า” อ้างแล้ว หน้า 77 - 79

4.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

4.3.1 ข้อดี

1) เป็นการปลดปล่อยภาระขององค์กรปกครองส่วนกลางทำให้การตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทั้งโดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนกลางขององค์กรปกครองส่วนถิ่น และองค์กรขององค์กรมหาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

2) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตทำให้สามารถสนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีแตกต่างกันออกไปได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กร หรือสมาชิกขององค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหา และความต้องการของราษฎร ตลอดจนกระตือรือร้นที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรยิ่งกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง ยิ่งกว่านั้นการให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กร หรือสมาชิกขององค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุดส่วนการกระจายอำนาจตามบริการย่อมมีผลให้มีการบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งองค์กรมหาชนแต่ละองค์กรดำเนินไปได้อย่างเหมาะสมเพราะผู้รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในทางเทคโนโลยี หรือคล่องตัวเพราะไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ³⁹

3) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคุณค่าต่อการพัฒนาประชาธิปไตย 2 ประการ คือ ประการแรก การประกันเสรีภาพ ซึ่งหมายถึง การป้องกันไม่ให้ส่วนกลางเข้ามาครอบงำพรากเอาเสรีภาพไปโดยเฉพาะเมื่อเกิดการทำรัฐประหาร การให้โอกาสชนกลุ่มน้อยในท้องถิ่นมีสิทธิเสียงได้มากขึ้น และการส่งเสริมจิตสำนึกในสิทธิพลเมือง ประการที่สอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมการเมืองหลายลักษณะ คือ ช่วยให้เกิดความเท่าเทียมในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการปกครองท้องถิ่นไม่สลับซับซ้อน และใกล้ชิด ช่วยฝึกความเป็นพลเมืองให้รู้สิทธิ และหน้าที่ของตน ให้รู้จักรับผิดชอบต่อชะตากรรมท้องถิ่นด้วยตนเอง ช่วยฝึกผู้นำระดับชาติในอนาคต และสร้างผู้นำท้องถิ่นป้อนให้แก่การเมืองระดับชาติ และช่วยหล่อหลอมความรู้สึกแห่งภราดรภาพ ลดความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพชนชั้น เพราะการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะบีบให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกัน

³⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ่างแล้ว หน้า 11

4) ปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามมากับการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม การทำลายทรัพยากร และอุบัติเหตุต่างๆ ส่วนต้องอาศัยความผิชอบฝ่ายบริหารและชุมชนท้องถิ่นเอง จะคอยให้ส่วนกลางไปแก้ไขคงจะไม่ได้ สิ่งในส่วนกลางจะทำให้ คือ การฝึกอบรมบุคลากร หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสร้างคนของตนเองในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรต่าง ๆ⁴⁰

4.3.2 ข้อเสีย

1) การกระจายอำนาจทำให้อำนาจของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลลางน้อยลง ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

2) เกิดการสิ้นเปลืองเพราะเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จัดทำบริการสาธารณะในของอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเท่านั้นสามารถสืบ เปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติกรทั่วประเทศได้

3) ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำกิจการบริการสาธารณะภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนให้เจริญก้าวหน้าโดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้า และประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมหาชนอื่นหรือไม่

4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่น ขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์การแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หย่อนประสิทธิภาพ⁴¹

5) การปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมถูกต้องด้านจากข้าราชการที่ครองอำนาจอยู่ การปกครองตนเองของท้องถิ่นจะมีปัญหามากไม่ว่าจะเป็นการเล่นพรรคเล่นพวก คอร์รัปชัน ทะเลาะวิวาท อย่างที่ข้าราชการที่ครองอำนาจอยู่จะชี้ให้เห็นอย่างไม่ผิดพลาดแต่ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นทุกประเทศที่เข้าสู่ระบบการปกครองแบบใหม่ โดยเกิดมากในระยะแรกแล้วค่อย ๆ ลดลงจนถึงขีดหนึ่งที่อยู่ตัว คือเกิดระบบราชการในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระบบใหม่ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นนิวยอร์ก ปารีส ลอนดอน โตเกียว หรือที่ใดก็ตาม ถ้าเกิดระบบราชการขนาดใหญ่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อไร ระบบราชการจะ

⁴⁰ ประเสริฐ จิตต์วัฒน์พงศ์ (2536) “การกระจายอำนาจ : การกิจที่จะต้องทำถ้าจะพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืน” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน 11 พฤศจิกายน 2536 หน้า 11

⁴¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อังแล้ว หน้า 11

เรียกร่องหลักคุณธรรมในการปกครอง พร้อมกับการตรวจสอบประชาชน และมีกลไกตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่สำคัญคือ สภาท้องถิ่น และสื่อมวลชนของท้องถิ่น⁴²

6) การกระจายอำนาจในประเทศไทยเกิดปัญหาอันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ความคลุมเครือ หรือความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฝ่ายการเมืองที่ผลักดันการกระจายอำนาจมักกล่าวเสมือนว่าการกระจายอำนาจเป็นเป้าหมายหลัก แต่ให้ความสำคัญน้อยกว่าวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ เช่น เสนอเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่วิเคราะห์หลักการพื้นฐาน และเจตนารมณ์การกระจายอำนาจ รวมทั้งไม่คิดให้เป็นระบบครบถ้วนในทางปฏิบัติเพื่อสร้างความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อสร้างความมั่นใจว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบที่ผลักดันเป็นไปได้อาจเกิดผลดีต่อสังคม

(2) ทักษะคติเชิงอนุรักษ์นิยม การติดยึดกฎ ระเบียบ และความไม่มั่นใจของข้าราชการ สาเหตุประการนี้สะท้อนลักษณะการทำงานแบบติดยึดแนวที่ปฏิบัติมาแต่เดิม ติดยึดกฎระเบียบจนเคยชิน ขาดความคิดสร้างสรรค์ ต้องการสงวนรักษาอำนาจ ในขณะที่ขาดความไว้วางใจความสามารถของข้าราชการระดับรอง ๆ และประชาชน จึงมักเน้นอยู่เสมอว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยและประชาชนยังไม่พร้อม หากกระจายอำนาจลงไปจะเกิดความเสียหาย แต่ขณะเดียวกันมิได้ใช้ความพยายามจริงจังที่จะวิเคราะห์หรือทดลองจัดระบบเตรียมความพร้อมให้เกิดการกระจายอำนาจที่เป็นจริงขึ้นอาศัยอาณัติ และการผลักดันทางการเมืองอย่างจริงจัง แต่ปัญหาคือฝ่ายการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ขาดแนวนโยบายร่วมกันที่ชัดเจนเรื่องการกระจายอำนาจ⁴³

7) การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยมีข้อจำกัดทางสังคมที่เป็นอุปสรรคประกอบด้วย

(1) ข้อจำกัดในระบบการศึกษาที่มักสอนเรื่องการปกครองท้องถิ่นด้วยวิธีการศึกษาแบบกฎหมาย และสถาบันอย่างเดียว (Legal-Institutional Approach) ขาดการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และสาเหตุขาดการนำเอาปัจจัยเศรษฐกิจการเมือง และสังคมมาอธิบายประเด็นต่างๆ ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับมหาวิทยาลัยจะมีการสอนวิชาการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในคณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴² ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. อ้างแล้ว หน้าเดียวกัน

⁴³ ปรัชญา เวสารัชช. อ้างแล้ว หน้า 7 - 8

เมื่อประชาชนทุกคนอาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น แต่ประชาชนส่วนใหญ่แทบไม่มีบทบาทใดๆ ในหน่วยงานเหล่านี้ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมากถูกครอบงำโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ไปทำงานในส่วนภูมิภาคและนักการเมืองท้องถิ่นไม่กี่คนเท่านั้น

หน่วยงานราชการต่างๆ มิได้รณรงค์ให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น นอกจากการไปลงคะแนนเพราะการส่งเสริมประชาชนให้มีบทบาทนอกเหนือจากการเลือกตั้งจะทำให้ประชาชนสนใจ ตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจังประชาธิปไตยระดับชาติจึงขาดความเข้มแข็ง

(2) ระบบการบริหาร และระบบการศึกษาไม่คิดอาวูทความคิด ให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลก็คือนักการเมืองจำนวนน้อย และข้าราชการเป็นผู้ขาดการบริหารประเทศ และสังคมในระดับต่างๆ การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ใต้การครอบงำของข้าราชการ หรือนักการเมืองจำนวนน้อย

ในห้วง 100 ปีที่ผ่านมา สังคมไทยขยายตัวเติบโตใหญ่มีปัญหาสลับซับซ้อนมากมายประชาชน และชุมชนเพิ่มขึ้น แทนที่ประชาชนจะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น รัฐบาลกลับสร้างหน่วยงานขยายระบบราชการมาโดยตลอด ขณะที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอัตราการเติบโตที่ช้ามาก ย่อมหมายความว่าโอกาสที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้ดูแลแก้ไขปัญหาของตนเองก็มีข้อจำกัดอย่างมาก⁴⁴

4.4 มาตรการ และแนวทางการกระจายอำนาจ

4.4.1 กำหนดเขตแดน และจำนวนประชากร

เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจการของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนักแต่เป็นกิจการที่ต้องให้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือประชากร กระจายทั่วไป เป็นจำนวนมากการจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

4.4.2 กำหนดกิจการให้ดำเนินการ

กิจการที่มอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกิจการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการ

⁴⁴ ชเนศวร์ เจริญเมือง อ้างแล้ว หน้า 60 - 76

การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหากองค์การปกครองส่วนกลางดำเนินการเอง จะไม่ได้ผลเพราะการควบคุมไม่ทั่วถึง หรือกิจการประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่นการกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร กิจการสวนสาธารณะ

การมอบกิจการลักษณะนี้ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จึงเป็นหลัก ประกันว่าจะสามารถจัดบริการสาธารณะได้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง อันเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลางเพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจบริหารแล้วเป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด องค์การปกครองส่วนกลางไม่มีอำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นเรื่องขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจการที่ไม่อาจมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใด โดยเฉพาะบางกิจการมีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติด้วยเรียก “กิจการของชาติ” มี 2 ลักษณะ คือ

1) กิจการที่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นช่วยดำเนินการให้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการที่จะดำเนินกิจการลักษณะนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์การด้วย เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกัน โรคระบาดการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร

2) กิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลาง เป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่หรือองค์การใดกระทำได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ เช่นกิจการทหาร กิจการต่างประเทศ

การมอบกิจการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเองหรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อให้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่หรือองค์การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกการกระทำในฐานะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การควบคุมกำกับขององค์การปกครองส่วนกลางหรือเป็นผู้แทนของท้องถิ่นในการทำกิจกรรมในหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะที่สองการกระทำในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลางภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้

อำนาจไว้หรือเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้แทนองค์การปกครองส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นนั่นเอง

4.4.3 ให้ความเป็นอิสระ (Autonomy)

ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าไม่มีเอกราช (Independence) เช่นรัฐอิสระ และไม่ได้หมายความว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ตามความพอใจ แต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการ คือ

1) การมีบุคลากรของตนเอง หมายถึงมีสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอัยการอำนาจบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง องค์การที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นรับเงินเดือนตอบแทนต่างๆ จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาปฏิบัติงานในช่วงเวลาสั้น และไม่กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลางย่อมมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก อิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอิทธิพลที่มาจากองค์การปกครองส่วนกลาง ทำให้องค์การลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2) การมีรายได้ของตนเองมีแหล่งรายได้ และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่องค์กร กล่าวคือ มีงบประมาณของตนเอง โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์การในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ คือรายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเอาจากรายได้ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้แก่ภาษีอากรค่าปรับค่าใบอนุญาตค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกู้ยืมยืมต่างๆ มาใช้จัดทำบริการสาธารณะ)

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ถือเป็นรายได้ทางตรง) อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนกลางที่จะให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือ การให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยช่วยให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การอาศัยเงินอุดหนุนจากองค์การปกครองส่วนกลางจะทำให้ความเป็นอิสระขององค์การลดลง ต้องทำตามความต้องการขององค์การปกครองส่วนกลาง

3) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเป็นเทคนิคทางกฎหมายทำให้องค์การนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลางเป็นการประกันความเป็นอิสระขององค์การนั้นอีกทางหนึ่ง และยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเพราะการเป็นนิติบุคคลขององค์การเหล่านี้ไม่ใช่

นิติบุคคลเอกชนแต่เป็นนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อสาธารณะประโยชน์

การที่กฎหมายไทยให้สภาพบุคคลกับหน่วยงานสาธารณะใด ๆ นั้นมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อประโยชน์ในอันที่ราษฎรจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านั้นต่อศาลได้ง่ายเท่านั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานเหล่านั้น

4) การควบคุมกำกับโดยองค์การปกครองส่วนกลางที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น หากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำ และรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้น ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการควบคุมตามตัวกฎหมาย (Legislative Control) ที่ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น การควบคุมกำกับมี 2 ลักษณะคือ การควบคุมการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระทำกิจการต่าง ๆ เช่นการวางกฎข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำสัญญาและการปฏิบัติกิจการกับบุคคลหรือองค์กร เช่นการยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออกหรือพักการปฏิบัติงานนายกเทศมนตรี และการส่งเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน⁴⁵

4.5 กรอบการวิเคราะห์การกระจายอำนาจ

4.5.1 กรอบการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิม

มีข้อสมมติฐานดังนี้

1) อำนาจปกครอง เป็นอำนาจของรัฐส่วนกลาง เป็นอำนาจที่รัฐ (state) มีเหนือชุมชน (community) และบุคคล ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้ให้อำนาจของตน ชุมชนและประชาชนเป็นผู้รับ ทำให้มีคำถามว่าจะให้อำนาจอะไรบ้าง จะให้มากน้อยเพียงใด และจะอย่างไรที่จะให้ผู้รับสามารถมีอิสระทางการเงินการคลัง

⁴⁵ พรชัย รัศมีแพทย (2503) การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า

2) เมื่อมองการกระจายอำนาจเป็นเรื่องโครงสร้างอำนาจรัฐ จุดเน้นของการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องการเมือง ได้แก่การเลือกตั้ง ไม่เลือกตั้งสภา และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการพูดถึงเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชน และประชาชน

3) ไม่มีการแยกความแตกต่างทางสภาพสังคมเศรษฐกิจของชุมชน ในแต่ละท้องถิ่นที่ชุมชนมี 2 ประเภท คือ ชุมชนเมือง (urban community) ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนปัญหาของเมืองแตกต่างไปจากชุมชนชนบท (rural community)

หากกรอบวิเคราะห์การกระจายอำนาจยังเป็นแบบดั้งเดิม คือ เป็นการกระจายอำนาจในโครงสร้างอำนาจรัฐ ข้อถกเถียงทั้งหลายก็เป็นประเด็นทางการเมืองกฎหมายเท่านั้น จึงเสนอกรอบวิเคราะห์แนวคิดแบบใหม่ที่ให้ความสำคัญกับชุมชน (community) และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในชนบท เน้นมิติทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชนเป็นหลัก

4.5.2 กรอบการวิเคราะห์แนวใหม่

มีสาระสำคัญคืออำนาจรัฐจากเมืองบนไปสู่เมืองล่าง และเน้นมิติทางการเมืองมากกว่ามิติอื่น ๆ จะเอาชุมชนท้องถิ่น (local community) เป็นตัวตั้งเน้นการยอมรับสิทธิของชุมชนตามศักยภาพที่แท้จริงทางเศรษฐกิจสังคม และความประสงค์ของชุมชนที่จะบริหารกิจการบางอย่างเอง เช่น การจัดสรรการใช้ น้ำ การดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน หรือการระงับข้อพิพาทกันเองตามประเพณี และวิถีชีวิตที่เขาปฏิบัติกันมา ดังนั้นสาระการวิเคราะห์จะเปลี่ยนแปลงใหม่ดังนี้

1) ชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งไม่ใช่รัฐส่วนกลาง สัมพันธภาพรัฐกับชุมชนท้องถิ่นเป็นสัมพันธภาพที่ต่างยอมรับซึ่งกันและกัน ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ให้ ชุมชนและประชาชนเป็นผู้รับ

2) กรอบการยอมรับซึ่งกัน และกันไม่ใช่เรื่องทางการเมือง และกฎหมาย แต่เป็นการแสวงหาศักยภาพ และวิถีชีวิตตลอดจนประเพณีที่ชุมชนมีมาแต่ดั้งเดิมทั้งทางเศรษฐกิจสังคม กฎหมายที่รัฐออกมารับรองศักยภาพ และวิถีชีวิตชุมชนจะเป็นเพียงเครื่องมือทำให้การยอมรับชัดเจนเท่านั้น

3) ให้ความสำคัญกับการบริหารที่แตกต่างกันระหว่างชุมชนเมือง ซึ่งอาจบริหารในโครงสร้างอำนาจรัฐแบบองค์กรท้องถิ่นของตะวันตก เพราะมีพื้นฐานเศรษฐกิจดีกว่า กับการบริหาร ชุมชนท้องถิ่นในชนบท ซึ่งจะนำรูปแบบเทศบาลสุขาภิบาลไปใช้ไม่ได้เพราะไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน⁴⁶

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537) *กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 362 – 366

4.6 ผลการวิเคราะห์การกระจายอำนาจ

นักวิชาการกฎหมายได้วิเคราะห์สัมพันธภาพระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับอำเภอ และรัฐส่วนกลางของไทย เป็นการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างอำนาจ ว่าก่อให้เกิดปัญหา 10 ประการ คือ

4.6.1 เกิดความเข้าใจผิดว่า ชุมชนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งเดียวกัน ในสังคมไทย ทั้งๆ ที่ 2 สิ่งนี้เกี่ยวข้องกันจริง แต่ไม่ได้เป็นสิ่งเดียวกัน เพราะชุมชนท้องถิ่นก็เป็นชุมชนท้องถิ่นไม่ได้อยู่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐแบบตะวันตกที่มาสวมลงในพื้นที่ ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นไม่ใช่การปกครองท้องถิ่น

4.6.2 ชุมชนท้องถิ่นของสังคมไทยเกิดก่อนรัฐ และมีการจัดรูปแบบของตัวเองแบบเอกเทศก่อนรัฐไทย สังคมพื้นฐานที่เป็นชุมชนท้องถิ่นของไทยเป็นต้นกำเนิดชุมชนบ้านในปัจจุบัน และไม่ใช่เรื่องเดียวกับอำนาจรัฐ แต่อำนาจรัฐพยายามสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเอาโครงสร้างอำนาจรัฐเข้ามาครอบ โดยให้ชุมชนท้องถิ่นเมืองมีกลไกของการเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่บางอย่างซึ่งส่วนกลางจะไม่เข้าไปดูเรื่องของท้องถิ่น

ปัญหาของชาวบ้านในระดับชุมชนท้องถิ่น อาจไม่ใช่ปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่น และปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด อาจจะไม่ใช่ปัญหาของชุมชนท้องถิ่น

4.6.3 เมื่อชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองจากอำนาจรัฐใน โครงสร้างไม่ว่า ส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น ชาวบ้านก็ต้องพึ่งองค์กรนอกระบบ โครงสร้างอำนาจรัฐ คือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)

การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างอำนาจรัฐ เช่นหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจหลักการกระจายอำนาจ ใช้ได้เฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบชุมชนเมือง แต่นำไปวิเคราะห์เทศบาลจนๆ สุขาภิบาลตลอดจนหมู่บ้านไม่ได้ หากอำนาจกรอบนี้ไปวิเคราะห์จะแก้ปัญหาไม่รอบด้าน

