



## แนวคิดและเครื่องมือการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนวยการ บัญญัตินโมตรี\*

สุพิศรา ยอดสุรางค์\*\*

อาทิตยา พิพัฒน์พงศ์อำไพ\*\*\*

(วันรับบทความ: 12 เมษายน 2562/ วันแก้ไขบทความ: 2 ธันวาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 11 ธันวาคม 2562)

### บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการสังเคราะห์แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับ พ.ศ. 2543 และฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจ ๓ ดังกล่าว มีสาระสำคัญประกอบด้วย (1) ภาพรวมของแผนการกระจายอำนาจ (2) กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ (3) ขอบเขตแนวทางและวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจ สาระสำคัญทั้งสามองค์ประกอบดังกล่าว รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ การดำเนินการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในกรอบของกฎหมาย และประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนบทความนี้มีความมุ่งหวังเพื่อให้ผู้สนใจ และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นได้เห็นถึงภาพรวม, กรอบแนวคิด, ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศ

**คำสำคัญ:** การกระจายอำนาจทางการเมือง/ การกระจายอำนาจ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

\* รองผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

\*\* นักวิชาการศึกษา วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

\*\*\* ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์



## Concepts and Tools for Decentralization of the State to Local Governments: A Case Study the Planned Decentralization to Local Governments

Amnuay Boonratmaitree<sup>\*</sup>

Suphattra Yodsurang<sup>\*\*</sup>

Arhittiya Pipatpongumpai<sup>\*\*\*</sup>

*(Received Date: April 12, 2019, Revised Date: December 2, 2019, Accepted Date: December 11, 2019)*

### Abstract

This article is a synthesis of the decentralization plan for Local Government Organizations, B.E. 2543 and B.E. 2550. It's important equipment in decentralizing the state to Local Government Organizations, which has important content consisting of (1) overview of decentralization plan; (2) decentralization framework; (3) scope, approach and decentralization objectives. The essence of these three elements mentioned, the state are aimed to decentralization the state decentralize to the Local Government Organizations is smooth and effective. Local government Organizations are independent within the framework of the law. People can benefit from public services. The operations of the Local Government Organizations are transparent and people are participating in the administration of the Local Government Organizations. The author of this article aims to give every interested person and scholars in local administration have seen the overview, conceptual framework, scope and purpose of decentralization of local government in the country.

**Keywords:** Political Decentralization/ Decentralization/ Local Government Organizations

---

<sup>\*</sup> Deputy Director of College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

<sup>\*\*</sup> Academic Service Officer, College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology

<sup>\*\*\*</sup> Assistant Director of College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

E-Mail: bluesky28@gmail.com



## บทนำ

ลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐมีหลายแนวคิด เช่น การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดที่รัฐมีความจำเป็นต้องกระจายอำนาจ (Decentralization by default) การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดการแบ่งอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งในปัจจุบันรัฐดำเนินการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายแนวคิดและหลากหลายมิติ เช่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจด้านการคลังท้องถิ่น การกระจายอำนาจการบริการสาธารณะ การถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น กลไกและรูปแบบการกระจายอำนาจในมิติต่าง ๆ เหล่านี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ นโยบายของคณะรัฐมนตรี กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และนโยบายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบาย แผนงาน เช่น นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะรัฐมนตรี การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรการของนโยบายและกฎหมายดั่งที่กล่าวแล้ว ล้วนแต่เป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว เห็นว่ากรอบและเครื่องมือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ ประกอบขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และประชาสังคม (Civil Society) ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะและประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้โดยง่าย (อำนวยการ บัญชรต้นไมตรี วัฒนา นนทชิต และธนภฤช งามมีศรี, 2559, น.111-127; Asher, M.G., 2001, pp.100-101)

นอกจากนี้แล้วรัฐยังได้ตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือและกลไก ซึ่งส่งผลต่อการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552

บทความนี้เป็นการนำเสนอภาพรวมของเครื่องมือและนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปรากฏอยู่ในรูปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งครอบคลุมถึงกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบเขตและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้



