

# จับกระแสการกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย: ประมวลเนื้อหาจากการประชุมทางวิชาการ

วีระศักดิ์ เครือเทพ

ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
E-mail : weerasak.k@hotmail.com

สังคมไทยทุกวันนี้เปิดพื้นที่ให้กับประชาชนในท้องถิ่น ในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก เสียงและความต้องการของพวกเขาไม่ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจตัดสินใจมากนัก ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโอกาสและทรัพยากรระหว่างคน "เมืองหลวง" กับคนใน "ชุมชนท้องถิ่น" จึงสะสมมาเป็นเวลานาน และพอกพูนขึ้นตลอดเวลา การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเพียงแค่ทางเลือกในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นหนทางที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศไทยให้เติบโตก้าวหน้าต่อไปได้อย่างยั่งยืน และเป็นธรรมชาติ อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ แต่ว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นกลับไม่คืบหน้าเท่าที่ควร การบริหารงานท้องถิ่นประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการ ทั้งที่เกิดจากปัจจัยภายในและจากปัจจัยภายนอก ในด้านหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อม ไม่สนใจ หรือละเลยที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการบริหาร และในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในอีกด้านหนึ่ง ส่วนราชการ องค์กรต่างๆ ทุกระดับ และระบบปฏิบัติการด้านต่างๆ ไม่ส่งเสริมหรือไม่สนับสนุน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Center for Local Innovations and Governance: CLIG) จึงจัดการประชุมทางวิชาการเรื่อง "การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย" ขึ้นในวันพุธที่ 18 สิงหาคม 2553<sup>1</sup> เพื่อเป็นเวทีกลางสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อช่วยกันผลักดันให้การกระจายอำนาจก้าวเดินไปข้างหน้าได้อย่างต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุดคือการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะพำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลก็ตาม

การประชุมทางวิชาการที่จัดขึ้นในครั้งนี้จึงเป็นความพยายามประการหนึ่งที่จะช่วยจุดประกายความหวังให้กับประชาชนคนไทย เป็นประกายความหวังที่จะนำไปสู่การเปิดพื้นที่ทางการเมืองและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรให้กับประชาชนระดับฐานราก ได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดเส้นทางชีวิตของพวกเขาโดยตรง โดยที่การประชุมในช่วงเช้าเป็นการแสดงปาฐกถาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมือง การปกครอง ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม จำนวน 5 ท่าน ส่วนการประชุมในภาคบ่ายเป็นการประชุมกลุ่มย่อยในประเด็นต่างๆ อันได้แก่ การทบทวนบทบาทภารกิจขององค์กรปกครองส่วน

<sup>1</sup> อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) เป็นต้น

<sup>2</sup> การประชุมดังกล่าวจัดขึ้นในวันพุธที่ 18 สิงหาคม 2553 ระหว่างเวลา 09.00-16.00 น. เนื่องจากสัปดาห์นั้นสถาบันพัฒนาคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้อง 212 อาคารมหิตลาธิเบศร และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยในการประชุมดังกล่าวมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธานในพิธีเปิดการประชุมและแสดงปาฐกถาพิเศษเรื่อง "เดินทางสู่การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย"

ท้องถิ่น การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการ สาธารณะ การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการเพิ่มขีดความสามารถ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน<sup>3</sup>

ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงต้องการประมวลเนื้อหาหลัก ที่ได้จากการประชุมวิชาการดังกล่าว เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้รับทราบแนวทางหรือมาตรการส่งเสริมการกระจายอำนาจ และร่วมกันขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป เนื้อหา ในบทความนี้แบ่งออกเป็น (1) ประเด็นเนื้อหาหลักในการแสดง ปาฐกถาของนายกรัฐมนตรีและวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 ท่าน (2) ประเด็นเนื้อหาหลักที่มีการนำเสนอและอภิปรายในห้อง ประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 5 ห้อง และ (3) ประมวลถึงมาตรการใน การส่งเสริมการกระจายอำนาจในอนาคต ตามลำดับ