4.6.4 เมื่อมองการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างอำนาจรัฐ การวิเคราะห์สัมพันธภาพทางอำนาจรัฐท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลางก็เน้นไปในโครงสร้างอย่างเดิม เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของใคร จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพียงไหน เป็นการมองอำนาจรัฐในฐานะที่เป็น Providence State กับส่วนท้องถิ่น ก็มองเป็นผู้ให้ก็ต้องคุม ปฏิสัมพันธ์อำนาจหน้าที่นี้ก่อให้เกิดสภาพขัดแย้งไม่รู้จบว่าใครมีอำนาจเหนือใคร ใครทำอะไรได้ ใครทำอะไรไม่ได้ ใครก้าวท้าวใคร

4.6.5 การอยู่ในกรอบการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจรัฐ ทำให้มองข้ามประเด็นปัญหาการวิเคราะห์เชิงอำนาจหน้าที่ เนื้อหาการใช้อำนาจหน้าที่ที่ควรให้ท้องถิ่นทำว่าควรเพิ่มหรือลดกิจกรรมของท้องถิ่น และมีประสิทธิภาพแค่ไหน

4.6.6 ในศตวรรษหน้าจะมีมุมมองรอบด้านแบบใด ถึงจะแก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรแยกออกจากกัน ยังมีความจำเป็นต้องปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างอำนาจส่วนกลาง คืออำนาจรัฐ และอำนาจชุมชนท้องถิ่นแบบเมือง เช่นกรุงเทพฯ พัทยา เทศบาลนคร เทศบาลเมือง ยังต้องพูดเรื่องภาษี เรื่องรายได้ เรื่องอำนาจตัดสินใจ เพื่อให้รัฐบาลให้อำนาจถ่ายมาสู่องค์กรอย่างนี้ใน โครงสร้างอำนาจรัฐให้มากขึ้น ขณะเดียวกันต้องใช้การวิเคราะห์เชิงอำนาจหน้าที่เข้ามาวิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในนามของชุมชนท้องถิ่นในแต่ละเรื่อง

4.6.7 การวิเคราะห์เชิงอำนาจหน้าที่ต้องมีการวิเคราะห์เชิงกระบวนการของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปกครองท้องถิ่น ดูการมีส่วนร่วมของ NGO ชุมชนหมู่บ้านมีอิสระมีรูปแบบการปกครองตนเองก่อนอำนาจรัฐ การจะเข้าใจหรือวิเคราะห์ชุมชนหมู่บ้านต้องวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

4.6.8 เมื่อสังคมหมู่บ้านเป็นเอกเทศของตัวเอง ควรให้มีการจัดรูปแบบการปกครองที่หลากหลายตามท้องที่ สภาพปัญหา และความต้องการของชุมชนหมู่บ้านนั้น ๆ

4.6.9 แนวการวิเคราะห์แบบกระบวนการมีส่วนร่วมในอีก 10 ปีข้างหน้า จะเกิดการยอมรับอิสระของชุมชนชาวบ้านรูปแบบใหม่ ให้ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระของตนเองเหมือนองค์กรปกครองท้องถิ่น และให้ชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ใน โครงสร้างอำนาจรัฐ มีปฏิสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ ให้อำนาจรัฐต้องตอบสนองชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับรัฐ ไม่ใช่ระดับท้องถิ่นอย่างเดียว หากไม่ปรับเปลี่ยนการวิเคราะห์ อีก 10 ปีข้างหน้า จะมีความขัดแย้งระดับสูง เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นจะมีความขัดแย้ง เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากร นำสู่ความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นระดับชาวบ้านกับชุมชนเมือง ผลกระทบการพัฒนาและทรัพยากรจะรุนแรงขึ้น ความเหลื่อมล้ำและช่องว่างระหว่างคนจน คนรวยมากขึ้น

สรุปได้ว่า ในการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมหาชน การกระจายอำนาจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาสภาพ และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ในบทนี้จึงได้ค้นหาวิเคราะห์เนื้อหาสาระของแนวความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมายซึ่งได้กล่าวถึงการที่สังคมต้องมีกฎหมาย กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ สภาพบังคับทางกฎหมายมีทั้งรางวัลและโทษ โดยเฉพาะ กฎหมายมหาชนมีสภาพบังคับแตกต่างกับกฎหมายอื่น ลักษณะสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนมีลักษณะต่าง ๆ หลายประการ นอกจากนั้นได้นำเสนอ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนมีการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ประเทศไม่เป็นประชาธิปไตย การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีปัญหาการจัดการ

ในส่วนของแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ ได้นำเสนอความหมาย หลักการ ข้อดีและข้อเสีย มาตรการและแนวทาง กรอบการวิเคราะห์ และผลการวิเคราะห์ของการกระจายอำนาจดังที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น

สำหรับเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะนำเสนอในบทต่อไป



บทที่ 3

การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542¹ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไปคือวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

1.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ตามมาตรา 6 ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1.2.1 นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

1.2.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการ ก.พ. เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

1.2.3 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน (พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น) ประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน

¹ “พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542” (2542,17 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.

ท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

1.2.4 ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน (มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน) ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนดให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

1.3 อำนาจหน้าที่

ตามมาตรา 12 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1.3.1 จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา

1.3.2 กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

1.3.3 ปรับปรุงสัดส่วนภาษี และอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

1.3.4 กำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.5 ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจ และหน้าที่การจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุนเงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอน ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจ

1.3.6 เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติ หรือการอนุญาต ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

1.3.7 เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.8 เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

1.3.9 เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.10 เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

1.3.11 พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

1.3.12 เสนอแนะ และจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

1.3.13 เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.14 เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะ รัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

1.3.15 ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

1.3.16 ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

1.4 คณะอนุกรรมการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

1.4.1 คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ (ตามมาตรา 13)

1.4.2 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้ (ตามมาตรา 14)

1.4.3 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ตามมาตรา 15)

- 1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- 2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- 3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- 4) ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

2. การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

2.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- 2.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2.1.2 การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 2.1.3 การจัดให้มี และควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 2.1.4 การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ
- 2.1.5 การสาธารณสุข
- 2.1.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 2.1.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 2.1.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.1.9 การจัดการศึกษา
- 2.1.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 2.1.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.1.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 2.1.13 การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

- 2.1.14 การส่งเสริมกีฬา
 - 2.1.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 - 2.1.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 - 2.1.17 การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 - 2.1.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
 - 2.1.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 - 2.1.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
 - 2.1.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - 2.1.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 - 2.1.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
 - 2.1.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.1.25 การผังเมือง
 - 2.1.26 การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
 - 2.1.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 - 2.1.28 การควบคุมอาคาร
 - 2.1.29 การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
 - 2.1.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุนการป้องกันและ
รักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน
 - 2.1.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**
- ตามมาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ และ
หน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้
- 2.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - 2.2.2 การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - 2.2.3 การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่น

- 2.2.4 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอื่น
- 2.2.5 การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม
- 2.2.6 การจัดการศึกษา
- 2.2.7 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2.2.8 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.2.9 การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 2.2.10 การจัดตั้ง และดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 2.2.11 การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม
- 2.2.12 การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่าง ๆ
- 2.2.13 การจัดการ และดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบก และทางน้ำ
- 2.2.14 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.2.15 การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการ
เองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 2.2.16 การสร้างและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 2.2.17 การจัดตั้ง และดูแลตลาดกลาง
- 2.2.18 การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 2.2.19 การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุม
โรคติดต่อ
- 2.2.20 การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ
- 2.2.21 การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร
- 2.2.22 การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 2.2.23 การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 2.2.24 จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ
หรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 2.2.25 สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการพัฒนาท้องถิ่น

2.2.26 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2.2.27 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

2.2.28 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.29 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ตามมาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ตามมาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

2.5 หลักเกณฑ์อื่นๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ตามมาตรา 20 ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

ตามมาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

ตามมาตรา 22 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. การจัดสรรสัดส่วนภาษี อากร และรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 การจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหาร

ส่วนตำบล

ตามมาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จาก ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

3.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน และที่ดิน

3.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

3.1.3 ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

3.1.4 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

3.1.5 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

3.1.6 ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

3.1.7 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีมรดกตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

3.1.8 ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

3.1.9 ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

3.1.10 อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

3.1.11 อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

3.1.12 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม
 ประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

2) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่
 ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่
 จัดเก็บได้ภายในเขต

3) องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรร
 ในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

3.1.13 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็น
 รายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม
 สัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้
 ภายในเขต

2) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่
 ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่
 จัดเก็บได้ภายในเขต

3) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรร
 ในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

3.1.14 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่
 มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

3.1.15 ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไป
 ตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

3.1.16 ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกิน
 ร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

3.1.17 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมาย
 หน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขต
 ท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้
 เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่ง ให้แก่ องค์การ
 บริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

3.1.18 ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

3.1.19 ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

3.1.20 รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 การจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามมาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

3.2.1 ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

3.2.2 ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

3.2.3 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

3.2.4 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

3.2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

3.2.6 ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

3.2.7 อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

3.2.8 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

3.2.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

3.2.10 ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

3.2.11 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.12 ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

3.2.13 รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรของกรุงเทพมหานคร

ตามมาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

3.3.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

3.3.2 ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

3.3.3 ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

3.3.4 ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

3.3.5 ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

3.3.6 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

3.3.7 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

3.3.8 ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

3.3.9 ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

3.3.10 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

3.3.11 ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

3.3.12 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

3.3.13 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

3.3.14 อากาศรละสีสิบของการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์

3.3.15 ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

3.3.16 ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

3.3.17 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

3.3.18 ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

3.3.19 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

3.3.20 ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการ สาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

3.3.21 รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

3.4 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ตามมาตรา 26 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น องค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงิน รายได้อื่นตามมาตรา 23

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครอง รูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24

3.5 หลักเกณฑ์อื่นเกี่ยวกับการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากร

ตามมาตรา 27 ภาษี และอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 อาจกำหนดให้เป็นภาษี และอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้อง กับการถ่ายโอนภาระหน้าที่ และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการ พิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กันเองเป็นสำคัญ

3.6 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากภาษีและอากร

ตามมาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

3.6.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.6.2 รายได้จากสาธารณูปโภค

3.6.3 รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับ บุคคลอื่น หรือจากสหการ

3.6.4 ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่น ใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.6.5 ค่าบริการ

3.6.6 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น

3.6.7 เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

3.6.8 รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

3.6.9 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

3.6.10 เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

3.6.11 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

3.6.12 เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

3.6.13 รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินการเพื่อบุคคลใดในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.6.14 รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษการออกพันธบัตร การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ การกู้เงิน และรายได้ ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 29 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่มีการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 กำหนดเวลาการถ่ายโอน

ตามมาตรา 30 กำหนดว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนิน การถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

4.1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในสี่ปี

4.1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

4.1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในสี่ปี

4.2 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และหลักเกณฑ์

4.2.1 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจ และหน้าที่ที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ แห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน ระยะเวลาสิบปี

4.2.2 กำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และ ช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4.2.3 กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วง ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสม แก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง

และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

4.2.4 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4.3 บทบาทของคณะกรรมการเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการ

ตามมาตรา 31 กำหนดว่า ในการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

ตามมาตรา 32 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

4.3.1 กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

4.3.2 กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

4.3.3 รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.4 จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

ตามมาตรา 33 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

ตามมาตรา 34 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจ และหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจ และหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น

สำหรับการบังคับใช้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตลอดจนปัญหาอุปสรรคจะได้นำเสนอตามลำดับในบทต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

1. การปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 วิเคราะห์การปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอำนาจ และหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา ดังกล่าวมาแล้ว ในบทที่ 3 และบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544

ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. พ.ศ.2543¹ ต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท.เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่อปท.พ.ศ.2545²

แผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. พ.ศ.2542 เพื่อให้การกระจายบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็น แผนที่เบียดเสียดมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1.1.1 วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท.จะเป็นช่วงของการ

¹“แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543” (2544, 17 มกราคม) **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง

²“แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545” (2548, 13 มีนาคม) **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 119 ตอนพิเศษ 23 ง

ปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในของ อปท. ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้ อปท. อย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง และระหว่าง อปท. กับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของ อปท.

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปี แรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ.2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท.จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค อปท. และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างอปท.กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้อปท.สามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของอปท. และอปท.จะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) คาดหวังว่าประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของอปท.อย่างเต็มที่ ในส่วนอปท. จะมีการพัฒนาศักยภาพทางการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเอง และเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหาร และสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานของอปท.เท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.1.2 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. มีดังนี้

1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่อปท. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และของอปท. และระหว่างอปท. ด้วยกันเองให้ชัดเจน

2) กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ของอปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการ สาธารณะในเขตอปท. ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการของ อปท. นั้น

4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้อง กับการถ่ายโอนภารกิจ

5) ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอน อำนาจ และหน้าที่

1.1.3 ขอบเขตของการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.

กำหนดให้ดำเนินการ ดังนี้

1) รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจ การบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากร ให้แก่ อปท. ประเภทต่างๆ สร้างความ พร้อมของ อปท. ส่งเสริมให้ประชาชน และภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อปท.

2) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการ บริหารส่วนภูมิภาค ปรับ โครงสร้างภายในของ อปท. ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้าง และกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบการติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

3) การถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับ อปท. และ ระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง

1.1.4 ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่ต้องถ่ายโอนใน 4 ปี ได้แก่

1) ภารกิจที่ซ้ำซ้อน เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ หรือ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และ อปท. ได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว

2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขต อปท. เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่ กฎหมายกำหนดให้รัฐ และ อปท. มีอำนาจหน้าที่แต่ อปท. ยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการ ตามภารกิจนั้น

3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขต อปท. และกระทบ อปท. อื่น เป็นภารกิจการ ให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่ อปท. หนึ่งและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับ อปท. อื่น

4) การกิจตามนโยบายรัฐบาล ถ้า อปท.ใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดย อปท. ต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนการและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการ และเทคนิควิชาการ

1.1.5 ภารกิจกาให้บริกาสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอน กำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(1) การคมนาคมและขนส่ง

- ทางบก

- ทางน้ำ

(2) สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท

(3) สาธารณูปการ

- การจัดให้มีตลาด

- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(4) การผังเมือง

(5) การควบคุมอากาศ

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

(1) การส่งเสริมอาชีพ

(2) งานสวัสดิการสังคม

- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา

(3) นันทนาการ

- การส่งเสริมการกีฬา

- การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(4) การศึกษา

- การจัดการศึกษาในระบบ

- การจัดการศึกษานอกระบบ

(5) การสาธารณสุข

- การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล

- การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

ผู้ด้อยโอกาส

- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
ประชาชน
- (1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน
 - (2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (3) การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
 - (4) การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- (1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
 - (2) การพัฒนาเทคโนโลยี
 - (3) การส่งเสริมการลงทุน
 - (4) การพาณิชยกรรม
 - (5) การพัฒนาอุตสาหกรรม
 - (6) การท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (1) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้นโยบายจากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
 - (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
 - (3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (1) การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ
 - (2) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

1.1.6 ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

1) ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2547 โดย อปท.ที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.

2) ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2553 เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.
พ.ศ.2542

1.2 ผลการกระจายอำนาจด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่

1.2.1 การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่อปท.

1) ในระยะเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549³ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551⁴ ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการ จำนวน 38 กรม 1 ส่วนราชการอิสระ ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการอิสระถ่ายโอนภารกิจ 45 ภารกิจ 114 งาน/กิจกรรม ให้แก่อปท. ให้แล้วเสร็จภายในปี 2553

2) คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่อปท. (กกด.) ได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งมีรองศาสตราจารย์นริศ เศรษฐบุตร เป็นประธานอนุกรรมการ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดกลไก แนวทาง และขั้นตอนการบริหารแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ด้านการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจ ทรัพย์สิน งบประมาณ และบุคลากรของส่วนราชการให้แก่อปท. เป็นไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ กำหนดมาตรการ และแนวทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุน และส่งเสริมให้อปท. มีความพร้อมรับการถ่ายโอนกำหนดมาตรการ และประสานเร่งรัดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพย์สิน งบประมาณ และบุคลากร และกำหนดมาตรการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการถ่ายโอน เป็นต้น

³ “พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549” (2550,8 มกราคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก

⁴ “แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551” (2551,26 กุมภาพันธ์) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง

3) ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาได้แบ่งภารกิจที่ถ่ายโอนออกเป็น 4 ประเภท⁵

ดังนี้

ประเภทภารกิจ	งาน/ กิจกรรม/ โครงการ	ยังไม่ ดำเนินการ	อยู่ ระหว่าง ดำเนินการ	ทยอยการ แล้ว (1)	ถ่ายโอน แล้ว (2)	รวม (1)+(2)
1. ภารกิจที่สามารถถ่าย โอนได้ทันที	56 (49.12%)	-	4	14	38	52 (92.86%)
2. ภารกิจที่ต้องผ่านการ ประเมินความพร้อม	11 (9.65%)	1	6	4	-	4 (36.36%)
3. ภารกิจที่มอบอำนาจ อนุญาต	8 (7.02%)	-	-	-	8	8 (100%)
4. ภารกิจที่ต้องปรับปรุง และแก้ไขกฎหมาย	39 (34.21%)	18	10	-	11	11 (28.21%)
รวม	114 (100%)	19 (16.66%)	20 (17.54%)	18 (15.79%)	57 (50.00%)	75 (65.79%)

4) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารแผนฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน

2 คณะได้แก่

(1) คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อวิเคราะห์งบประมาณสำหรับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. โดยมีศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต เป็นประธานคณะทำงาน เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณบวกเพิ่ม(X+) ตามภารกิจและปริมาณงานที่ อปท. รับโอน ใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้พิจารณาบทสรุปต้นทุนการจัดบริการสาธารณะในด้านคุณภาพที่ได้ต่ำ

⁵ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2554) รายงานประจำปี 2553

กว่ามาตรฐานที่ อปท. ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณบวกเพิ่ม (x+) ตามภารกิจและปริมาณงานที่ได้รับบริการถ่ายโอน

(2) คณะทำงานกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่อปท. โดยให้มีอำนาจหน้าที่บูรณาการหลักสูตรการฝึกอบรม และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. ร่วมกับส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอน โดยได้มีการจัดพิมพ์หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานให้กับ อปท. และกำหนดแนวทางการฝึกอบรมเตรียมความพร้อม อปท. จำนวน 8 หลักสูตร⁶

1.2.2 การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่อปท.

กกค. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา ให้แก่ อปท. ซึ่งมีรองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมของ อปท. และติดตามประเมินผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาสรุปได้ดังนี้

ปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อปท. (พ.ศ. 2549 - 2553) สรุป ดังนี้⁷

อปท.	จำนวนสถานศึกษาที่ถ่ายโอนปีการศึกษา					รวม	หมายเหตุ
	2549	2550	2551	2552	2553		
อบจ.	265	7	44	9	5	330	
เทศบาล							
-เทศบาลเมือง	5	2	3	7	-	17	
-เทศบาลนคร	2	-	-	4	-	6	
-เทศบาลตำบล	11	6	15	23	7	62	
อบต.	10	5	17	18	9	59	
เมืองพัทยา	-	-	-	-	-	-	
กทม.	1	-	-	-	-	1	
รวม	294	20	79	61	21	475	
คิดเป็นร้อยละ 1.47 (จากจำนวน ร.ร. ของสพฐ. 32,097 แห่ง)							

⁶ เฟิ่งอ้าง หน้า 22 - 23

⁷ เฟิ่งอ้าง หน้า 24 - 25

1.2.3 การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขไปสู่อปท.