## 1. ภาพรวมของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เป็นประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2543 ตามพระราชกฤษฎีกาเบญจกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม 2544 (ราชกิจจานุเบกษา, 2544, น. 23) แผนการกระจายอำนาจฉบับนี้เปรียบเสมือนแผนแม่บทที่รัฐถือเป็นแนวทางดำเนินงานกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวิสัยทัศน์ในช่วง 4 ปี แรก คือ (1) ปี พ.ศ. 2544-2547 เป็นช่วงเวลาแห่งการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ส่วนในช่วงที่ 2 คือ (2) ปี พ.ศ. 2548-2553 เป็นช่วงของการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และ (3) ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นได้

1.2 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2551 ตามพระราชกฤษฎีกาเบญจกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, น.1-2) แผนฯ ฉบับนี้จัดทำขึ้นเนื่องจากหลายภาคส่วนเห็นว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการเนื่องมาจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่น ขาดการประสานสัมพันธ์กันในกลไกและกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ และมีความเป็นเอกภาพของหน่วยงาน และเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น เกิดการผลักดันให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

## 2. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ได้วางหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารองค์กร การบริหารการเงิน



และการคลังท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น รัฐบาลจึงกำหนดกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### 2.1 กรอบแนวคิดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

กรอบแนวคิดนี้รัฐต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การคลัง การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทาง การเมืองการปกครอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพ และความมั่นคงของชาติของ ประเทศ

#### 2.2 กรอบแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดนี้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและ ตัดสินใจในกิจการของตนเองให้มากขึ้น ปรับลดบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐจะกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น

#### 2.3 กรอบแนวคิดประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดนี้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน มีความโปร่งใส มี ประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม ชุมชน มีส่วน ร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น.25-26; ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และคณะ, 2556, น. XV)

### 3. ขอบเขตแนวทางและวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และพ.ศ. 2551 กำหนด ขอบเขตแนวทางและวัตถุประสงค์ ไว้เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการกระจายอำนาจ คือ รัฐจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการ อำนาจด้านการคลังท้องถิ่น การสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องปรับบทบาท ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ การสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผล

จากกรอบแนวคิด ขอบเขต แนวทาง และวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2551 สามารถกำหนดเป็นหลักการและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้ ดังนี้ (แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543, แผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 )



### 3.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มีหลักการที่สำคัญดังนี้

3.1.1 ถ่ายโอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิพาทพิพาทพหุภาคี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

3.1.2 การถ่ายโอนภารกิจ ให้พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก

3.1.3 ให้คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ถ้าเกิดผลต่อประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งให้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมกันดำเนินการ หรืออาจถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

3.1.4 บริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายจังหวัด ให้หน่วยงานของรัฐรับไปดำเนินการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดตกลงดำเนินงานร่วมกันได้ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ความเห็นชอบ

3.1.5 การถ่ายโอนภารกิจให้พิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาจากรายได้ บุคลากร ประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพในการบริหาร

3.1.6 ให้คำนึงถึงความคุ้มค่าและประหยัดจากขนาดการลงทุน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทได้ตามลำพัง สามารถจัดตั้งเป็นสหกรณ์ขึ้นได้

3.1.7 การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงประชาชน เพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงความต้องการ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.8 ยึดหลักการและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### 3.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการและแนวทางสำคัญที่รัฐจะดำเนินการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.2.1 การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐศึกษาโครงสร้างรายได้ วิเคราะห์รายจ่าย รายได้ วิเคราะห์ดุลการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น

3.2.2 การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

รัฐต้องให้ความสำคัญในเรื่องการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีประเภทใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้ในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว



3.2.3 การปรับปรุงภาชีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐกำหนดวิธีการจัดสรรรายได้ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงภารกิจและความรับผิดชอบ

3.2.4 แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะคำนึงถึงความสมดุลของวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน คือ การลดช่องว่างทางฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน สามารถดำเนินงานตามนโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**3.3 การถ่ายโอนบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**

รัฐกำหนดกรอบแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น คล่องตัว ยืดหยุ่น ภูมิใจใ้บุคลากรไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลต้องยึดหลักคุณธรรม สร้างหลักประกันความก้าวหน้า ให้ความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ทันสมัยเพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยยึดหลักความคุ้มค่า และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระยะแรกที่มีการถ่ายโอนบุคลากรรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณด้านบุคลากร