## ประเด็นเนื้อหาหลักที่นำเสนอโดยนายกรัฐมนตรี และวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ

ในภาพรวมนั้น ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 ท่าน มีความเห็นไป ในทิศทางเดียวกันว่าการกระจายอำนาจมีความสำคัญยิ่งต่อ การพัฒนาประเทศ ต่อการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ใน สังคม และต่างมีความเชื่อมั่นในศักยภาพขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและภาคชุมชน ที่จะป็นองค์กรหลักในการทำให้รากฐาน ของสังคมไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น หากกล่าวโดยย่อก็คือ ถ้าเรา ต้องการให้ปัญหาต่างๆ ของประชาชนได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด และมีประสิทธิภาพแล้วนั้น ก็จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ใกล้ชิดกับ ประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหา และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดตัดสินใจและร่วมกัน แก้ไขปัญหาของพวกเขาตนเอง

ในทางกลับกัน การรวมอำนาจมีแต่จะนำไปสู่การเสีย โอกาสในการพัฒนา และเป็นการสร้างปัญหาในระดับประเทศ เพราะเมื่อปัญหาของประชาชนถูกละเลยหรือไม่ได้รับการแก้ไข อย่างตรงจุด เนื่องจากผู้มีอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางอยู่ห่าง

ไกลจากข้อเท็จจริงในพื้นที่ ในที่สุดก็จะนำไปสู่ความขัดแย้งที่ รุนแรงหรือการเคลื่อนไหวชุมนุมเรียกร้องที่ส่วนกลาง ดังนั้น สิ่งสำคัญ ในกระบวนการพัฒนาประเทศคือการให้ความสำคัญ กับวิธีการแก้ไขปัญหา ซึ่งก็คือการเร่งรัดการกระจายอำนาจ เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาท ในการจัดการกับปัญหาของตนเองให้ได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีความ คืบหน้าไปมากในรอบทศวรรษที่ผ่านมา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงฉบับปัจจุบัน และตามบทบัญญัติ ของ พ.ร.บ.กำหนดกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ส่งผลให้สัดส่วน รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รวมของภาครัฐ เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 7 - 8 เป็นร้อยละ 25 หรือคิดเป็น ประมาณร้อยละ 4.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) นั้น แต่โดยข้อเท็จจริง สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นดังกล่าว ยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเทียบกับประเทศ ที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นว่าการผลักดัน ด้านการกระจายอำนาจมีความจำเป็น และควรเร่งการแก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถเดินหน้าไปถึง เป้าหมายที่เคยกำหนดไว้ ประเด็นสำคัญในการผลักดันเรื่อง การกระจายอำนาจที่นำเสนอไว้โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ประกอบไปด้วย 4 ประเด็นหลักได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจจาก ส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพทางการเงินการคลัง ของท้องถิ่น การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานของ ท้องถิ่น และการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นต่างๆ มีรายละเอียดดังนี้

ประเด็นแรกคือ การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไป สู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้บทบาทขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เมื่อครั้งที่มีการจัดทำแผนกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีภารกิจที่จำเป็นจะต้องถ่ายโอน 324 ภารกิจ แต่ปัจจุบันมีภารกิจที่ถ่ายโอนจริงได้ราวร้อยละ 75 เท่านั้น ส่วนภารกิจด้านสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษา สาธารณสุข

<sup>3</sup> ดูรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิและวิทยากรประจำห้องประชุมกลุ่มย่อยได้จากภาคผนวกท้ายบทความ

สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นภารกิจที่มีการถ่ายโอนได้น้อยมาก ซึ่งอาจเป็นเพราะส่วนราชการที่ปฏิบัติภารกิจเหล่านี้ อยู่มีความล้มเหลว ไม่ยินดี หรือไม่ยอมที่จะถ่ายโอน หรืออาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญ หรือไม่ยอมรับการถ่ายโอน

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจต้องดำเนินการอย่างน้อย 2 มาตรการ มาตรการแรกคือการปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการส่วนราชการและส่วนท้องถิ่นให้สามารถคิดถึงวิธีการปฏิบัติงานร่วมกัน อันจะนำไปสู่การถ่ายโอนภารกิจได้อย่างราบรื่น และจำเป็นต้องส่งเสริมให้มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่าภารกิจใดก็ตามที่ต้องใช้เวลาในการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานใดที่เคยทำภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนนั้น จะต้องเป็นที่เล็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจไปอีกกระยะหนึ่งด้วย มาตรการต่อมาคือการรองรับสถานการณ์ของบุคลากรที่จะรับการถ่ายโอนจากส่วนกลางไปเป็นพนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่น ในเรื่องนี้จึงต้องเร่งตรากฎหมายท้องถิ่น (กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎหมายการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต่อไป