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท.(กกถ.) ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขส่วนกลาง ซึ่งมีศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต เป็นประธานอนุกรรมการ และคณะกรรมการประสานความร่วมมือการดำเนินงานด้านสาธารณสุขระดับจังหวัด เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจด้านสุขภาพไปสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามที่คณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการถ่ายโอนสถานีนามัย ให้แก่ อบจ. ซึ่งมีนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ประธานอนุกรรมการเสนอ โดยบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ทั้ง 2 คณะ ต้องประสานความร่วมมือหรือดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ มีการเชื่อมโยง และสามารถขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป้าหมายสุดท้ายคือ ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดหรือคั่นหาแนวทางการกระจายอำนาจด้านสุขภาพให้กับ อบจ. ให้เหมาะสมกับบริบทในแต่ละพื้นที่ทั้ง 75 จังหวัด โดยเน้น 26 จังหวัดนำร่อง ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา อุบลราชธานี อำนาจเจริญ หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ โยธาธิการ ร้อยเอ็ด สุรินทร์ ขอนแก่น นครพนม แพร่ น่าน กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ ระยอง จันทบุรี พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี สตูล พังงา ยะลา พัทลุง กระบี่ ตรัง ระนอง และรายงานผลการดำเนินการให้ กกถ. ทราบทุก 2 เดือน⁸

1.2.4 การทบทวน และจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท.

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2553 ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทบทวน และจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่อปท.และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ซึ่งมี รองศาสตราจารย์ เสฐฐบุตร เป็นประธานอนุกรรมการ มีอำนาจ และหน้าที่พิจารณาทบทวนแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่อปท. และแผนปฏิบัติการ ฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.... รวมทั้งกำหนดกรอบแนวทางในการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. และจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการ ฯ เพื่อรองรับพระราชบัญญัติที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท.พ.ศ....

คณะกรรมการเพื่อทบทวน และจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. ในคราวประชุม เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2553 ได้พิจารณากรอบแนวทางการดำเนินการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.

⁸ เพิ่งอ้าง หน้า 27 - 28

และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. ... โดยให้นำผลการดำเนินการ และปัญหาอุปสรรคของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการต่อไป

1.2.5 การขยายระยะเวลาการบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2) และแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2)

1) การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่อปท. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดให้มีระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจไว้ 2 ประเภท ได้แก่ ภารกิจที่มีความซับซ้อนระหว่างอปท. ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตอปท. และกระทบถึง อปท. อื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี และหากเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับอปท. และระหว่างอปท. ต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 10 ปี ซึ่งหากการดำเนินการดังกล่าวตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ไม่แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดสามารถขยายระยะเวลาการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แล้วเสร็จต่อไป โดยกำหนดระยะเวลาในแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับต่อไป

(2) การทบทวนการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติ ฉบับที่ 3 ให้เทียบเคียงกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ดำเนินการโดยอาจนำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 มาปรับปรุงในส่วนที่ยังไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จรวมถึงภารกิจที่สมควรจะถ่ายโอนให้แก่ อปท. เพิ่มเติม

(3) ในระหว่างที่แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ยังไม่มีผลใช้บังคับก็ให้ใช้แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ดำเนินการไปพลางก่อน โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท.⁹

⁹ เพิ่งอ้าง หน้า 28 - 29

1.3 ผลการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ

1.3.1 การกำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท.ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

รัฐบาลได้กำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิเพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 โดยเพิ่มจากร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 21.88 22.19 23.50 24.05 25.17 25.20 25.82 และ 25.26 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตามลำดับ โดยรายได้ของ อปท.ในสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ในอัตราร้อยละ 25.26 ประกอบด้วย

- (1) รายได้ที่ อปท.จัดเก็บเอง 29,110.41 ล้านบาท
- (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ 126,589.59 ล้านบาท
- (3) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ 45,400.00 ล้านบาท
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 139,895.18 ล้านบาท

รวมเป็นเงิน 340,995.18 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล จำนวน 1,350,000 ล้านบาท¹⁰

1.3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีให้แก่อปท.

กคก.ในคราวประชุม ครั้งที่ 6 / 2552 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษี และเงินอุดหนุนให้แก่อปท.ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553¹¹

1.3.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป

เงินอุดหนุนทั่วไปปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. จำนวน 74,271,743,500 บาท ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 จำนวน 29,062,628,600 บาท จัดสรรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ และส่วนที่ 2 จำนวน 45,209,114,900 บาท จัดสรรเพื่อดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนการช่วยเหลือ อปท. ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การชดเชยค่าโดยสารรถไฟความเร็วสูงของบุคลากรท้องถิ่น และการส่งเสริมการจัดการศึกษา¹²

¹⁰ เพิ่งอ้าง หน้า 30 - 31

¹¹ เพิ่งอ้าง หน้า 32

¹² เพิ่งอ้าง หน้า 32 - 34

1.3.4 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินงานตามแผนชุมชนและแผนพัฒนา

กกถ. ในคราวประชุม ครั้งที่ 2/2553 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2553 ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินงานตามแผนชุมชนและแผนพัฒนา ปีงบประมาณ พ.ศ.2553 จำนวน 839.0038 ล้านบาท¹³

1.3.5 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ตามโครงการเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง

กกถ. ในคราวประชุม ครั้งที่ 6/2552 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 ได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามโครงการเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 จำนวน 23,000 ล้านบาท¹⁴

1.3.6 การประมาณการรายได้ให้แก่อปท. ปีงบประมาณต่อไป

คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่อปท. ปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ได้เสนอแนวทางการประมาณการรายได้ของ อปท. เป็น 3 แนวทาง ดังต่อไปนี้

- 1) แนวทางที่ 1 การประมาณการรายได้ และสัดส่วนรายได้ของ อปท. ในอัตราร้อยละ 25.30 ตามข้อเสนอของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- 2) แนวทางที่ 2 ปรับปรุงตัวเลขประมาณการการจัดเก็บรายได้ โดยคำนึงถึงสภาพความเสี่ยง โดยสันนิษฐานว่าการจัดเก็บจริงจะบรรลุเป้าหมายเพียงร้อยละ 95
- 3) แนวทางที่ 3 ข้อเสนออื่นอิงหลักการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. โดยให้สัดส่วนของรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26 ซึ่งจะสอดคล้องกับทิศทางของนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ประกอบกับ อปท. ได้รับการกิจใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นจากการริเริ่มนโยบาย และมาตรการ ใหม่ของรัฐบาล เช่นการขยายจำนวนผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพ การส่งเสริมการทำงานอสม.เชิงรุก ฯลฯ¹⁵

¹³ เพิ่งอ้าง หน้า 36 - 37

¹⁴ เพิ่งอ้าง หน้า 37

¹⁵ เพิ่งอ้าง หน้า 38 - 42

1.4 ผลการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่อปท.

สืบเนื่องจากคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2552 มีมติให้สำนักงาน ก.พ. ในฐานะที่เลขานุการ ก.พ. เป็นประธานอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนบุคลากร และอำนาจหน้าที่วิเคราะห์ว่าเมื่อถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แล้ว อปท. จำเป็นต้องมีอัตรากำลังเพิ่มเท่าไรตามภารกิจที่ถ่ายโอน

คณะกรรมการด้านการถ่ายโอนบุคลากร และอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น ปรับบทบาทกำลังคนภาครัฐทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐ ธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2553 พิจารณาเห็นชอบว่า คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนบุคลากรฯ มีหน้าที่พิจารณาปัญหาที่สืบเนื่องกับหลักการที่กำหนดไว้ใน การถ่ายโอนบุคลากร ให้แก่ อปท. แต่สำหรับการกำหนดอัตรา กำลังของ อปท. เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจกรณีไม่มีตำแหน่งถ่ายโอนไปพร้อมภารกิจหรือถ่ายโอนไปแต่ไม่เพียงพอ นั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของบุคลากรฯ ชุดนี้ และ อปท. สามารถกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมเองอยู่แล้ว จึงได้มีคำสั่งที่ 1/2553 ลงวันที่ 9 เมษายน 2553 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาอัตรากำลังถ่ายโอนตามตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. (ฉบับที่ 2) โดยมี นายปรีชา นิสารัตน์ ที่ปรึกษาระบบราชการเป็นประธาน และมีผู้แทนสำนักงาน ก.พ. สกค. สค. และสขป. ร่วมเป็นคณะทำงานทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์เพื่อกำหนดตำแหน่งที่จะถ่ายโอนตามภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ ๒) มีขอบเขตการทำงานในการพิจารณาเฉพาะตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างที่จะตัดโอนตามภารกิจของส่วนราชการไป อปท. และการวิเคราะห์ตำแหน่งยึดหลักการ “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” และได้กำหนดแบบฟอร์มแสดงผลการวิเคราะห์ตำแหน่งถ่ายโอน ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการ¹⁶

¹⁶ เพิ่งอ้าง หน้า 43 - 49

1.5 ผลการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย

1.5.1 การดำเนินการจัดทำกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 - 290 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ อปท. ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น โดยการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้อปท. เลือกลงไปปฏิบัติได้เองการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบโดยภาคประชาชนและให้อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ทั้งนี้ ยังได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อปท. โดยมีหลักหารมุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถของอปท. แต่ละรูปแบบและให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของอปท. การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อให้อปท. มีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่

คณะรัฐมนตรีในการประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 ได้มีมติเห็นชอบร่างกฎหมาย ดังนี้

- 1) ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย อปท. พ.ศ....
- 2) ร่างประมวลกฎหมาย อปท.
- 3) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....
- 4) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..) พ.ศ....

รวม 4 ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาแล้ว และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไปแล้ว¹⁷

1.5.2 การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อปท. (ฉบับที่ 2) รวม 36 ฉบับ

- 1) กรณีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว 3 ฉบับ ได้แก่

¹⁷ เพิ่งอ้าง หน้า 50

- (1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535
 - (2) พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. 2522
 - (3) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 2) กรณีมีคำสั่งมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว 6 ฉบับ

ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456
 - (2) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
 - (3) พระราชบัญญัติป่าไม้ ๑พ.ศ. 2484
 - (4) พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507
 - (5) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
 - (6) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- 3) กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน 9 ฉบับ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520
- (2) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507
- (3) พระราชบัญญัติควบคุมขอตาน พ.ศ. 2484
- (4) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

- (5) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
 - (6) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2482
 - (7) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
 - (8) พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493
 - (9) พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.2509
- 4) กรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการของหน่วยงาน 18 ฉบับ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ดังนี้

- (1) กรณีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฉบับที่ 2 (จำนวน 10 ฉบับ)
- (2) กรณีเป็นการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (จำนวน 7 ฉบับ)
ทั้งนี้ ส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจได้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. โดยอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวม 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ

และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ... และพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ... และกฎหมายที่ส่วนราชการเสนอแก้ไขและคณะรัฐมนตรีมีมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แต่ต่อมาขอถอนร่างกฎหมายเพื่อไปจัดทำใหม่ จำนวน 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยหอพัก พ.ศ...¹⁸

1.5.3 การดำเนินการจัดทำประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ได้พิจารณาจัดทำร่างประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. เรื่องหลักเกณฑ์การสนับสนุนของอบจ. เทศบาล และอบต. ในการให้บริการสาธารณะ ประกาศดังกล่าวมีหลักการกำหนดหลักเกณฑ์ให้อปท. สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ ให้แก่ อปท. ด้วยกัน ส่วนราชการหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะได้ตามความสามารถ และลดภาระทางการคลังของ อปท. เพื่อให้ อปท. ปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ชัดเจน ตามแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้อปท. ได้ให้ความเห็นชอบร่างประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้อปท. เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนของอบจ. เทศบาล และอบต. ในการให้บริการสาธารณะ และร่างประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้อปท. เรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของอบจ. รวม 2 ฉบับ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 23 ธันวาคม 2552 ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. ได้แจ้งให้อปท. ปฏิบัติต่อไปแล้ว¹⁹

1.5.4 การดำเนินการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของอปท.

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้อปท. ในการประชุมครั้งที่ 1/2553 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2553 มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... ตามที่สำนักงานปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้เสนอแนะร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป²⁰

¹⁸ เพิ่งอ้าง หน้า 50 - 51

¹⁹ เพิ่งอ้าง หน้า 51 - 52

²⁰ เพิ่งอ้าง หน้า 52

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่อปท.ในภาพรวม

2.1 แผนสคุดเพราะรัฐบาลแก้ไขกฎหมาย

การปฏิบัติตามแผนถ่ายโอนภารกิจในภาพรวมทั่วประเทศแม้ยังไม่ครบถ้วน แต่ถือได้ว่าถ่ายโอนได้เกือบทุกภารกิจ ยกเว้นภารกิจหลัก ๆ และที่สำคัญ ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ยังไม่มีความคืบหน้าเพราะไปติดการโอนเรื่องบุคลากรและงบประมาณเจ้าของอำนาจ หรือภารกิจเดิมไม่ยินยอมดำเนินการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระทรวงสำคัญๆ คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

แผนถ่ายโอนงบประมาณ คืบหน้าไปได้ประมาณ 60 % และต้องสะดุดลงเมื่อรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 จากแผนเดิมรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้อปท. ภายในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน เหลือเพียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 หมายถึงรัฐจะจัดสรรงบประมาณให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 แต่จะถึงร้อยละ 35 เมื่อใดนั้นสุดแต่ตัวรัฐพร้อมเมื่อไหร่ ซึ่งไม่แน่ใจว่าเมื่อไหร่จึงจะพร้อม เพราะเมื่อมองอย่างคนธรรมดาๆ แล้ว ไม่มีรัฐบาลใดที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องการกระจายอำนาจของตนเอง ไปให้อปท. ทำแทน เพราะนั่นหมายถึงการลดทอนอำนาจของรัฐบาลนั่นเอง เพราะแม้แต่รัฐบาลทหารก็ไม่ได้ทำ ดังนั้น จึงยากที่จะหวังพึ่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ยกเว้นอปท. จะรวมตัวอย่างเหนียวแน่นจริง ๆ เพื่อต่อรองกับรัฐบาลในอนาคตได้

2.2 การปฏิบัติตามแผนถ่ายโอนล่าช้า

แผนถ่ายโอนบุคลากร เป็นแผนที่ล่าช้าที่สุด แทบไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคลงสู่ท้องถิ่นเลย ยกเว้นบุคลากรจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ที่จำใจต้องมาอยู่กับ อปท. เพราะหน่วยงานเดิมยุบเลิกไปจึงทำให้บุคลากรของ รพช. โอนมาอยู่กับอปท. ได้ ซึ่งบางส่วนก็ไม่ได้โอนมา แต่ยังคงกลับไปอยู่กับหน่วยงานราชการส่วนกลางเช่นเดิม เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น ข้าราชการที่เคยมีการคาดหวังว่าจะโอนมาอยู่กับอปท. โดยเฉพาะ ข้าราชการครู ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขจากสำนักงานสาธารณสุขอำเภอรวมถึงสถานีอนามัย ก็ไม่มีความคืบหน้า ซึ่งในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของข้าราชการครูพยายามเบี่ยงเบนความสนใจของสังคมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตัวเอง เพื่อจะไม่ต้องมาอยู่ภายใต้อปท. เช่นผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีการศึกษาบ้าง ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นศิษย์ตนเองบ้าง ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีวิสัยทัศน์บ้าง อปท.น้อยบ้าง เป็นต้น รวมทั้งปัญหาที่สำคัญคือ แรงจูงใจที่รัฐบาลไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการที่ต้องการมาอยู่อปท. และไม่ได้

พยายามที่จะทำ เช่นกองทุนบำเหน็จบำนาญที่ปัจจุบันก็ไม่ยอมแก้ไขให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสมาชิกได้ เงินค่ารักษาพยาบาลที่ข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมีการเบิกจ่ายตรงจากกรมบัญชีกลางแต่อปท. ยังต้องเบิกจ่ายจากอปท. ที่ตนสังกัด ทำให้ไม่มีความคล่องตัว และไม่มั่นคงเพราะอปท. ขนาดเล็ก มีเงินงบประมาณน้อย อาจไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายเรื่องนี้ หรือแม้แต่ชื่อที่เรียกก็แตกต่างกัน เช่นอบจ. เรียกว่า ข้าราชการ อบจ. เทศบาลเรียกว่าพนักงานเทศบาล อบต. เรียกว่าพนักงานส่วนตำบล ทำให้ข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมีความรู้สึกว่าการที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีเกียรติ และศักดิ์ศรีที่ต่ำกว่าข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้ อาจไม่ต้องถามข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ได้ แต่หากถามข้าราชการที่อยู่ในอปท. ปัจจุบัน ก็คงได้รับคำตอบเหมือนกันว่ามีความรู้สึกเช่นนั้นว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการชั้นสอง

เมื่อมาพิจารณาเกี่ยวกับการถ่ายโอนในช่วง 8 - 9 ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่า การที่ข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ไม่ยอมมาอยู่หรือมาทำงานในอปท. ทั้งที่ใกล้บ้าน และทำงานเพื่อบ้านเกิดของตน และสามารถทำงานได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพว่าที่ตนสังกัดส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค นั้น น่าจะมาจากสาเหตุสำคัญ คือ ความไม่มั่นใจในสถานภาพของตนเมื่อเข้าไปอยู่ในอปท. แล้ว สวัสดิการที่ตนเคยได้รับจะยังคงได้รับอยู่หรือไม่ โดยเฉพาะกองทุนบำเหน็จบำนาญ (กบข.) ปัจจุบันก็ไม่ชัดเจน สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลสามารถจะได้รับเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ เพราะอปท. แต่ละแห่งมีสถานะทางการเงินการคลังไม่เท่ากัน นอกจากนั้นการปฏิบัติหน้าที่มีระบบการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจะทำได้อย่างไร เพราะต้องอยู่ใกล้ชิดกับนักการเมืองทุกวัน การพิจารณาความดีความชอบมีระบบให้ความเป็นธรรม โดยไม่มีเด็กเส้นเด็กนัการเมืองได้อย่างไร สายการบังคับบัญชาจะได้รับความคุ้มครองมิให้มีการข้ามสายงานหรือแทรกแซงจากนักการเมืองอย่างไร รวมทั้งสวัสดิการอื่น ๆ ที่ข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเคยได้รับจะได้รับอย่างไร มากขึ้นหรือเท่าเดิมอย่างไร เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ณ วันนี้ก็ยังไม่ได้รับคำตอบจากรัฐบาลอย่างเป็นทางการ และไม่สามารถสร้างแรงจูงใจหรือสร้างความเข้าใจ สร้างความมั่นใจ หรือได้รับการอธิบายอย่างถึงแก่นจากรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะทำให้ข้าราชการเหล่านั้น โดยเฉพาะข้าราชการครู โอนมาอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีหลักประกันอะไรเลย

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นเสมือนข้าราชการชั้นสอง ที่ดูเสมือนเป็นข้าราชการที่มีเกียรติ และศักดิ์ศรีต่ำกว่า ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็คือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งข้าราชการกทม. ข้าราชการ อบจ. พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล หรือพนักงานเมืองพัทยา ล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่งของข้าราชการที่สังกัด