**3.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม การตรวจสอบติดตามประเมินผล**

รัฐต้องพัฒนาระบบตรวจสอบและระบบติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ ประชาชนและภาคประชาสังคมสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมทั้งการสร้างกระบวนการ ส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนและภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจและรับรู้ถึงสิทธิของตนเองตามกฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การจัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชน

**3.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้



### 3.5.1 การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องดำเนินการให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุน ให้คำแนะนำ ทางวิชาการ แนวทางการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม ในลักษณะการบูรณาการ และเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนงบประมาณ ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำโครงการต่าง ๆ ตามภารกิจการถ่ายโอนบริการสาธารณะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

### 3.5.2 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทควรมีอิสระที่จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กร โดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอน ชีตความสามารถทางการบริหาร การเงินการคลัง และอัตรากำลัง และควรคำนึงถึงต้นทุน ความคุ้มค่า

### 3.5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

จัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านในระดับจังหวัด เพื่อกำหนดนโยบาย และมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ ในเขตจังหวัด จัดสรรทรัพยากร กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน งบประมาณ บัญชี การบริหารงานบุคคล การติดตาม

ตรวจสอบ และระบบข้อมูล

ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในลักษณะขององค์กรรวม เพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการพัฒนาและให้เกิดความประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำยุทธศาสตร์การ พัฒนาในระยะยาว และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการหาต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะ จัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน ระบบงบประมาณต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ พัฒนาระบบบัญชี สามารถรับรู้ที่มาของรายได้ การรับรู้รายจ่าย ภาระหนี้สิน ฐานะทางการคลัง และสามารถวัดผลผลิต ผลลัพธ์ของการให้บริการสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

## 3.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่นการโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้ เงินอุดหนุน หากมีกฎหมายอื่นที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ รัฐจะต้องแก้ไขอย่างรวดเร็ว หรือหากมีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่



เพื่อให้สอดคล้องกับการรับการถ่ายโอนภารกิจหรือวัตถุประสงค์แห่งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐก็ต้องดำเนินการ โดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

รัฐต้องจัดให้มีกลไกในการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ ควรประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง ให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ให้มีกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานที่รวดเร็ว ให้มีการศึกษา พัฒนา ปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ และแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการส่วนกลางกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สามารถยืดหยุ่นได้ตามความเป็นจริง สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการให้บริการ โดยรัฐหรือองค์กรกลางทำการประเมินร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งการให้มีมาตรการลงโทษทางสังคมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานโดยขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน

## สรุป

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีกรอบแนวคิดหลักสามแนวทาง คือ (1) กรอบแนวคิดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ (2) กรอบแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (3) กรอบแนวคิดประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสามแนวคิดนี้ เป็นเสมือนเครื่องมือในการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ แต่ต้องอยู่ในการกำกับมาตรฐาน การตรวจสอบของรัฐ และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามรัฐควรมีการประเมินว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดดังกล่าวที่ผ่านมาได้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งปรัชญาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร และประชาชนได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร และรัฐควรพิจารณาหาแนวคิดและเครื่องมือกลไกการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นต่อไป



### บรรณานุกรม

- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543. (2543). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 18 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม 2544.*
- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551.*
- ราชกิจจานุเบกษา. (2544). *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม 2544.* 23. \_\_\_\_\_ . (2551). *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551.* 1-2.
- ศุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวิสุ ติเรก ปัทมสิริวัฒน์, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ลิลี โกศิทยานนท์ ทควณ ชูเพ็ญ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหาร กิจการสาธารณะแนวใหม่. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ: มปท. สถาบันพระปกเกล้า. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส.*
- อำนวยการ บัญญัตินโมตรี วัฒนา นนทชิต และธนภุช งามมีศรี. (2559). *กระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารท้องถิ่น. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 14(2), (กรกฎาคม-ตุลาคม), 111-127.*
- Asher, M.G. (2001). *Globalization and fiscal policy: Rational for reform in Southeast Asia.* In M.G. Asher, D. Newman, & T.P. Snyder (Eds.), *Public Policy in Asia: Implication for Business and Government Westport.* New Zealand: Quorum Book. 100-101