**ประเด็นที่สองคือ การพัฒนาศักยภาพในด้านการเงิน การคลังท้องถิ่น** ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ในขณะที่ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองยังมีสัดส่วนที่ต่ำ<sup>4</sup> โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นไทยมีความแตกต่างไปจาก โครงสร้างรายได้ท้องถิ่นในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก ในอนาคต จึงควรมีการผลักดันในเรื่องการเงินการคลังท้องถิ่นอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือการเร่งผลักดันการตรากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งนอกจากจะเป็นกฎหมายที่ช่วยในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมและการกระจายตัวของการถือครองที่ดินแล้ว ยังเป็นการขยายฐานรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ในขณะที่เดียวกัน ยังต้องเร่งการตรากฎหมาย รายได้ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป อีกด้านหนึ่งด้วย

ประการต่อมา ได้แก่การพัฒนาให้ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นเป็นระบบที่มีเสถียรภาพ คาดการณ์ได้และไม่ถูกแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติในระหว่างการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การพัฒนาดังกล่าวจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการจัดบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องเป็นการล่วงหน้า และช่วยลดวัฒนธรรมการเมืองแบบพึ่งพาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองในระดับชาติ อันจะส่งผลดีต่อการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นต่อไป

**ประเด็นต่อมาคือ การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กล่าวคือการทำงาน ของท้องถิ่นจำนวนมากยังไม่สอดคล้องกับหลักคิดเรื่องการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการทำงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมบ่อยครั้งที่เราพบว่าการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัฒนธรรมแบบราชการ คำนึงถึงระบบอุปถัมภ์ ฯลฯ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น ในอนาคต ควรเร่งตรากฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งนอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิของประชาชน ในการบริหารงานของท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการกำหนดถึงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ อีกด้วย

**ประเด็นสุดท้ายคือ การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้างธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น** ในขณะนี้ ยังคงมี ปัญหาความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแล ทั้งในส่วนของรัฐและในส่วน ขององค์กรอิสระ อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องนี้ จึงควรเร่งพัฒนาระบบ การตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง และให้มีมาตรฐานไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ ควรจัดเวทีให้มีการปรึกษาร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงาน ที่กำกับดูแลในประเด็นข้อกฎหมายหรือการตีความกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>4</sup> ดูสัดส่วนรายได้ดังกล่าวได้จาก สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551)

ให้มากขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้ต่อไป

นอกเหนือไปจากประเด็นส่งเสริมการกระจายอำนาจที่นำเสนอโดย พ.ณฯ นายกรัฐมนตรีแล้ว วิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิท่านต่างๆ ยังได้นำเสนอประเด็นในการผลักดันการกระจายอำนาจอีกหลายประการ อาทิ ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างบทบาทภารกิจ และการจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ประเด็นเกี่ยวกับระบบปฏิบัติการที่สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นเกี่ยวกับเป้าหมายสูงสุดของการกระจายอำนาจ และประเด็นเกี่ยวกับการผลักดันและสนับสนุนการกระจายอำนาจจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ

ในด้านแรก **เรื่องการจัดโครงสร้างบทบาทภารกิจ และการจัดแบ่งหน้าที่**นั้น วิทยากรหลายท่าน อาทิ คุณจาดุรงค์ฉายแสง นพ.พลเดช ปิ่นประทีป ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ และคุณทนงศักดิ์ ทวีทอง ได้เสนอให้มีการพิจารณาทบทวนการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาล ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะในการจัดแบ่งภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการจัดบริการได้ นอกจากนี้ อาจมีการผลักดันเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่มีความเจริญหรือมีลักษณะเฉพาะ เช่น ภูเก็ต หรือเมืองขนาดใหญ่อื่นๆ ฯลฯ อาจจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในบางพื้นที่ เช่น ในกรณีพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรืออาจต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงการยุบรวมและ/หรือการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น หรือการสร้างเครือข่ายร่วมมือในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้มีขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในประเด็นต่อมา วิทยากรได้เสนอให้มีการพัฒนาระบบปฏิบัติการและวัฒนธรรมการทำงานที่สนับสนุนการปกครองตนเอง และการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การปรับปรุงระบบ และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปลอดจากการแทรกแซงของนักการเมืองในระดับชาติ การพัฒนากลไกการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากขึ้น โดยหน่วยงานอิสระและโดยภาคประชาสังคม พร้อมกับการกำหนดมาตรฐานด้านการตรวจสอบให้เกิดความชัดเจนทั้งในด้านเทคนิคปฏิบัติการ การเงินการบัญชี และมาตรฐานด้านการให้