กระทรวงมหาดไทย แม้ว่าภารกิจของอปท. หนักหนาสาหัสกว่า ส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีภารกิจเพียงด้านเดียว แต่ภารกิจของอปท. ล้วนเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนราชการ ทุกกระทรวง ทบวง กรม แต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งดูภายนอกเสมือนเป็นการดี และใช้คำว่ากำกับดูแลภายหลังมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 แทนคำว่าควบคุมดูแลเหมือนในอดีต และเปลี่ยนหน่วยงานที่ดูแลจากกรมการปกครองเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2545 แล้วก็ตาม แต่ภาพที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งบุคลากรของตน คือ ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอ ลงมากำกับดูแลอย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัดแต่ละอำเภอ แม้ว่าจะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะไม่มีตำแหน่งของข้าราชการส่วนภูมิภาคไว้ก็ตาม แต่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จัดส่งบุคลากรลงไปกำกับอย่างใกล้ชิด โดยให้เหตุผลในทางบวกว่า เพื่อช่วยเหลือส่งเสริมให้อปท. มีความเข้มแข็งก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาอย่างถ่วงถ้ทั้งในมุมหลักวิชาการ ในมุมของการบริหารแล้ว เจตนาดังกล่าวน่าจะเป็นตรงกันข้ามมากกว่า การจัดส่งบุคลากรลงไปกำกับดูแล หรือหากพูดตามตรงก็คือควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดนั้น น่าจะทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอมากกว่าเข้มแข็ง ปัจจุบันอปท.แต่ละแห่ง ล้วนมีข้าราชการในสังกัดที่ทำงานมาในตำแหน่งต่าง ๆ ผ่านประสบการณ์มาน่าจะมากกว่าข้าราชการส่วนกลางที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งลงไปในฐานะท้องถิ่นอำเภอหลายเท่า เสียด้วยซ้ำ ท้องถิ่นอำเภอหลายแห่งด้อยทั้งประสบการณ์ ด้อยทั้งคุณวุฒิ ด้อยทั้งวัยวุฒิ และด้อยทั้งสติปัญญา กว่าปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายเท่าตัว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันอยู่บ่อยครั้ง และหลายแห่ง มีปัญหาถึงขั้นทำดีทำต่อ หรือแม้กระทั่งมีการแบ่งฝักฝ่าย ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างอปท. ด้วยกันเอง ทำให้เกิดความสงสัยว่า การที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งบุคลากรของตนเองไปทำงานในฐานะท้องถิ่นอำเภอนั้น แท้จริงแล้ว เป็นการส่งเสริมให้อปท. เข้มแข็งขึ้นหรืออ่อนแอลง อ่อนแอในขณะที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะการผลักดันให้มีส่วนภูมิภาคขึ้น โดยอ้างภารกิจที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสริมสร้างให้ท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น ทั้งที่ในทางกลับกัน หากมีส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นจริง จะยิ่งทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอลงกว่าเดิม

ปัจจุบันภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นข้าราชการชั้นสอง ยังคงเป็นภาพที่คนท้องถิ่นเองไม่อาจปฏิเสธได้ ยิ่งหากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นผลักดันให้มีส่วนภูมิภาค ยิ่งจะตอกย้ำความเป็นข้าราชการชั้นสองมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม²¹

²¹ นายรากหญ้า (2554) สำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น...ทางออกของการถ่ายโอนบุคลากร”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนกระจายอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.1 ไม่มีการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง

กำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจใช้เวลานาน และไม่มี การปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง ทำให้การกระจายอำนาจไม่สัมฤทธิ์ผล การถ่ายโอนภารกิจบางอย่าง โอนให้ท้องถิ่นไม่เบ็ดเสร็จ ทำให้การปฏิบัติงานท้องถิ่นไม่เป็นรูปธรรม การกำหนดประเภทกิจกรรม ภายใต้โครงการถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพของอปท. เท่าที่ควร บางโครงการ อาจประสบปัญหาด้านเทคนิค การจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพและความพร้อม ของอปท. ซึ่งมีจำนวนบุคลากรน้อยและยังขาดทักษะในการดำเนินการ โครงการขนาดใหญ่ ระบบงานสารบรรณ และขั้นตอนการทำงานของราชการค่อนข้างล่าช้า ทำให้การประสานงานใน ทุกกระบวนการต้องใช้เวลามาก บุคลากรของอปท. ยังขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับขั้นตอน และการปฏิบัติงานในด้านที่ได้รับการถ่ายโอน รวมทั้งยังขาดความชำนาญในด้านการช่าง²²

ปัญหาที่พบก็คือการกระจายอำนาจไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด หน่วยงานมักไม่ ยินยอมกระจายอำนาจให้กับอปท. และในการกระจายอำนาจมักเป็นการกระจายแบบภาพรวม เช่น การกระจายอำนาจการจดทะเบียนพาณิชย์ให้กับอปท. ทุกประเภท ทั่วประเทศพร้อมกัน โดยไม่ คำนึงถึงความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจของอปท. แต่ละแห่ง ตามตัวอย่างการกระจาย อำนาจการจดทะเบียนพาณิชย์ให้กับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับองค์การ บริหารส่วนตำบลเล็กๆที่ไม่มีการจดทะเบียนพาณิชย์มากนัก ก็ต้องรับการถ่ายโอนพร้อมกัน ปัญหา ที่ตามมาก็คือ ทุกแห่งต้องจัดเตรียมแบบพิมพ์ จัดเตรียมเอกสาร สำหรับให้บริการ ในจำนวนหนึ่ง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการให้บริการ โดยจะมีผู้มาใช้บริการหรือไม่ก็ตาม

การเตรียมความพร้อมให้กับผู้รับการถ่ายโอนก็เป็นปัญหาเช่นกัน การฝึกอบรม การจัดเตรียมเอกสาร เพื่อให้หน่วยงานที่รับการถ่ายโอนมีความพร้อม ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ บางเรื่อง เรียกเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไปรับการอบรม แต่ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมให้กับผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจการถ่ายโอน เพราะถือว่าไม่ใช่งานในหน้าที่ในแต่ละปีไม่กำหนดแผนการฝึกอบรมภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนในปี นั้นๆ ให้กับผู้บริหารของอปท. ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำด้วย เนื่องจากในปัจจุบัน ผู้บริหารของอปท. ไม่ค่อยให้ความสนใจในภารกิจการถ่ายโอน เนื่องจากมองว่าเป็นงานฝาก ไม่ใช่งานในหน้าที่ ที่ต้องปฏิบัติจัดทำ²³

²² สัมภาษณ์นายนายบุญณรงค์ กวีพันธ์ ปลัดเทศบาลเมืองนราธิวาส เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2554

²³ สัมภาษณ์นายนพพล ถ้ำเจริญ ปลัดเทศบาลเมืองสุโขทัย เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

การกระจายอำนาจตามแผนหรือ พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนนั้น ก็ยังไม่สามารถจะถ่ายโอนได้ทุกภารกิจและงบประมาณก็ไม่สามารถโอนได้ตามที่ได้กำหนดไว้ การกระจายอำนาจของท้องถิ่นก็สามารถทำได้เท่าที่ควรเพราะจะเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐบาล ส่วนแผนการถ่ายโอนบุคลากรนั้นถือว่าไม่สามารถทำได้เลย²⁴

3.2 ขาดการกระจายความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ ซึ่งหมายถึงการกระจายความรับผิดชอบ เพื่อการจัดการบริการสาธารณะและการริเริ่มพัฒนาของท้องถิ่นที่ดีกว่า มิติของความคิดการกระจายอำนาจมี 3 มิติ คือ มิติการเมือง คือการคืนอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง มิติการปกครอง คือ ระบบการปกครองที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจบางส่วนให้หน่วยปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการปกครองในอาณาเขตตน โดยไม่มีการแทรกแซง มิติการบริหาร คือการถ่ายโอนหน้าที่บางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำบริการสาธารณะโดยมีอิสระตามสมควร

อุปสรรคของการกระจายอำนาจ ได้แก่ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 ต้องการให้ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเล็กกลง ขณะที่ท้องถิ่นขยายใหญ่ขึ้น แต่ส่วนกลางกลับขยายใหญ่ขึ้นด้วย การกระจาย อำนาจมีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการอย่างไรเห็นไม่ชัด ตามหลักการความสัมพันธ์กัน แต่ในการปฏิบัติเป็นเรื่องต่างคนต่างทำ การต่อรอง และการเหนียวรั้ง การถ่ายโอนภารกิจระหว่างส่วนกลางกับ อปท. กฎหมายกระจายอำนาจเป็นกฎหมายเชิงตัวช่วย แต่เขียนไม่เบ็ดเสร็จ และไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งการกระจายอำนาจน่าจะลดภาระการบริการกลับสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น²⁵

3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อม

อปท. ยังไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจบางอย่าง รวมทั้งบุคลากรยังไม่มีความรู้ความสามารถเท่าที่ควร งบประมาณในการบริหารจัดการภารกิจที่รับถ่ายโอนมีจำกัด มีการถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. มากเกินไป ทำให้อำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ และทั่วถึงปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบาย และแผน ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหา และความต้องการของราษฎรในพื้นที่ หรือปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ในอปท. บางแห่งก็มักเกิดปัญหาการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงอยู่บ่อยครั้ง ทำให้สูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปโดยไร้ประโยชน์ ในส่วนของการประเมินผลและการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายก็เช่นกัน ในทางปฏิบัติแล้วมีแผนงานและโครงการเป็น

²⁴ สัมภาษณ์นายภักดี วรรณพุกษ์ ปลัดเทศบาลตำบลต้นไทร เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2554

²⁵ สัมภาษณ์ นายนิรันดร์ ทองคุปต์ นักส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นชำนาญการ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2554

จำนวนมากที่ อปท. ได้ดำเนินการ แต่ทว่ามิได้มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผล ทำให้ไม่ทราบได้ว่าแผนงานและโครงการนั้นๆ ประสบผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เป็นประโยชน์แก่ราษฎรอย่างแท้จริงหรือไม่²⁶

การกระจายอำนาจ ไม่คำนึงถึงความพร้อมของอปท. และการรับโอนหรือการถ่ายโอน ทำให้เกิดการระกบอปท.²⁷

ปัญหาที่ประสบคือ อปท. ไม่มีความพร้อมในการรับภารกิจที่ถ่ายโอนด้านผังเมือง ขาดความพร้อมทั้งด้านบุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณ แนวทางแก้ไขก็ต้องมีการปรับปรุงแผนอัตรากำลังและบรรจุเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 อัตราคือ นักผังเมือง และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ผังเมือง เพื่อรับผิดชอบโดยตรง และจัดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อใช้ในการวางและปรับปรุงผังเมืองรวมไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนกำหนดให้สัมฤทธิ์ผลด้านงานผังเมืองเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการประเมินเพื่อให้โบนัสประจำปีด้วย²⁸ โดยเฉพาะอบต. ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะปฏิบัติภารกิจในด้านต่างๆ เช่น การผังเมือง การขนส่ง เป็นต้น²⁹

3.4 ขาดการประสานงาน

อปท. กับราชการส่วนภูมิภาค ยังมีการประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร และอำนาจที่มีมากขึ้นของผู้บริหารอปท. ทำให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจในทางการบริหารมากขึ้น กล่าวคือมีปัญหาในการประสานงานระหว่าง อปท. ระดับบน คือ อบจ. กับ อปท. ระดับล่าง คือ เทศบาล และ อบต. เนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบ อบจ. ทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาล และอบต. และทั้ง 2 ระดับมีความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีขนาดและความสามารถแตกต่างกันในการทำหน้าที่ของอปท. ประกอบกับอปท. แต่ละรูปแบบมีกฎหมายจัดตั้ง และกำหนดให้เป็นนิติบุคคล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ของตนเอง เป็นผลให้อปท. ทั้ง 2 ระดับไม่มีความสัมพันธ์ในการทำหน้าที่ร่วมกัน ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญด้าน โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอปท. ในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนั้นยังไม่มีมีการประสานงานจัดทำแผนวิธีการในถ่ายโอนอย่างชัดเจนเป็นขั้นเป็นตอนขาดการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ อปท. ขณะเดียวกันด้านอปท. ขาดการเตรียมความพร้อมของตนเองที่ต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อปท. ทั้งความสามารถในด้านเทคนิค บุคลากรที่มีความสามารถรองรับภารกิจถ่ายโอน และขาดกลไกการประสานงบประมาณ ระหว่างงบประมาณในการพัฒนาจังหวัดกับงบประมาณของอปท. เข้าไว้

²⁶ สัมภาษณ์นายชรัตน์ ชนะภัย ปลัดเทศบาลตำบลสุคริณ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2554

²⁷ สัมภาษณ์นางจำปา นิลวงส์ ปลัดเทศบาลตำบลบุญเกีตา เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

²⁸ สัมภาษณ์นายอนุชิต ตรีภูมิตูตา โฆษกการและผังเมืองจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

²⁹ สัมภาษณ์นางเดือนจิตต์ ไพจิตร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผดุงมาตร เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2554

ด้วยกัน จึงอาจเป็นจุดอ่อนในการจัดทำแผนงาน งบประมาณ และเกิดการแทรกแซงการทำงานจากระดับจังหวัด³⁰

3.5 ขาดงบประมาณในการดำเนินภารกิจที่รับถ่ายโอน

หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจให้ ถ่ายโอนให้แต่งาน เงินก็ไม่มีอยู่แล้ว จึงทำให้ไม่มีเงินทำงานอื่นอีก และส่วนกลางส่วนภูมิภาคยังหวังงบประมาณ ถ่ายโอนให้แต่งานเงินทำงานไม่ทำงานไหนที่มีงบ งบประมาณไม่ให้งานเดิมอปท.ก็ทำไม่ไหวอยู่แล้วยังมีงานอื่นมาอีก ทำให้เพิ่มปัญหาเข้าไปอีก แต่ต้องทนฝืนทำ และบริหารงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วยความยากลำบาก จนแทบจะไม่มีเงินไปพัฒนาท้องถิ่นอยู่แล้ว³¹

การดำเนินการเกี่ยวกับแผนการกระจายอำนาจ ยังไม่สามารถปฏิบัติได้ตามบทบัญญัติแบบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ มีการจัดสรรงบประมาณล่าช้ากว่ากำหนด และเงินงบประมาณที่จัดสรรมีสัดส่วนลดลง มีการถ่ายโอนงาน แต่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ได้กำหนดให้เห็นว่าการกำกับดูแลอปท.ไม่ได้ควบคุมโดยส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่การกำกับดูแลอปท.ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้ส่วนราชการส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการกำกับ ควบคุมดูแลด้วย แต่ไม่มีกรอบที่ชัดเจนแน่นอน ทำให้การบริหารจัดการทำได้ยาก รวมถึงสร้างความไม่เป็นธรรมในการกำกับดูแลอปท. ให้มีคุณภาพ³²

การกระจายอำนาจตามแผนที่กำหนดไว้ บางเรื่องยังไม่สามารถดำเนินการได้เพราะขาดเงิน ตัวอย่างเช่นการจัดตั้งและขออนุญาตตั้งปั๊มน้ำมัน ท้องถิ่นมีส่วนรับรู้ และเห็นด้วย แต่ในส่วนการจัดเก็บภาษีและใบอนุญาต ก็ไม่สามารถที่จะควบคุมดูแล ซึ่งจะเกิดปัญหาเรื่อยมา นอกจากนี้หน่วยงานที่ถ่ายโอนไม่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่น ไม่ได้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ ปัญหากระเปาะปัญหากฎหมาย ปัญหาคน และปัญหางบประมาณตามมาภายหลังตามแผนต้องโอน โอนแล้วไม่ได้จัดส่งงบประมาณตามมาด้วย³³ รัฐบาลถ่ายโอนงาน แต่ไม่ถ่ายโอนเงินงบประมาณให้ เช่น ทางหลวงแผ่นดินระยะทางกว่า 5 กิโลเมตร ที่เทศบาลตำบลหรือสวส ได้รับการถ่ายโอนจากแขวงทาง เทศบาล

³⁰ สัมภาษณ์นายมาหะมะ ชรีมะแซ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางโองสะโต เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2554

³¹ สัมภาษณ์นายประลองยุทธ์ เขาพระจันทร์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชงชง เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2554

³² สัมภาษณ์นายประสิทธิ์ ดาบเงิน นายประสิทธิ์ ดาบเงิน รองปลัดเทศบาลตำบลปะดู่ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

³³ สัมภาษณ์นายสมชาติ ฤทธิธรม์ ปลัดเทศบาลเมืองตากใบ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

ไม่มีความสามารถที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้เพียงแต่ซ่อมแซมที่เป็นหลุมเป็นบ่อเท่านั้น เพิ่มรายได้ให้เทศบาลให้ถึงเป้าหมายไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35³⁴

3.6 ขาดการบริหารจัดการที่ดีในภารกิจที่รับถ่ายโอน

บางกรณี อปท. ยินดีรับโอน แต่เมื่อรับไปแล้วขาดการบริหารจัดการที่ดี ตัวอย่างเช่น การถ่ายโอนภารกิจสนามกีฬากลางจังหวัดนครราชสีมาให้กับอบจ. เป็นผู้ดูแลนั้น มีปัญหาเรื่องบุคลากรในการดูแลสนาม จำเป็นต้องมีการจัดหาบุคลากรเพิ่มเติม เพื่อรองรับการบริหารสนามกีฬาและหอพักที่กำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ในขณะนี้ รวมทั้งภาระค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และค่าทำความสะอาดซึ่งยังมีน้อยไม่เพียงพอเพราะขาดการสนับสนุนเงินงบประมาณจาก อบจ.³⁵

นอกจากนั้น กรณีการถ่ายโอนภารกิจการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท ของกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม ให้กับอปท. ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา มีทางหลวงชนบทที่ได้ถ่ายโอนภารกิจให้กับอปท. ในพื้นที่มีดังนี้คือ ถ่ายโอนให้กับอบต. ตั้งแต่ปี 2545 จำนวน 175 สาย และถ่ายโอนให้กับอบจ. นครราชสีมา ตั้งแต่ปี 2545 จำนวน 38 สาย ผลการดำเนินการที่ผ่านมา มีทางหลวงชนบทที่ถ่ายโอนภารกิจให้อปท. ไปแล้ว แต่เมื่อเกิดการชำรุด ต้องได้รับการซ่อมบำรุงด่วน อปท. ไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด โดยเฉพาะในห้วงที่มีการรับเสด็จฯ ในพื้นที่ แต่กลับต้องให้สำนักงานทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้น มีจำนวน 2 สาย ได้แก่ ทางหลวงชนบทสายบ้านค่าย – บ้านกำแพง ถ่ายโอนให้กับอบจ. นครราชสีมา และทางหลวงชนบทสายบ้านตอหลัง – บ้านกะลุวอวารู จึงเกิดการเรียกร้องให้ส่งคืนทางหลวงชนบท³⁶

3.7 เกิดข้อขัดแย้งในการถ่ายโอน

การกระจายอำนาจให้กับอปท. ทางด้านการศึกษา นั้น สาเหตุใหญ่ที่ครูแต่ละคนมีความรู้สึกอย่างเดียวกัน และมองในทิศทางเดียวกัน คืออปท. นั้น เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มาทางด้านการปกครอง และไม่ใช่ว่าทางด้านการศึกษาโดยตรง เวลาเกิดปัญหาเกรงว่าจะไม่สามารถแก้ไขหรือหาทางออกที่ดีได้ และอีกประการหนึ่งคือการเข้ามาของผู้บริหารอปท. หรือนักการเมืองท้องถิ่นบางคนไม่ได้จบการศึกษาในระดับที่เหมาะสมต่อการบริหารองค์กร ซึ่งการสมัครเข้ารับการ

³⁴ สัมภาษณ์นายชนวัชพนันท์ ผิวเหลือง ปลัดเทศบาลตำบลเรือเสาะ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

³⁵ สัมภาษณ์นายชาติ รัศมี ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาแห่งประเทศไทย จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

³⁶ สัมภาษณ์นายชนิด สุวรรณโณ ทางหลวงชนบทจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2554

เลือกตั้งก็ไม่ได้ระบุนุติการศึกษาที่ชัดเจน และเหมาะสมต่อการมาบริหารอปท. ทำให้ถูกมองว่าผู้บริหารบางคนที่ไม่ได้จบการศึกษามบริหารบุคลากรทางการศึกษาซึ่งจบในระดับที่สูงกว่า³⁷

นอกจากนั้น การกระจายอำนาจให้แก่อปท.ในพื้นที่ โดยเฉพาะงานทะเบียนราษฎรนั้น ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือแม้แต่พื้นที่ที่มีความล่อแหลม ข้อมูลบุคคลมีความสำคัญมาก และเป็นเรื่องพึงคำนึงถึงความมั่นคงความปลอดภัยด้านข้อมูลเป็นหลัก เพราะเกรงว่าข้อมูลถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดได้ อาทิเช่นในห้วงใกล้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหารอปท.อาจใช้เป็นช่องทางในการย้ายเข้าออกบุคคล เพื่อหวังผลการเลือกตั้งในสมัยหน้าได้ ซึ่งยากต่อการตรวจสอบ และอีกประการหนึ่งอปท. บางที่ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการจัดการงานทะเบียนราษฎร ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และรู้เรื่องด้านกฎหมาย และระเบียบเท่าที่ควร³⁸

4. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.1 อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อน

อปท.มีการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามอำนาจหน้าที่มากมาย แต่จะมีปัญหาด้านงบประมาณของตนเอง ในการพัฒนาพื้นที่รับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า ให้ตรงตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการบริการสาธารณะมีความซ้ำซ้อนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่เดียวกัน เช่น การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐ และท้องถิ่นร่วมกันทำ ที่คิดว่าเป็นการทำแล้วซ้ำซ้อน เช่นการจัดสถานศึกษา ในเขตพื้นที่ที่เทศบาลได้จัดตั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษา แต่ขณะเดียวกันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก็มีการจัดตั้งโรงเรียนอีก ซึ่งทำให้มีการสิ้นเปลืองในการบริหารงบประมาณ³⁹

ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ของอปท. แม้ว่ากฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการของอปท.จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอปท.ในแต่ละรูปแบบไว้เป็นการแน่นอนและชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าอปท.มีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ราษฎรของตนเองค่อนข้างน้อย เพราะมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ในระหว่างอปท. ด้วยกันเองก็มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่นการดำเนินงานของ อบจ. จะมีพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกับอปท.รูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะเทศบาล และอบต. ทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของ อบจ.