บริการสาธารณะ เป็นต้น และที่สำคัญก็คือการดำเนินการให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและ/หรือทัศนคติของประชาชนที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ เช่น การอบรมหรือให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติจากการพึ่งพาและไปสู่การมีทัศนคติแบบ ดูแลและรับผิดชอบปกครองตนเอง และควรปรับปรุงวัฒนธรรมการทำงานของพนักงานท้องถิ่นที่อิงอยู่กับระบบราชการให้มุ่งไปสู่วัฒนธรรมการทำงาน แบบมีอาชีพและมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

มาตรการเชิงปฏิบัติการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง สำหรับการกระจายอำนาจที่วิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิได้นำเสนอไว้คือ การจัดแบ่งงบประมาณท้องถิ่นออกเป็น 2 ส่วนสำหรับการดำเนินการกิจพื้นฐาน และการดำเนินการกิจตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ในส่วนแรกการจัดทำงบประมาณสำหรับภารกิจพื้นฐาน ควรมีการกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (unit cost) เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าประชาชนในทุกพื้นที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในระดับทัดเทียมกัน และหากมีเงินงบประมาณเหลือจากการจัดบริการขั้นพื้นฐานแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการริเริ่มนโยบายหรือนวัตกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นได้ ดังนี้ เป็นต้น

ส่วนที่สำคัญต่อมาก็คือ **การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ในการกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือการมุ่งไปสู่การสร้างความเป็นธรรม และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม** ในเรื่องนี้ นพ.พลเดช ปิ่นประทีป นำเสนอไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเร่งสร้างความเป็นธรรมอย่างน้อยใน 5 มิติที่สำคัญ ได้แก่ ความเป็นธรรมในด้านเศรษฐกิจและอาชีพ ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน และดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ความเป็นธรรมในด้านโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ ความเป็นธรรมในด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน และความเป็นธรรมในด้านอำนาจการต่อรอง โดยเฉพาะของกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคม

นอกจากนี้ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายการกระจายอำนาจคือการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ นำเสนอไว้ว่าควรมีการกำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดบริการเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าเมื่อมีภารกิจใดถ่ายโอนให้กับท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังคงได้รับบริการที่ดีและมีคุณภาพ

เทียบเคียงได้กับบริการสาธารณะที่ส่งมอบให้หรือดำเนินการ โดยราชการส่วนกลาง ดังนี้ เป็นต้น

ในประเด็นที่ผู้ตั้งกล่าวข้างต้น คุณสมพร ใช้บางยาง และคุณทนงศักดิ์ ทวีทอง ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั้ง 3 แห่ง<sup>5</sup> ควรมีบทบาทในเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น และร่วมมือกันศึกษา วิจัย ค้นคว้า และพัฒนา นโยบายและ/หรือมาตรการเพื่อส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในภาพรวม อันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของการปกครองตนเองในชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็ควรมีการพัฒนาขีดความสามารถให้กับองค์กรที่ทำหน้าที่ผลักดันการกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ทั้งในด้านบุคลากร ในด้านข้อมูล และในด้านการขับเคลื่อนเชิงนโยบายการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มขึ้นต่อไป

ในประเด็นสุดท้าย วิทยากรได้ร่วมกันนำเสนอว่า **การกระจายอำนาจจะเดินหน้าต่อไปได้ก็ต่อเมื่อมีแรงสนับสนุนอย่างจริงจังจากฝ่ายการเมืองในระดับชาติ** ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลมิได้ผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร ดังนั้น หากจะผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจต่อไป รัฐบาลและรัฐสภาจะต้องส่งสัญญาณสนับสนุนที่ชัดเจน และติดตามเอาใจใส่ในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง และในขณะเดียวกัน จะต้องมีการปฏิรูปกลไกการเมืองในระดับชาติ ให้เป็นการเมืองที่มุ่งทำงานแข่งขันกันในเชิงนโยบาย และป้องกันมิให้นักการเมืองในระดับชาติมาแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อการเมืองมุ่งทำงานแข่งขันกันในเชิงนโยบายหรือเรื่องสำคัญๆ ในระดับชาติ นักการเมืองเหล่านี้ก็จะไม่มายุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงการทำงานหรือการใช้งบประมาณของท้องถิ่น ดังนี้ เป็นต้น