³⁷ สัมภาษณ์นางศิริลักษณ์ สุทธิพงษ์ศรี ศึกษานิเทศน์ชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษายะลา เขต 2 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2554

³⁸ สัมภาษณ์นางสาวนันทภัส ชูสอน ปลัดอำเภอเบตง จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2554

³⁹ สัมภาษณ์นายนายบุญณรงค์ กวีพันธ์ อ่างแล้ว

ซ้ำซ้อนกับเทศบาล และ อบต. ซึ่งบางส่วนก็เป็นการอุดช่องว่างของอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่มีอปท. รูปแบบใดทำ และกิจการที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก การที่อบจ. เข้าไปดำเนินงานในเขตพื้นที่ของอบต. หรือเทศบาลจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานนั้นๆ ก่อน ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้ ย่อมก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหารของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาพื้นที่ และกรรมสิทธิ์ซ้ำซ้อนทำให้ไม่สามารถดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานได้ รวมทั้งขาดบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ชัดเจนในแต่ละเรื่อง⁴⁰

อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ยังมีการทับซ้อนระหว่างอปท. และหน่วยงานของภูมิภาค และหน่วยงานส่วนกลาง การกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่นการจัดการด้านการศึกษา ยังไม่มีการกระจายด้านการจัดการศึกษา ให้กับเทศบาลอย่างแท้จริง ยังมีการจัดการศึกษาโดยเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ การถ่ายโอนโดยการจัดสรรเงินค่าอาหารเสริมนม อาหารกลางวัน เป็นเพียงการนำภาระทางธุรการมาเพิ่มให้กับอปท. เท่านั้น หรืออย่างการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณสุขก็ยังไม่มีการถ่ายโอนให้กับอปท. อย่างแท้จริง การถ่ายโอนมักจะทำเพียงแค่การถ่ายโอนตามระเบียบขั้นตอน เช่น การจัดส่งระเบียบหนังสือสั่งการให้เท่านั้น ไม่มีการถ่ายโอนเนื้องานบุคลากร และงบประมาณให้กับอปท. อย่างแท้จริง⁴¹

ปัญหาเรื่องความพร้อมของท้องถิ่น ภารกิจแต่ละประเภทที่ได้รับจัดสรรกิจกรรมนั้น ถ้าไม่คำนึงถึงความพร้อม ก็ไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้ได้ผลดี หรือคุ้มค่าในการดำเนินการต่อกรบริการนั้น แต่ถ้าวการบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น มักจะเป็นลักษณะซ้ำซ้อนกับรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานของภูมิภาคในการดำเนินการบริการสาธารณะ⁴²

4.2 ขาดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการบริการสาธารณะ

วัตถุประสงค์ของการจัดบริการสาธารณะควรมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ เป็นหลักและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยทั่วไป สามารถตอบสนองแก้ปัญหาในพื้นที่ได้รวดเร็วและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ปัญหาอุปสรรคคือไม่มีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการบริการสาธารณะที่อปท. ต้องจัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ การกำกับติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. ไม่เหมาะสม ไม่ครอบคลุมภารกิจ ไม่มีหลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นระบบในการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบระหว่างราชการ

⁴⁰ สัมภาษณ์นายชรัตน์ ชนะภัย อ่างแล้ว

⁴¹ สัมภาษณ์นายพนพล ถ้ำเจริญ อ่างแล้ว

⁴² สัมภาษณ์นายภักดี วรรณพฤกษ์ อ่างแล้ว

ส่วนภูมิภาค และ อปท. และระหว่างอปท. ด้วยกันเอง ไม่มีการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างภูมิภาคกับ อปท. และอปท. ด้วยกันให้ชัดเจน การถ่ายโอนภารกิจไม่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการ และสมรรถนะความสามารถของ อปท. ที่รับโอน อปท. ไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีความสามารถที่จะเรียนรู้ร่วมคิด สนับสนุน และให้บริการสาธารณะที่ถ่ายโอนได้ดีเท่ากับหรือคิดว่าที่หน่วยราชการ เคยให้บริการ ส่วนราชการที่ดำเนินการถ่ายโอนไม่ส่งเสริมให้อปท. มีความรู้ความสามารถใน บริการสาธารณะที่ถ่ายโอน⁴³

4.3 ขาดการประสานงาน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะมีปัญหา คือ ขาดประสานงานระหว่าง อปท. กับหน่วยราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ทำงานไม่ประสานกัน จึงทำให้เกิดความล่าช้า มีความซ้ำซ้อนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ให้บริการสาธารณะในพื้นที่ หน่วยราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิมพยายามสร้างงานใหม่ ให้ตนเอง การให้บริการสาธารณะของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น มีการทับซ้อนหน้าที่ และงบประมาณ อัตรากำลังของท้องถิ่นจำนวนบุคลากรมีอยู่อย่างจำกัด ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในศักยภาพ และขีดความสามารถของ อปท.⁴⁴

4.4 อำนาจหน้าที่กว้างขวางแต่การเงินมีอุปสรรค

อำนาจหน้าที่ของ อบต.มีอย่างกว้างขวาง แต่งบประมาณที่ใช้บริหารมีอย่างจำกัด ทำให้การปฏิบัติการกิจบางประเภททำได้ไม่สำเร็จ บางภารกิจก็ดำเนินการไม่ได้⁴⁵ การขาดงบประมาณ ทำให้เกิดปัญหาในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการสื่อสารระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ มีการสื่อสารไม่ตรงกัน⁴⁶ ระบบการบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากมี งบประมาณไม่เพียงพอ⁴⁷

กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ครอบคลุม แต่เมื่อท้องถิ่นปฏิบัติงานแล้ว เมื่อหน่วย ตรวจสอบมาตรวจสอบมักจับผิด และดำเนินเรื่องการเบิกจ่ายเงิน ว่าไม่มีหลักเกณฑ์มารองรับ อยากให้ผู้มีอำนาจออกหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุม เพราะท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดประชาชน การทำอะไร ไม่ได้ต้องอธิบายประชาชนได้ว่าทำไมทำไมไม่ได้ ทั้งที่ พรบ. แผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดหน้าที่ไว้แล้ว แต่พอทำบอกว่าผิดการแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นของหน่วยงานอื่นทำ

⁴³ สัมภาษณ์นายนิรันดร์ ทองคุปต์ อ่างแล้ว

⁴⁴ สัมภาษณ์นายมาหะมะ ชาริมะแซ อ่างแล้ว

⁴⁵ สัมภาษณ์นางเตือนจิตต์ ไพจิตร อ่างแล้ว

⁴⁶ สัมภาษณ์นางจำปา นิลวงศ์ อ่างแล้ว

⁴⁷ สัมภาษณ์นายชนวัฑฒน์ ผิวเหลือง อ่างแล้ว

ให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติงาน เพราะต้องคอยทำงานสนองนโยบายรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจอื่น ทำให้ทำงานไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งที่งบประมาณก็มีน้อยอยู่แล้ว⁴⁸

5. ปัญหาการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้

5.1 การจัดสรรงบประมาณน้อย ลำช้า และไม่แจ้งล่วงหน้า

5.1.1 อปท. ได้รับการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรน้อย ไม่ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ ทำให้ไม่มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นตามแผน และนโยบายที่วางไว้⁴⁹ งบประมาณจัดสรรไม่เพียงพอต่อการบริหารงานทั่วไป และงาน โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดสรรงบประมาณมาล่าช้า ไม่ทันต่อการบริหารงานภายในอปท.⁵⁰

5.1.2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีจำนวนไม่เพียงพอกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่มาก ซึ่งก็คืองานมากแต่เงินน้อยนั่นเอง ไม่เพียงพอกับการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และงบประมาณที่จัดสรรให้ช้า บางครั้งให้ปลายปีงบประมาณแล้วทำให้ทำงานไม่ทัน ควรจะจัดสรรให้เมื่อต้นปีและสม่ำเสมอ ให้ไปเร่งปลายปีทำงานไม่ทัน งบประมาณก็ตก และพอขอเงินไว้ทำโครงการเมื่อหน่วยงานตรวจสอบมาเจอก็ตำหนิ และให้ทำรายงานอีก ทำให้ข้าราชการ เสียดายและกำลังใจ⁵¹

อปท. ได้รับเงินจัดสรรภาษีอากรน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งไว้ ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานภายในองค์กร มีงบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารงาน ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่เทศบาลไม่มีเงินสะสม แต่จำเป็นต้องแต่จำเป็นต้องนำเงินสะสมที่มีอยู่ตรงจ่ายไปพลางก่อน และไม่มีหลักประกันอะไรที่แน่ชัดว่ายอดเงินภาษีจัดสรรหรือยอดเงินอุดหนุนที่เทศบาล จะได้รับ เท่าไร ทำให้ประสบปัญหาในการบริหารงานและการบริหารด้านการคลัง⁵²

⁴⁸ สัมภาษณ์นายประลองยุทธ เขาทะรินทร์ อ่างแล้ว

⁴⁹ สัมภาษณ์ นายชรัตน์ ชนะภย อ่างแล้ว

⁵⁰ สัมภาษณ์ นายมาหะมะ ชารีมะแซ อ่างแล้ว

⁵¹ สัมภาษณ์นายประลองยุทธ เขาทะรินทร์ อ่างแล้ว

⁵² สัมภาษณ์นางจำปา นิลวงศ์ อ่างแล้ว

5.1.3 การโอนเงินจัดสรรล่าช้า และสัดส่วนการจัดสรรภาษีเฉลี่ยรายหัวของประชากรในอปท.นั้น ๆ ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบันตามที่มีอยู่จริงเนื่องจากเอายอดจำนวนประชากรปีที่ผ่านมาแล้วเป็นเกณฑ์ และท้องถิ่นได้รับเงินจัดสรรน้อยกว่าที่รัฐบาลกำหนด การจัดสรรเงินและสัดส่วนไม่ตรงตามที่กำหนด การบริหารจัดการเงินงบประมาณ ไม่เป็นไปตามแผนในอำนาจหน้าที่ภารกิจของท้องถิ่น⁵³

5.1.4 ปัจจุบันการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และรวมรับของอปท. แต่ละประเภท ยังไม่เป็นธรรมและไม่เพียงพอ และไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด การจัดสรรสัดส่วนแต่ละประเภทอปท. ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่ยกฐานะจากอบต. ต้องแยกออกพิจารณาออกไป เพื่อความเป็นธรรมกับเทศบาลที่มีอยู่เดิม รัฐบาลไม่จัดสรรภาษีให้ตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของ อปท.⁵⁴

5.1.5 วิธีการจัดสรรเงินภาษีให้อปท. โดยใช้วิธีแบ่งที่ละชั้น ตามที่เป็นอยู่ในช่วงแรกของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการแย่งชิงเงินรายได้กันระหว่างอปท.ระดับต่างๆ คณะกรรมการกระจายอำนาจในขณะนั้นได้ดำเนินการจัดสรรที่ละภาษีเป็นรายภาษีไป วิธีการนี้ทำให้ท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการกระจายอำนาจพยายามต่อรองให้ท้องถิ่นของตนได้ภาษีแต่ละภาษีในทุกๆ ภาษีให้ได้มากที่สุด วิธีการนี้เป็นวิธีการแบ่งที่ละชั้น ขาดการดูในภาพรวม และทำให้การจัดแบ่งรายได้เป็นไปตามพลังอำนาจทางการเมือง มากกว่าจะเป็นไปตามหลักวิชาที่ควรจะเป็น นอกจากนั้นยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีส่วนแบ่งในทุกละเอียด และทุกรายการรายได้ ทำให้หลักความรับผิดชอบไป เพราะประชาชนผู้เสียภาษีไม่รู้ว่าภาษีที่เสียนั้นใครเอาไปใช้ทำอะไร⁵⁵

5.1.6 อปท.ไม่สามารถทราบล่วงหน้าถึงการจัดงบประมาณให้อปท.ดำเนินการให้บริการประชาชน เพื่อเป็นการบริหารงบประมาณของเทศบาล ไม่มีมีการแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่แจ้งเป็นตัวเงินก่อนการตั้งงบประมาณของเทศบาล เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงบประมาณ นอกจากนั้น อปท. ยังขาดฐานรายได้ที่เป็นของตนเอง ทำให้ต้องรับการอุดหนุนรายได้จากรัฐบาลที่เป็นทั้งรายได้ภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุน จึงทำให้ความเป็นอิสระที่คาดหวังไว้ในการกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จดังที่ต้องการ เพราะอปท.ต้องหันไปพึ่งพาการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลเป็นหลักในการดำเนินการให้บริการสาธารณะของตนเอง ซึ่งปัญหานี้เกิดจากความไม่พร้อมของการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังที่แท้จริง ที่ไม่ได้กำหนดฐานรายได้ ให้แก่ อปท.

⁵³ สัมภาษณ์นายประสิทธิ์ คาบเงิน อ่างแก้ว

⁵⁴ สัมภาษณ์นางเตือนจิตต์ ไพจิตร อ่างแก้ว

⁵⁵ สัมภาษณ์ นายเพชรชัย เสวตโสธร ปลัดเทศบาลตำบลเวียง เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2554

ประกอบกับเกณฑ์การจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาลมุ่งเน้นถึงเป้าหมายการเพิ่มรายได้ให้เป็นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นหลัก แต่ไม่ได้คำนึงความสมดุลระหว่างภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการกับขนาดรายได้ที่ควรได้รับการจัดสรรของรัฐบาล ผลจึงทำให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ของ อปท. ในทุกๆ ระดับ⁵⁶

5.2 เป้าหมายเพิ่มรายได้ไม่บรรลุผล

รัฐบาลจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายรับน้อยลง เพิ่มรายได้ให้เทศบาลไม่ถึงเป้าหมาย น้อยกว่า ร้อยละ 35⁵⁷ เป้าหมายให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ.2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 โดยคำนึงถึงภารกิจของ อปท. ที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญไม่บรรลุเป้าหมาย โดยมีปัญหาอุปสรรคคือ

5.2.1 อปท.ขาดความสามารถทางการเงินและการคลัง ไม่สามารถรองรับภาระหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมายจัดตั้ง และภารกิจที่รับการถ่ายโอน การกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีของ อปท. แต่ละประเภทที่ต้องการใช้ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐบาลกำหนดโดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของการให้บริการ เงินงบประมาณประจำปีที่เหลือจากการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้ใช้ในการริเริ่มแผนความต้องการของชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบของแผนพัฒนาการบริการเงินรางวัลผลการปฏิบัติงานประจำปีที่จัดให้พนักงานข้าราชการท้องถิ่นควรมาจากเงินรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง เงินที่อปท. ใช้ในการไปศึกษาคูงานในต่างประเทศ ต้องมาจากเงินรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองเท่านั้น

ขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีของอปท. ส่วนมากยังด้อยอยู่ เจ้าหน้าที่อปท. ส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเก็บภาษี หลายแห่งมีเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ หลายแห่งยังขาดระบบงานจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ⁵⁸

ความสามารถในการเสียภาษี ของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก จากการที่ได้สัมผัสกับผู้บริหารอปท. จำนวนมาก และการพิจารณาข้อมูลรายได้ของแต่ละแห่ง รวมทั้งการประเมินระดับขั้นแห่งการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ของแต่ละท้องถิ่นแล้วพบว่า ความสามารถในการเสียภาษีของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก ท้องถิ่นบางแห่งมีระดับขั้นแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูง และมีฐานภาษีจำนวนมาก แต่ท้องถิ่นบางแห่งมีระดับขั้นแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจต่ำมาก รวมทั้งมีฐานภาษีน้อย แม้จะมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีไป ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และอปท. มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากแต่ก็จะได้ภาษีน้อย

⁵⁶ สัมภาษณ์นายบุญณรงค์ กวีพันธ์ อ่างแล้ว

⁵⁷ สัมภาษณ์นายชนวัชฒน์ ศิวเหลือ อ่างแล้ว

⁵⁸ สัมภาษณ์นายวันนรงค์ ทองคุปต์ อ่างแล้ว

มีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการในเรื่องการปรับระดับรายได้ระหว่างอปท.ให้เท่าเทียมกันมากขึ้น⁵⁹

5.2.2 ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลังของอปท. การดำเนินการกิจต่างๆ กฎหมายต่างๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของอปท.นั้น การดำเนินงานทุกประเภท จำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ปกติแล้วรายได้ของอปท.เป็นรายได้ที่มาจากภาษีใน 3 ช่องทางใหญ่ๆ ได้แก่

- 1) ภาษีที่อปท.จัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ฯลฯ
- 2) ภาษีที่เป็นของรัฐ โดยรัฐบาลส่วนกลางจะเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่อปท.เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ฯลฯ
- 3) ภาษีที่เป็นของท้องถิ่นแต่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่น เช่น ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน เป็นต้น

ปริมาณการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ของอปท.นั้นมีน้อยมากเพียงประมาณร้อยละ 6 - 9 ของรายได้รัฐบาล ซึ่งมักจะไม่เพียงพอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ครบถ้วนตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด

นอกจากรายได้จากภาษีอากรดังกล่าวแล้วอปท. ยังสามารถจัดหารายได้จากทรัพย์สินของท้องถิ่น รายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์ของอปท. และรายได้เบ็ดเตล็ด เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตต่างๆ ฯลฯ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้นรัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 2 ลักษณะ ได้แก่เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งอปท.สามารถจะนำไปใช้จ่ายได้ตามความเหมาะสม และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีเงื่อนไขในการใช้จ่ายกำหนดไว้ด้วย สำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางที่จะต้องจัดสรรให้แก่อปท.ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 จะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลภายในปี 2549 ซึ่งจะทำให้อปท.มีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินงานของตนเองได้ดียิ่งขึ้น⁶⁰

5.2.3 ขนาดของอปท. โดยรวมมีขนาดเล็กมาก เมื่อเทียบกับขนาดของรัฐบาล ทำให้โดยรวม อปท.มีรายได้น้อยมาก ในปีงบประมาณ 2543 อปท. โดยรวมมีรายได้ 98,949.37 ล้านบาท เทียบกับรายได้รัฐบาลกลางในปีเดียวกันจำนวน 750,079 ล้านบาท รายได้ของอปท. คิดเป็นเพียง

⁵⁹ สัมภาษณ์ นายอิสระ ละอองสกุล ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2554

⁶⁰ สัมภาษณ์นายชุมสาย เทพพิล ผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 13

13.19% ของรายได้ของรัฐบาลกลาง แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมยังมีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับขนาดของรัฐบาล ข้อเท็จจริงนี้เป็นเหตุผลหลักที่ทำให้มีการกำหนดเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ เป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลที่สูงขึ้น ไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มขึ้นเป็น 20% ของรายได้ของรัฐบาลภายในปี 2544 และเป็น 35% ของรายได้ของรัฐบาลภายในปี 2549

5.2.4 รายได้ที่ อปท. จัดหาได้เองมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับ รายได้ทั้งหมดของอปท. แสดงว่า อปท.ยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในเชิงรายได้ โดยยังต้องอาศัยรายได้ส่วนใหญ่จากการอุดหนุนของรัฐบาล รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจะประกอบด้วยรายการต่างๆ 6 รายการ คือ ภาษี และรายได้อื่นที่อปท.จัดหาเอง ภาษีของท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บแทนให้ ภาษีของรัฐบาลที่รัฐบาลจัดสรรให้อปท. เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินถ่ายโอน อปท. ยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ในทางภาษีอากร การกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษี และการเสริมขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก

5.2.5 การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษี และรายได้ของอปท. ตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นระบบ สับสน ไร้หลักการ และในบางกรณีก็ไม่เหมาะสม และก่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก เพื่อแก้ปัญหาความไม่ได้ดูลงของขนาด โดยเปรียบเทียบของรัฐบาลและของอปท. โดยรวม จึงได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายๆแห่ง ให้อปท.มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีและรายได้มากขึ้น แต่เนื่องจากการได้มาซึ่งอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของอปท. เป็นผลจากการยื้อแย่งอำนาจกันเป็น เรื่องๆ เป็นครั้งๆ และเป็นกรณีๆไป แม้ฝ่ายผู้ต้องการให้มีการกระจายอำนาจจะทำได้สำเร็จ คือผ่านกฎหมายให้อำนาจอปท.ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ ได้มากขึ้น แต่ก็ได้อำนาจในการจัดเก็บภาษีมาแบบไม่เป็นระบบ มีความสับสนมาก และบางกรณีก็ก่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก เพราะเป็นการได้มาทีละเรื่อง ทีละกรณี ทีละภาษี โดยมิได้มีการดูโดยรวมอย่างเป็นระบบ เช่น เรื่องภาษีมูลค่าเพิ่มของอปท.มีบัญญัติไว้ในหลายกฎหมาย แต่ละกฎหมายมีหลักการและอัตราการแบ่งภาษีแตกต่างกัน หรือในกรณีที่มีการกำหนดให้แบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมการเข้ามอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติให้กับ อบต. ในขณะที่ภาระหน้าที่ในการทำนุบำรุงและดูแลรักษาอุทยานยังเป็นของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นการผิดหลักการของการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งจะต้องเก็บสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการให้บริการนั้น หรือในกรณีของการกำหนดให้อปท. จัดเก็บภาษีสรรพสามิต จากการค้าในเขตอปท. ซึ่งหากเก็บได้จริงก็จะมีปัญหาความยุติธรรมอย่างมาก เป็นต้น

5.2.6 เงินอุดหนุนให้กับอปท.ยังมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอยู่เป็นจำนวนมากเท่า ๆ กับเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่งให้อปท. ตามที่อปท.เห็นสมควร แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดลงไปด้วยว่าอปท.จะต้องใช้เงินอุดหนุนนั้นไปทำอะไร การมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากทำให้อปท.ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพราะไม่สามารถตัดสินใจได้ว่า จะใช้จ่ายเงินอย่างไร เนื่องจากได้มีการกำหนดโดยส่วนกลางมาแล้ว

5.2.7 การจัดสรรสัดส่วนภาษี เป็นปัญหาสำคัญของ อปท. ในตอนนี้เป็นอย่างมาก เพราะท้องถิ่นมีการกิจการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางเพิ่มขึ้น แต่การจัดสรรสัดส่วนรายได้กลับลดลง และรัฐบาลได้นำเงินที่เป็นสัดส่วนของท้องถิ่น ดำเนินการโครงการที่ได้แถลงนโยบายไว้ผ่านท้องถิ่นอีกครั้ง จึงทำให้ไม่ได้สนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมาย ขาดการทบทวนสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ⁶¹

5.2.8 การจัดสรรรายได้ให้กับอปท.ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ทำให้อปท.ขาดงบประมาณในการดำเนินการในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และในบางครั้งรัฐบาลเองได้นำนโยบายของรัฐบาลมาให้กับท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ โดยใช้เงินอุดหนุนที่อุดหนุนให้กับท้องถิ่น เช่นการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นนโยบายหาเสียงของรัฐบาล แต่รัฐบาลกลับมาใช้เงินอุดหนุน ซึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ลดลง ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องดำเนินการ

นอกจากนี้ในบางปีรัฐบาลเองยังได้ตัดเงินที่จัดสรรให้กับท้องถิ่น ไปเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการถนนไร้ฝุ่น โครงการลานกีฬา เป็นต้น ซึ่งโครงการดังกล่าวไม่สามารถกระจายให้กับท้องถิ่นได้อย่างเป็นธรรม และทั่วถึง และโครงการดังกล่าวในท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีความเจริญสูง ก็ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ แต่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อไปดำเนินการในด้านอื่น ซึ่งสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนเมือง ทำให้งบประมาณรายจ่ายขาดหายไปไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น

ในส่วนของการจัดสรรรายได้เองให้กับท้องถิ่นประเภทต่างๆก็เกิดปัญหาเช่นกัน อันเนื่องมาจากการยกฐานะของอปท.จากอบต.ขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งแต่ละปีมีจำนวนมาก แต่รายได้มิได้มีการจัดสรรแบ่งปันเพิ่มตามจำนวน ประเภทของอปท.ที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการแย่งรายได้ และมีแนวโน้มของรายได้ของอปท.ที่ลดลงในแต่ละปี⁶²

⁶¹ สัมภาษณ์นายภักดี วรรณพฤกษ์ อ่างแล้ว

⁶² สัมภาษณ์นายพนพล ถ้ำเจริญ อ่างแล้ว

5.2.9 การนับเงินถ่ายโอนเป็นเงินรายได้ของอปท.น่าจะไม่ต้อง เพราะอปท. ไม่ได้รับเป็นตัวเงิน และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินนี้ พรบ.กำหนดแผน ฯ ซึ่งประกาศใช้ ในปี 2542 กำหนดให้ อปท.มีรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลในปี 2544 แต่จนถึง ตอนเริ่มต้นปีงบประมาณ 2544 ยังมีได้มีการดำเนินการทางด้านรายได้ของอปท. และการลด รายจ่ายของราชการส่วนกลางเลย ทางออกในตอนนั้นจึงน่าจะเป็นว่า รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปส่งไปให้กับอปท. เพื่อให้ อปท.มีรายได้ประเภทเงินอุดหนุนมากขึ้น เพื่อไป รวมกับภาษีที่อปท.เก็บได้เอง แล้วตั้งเป็นงบประมาณการใช้จ่ายของอปท. ตามที่อปท.เห็นสมควร ซึ่งอปท.อาจตัดสินใจใช้จ่ายในการชุดบ่อน้ำ ทำสะพาน หรือทำถนนในหมู่บ้าน หรือทำการพัฒนา อาชีพ ก็แล้วแต่อปท.จะเห็นสมควร ในกรณีเช่นนี้งบประมาณของรัฐบาลสำหรับให้ส่วนราชการใช้ จ่ายก็จะลดลง ซึ่งก็ชอบที่จะเป็นเช่นนั้น เพราะรัฐบาลก็จะไม่ต้องไปดำเนินการชุดบ่อน้ำ ทำสะพาน หรือทำถนนในตำบลอีกแล้ว รายจ่ายส่วนนี้ของรัฐบาลก็จะลดลง

อย่างไรก็ตาม มิได้มีการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เพราะเห็นว่าอปท.ยังไม่ พร้อม และการเตรียมการลดงานทางด้านราชการส่วนกลาง ก็ยังมีได้ดำเนินการ จึงได้มีการนับ รายการถ่ายโอนเป็นรายได้ของอปท.รายการถ่ายโอน คือรายการใช้จ่ายที่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตั้งงบประมาณไว้สำหรับการดำเนินการในท้องถิ่น เช่นการชุดบ่อน้ำ ทำสะพาน หรือทำถนน ในตำบล งบประมาณเหล่านี้ได้ตั้งไว้ในกรมในราชการส่วนกลาง กรม เป็นเจ้าของงบประมาณ และ เป็นผู้ตัดสินใจว่าควรชุดบ่อน้ำที่ไหน หรือควรชุดบ่อน้ำ หรือทำสะพาน อปท.ไม่มีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจ จึงเป็นเงินของส่วนกลางมากกว่าที่จะเป็นรายได้ของท้องถิ่น ส่วนนี้จึงไม่ควรนับเป็น รายได้ของอปท.หากได้นับไป เพราะความจำเป็นเนื่องจากเตรียมการไม่ทันก็ควรยกเลิกวิธีการนี้ โดยเร็ว⁶³

5.3 ระเบียบกฎหมายเป็นอุปสรรค

อปท.ส่วนใหญ่ เห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับแผนพัฒนา ของท้องถิ่น ไม่เป็นปัญหาอุปสรรค แต่มีบางส่วนที่เห็นว่าหนังสือสั่งการดังกล่าวเป็นปัญหา อุปสรรค เนื่องจาก อปท.ที่กำหนดให้ประสานแผนไม่เห็นความสำคัญของการประชุม พิจารณา จัดทำแผนท้องถิ่น ไม่เห็นความสำคัญของการทำแผนฯ อย่างจริงจัง การแก้ไขกฎหมายระเบียบมี บ่อยครั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ทราบระเบียบที่ชัดเจน หน่วยงานที่ถ่ายโอนมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน และสมาชิกอบต.ขาดความเข้าใจ

ด้านการจัดทำงบประมาณ อปท.ส่วนใหญ่ เห็นว่ากฎหมายระเบียบ และหนังสือ สั่งการไม่เป็นปัญหาอุปสรรค แต่มีบางส่วนที่เห็นว่าหนังสือสั่งการดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค

⁶³ สัมภาษณ์ นายอิสระ ละอองสกุล ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2554

เนื่องจากการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรมากเกินไป ทำให้ปฏิบัติงานลำบาก

ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง อปท.ส่วนใหญ่ เห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการไม่เป็นปัญหาอุปสรรค แต่มีบางส่วนที่เห็นว่าหนังสือสั่งการดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค เนื่องจากมีความยุ่งยาก ซับซ้อน เพราะไม่ได้ยึดระเบียบของท้องถิ่น การจัดซื้อครุภัณฑ์ที่เกินบัญชีมาตรฐานจะต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติ

ด้านการเบิกจ่ายเงิน อปท.ส่วนใหญ่ เห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการไม่เป็น

ปัญหาอุปสรรค แต่มีบางส่วนที่เห็นว่าหนังสือสั่งการดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค เนื่องจากมีวิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกิดความสับสน กฎระเบียบไม่ชัดเจน และเปลี่ยนแปลงตลอด

ด้านการจัดเก็บภาษี ในส่วนของท้องถิ่นโดยเฉพาะ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ บางครั้งจะมีระเบียบกำหนดให้มีการลดหย่อนภาษีโรงเรือน และการจดทะเบียนนิติกรรมที่ดิน ซึ่งในจุดนี้ทำให้รายได้ของท้องถิ่นลดไป กระทั่งถึงการปฏิบัติงานทั่วไปของท้องถิ่น

ด้านการจัดการรายได้ของรัฐบาล ทำให้มีปัญหาภายหลังกันเรื่อยมา เนื่องจากกำหนด 25% แต่ได้ไม่ถึงเทศบาลตั้งงบประมาณไว้ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้⁶⁴

ด้านการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ตามหลักเกณฑ์การจัดหากอมพิวเตอร์ของกระทรวงมหาดไทย หากท้องถิ่นจะซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน 1 เครื่อง ก็ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการบริหารและจัดหากอมพิวเตอร์ระดับจังหวัด ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ราคากลางและคุณลักษณะพื้นฐานคอมพิวเตอร์มี และไม่กำหนดวงเงินที่ท้องถิ่นไม่ต้องขออนุมัติการจัดซื้อไว้ในวงเงินที่เหมาะสมเช่นไม่เกิน 500,000 บาท จึงเกิดความไม่คล่องตัว และไม่เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง⁶⁵

5.4 การโอนบุคลากรและการถ่ายโอนภารกิจมีอุปสรรค

อปท.หลายแห่งได้มีการรับโอนบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน ตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ วิศวกรโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่บริหารงานพัฒนาชนบท นายช่างเครื่องกล นายช่างสำรวจ พนักงานประสานงานชนบท พนักงานสูบน้ำ พนักงานขับเครื่องจักรกล ปัญหาและอุปสรรคด้านกระบวนการถ่ายโอน ได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ต้องการรับโอนบุคลากรที่มีเงินเดือนสูง ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและส่วนราชการ ขั้นตอนการถ่ายโอนบุคลากรไม่มีความชัดเจน

⁶⁴ สัมภาษณ์นายสมชาติ ฤทธิธรรม อ่างแล้ว

⁶⁵ สัมภาษณ์นายชนวิวัฒน์ ผิวเหลือง อ่างแล้ว

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจ ในมุมมองของท้องถิ่น ได้แก่

5.4.1 อุปสรรคเชิงนโยบาย ที่ท้องถิ่นเห็นว่ารัฐบาลเร่งรีบถ่ายโอนภารกิจเกินไป ในขณะที่ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม เจ้าหน้าที่ยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน และเห็นว่าหน่วยงานส่วนกลางได้กำหนดภารกิจที่ต้องทำ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติในการรับภารกิจมาปฏิบัติได้

5.4.2 อุปสรรคเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจ และอปท. ที่ท้องถิ่นเห็นว่าหน่วยงานส่วนกลางไม่มีความเต็มใจในการถ่ายโอนภารกิจ เพราะทำให้ภารกิจงบประมาณ และบุคลากรลดลง ดังนั้นในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ จึงปฏิบัติอย่างเสียไม่ได้ รวมทั้งไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่อปท. ในกรณีเกิดปัญหาในการปฏิบัติ

5.4.3 อุปสรรคเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่น วิธีการทำงานงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงิน ที่ไม่ชัดเจน เปลี่ยนแปลงบ่อย และไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

5.4.4 อุปสรรคของอปท.เอง ในการบริหารหลายประการ อาทิการบริหารงานบุคคล ระเบียบการเงินการคลัง หรืองบประมาณ ความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายการถ่ายโอนภารกิจ⁶⁶

6. ปัญหาอื่น ๆ

6.1 อุปสรรคการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการในการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นราชการมากขึ้น ขณะที่สำนักท้องถิ่นลดน้อยลง และชุมชนไม่เข้มแข็ง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่สนับสนุนกันในการเสริมสร้างสำนักท้องถิ่นและความเข้มแข็งของชุมชน จึงเกิดปัญหาการบริหารจัดการ 3 ระดับ คือ

6.1.1 การไม่เข้าใจ ไม่เข้าถึงปัญหาและไม่สามารถร่วมคิดร่วมทำงานกับชาวบ้าน อันเป็นกลไก เสริมสร้างความตระหนัก สร้างความเข้าใจสภาพเป็นจริงของโลก ของชีวิตตามแต่ภูมิสังคมแต่ละแห่งให้มีสำนึก มีโลกทัศน์ และกระบวนทัศน์ที่ตั้งอยู่บนความจริงของชีวิตคน

⁶⁶ สัมภาษณ์ นายสุวิวัฒน์ จรัสสารวัฒน์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมโพธิ์ อ.ยะหริ่ง จ.ปัตตานี เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2554

6.1.2 ขาดการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชน ตำบล อำเภอ ให้เป็นลักษณะเชื่อมโยง Network worker เป็นศูนย์กลางในแต่ละพื้นที่ชุมชน

6.1.3 ขาดการสนับสนุนเสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนา โดยข้าราชการในส่วนภูมิภาคควรให้ทำหน้าที่ ทำนโยบาย มาตรการ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติระหว่างราชการส่วนกลางกับ อปท.⁶⁷

6.2 บุคลากรเป็นอุปสรรค

6.2.1 บุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถ ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่ค่อยได้รับงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจังตรงจุดบุคลากร เงินมีน้อยทำให้ไม่สามารถจ้างคนมาทำงานเพิ่มได้ ทำให้ต้องใช้บุคลากรที่มีอยู่ทำงานมากกว่าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไว้ ทำให้เกิดปัญหาข้อผิดพลาดในการทำงานได้ เนื่องจากปริมาณงานมีเยอะเกินไป⁶⁸

บุคลากรขาดความรู้ความสามารถซึ่งไม่ตรงกับภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ประกอบกับอุปกรณ์ บางอย่างไม่ทันสมัย ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และด้านการบริหารจัดการ มีการวางระบบไม่ชัดเจน คลุมเครือ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เช่นงานด้านทะเบียนราษฎร⁶⁹

6.2.2 บุคลากรขาดความคล่องตัว ขณะที่อปท.เติบโตขึ้น มีตึกใหญ่โตห้องแอร์ครบ โต๊ะทำงาน เก้าอี้ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงานมีมากขึ้นทุกปี แต่ปัญหาก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว แม้ว่าอปท.จะมีศักยภาพในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ งาน เงิน กำลังคนด้วยตนเอง แต่ก็ยังไม่ใช้การกระจายอำนาจจริง ในลักษณะของการตัดสินใจการจัดทำแผนและจัดสรรงบประมาณ การบริหารบุคลากรและองค์กรด้วยตนเอง โดยยังมีความสัมพันธ์กับกระทรวงมหาดไทย และราชการอื่นๆ ในการทำงานร่วมกัน การใช้กฎหมายระเบียบต่าง ๆ ในระบบราชการ⁷⁰

6.2.3 ปัจจุบันไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรลงมาตามภารกิจที่ถ่ายโอน มีแต่การถ่ายโอนภารกิจ ลงมาอย่างเดียว ทำให้อปท.ต้องจัดหาเจ้าหน้าที่เพิ่มเพื่อรับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอนลงมาดังกล่าว ในขณะที่รายรับของอปท. ที่ได้รับจัดสรรก็ไม่เพิ่มมากนักในแต่ละปี แต่ต้องจ้างคนเพิ่มในส่วนของกฎหมายเองก็มีการบังคับไม่ให้มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 40 และในบางภารกิจก็ถ่ายโอนภารกิจลงมา โดยยังไม่มีการแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการยังต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ในขณะที่ทางอปท. เอง ต้องรับผิดชอบใน

⁶⁷ สัมภาษณ์ นายนิรันดร์ ทองคุปต์ อ่างแล้ว

⁶⁸ สัมภาษณ์นายประลองยุทธ เขาพระจันทร์ อ่างแล้ว

⁶⁹ สัมภาษณ์นางจำปา นิลวงส์ อ่างแล้ว

⁷⁰ สัมภาษณ์ นายมาหะมะ ชารีมะแซ อ่างแล้ว

การจัดงบประมาณเพื่อจัดหาเครื่องเขียนแบบพิมพ์ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานเอง ส่วนการบริหารจัดการอื่นๆ นั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการมอบอำนาจ กับภารกิจที่ถ่ายโอน ซึ่งมักจะมอบอำนาจให้เป็นบางเรื่อง ไม่ได้มอบอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจให้ทั้งหมด ทำให้ประชาชนเองเกิดความสับสน เพราะบางเรื่องต้องไปติดต่อกับอปท. บางเรื่องต้องไปติดต่อกับหน่วยงานในระดับจังหวัด เป็นต้น⁷¹

6.2.4 สืบเนื่องจากงบประมาณมีน้อย ได้รับการจัดสรรที่ล่าช้า ทำให้การบริหารงานบุคคลเกิดปัญหาไม่สามารถวางแผนการดำเนินการตามแผนและระเบียบได้ บางงานจะจัดหาบุคคลมาเพิ่มก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ในส่วนวัสดุอุปกรณ์ ประเภทเครื่องจักรกลใหญ่ๆ บางครั้งต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น การบริหารจัดการได้รับการประสานจากส่วนราชการต้นสังกัด เดิมจะได้รับคำตอบว่าได้โดนไปแล้ว ไม่รับผิดชอบบ้าง⁷²

6.2.5 ผู้บริหารในบางอปท. ยังมีวิสัยทัศน์ และทัศนคติที่ไม่ถูกต้องตามหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานนายกอบต. มีอำนาจในการสั่งการมากเกินไปจนขาดการตรวจสอบ⁷³

6.2.6 การบริการงานบุคคลด้วยการกำกับดูแลหรือควบคุมอย่างใกล้ชิด น่าจะทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอกว่าเข้มแข็ง เพราะภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่อาจปฏิเสธได้ ก็คือเป็นข้าราชการชั้นสอง การดำเนินการแก้ไข พรบ. บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พรบ.ระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีสิทธิและเสียงเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนยังดำเนินการล่าช้า ไม่เป็นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่น และส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง⁷⁴

⁷¹ สัมภาษณ์นายพนพล ถ้ำเจริญ อ่างแล้ว

⁷² สัมภาษณ์นายสมชาติ ฤทธิรัฐ อ่างแล้ว

⁷³ สัมภาษณ์นางเตือนจิตต์ ไพจิตร อ่างแล้ว

⁷⁴ สัมภาษณ์นายภักดี วรรณพฤษ อ่างแล้ว

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา จะบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย สามารถจะดำเนินการกิจกรรมให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง แต่ในความเป็นจริง อปท. ของไทยมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นน้อย เนื่องจากบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่องค์กรท้องถิ่นจะให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงสร้างกลไกในการแก้ไข ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ขึ้น

ในการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 โดยศึกษาเฉพาะกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายมหาชน การกระจายอำนาจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาสภาพและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 1

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เจาะลึก ดังนั้นในบทที่ 2 จึงได้ค้นหาวเคราะห์เนื้อหาสาระเกี่ยวกับแนวความคิด และทฤษฎีว่าด้วยสภาพบังคับของกฎหมายมหาชน และการกระจายอำนาจ บทที่ 3 ได้นำเสนอพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายรับของ อปท. และแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท.

สำหรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และการดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ข้าราชการและผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้นำเสนอในบทที่ 4 ซึ่งปรากฏปัญหา

หลายประการคือ ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. ในภาพรวม ได้แก่ แผนสฤค เพราะรัฐบาลแก้กฎหมาย และการปฏิบัติตามแผนถ่ายโอนล่าช้า ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน กระจายอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ไม่มีการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง ขาดการกระจาย ความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น อปท. ไม่พร้อม ขาดการประสานงาน ถ่ายโอนภารกิจแต่ ขาดเงิน รับ โอนแล้วแต่ด้อยการบริหาร และเกิดข้อขัดแย้งในการโอน ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ในการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อน ขาดเกณฑ์มาตรฐาน ขัดตำในการบริการสาธารณะ ขาดการประสานงาน และอำนาจหน้าที่กว้างขวางแต่การเงินมีอุปสรรค ปัญหาการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และรายรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ น้อยล่าช้า และไม่แจ้งล่วงหน้า เป้าหมายการเพิ่มรายได้ไม่บรรลุผล ระเบียบกฎหมายเป็นอุปสรรค การโอนบุคลากร และการถ่ายโอนภารกิจมีอุปสรรค และปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ อุปสรรคการบริหารจัดการ และบุคลากรเป็นอุปสรรค จึงเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า “การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนด แผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาอุปสรรคที่จะต้อง ได้รับการแก้ไขให้เหมาะสมกับพื้นที่” ดังได้นำเสนอมาแล้วตามลำดับ

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนการกระจายอำนาจ

2.1.1 ควรดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ยังคงค้างอยู่ตามแผนปฏิบัติการ การถ่ายโอน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ และการจัดทำแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนที่แสดงการแบ่ง อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนให้มากที่สุดระหว่างหน่วยงานที่ต้องถ่ายโอนหน้าที่ ให้แก่ อปท. โดยดำรง ความมุ่งหมายตามวิสัยทัศน์ที่คาดหวังว่าประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึง บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับ ดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของอปท. อย่างเต็มที่ ในส่วน อปท. จะมีการพัฒนาศักยภาพทางการบริหารจัดการ และการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเอง และเป็น อิสระมากขึ้น ผู้บริหาร และสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีวิสัยทัศน์ ในการ บริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานของ อปท. เท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.1.2 ควรเร่งกำหนดมาตรฐานกลางของคุณภาพงานที่ถ่ายโอนเพื่อให้อปท. มีเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะ และใช้เป็นมาตรฐานในการกำกับการทำงานที่รวมทั้งพัฒนาระบบสนับสนุนการจัด การภารกิจที่ได้มีการถ่ายโอน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันขั้นต่ำ ซึ่งประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ มาตรฐานที่กำหนดจากส่วนกลาง และมาตรฐานที่ อปท. กำหนดขึ้นเอง

2.1.3 ควรพัฒนาการกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยมุ่งเน้นการใช้มาตรฐานกลางในการกำกับ ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงกลไกอื่นๆ เพื่อช่วยสนับสนุนการทำงานที่ของ อปท. ให้ได้ตามมาตรฐาน เช่น การใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาล และการเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงินการคลังให้กับบุคลากรของ อปท. รวมทั้งการปรับปรุงกฎระเบียบ มุ่งลดปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินงานของอปท. ตลอดจนการกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่ และการส่งเสริมให้อปท. และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นตนเองด้วย รวมทั้งปรับบทบาทของหน่วยงาน ไปสู่การทำงานที่เป็นผู้กำกับ และตรวจสอบเชิงคุณภาพในการทำหน้าที่ของอปท. และช่วยสนับสนุนและพัฒนาความพร้อมของอปท. ให้ทำหน้าที่นั้นๆ ได้

2.1.4 ควรพัฒนากลไกหรือเครื่องมือที่ช่วยส่งเสริมจูงใจให้อปท. เกิดการทำงานร่วมกัน และการมีส่วนร่วมของเอกชนในการให้บริการสาธารณะ

2.1.5 ควรมีการประเมินผลการจัดการศึกษาของอปท. ภายหลังจากที่อปท. รับโอนสถานศึกษาไปแล้วระยะหนึ่ง โดยอาจมอบให้สำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน หรือ สมศ.) เป็นผู้ดำเนินการ เพราะปัญหาที่ทุกฝ่ายเป็นห่วงมากที่สุดคือเรื่องของคุณภาพ และมาตรฐานทั้งในส่วนของหลักสูตร และในการจัดการเรียนการสอน หากประเมินผล พบว่า ท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ไม่ดี สามารถโอนกลับมายังกระทรวงศึกษาธิการได้ จึงไม่ควรยกเลิกการถ่ายโอนเสียทั้งหมด แม้ว่าขณะนี้ อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมเท่าที่ควรแต่ก็ควรเปิดโอกาสให้โรงเรียนที่มีความต้องการจะถ่ายโอน และท้องถิ่นซึ่งมีความพร้อม และผ่านการประเมินได้ถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาไปให้อปท. การจัดการศึกษาของอปท. ควรเป็นการรับผิดชอบในงานด้านการบริหารเกี่ยวกับการก่อสร้าง การจัดหา การซ่อมแซมอุปกรณ์สื่อการเรียนการสอน และอาคารสถานที่ของสถานศึกษา ส่วนกระทรวงศึกษาธิการยังคงทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับ โครงสร้างหลักสูตรแกนกลาง กำหนดสาระการเรียนรู้และมาตรฐานการเรียนรู้ทั้งหมด

แม้หลักการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำ ตามกรอบเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญ แต่ระยะเวลาที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ในมาตรา 30 คือ 10 ปี น่าจะกระชั้นชิดเกินไป จนไม่อาจปฏิเสธได้ว่าทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายที่ต้องถ่ายโอน และผู้รับการถ่ายโอนคือ อปท. หลายแห่ง

ยังไม่พร้อมเท่าที่ควร จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยกำหนดให้ “การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแก่ อปท. ดำเนินการตามความสมัครใจ และความพร้อมของ อปท. ตามขอบเขตที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. กำหนด และตามความสมัครใจของครู และบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด” และให้ขยายระยะเวลา 4 ปี ในมาตรา 30 (1) และ ระยะเวลา 10 ปี ในมาตรา 30 (2) ออกไปโดย “มิให้นำ ความใน (1) และ (2) มาใช้บังคับกับภารกิจการจัดการศึกษา

2.1.6 ควรส่งเสริมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการชั้นหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในประเด็นเหล่านี้

1) แก้ไขชื่อพระราชบัญญัติจาก พระราชบัญญัติระเบียบระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็น “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น” เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน

2) เปลี่ยนชื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภท จากข้าราชการท.ม. ข้าราชการอบจ. พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น”

3) ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกสังกัดเลื่อนไหลไปมาระหว่างกันได้ โดยมีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

4) คณะกรรมการการบริหารงานบุคคลต้องเป็นไตรภาคีอย่างแท้จริง กล่าวคือ ส่วนหนึ่งมาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งมาจากผู้บริหารท้องถิ่น และอีกหนึ่งส่วนมาจากผู้แทนข้าราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ จัดตั้งสำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น ขึ้นมีฐานะเท่าเทียมเสมอกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีฯ ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของประเทศย่อมมีอำนาจเหนือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเหนือ อปท. ทุกประเภท การให้คุณให้โทษ นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจในฐานะผู้บริหารประเทศที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

5) สำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เฉกเช่นเดียวกันกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน เพียงแต่มีภารกิจอำนาจหน้าที่ดูแลเฉพาะข้าราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ต้องสังกัดสำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น สามารถเลื่อนไหลไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้

6) ต้องแก้ไขให้อำนาจการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของหัวหน้าข้าราชการฝ่ายประจำ มิใช่เป็นอำนาจของข้าราชการฝ่ายการเมืองเช่นปัจจุบัน แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำให้ชัดเจน มิให้ก้าวก่ายหน้าที่ระหว่างกัน

7) ต้องแก้ไขการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้เบิกจ่ายโดยตรงกับกรมบัญชีกลาง โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณ ซึ่งโดยปกติต้องจัดสรรให้ อปท.แต่ละแห่ง ไปตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่นร้อยละ 1 – 2 ของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องจัดสรรให้ อปท. อปท. แต่ละแห่ง โดยมอบหมายให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้รับผิดชอบกองทุนดังกล่าว

8) ต้องแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เช่น ระเบียบพัสดุ ต้องให้อำนาจแก่ข้าราชการฝ่ายประจำในการคัดค้านการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ชอบของผู้บริหารท้องถิ่น หรือการแบ่งแยกอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ที่ต้องใช้ในราชการหรือสำนักงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้เป็นอำนาจของข้าราชการฝ่ายประจำกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ควรให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง

2.1.7 คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งซึ่งจะต้องจัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่ง เพื่อจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายให้สำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับบริหารกิจการ ซึ่งอาจหมายรวมไปถึงเงินเดือนข้าราชการ (ยกเว้นค่าจ้างลูกจ้างประจำ พนักงานจ้าง ค่าตอบแทนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น) เงินสวัสดิการทุกประเภท เป็นต้น

2.1.8 ให้มีการนิเทศงานเดือนละหนึ่งครั้ง และให้นำระบบการบริหารงาน E-Office มาใช้สำหรับงานกำกับดูแลด้านเอกสารแทน ทั้งนี้ เพื่อให้ อปท. ต้องเดินด้วยขาของตนเอง ต้องใช้สมองของตนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เข้มแข็ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีบทบาทเพียงส่งเสริม สนับสนุนในด้านวิชาการ ด้านการสร้างความเข้มแข็งในการทำงาน ด้านพัฒนาบุคลากร ด้านปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ให้สอดคล้องและเกิดประสิทธิภาพแก่ อปท. เท่านั้น มิใช่เพื่อกำกับหรือควบคุมดูแลเช่นปัจจุบัน

2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

2.2.1 ควรมีกฎไกบูรณาการบทบาทของ อปท. กับส่วนราชการในระดับจังหวัด ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเร่งรัดให้มีการเชื่อมโยงแผนพัฒนาของ อปท. เข้ากับแผนพัฒนาจังหวัด ในกระบวนการวางแผนมีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจน ยึดหลักความสามารถในการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด และควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลาย ซึ่งควรจัดแบ่งบริการสาธารณะออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เป็นของ อปท. โดยแท้จริง กลุ่มที่เป็นของรัฐบาลแต่สามารถมอบหมาย หรือมอบอำนาจให้ อปท. จัดทำแทนได้ และกลุ่มที่เป็นของรัฐอย่างแท้จริง นอกจากนั้น

ควรปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของ อบจ. ในการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่นำข้อมูลการพัฒนาของ อบต. ภายในจังหวัดให้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัด

2.2.2 ควรจัดระบบให้หน่วยราชการเป็น “พี่เลี้ยง” แก่ อบต. ใน 2 ด้าน คือ

1) ด้านการบริหารและจัดทำภารกิจของ อบต. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบบริหารภายในอบต. และสมรรถนะของการทำงานในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

2) ด้านผู้กำกับดูแล โดยเน้นการกำกับดูแลในเชิงบวก เพื่อมุ่งส่งเสริมสมรรถนะในการจัดทำบริการสาธารณะของ อบต. ซึ่งมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการให้คำแนะนำส่งเสริมการตรวจสอบทางการเงิน และการติดตามประเมินผล

2.2.3 ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการใช้อำนาจบริการสาธารณะของ อบต. โดยจัดให้มีการเร่งรัดส่งเสริม สร้างความเข้าใจในการมีส่วนร่วมระหว่าง อบต. และชุมชนต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรชุมชน หรือองค์กรประชาชนต่างๆ จัดวางระบบกลไกการเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ง่าย สะดวกในการเข้าถึง รวมทั้งมีระบบการสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขระเบียบวิธีการงบประมาณของ อบต. ที่เปิดช่องทางให้เกิดระบบงบประมาณของภาคประชาชน (People Participatory Budgeting) ที่เป็นส่วนหนึ่งภายใต้งบประมาณของ อบต. และเร่งส่งเสริมกลไกต่างๆ ที่จะทำให้มีการนำระบบบริหารที่มีธรรมาภิบาลในทุกๆ มิติ มาใช้ในการบริหารของอบต.

2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษี และรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.1 ควรปรับปรุงการจัดสรรรายได้ ให้แก่ อบต. จากภาษีจัดสรร โดยต้องคำนึงถึงแหล่งกำเนิดหรือแหล่งที่มาของรายได้ภาษีให้มากที่สุด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ของ อบต. รวมทั้งการปรับปรุงด้านการจัดสรรเงินอุดหนุน ต้องมีความยืดหยุ่นให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีรูปแบบสูตรวิธีการจัดสรรที่ชัดเจน นอกจากนั้นรัฐบาลควรเร่งพัฒนาการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ต้องสร้างความเท่าเทียมทางการคลัง เพื่อที่จะช่วยลดช่องว่างของศักยภาพทางการคลังระหว่าง อบต. ด้วยตนเอง และต้องพัฒนาฐานรายได้ทั้งที่เป็นภาษี และไม่ใช่อำนาจใหม่ ๆ ที่มีความเหมาะสมกับขนาดและความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของ อบต. แต่ละรูปแบบมากขึ้น

การปรับระดับรายได้ในกรณีของ อบจ. นั้น ควรใช้เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลอุดหนุน อบจ.เป็นตัวปรับ โดยไม่ใช่ภาษีเป็นตัวช่วยปรับ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะว่า ภาษีทุกชนิดที่เป็นอำนาจของ อบจ. และ อบจ.จัดเก็บเอง ย่อมตกเป็นรายได้ของ อบจ.ที่เก็บ และเนื่องจาก อบจ. ไม่มีภาษีที่ฐานร่วมกับรัฐบาลจึงไม่อาจใช้ภาษีฐานร่วมมาเป็นตัวช่วยปรับได้

สำหรับภาษีการโอนที่ดิน และภาษีรถยนต์ประจำปี ในขณะที่ยังมิได้ออนการจดทะเบียนไปให้ อบจ. กรมที่ดิน และกรมขนส่งเป็นผู้เก็บภาษีแทนให้ท้องถิ่น ก็ให้กรมที่ดินส่งภาษีการโอนที่ดินให้กับ อบจ. ผู้เป็นเจ้าของท้องที่อันเป็นที่ตั้งของที่ดิน และให้กรมขนส่งส่งภาษีรถยนต์ให้กับ อบจ. ผู้เป็นเจ้าของท้องที่อันเป็นภูมิลำเนาของผู้จดทะเบียนรถได้

ในกรณีของท้องถิ่นระดับล่าง การปรับระดับรายได้ให้ใช้ภาษีที่ใช้ฐานร่วมและเงินอุดหนุนเป็นตัวปรับภาษี สรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีที่ท้องถิ่นใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล และฝากรัฐบาลจัดเก็บ ภาวะภาษีตกแก่ท้องถิ่นใดกำหนดได้ยาก ขาดความชัดเจน ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกันนี้ จึงควรใช้เป็นภาษีที่เราใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเท่าเทียมกันในเชิงรายได้ ของ อบต. ต่างๆ ได้

การจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วม ให้แก่ อบต.แต่ละแห่ง ภาษีที่ใช้ฐานร่วม ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษี สรรพสามิต ภาษีสุรา และภาษียาสูบ เป็นภาษีที่เก็บที่โรงงาน โรงงานที่ผลิตสินค้าที่ต้องการภาษีเหล่านี้มีไม่มากแห่ง และไม่มีในทุก อบต. แต่เมื่อผลิตแล้วส่งสินค้าไปขายในขอบเขตทั่วประเทศ และโดยที่ภาษีนี้นี้เป็นภาษีทางอ้อม ผู้เสียภาษีผลกภาระภาษีได้ ภาษีจึงกระจายตัวไปทั่วประเทศ ยากที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่าตกอยู่ใน อบต.ใดเท่าใด จึงควรให้จัดสรรภาษีทั้ง 3 ชนิดนี้ให้กับ อบต. และเทศบาลตามเกณฑ์จำนวนประชากรของปีที่มีการเริ่มปีงบประมาณนั้น การกำหนดให้ใช้เกณฑ์จำนวนประชากรจะช่วยในเรื่องการกระจายรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ภาษีธุรกิจเฉพาะ ควรจัดสรรให้ อบต. และเทศบาลตามเกณฑ์จำนวนประชากร ด้วยเหตุผลเดียวกับกรณีของภาษีสรรพสามิต

ภาษีมูลค่าเพิ่ม มีแหล่งที่มาของรายได้จาก 3 ส่วน ส่วนแรกเก็บจากสินค้านำเข้า ซึ่งกรมศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บแทนกรมสรรพากร ส่วนที่สองเก็บจากสินค้าสรรพสามิต ซึ่งกรมสรรพสามิตจัดเก็บแทนกรมสรรพากร และแหล่งที่สามเก็บจากการประกอบการทั่วไปภายในประเทศ โดยกรมสรรพากรควร ให้จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตจัดเก็บ ให้แก่เทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์จำนวนประชากรส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บให้จัดสรร ดังนี้

- 1) ให้จัดแบ่งแยกออกเป็นจังหวัดตามแหล่งที่จัดเก็บ
- 2) จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มของเทศบาล และอบต. ในจังหวัดตามสัดส่วนของ

ประชากร

การจัดสรรโดยใช้สองเกณฑ์ดังกล่าว จะได้ผลดีในการกระจายรายได้ระหว่าง อบต. และจะได้สะท้อนถึงขีดความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละท้องถิ่นด้วย

2.3.2 ความมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาท้องถิ่นมีรายได้โดยรวมน้อย และมีขนาดโดยรวมเล็กอย่างไม่ได้สัดส่วน และปัญหาการพึ่งพาตนเองไม่ได้ ในเชิงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ปัญหาการกำหนดอำนาจในการจัดเก็บรายได้อย่างไม่เป็นระบบ สมควรจะได้มีการริเริ่มใหม่ทั้งหมดและทำการมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบ

2.3.3 ควรเร่งส่งเสริมการสร้างประสิทธิภาพเร่งเพิ่มขีดความสามารถ ในการจัดเก็บรายได้ตามโครงสร้างรายได้ปัจจุบันให้เพิ่มมากขึ้น โดยการนำระบบข้อมูลสารสนเทศมาใช้ สนับสนุนการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพการบริหารการเงินการคลังของเจ้าหน้าที่ อปท. ทั้งวิธีการงบประมาณ การบัญชี และการวิเคราะห์ฐานะการเงิน

การที่ อปท. มีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีต่ำ ไม่ใช่เป็นความผิดของ อปท. เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเพราะว่าสังคมไทยยังไม่เคยสนใจที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บ ภาษีของ อปท. มาเลย ดังนั้น นอกจากจะต้องมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษี ให้แก่ อปท. แล้ว ยังจะต้องช่วยกันยกระดับขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับ อปท. ด้วย

เมื่อได้มอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีไปแล้ว อปท. แต่ละแห่งจะมีรายได้ของตนเองจากภาษีอากรที่ตนจัดเก็บ แต่เนื่องจาก ขีดความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันมาก แม้จะมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเท่ากัน และมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีสูงสุดแล้ว ก็จะมี อปท. อีกเป็นจำนวนมากที่มีรายได้น้อยมากไม่พอกับการใช้จ่ายตามภารกิจ ในขณะที่เดียวกันก็จะมีบาง อปท. ที่มีรายได้มากมาเหลือสิ้นเกินความจำเป็นในการใช้จ่าย ทั้งนี้เป็นเพราะการกระจายตัวของทรัพย์สิน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในลักษณะที่เหลื่อมล้ำกันมาก จึงทำให้ความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันมาก

2.3.4 ควรออกกฎหมาย พรบ. รายได้ อปท. โดยยกเลิกข้อบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของ อปท. ตามกฎหมายต่างๆ ทั้งหมด เนื่องจากการกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษี และรายได้ของอปท.ตามที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบันไม่เป็นระบบ สับสน และไร้หลักการ แล้วเขียนใหม่โดยรวมกันไว้อย่างเป็นระบบใน พรบ. รายได้ อปท. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับ อปท. โดยให้กำหนดหลักการ เหตุผล ขอบเขตอำนาจของภาษี ให้เป็น พรบ. แม่บทที่มอบอำนาจเรื่องภาษี สำหรับรายละเอียดการปฏิบัติในแต่ละภาษี ให้ออกเป็นกฎหมายเฉพาะของภาษีนั่นๆ ทำนองเดียวกับที่มีอยู่แล้ว สำหรับภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เป็นต้น สำหรับภาษีที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดในเรื่องรายละเอียดต่างๆ ของภาษีนั่นๆ เช่นภาษีการพักโรงแรมของ อบจ. เป็นต้น ก็ต้องออกเป็น พรบ. เฉพาะขึ้นมา

2.3.5 ให้ยกเลิกการจัดสรรภาษีแบบแบ่งที่ละชิ้น (piece-meal approach) และให้ใช้วิธีการแบ่งโดยรวม (Totality Approach) แทน หลักการของการแบ่งโดยรวมคือ แทนที่จะดูว่า อปท. แต่ละแห่งได้รับส่วนแบ่งภาษีแต่ละภาษีโดยยุติธรรมหรือไม่ ให้ดูที่ส่วนแบ่งรายได้โดยรวมของ อปท. แต่ละแห่งว่า อปท. แต่ละแห่ง ได้รับส่วนแบ่งรายได้ที่เหมาะสม หรือไม่ โดยวิธีนี้จะไม่ต้องนำเอาภาษีทุกภาษีมาแบ่งให้ทุก อปท. หลักทั่วไปมีอยู่ว่าภาษีที่เป็นอำนาจของ อปท. ใด ก็ให้เป็นรายได้ของ อปท. นั้น นอกจากนี้ในกรณีของภาษีฐานร่วม ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บแทน และไม่อาจกำหนดได้ชัดเจนว่าเป็นภาษีของ อปท. ใด เมื่อได้แบ่งภาษีไปตามหลัก เกณฑ์ดังกล่าวแล้ว หากยังมีความเหลื่อมล้ำที่อยากแก้ก็ให้ใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการปรับแก้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้

2.3.6 ควรปรับปรุงภาษีการรับมรดก ภาษีมรดกเป็นภาษีที่ขาดหายไปจากระบบภาษีอากรของประเทศไทย ประเทศไทยมีภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ ฐานการขายสินค้าและบริการ ฐานการนำเข้าและส่งออก และฐานทรัพย์สินแล้ว แต่เรายังขาดภาษีที่เก็บจากฐานมรดกอยู่ จึงควรให้จัดเก็บภาษีการรับมรดกโดยให้เป็นอำนาจของ อบจ. ทั้งนี้เพราะว่า อบจ. จะเป็นผู้รับภารกิจในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ และในการจัดเก็บภาษีการ โนที่ดินอยู่แล้ว นอกจากนี้ อำนาจรัฐของ อบจ. จะมีความเข้มแข็งกว่าเมื่อเทียบกับเทศบาลและ อบต.

ภาษีการรับมรดกไม่ใช่ภาษีกองมรดกคือ เป็นภาษีที่เก็บจากผู้รับมรดกเมื่อมีการรับมรดก ไม่ใช่เก็บจากผู้ตายเมื่อมีการตาย ภาษีนี้อาจไม่ใช่ภาษีแห่งความโศกเศร้าอย่างที่เกรงกันว่า จะเก็บไม่ได้ โดยให้เก็บเฉพาะจากทรัพย์มรดกที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน เช่น รถยนต์ เรือ รวมทั้งทรัพย์สินทางการเงิน เช่นเงินฝากธนาคาร ใบหุ้น พันธบัตรและหุ้นกู้ เป็นต้น

อัตราภาษีจะกำหนดให้เป็นอัตราต่ำมากๆ ในเบื้องต้น เช่น 5-10% ตามที่ อบจ. แต่ละแห่งประกาศใช้ การจัดเก็บภาษีให้ใช้หลักทำนองเดียวกับการหักภาษี ณ ที่จ่าย กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นทรัพย์มรดกเป็นอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนให้เจ้าหน้าที่ทะเบียน มีหน้าที่จัดเก็บภาษี ณ สถานที่จดทะเบียนการรับมรดกในวันที่มีการจดทะเบียนนั้น สำหรับทรัพย์สินทางการเงินให้ธนาคารหรือนายทะเบียนหลักทรัพย์เป็นผู้เก็บ ภาษี ณ สถานที่จดทะเบียนการ โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์นั้นเป็นมรดก ณ วันที่มีการจดทะเบียนนั้น รายได้จากภาษีการรับมรดกนี้สำหรับทรัพย์มรดกที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ให้ตกเป็นของ อบจ. ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ สำหรับสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน และสำหรับทรัพย์สินทางการเงินให้ตกเป็นรายได้ของ อบจ. ที่เป็นภูมิลำเนาของผู้ได้รับมรดก

2.3.7 ควรพัฒนามาตรการดำเนินการทางการเงินการคลังที่สำคัญ ดังนี้

- 1) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น
- 2) พัฒนาฐานข้อมูล และบุคลากรในการบริหารระบบสารสนเทศด้านการเงินการคลัง
- 3) นำระบบแผนที่ภาษีที่ทันสมัย และพัฒนาระบบ GIS ร่วมกับการนำภาพถ่ายดาวเทียมมาใช้ประโยชน์ในการจําแนกการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน และที่ดินในพื้นที่ท้องถิ่น
- 4) ปรับปรุงวิธีการงบประมาณของ อปท.ให้ทันสมัย และสอดคล้องกับระบบงบประมาณของรัฐบาล โดยนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Results Based Budgeting) มาใช้แทนระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- 5) พัฒนาระบบตัวชี้วัดแสดงผลการดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผลการทำงานที่ของ อปท. อย่างต่อเนื่องที่อาศัยมาตรฐานการทำงานที่กำหนด





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- จิตติ ดิงศภัทย์ (2518) *คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา* กรุงเทพมหานคร แสงทองการพิมพ์
- ชำนาญ ยูวบูรณ์ (2503) *การรวมอำนาจ และกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย*
พระนคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
- ชัยอนันต์ สมุทวานิช (2537) *งบประมาณจังหวัด* กรุงเทพมหานคร มาสเตอร์เพรส
- ชเนศวร์ เจริญเมือง (2537) “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” ใน สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์
ไพจิตร (บรรณาธิการ) *การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย*
กรุงเทพมหานคร 179 การพิมพ์
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537) *กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
นิติธรรม
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537) “การกระจายอำนาจการปกครองกับการปกครองตนเองของ
ประชาชน” ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการกระจายอำนาจกับการพัฒนาการ
ปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต* วันจันทร์ ที่ 22 สิงหาคม 2537 มปป.
- ประเวศ วะสี (2537) *การพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางการเมือง* กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน
- ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (2536) “การกระจายอำนาจ : ภารกิจที่จะต้องทำถ้าจะพัฒนา
ประชาธิปไตยให้ยั่งยืน” *หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน* 11 พฤศจิกายน 2536
- ปรัชญา เวสารัชช์ (2537) “แนวโน้มการกระจายอำนาจของรัฐ” *เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง
การกระจายอำนาจกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต* วันจันทร์ ที่ 22
สิงหาคม 2537 มปป.
- พรชัย รัชมีแพทย์ (2503) *การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร : ศักยภาพ
สัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ราชบัณฑิตยสถาน *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542* กรุงเทพมหานคร นานมีบุ๊คส์
พับลิเคชันส์ พิมพ์ครั้งที่ 1
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ (2537, 14 ธันวาคม 2537) “หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลัก
กระจายอำนาจ” บทความประกอบการประชุมทางวิชาการทางนิติศาสตร์ไทย-ฝรั่งเศส
ครั้งที่ 2 เรื่อง การกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่น 15-16 ธันวาคม 2537
ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้จัดการรายวัน

- วิญญู เครื่องงาม (2545) “กฎหมายกับสภาพบังคับ” ใน สาขาวิชานิติศาสตร์ *กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 14
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ รศ.ดร. (2549) *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2
- สิริพรหม ชำนาญยา (2549) *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบล* วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2537) “จุดหมายของการกระจายอำนาจ” ใน “คอลัมน์เดินดินเปล่า” *หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน* 7 กุมภาพันธ์ 2537
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) (2537) *การกระจายอำนาจอย่างไร สร้างประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร 179 การพิมพ์
- อภิชัย พันธเสน (2535) *วิธีพัฒนาชนบทจากชุมชนอนาธิปไตยสู่สังคมอุตสาหกรรม* กรุงเทพมหานคร สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ราชกิจจานุเบกษา
- “พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ.2476” (2476, 20 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 473
- “พระราชบัญญัติยศทหาร พ.ศ.2479” (2479, 8 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 531
- “พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483”(2483, 30 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 968
- “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496” (2496, 17 กุมภาพันธ์)ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14
- “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505” (2505, 31 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอน 29 พิเศษ
- “พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2523” (2523, 1 กุมภาพันธ์) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอน 1 พิเศษ
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528” (2528, 31สิงหาคม)ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 115 ฉบับพิเศษ
- “พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528” (2528, 19 กันยายน)ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอน 1 พิเศษ “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล” (2537, 2 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” (2540, 11 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับ กฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก

- “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540” (2540, 31 ตุลาคม)ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542” (2542, 17 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542” (2542, 29 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก วันที่ 29 พฤศจิกายน
- “ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543” (2544, 17 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง
- “ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545” (2548, 13 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนพิเศษ 23 ง
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549” (2550, 8 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550” (2550, 24 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 47 ก
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550” (2550, 7 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 64 ก
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550” (2550, 7 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 64 ก
- “พระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน พ.ศ.2550” (2551, 11 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอน 7 ก
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” (2551, 25 มกราคม)ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอน 22 ก
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552” (2552, 6 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอน 84 ก

กฎหมายคืออะไร(2554) <http://eportfolio.hu.ac.th/president/images/stories/Doc/nung.doc>

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (2554)

http://www.bp-smakom.org/BP_School/Social/Law1/Law-

ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ (2554) ประชาธิปไตยต้องควบคู่กับวินัย และการบังคับใช้กฎหมายที่มี

ประสิทธิภาพ. <http://www.naewna.com/news.asp?ID=222269>

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (2554) ปัญหาว่าด้วยการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

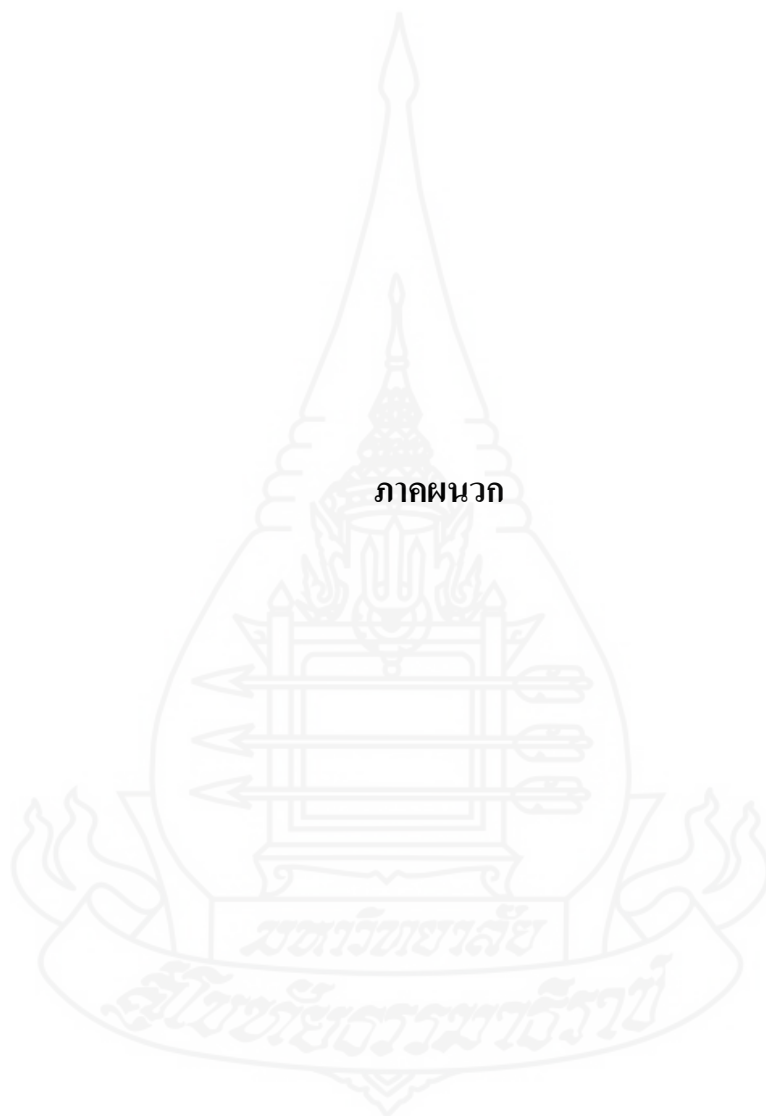
<http://www.oknation.net/blog/>

David M. Walker. (1980) *The Oxford Companion to Law*. Oxford : Clarendon Press.

Geoffey Sawer. (1965) *Law in Society*. Oxford : The Clarendon Press.



ภาคผนวก



1. แนวคำถามสัมภาษณ์เจาะลึก

ท่านมีความคิดเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ผ่านมานั้น หน่วยงานของท่านประสบปัญหาอย่างไรบ้าง และมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร ตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

- 1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ
- 1.2 ปัญหาการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.3 ปัญหาเกี่ยวกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.4 ปัญหาอื่นๆ

2. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

- 2.1 นางจำปา นิลวงศ์ ปลัดเทศบาลตำบลบึงเค็งตา เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554
- 2.2 นายชาติ รัศมี ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาแห่งประเทศไทย จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554
- 2.3 นายชุมสาย เทพธิป ผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2554
- 2.5 นายชรัตน์ ชนะภัย ปลัดเทศบาลตำบลสุคีริน เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2554
- 2.6 นางเดือนจิตต์ ไพจิตร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผดุงมาตร เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2554
- 2.6 นายธนิต สุวรรณโณ ทางหลวงชนบทจังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2554
- 2.7 นายธนวิวัฒน์ ผิวเหลือง ปลัดเทศบาลตำบลรือเสาะ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554
- 2.8 นางสาวนนท์ภัส ชูสอน ปลัดอำเภอเบตง จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2554
- 2.9 นายนพพล ถ้ำเจริญ ปลัดเทศบาลเมืองสุโขทัย เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554
- 2.10 นายนิรันดร์ ทองคุปต์ นักส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นชำนาญการ สำนักงานท้องถิ่น จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2554
- 2.11 นายบุญณรงค์ กวีพันธ์ ปลัดเทศบาลเมืองนราธิวาส เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2554
- 2.12 นายประสิทธิ์ คาบเงิน รองปลัดเทศบาลตำบลปะลู่ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554
- 2.13 นายเพียรชัย เสวตโสธร ปลัดเทศบาลตำบลเวียง เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2554
- 2.14 นายภักดี วรรณพุกภัย ปลัดเทศบาลตำบลตันไทร เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2554

2.15 นายภูริพัฒน์ จรัสสาธรววัฒน์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมโพธิ์
อ.ยะหริ่ง จ.ปัตตานี เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2554

2.16 นายสมชาติ ฤทธิธรรม ปลัดเทศบาลเมืองตากใบ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2554

2.17 นางศิริลักษณ์ สุทธิพงษ์ศรี ศึกษาานิเทศน์ชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาประถมศึกษายะลา เขต 2 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2554

2.18 นายอนุชิต ตระกูลมุกดา โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 16
สิงหาคม 2554



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายเดชรัฐ สิมศิริ
ประวัติการศึกษา	- ศ.ศ.บ. (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2520 - พบ.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2526 - น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2537
ตำแหน่ง	รองผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	ศาลากลางจังหวัดนราธิวาส
รางวัลเกียรติประวัติที่ได้รับ	- รางวัลปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลดีเด่น ของกรมการปกครอง ปี 2528 - คะแนนรวมที่ 1 และรางวัลผู้มีผลงานวิชาการยอดเยี่ยม หลักสูตรนายอำเภอ รุ่นที่ 34 ปี 2536 - รางวัลพระราชทานข้าราชการที่มีผลงานดีเด่น ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2543 สาขาการบริหารนโยบาย จากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี - รางวัลนายอำเภอของประชาชน ปี 2544 ระดับจังหวัด (นราธิวาส) - รางวัลนายอำเภอของประชาชน ปี 2545 ระดับจังหวัด (นราธิวาส) และรองชนะเลิศระดับภาคใต้ - เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ชั้น BSK. จากรัฐก้านตัน ประเทศมาเลเซีย ปี 2545 - เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ชั้นประถมาภรณ์ช้างเผือก พระราชทาน ปี 2551