### ประเด็นเนื้อหาหลักที่มีการอภิปรายในท้องประชุมกลุ่มย่อย

นอกจากการแสดงปาฐกถาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 ท่านแล้ว การประชุมกลุ่มย่อยได้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ บทเรียน และข้อเสนอแนะใน

การผลักดันการกระจายอำนาจและการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในด้านต่างๆ ดังมีเนื้อหาต่อไปนี้

### 1. การทบทวนบทบาทภารกิจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ภูมิภาค และท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่

การออกแบบโครงสร้างภารกิจและการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาล ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง และมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการวางแนวทางการจัดแบ่งภารกิจด้านต่างๆ โดยการตราเป็นกฎหมายมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้พยายามจัดทำประมวลกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ และมีการตรากฎหมายต่างๆ ที่รองรับและสนับสนุนการบริหารงานท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ อาทิ กฎหมายกระจายอำนาจกฎหมายรายได้ท้องถิ่น และกฎหมายการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในห้องย่อยนี้มีประเด็นอภิปรายและข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการจัดแบ่งภารกิจของท้องถิ่นดังนี้

ในเรื่องแรก มักมีคำถามว่า **การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจในปัจจุบันคืบหน้าไปมากน้อยเพียงใด?** วิทยากร (คุณวีระชัย ชมสาคร สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กล่าวว่าจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เรามีแผนการกระจายอำนาจจำนวน 2 ฉบับ ภารกิจจำนวนกว่าสามร้อยภารกิจสามารถถ่ายโอนได้จริงราว 245 ภารกิจหรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 73 ซึ่งผ่านมาแล้วเป็นเวลาร่วมทศวรรษ ก็ยังถือว่าไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ในส่วนของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและการถ่ายโอนบุคลากรก็คืบหน้าไปบ้าง แต่ยังไม่เท่ากับแผนที่กำหนด ในอนาคต จึงจะต้องมี (1) การส่งสัญญาณที่ชัดเจนจากรัฐบาลว่าจะผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจมากหรือน้อยเพียงใด (2) มีการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะรับถ่ายโอนภารกิจและพร้อมที่จะดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนมากขึ้นและมีความยั่งยืนหรือไม่ และ (3) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว ก็จะต้องมีการจัดทำมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ เพื่อเป็นหลักประกัน

<sup>5</sup> สมาคมท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งได้แก่ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ว่าประชาชน จะยังคงได้รับบริการสาธารณะที่ดีมีคุณภาพไม่ด้อยไปกว่าบริการที่เคยจัดให้โดยราชการส่วนกลาง

ในอนาคต วิทยาการ (ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ประสงค์ที่จะเห็นการกระจายอำนาจในภาพใหญ่ คือการทำให้จังหวัดเป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีศักยภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะ จากการศึกษาวิจัยพบว่าในจังหวัดหนึ่งๆ มีราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการกระจายตัวของทรัพยากรและทิศทางแห่งการพัฒนา และส่งผลให้การแก้ไขปัญหาใหญ่ในภาพรวมไม่เกิดขึ้น และ/หรือไม่มีพลังขับเคลื่อนที่มากพอ ในอนาคตอาจจะต้องศึกษาถึงการกำหนดให้จังหวัดเป็นพื้นที่การปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ มีการรวมหน่วยงานราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเข้าด้วยกัน และมีการรวมทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ในเรื่องต่อมา ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางไปสู่การกระจายอำนาจตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต้องอาศัยการผลักดันในเรื่องการเพิ่มบทบาทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มรายได้และอำนาจในการดำเนินการ และการทำให้ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ในเรื่องนี้ วิทยาการ (ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูริย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ได้แจ้งให้ทราบว่าขณะนี้มีการเตรียมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง ได้แก่ แม่สอด แหลงมดบัง และสมุย ซึ่งมีคุณลักษณะพิเศษที่สำคัญได้แก่ (1) ในด้านโครงสร้าง จะมีสภาที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ไม่มีการเลือกตั้ง แต่จะเป็นที่รวมคนเชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการท้องถิ่น (2) จะมีการออกพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจบางเรื่องเป็นการเฉพาะที่แต่เดิมดำเนินการโดยราชการส่วนกลาง อาทิ อำนาจในการจัดการเรื่องคนต่างด้าว การจัดการแหล่งน้ำ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น (3) มีการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ๆ และอาจจัดสรรส่วนแบ่งภาษีอากรเพิ่มขึ้น และ (4) ให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารงานได้สมบูรณ์มากขึ้น และเพิ่มทางเลือกในการดำเนินภารกิจสาธารณะ โดยอาจจัดตั้งองค์กรในกำกับของท้องถิ่น บริษัท สหการ หรือองค์การมหาชนได้

ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น วิทยาการ (ผศ.ดร.ศรีสมภพ จิตรภิมรย์ศรี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์) ให้ข้อมูลว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นทั้งในมิติของการพัฒนา และในมิติของการจัดการปัญหาเฉพาะในพื้นที่ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคง และก่อให้เกิดการบริหารจัดการร่วมกันในเชิงพื้นที่ที่จะมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณี และประวัติศาสตร์มากขึ้นกว่าการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ข้อเสนอรูปแบบการปกครองแบบพิเศษมีหลายแบบ อาทิ (1) การให้อำนาจกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในการบริหารจัดการมากขึ้น ซึ่งอาจมีการจัดตั้งเป็นกระทรวงๆ หนึ่ง แต่รูปแบบนี้มีลักษณะของการจัดตั้งราชการส่วนภูมิภาคไปกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อีกต่อหนึ่ง (2) รูปแบบนครรัฐปัตตานี คือให้มีเขตปกครองพิเศษในชื่อนครรัฐปัตตานีที่มีลักษณะคล้ายกับการปกครองในรูปแบบกรุงเทพมหานคร และ (3) เขตปกครองพิเศษ 3 เขต ได้แก่ เขตปัตตานี เขตยะลา และเขตนราธิวาส และในแต่ละเขตให้มีเทศบาลนครบริหารงานร่วมกัน เป็นต้น

ในอนาคต การเกิดขึ้นของเมืองพิเศษที่จะต้องอาศัยการจัดการเฉพาะในเชิงพื้นที่อาจมีเพิ่มมากขึ้น เช่น เมืองในพื้นที่รอบสนามบินสุวรรณภูมิ กลุ่มเมืองอุตสาหกรรม และการขนส่งเมืองประวัติศาสตร์ หรือเมืองชายแดน (border town) ต่างๆ ซึ่งปัจจุบันเมืองเหล่านี้มีหน่วยงานส่วนกลางเข้าไปรับผิดชอบจัดการอย่างกระจัดกระจายเป็นจำนวนมากจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบเมืองรูปแบบพิเศษเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและภารกิจลงไปในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเฉพาะในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2. การเพิ่มคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การอภิปรายและถอดบทเรียนในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่น ประกอบไปด้วยภารกิจหลักด้านต่างๆ ได้แก่

ประเด็นแรก การพัฒนาคุณภาพการศึกษาท้องถิ่นที่สามารถนำไปสู่การเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดบริการด้านการศึกษาโดยตรงมีเพียง 333 แห่ง หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 4.24 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด

ในประเด็นนี้ วิทยากร (ดร.จินตนา คักดีภู่อ่วม จากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา) ได้ถอดบทเรียนในการส่งเสริมความร่วมมือ การจัดการศึกษาระหว่างภาคประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลเสอเพลอ และสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 6 แห่ง ซึ่งเรียกว่า "เสอเพลอโมเดล" จังหวัดอุดรธานี ซึ่งได้ดำเนินการโดยการจัดประชุมกลุ่มสนทนา (focus group) เพื่อวิเคราะห์ความต้องการและทิศทางการจัดการศึกษาที่จำเป็น จากนั้นจึงเป็นการสร้างรูปแบบและแผนการดำเนินงาน และนำแผนงานไปปฏิบัติ อาทิ การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาเชิงกายภาพและภูมิทัศน์ การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษา เป็นต้น เสอเพลอโมเดลได้ให้บทเรียนในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่สำคัญหลายประการคือ (1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำนโยบายและแผนบูรณาการทางการศึกษา (2) ร่วมกันทำงานเป็นภาคีเครือข่ายกับสถานศึกษาในพื้นที่และภาคส่วนต่างๆ (3) มีกระบวนการสรรหา คัดเลือก และฝึกทักษะบุคลากรด้านการศึกษาที่มีความเป็นวิชาชีพ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมือง และ (4) เน้นการจัดการศึกษาท้องถิ่นที่คำนึงถึงปรัชญาของการศึกษา

ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับชุมชนนั้น ปัญหาสำคัญของชุมชนต่างๆ ได้แก่ปัญหาขยะ ซึ่งมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามสภาพการดำเนินชีวิตของประชาชน จากการประมาณการพบว่าขยะที่เกิดขึ้นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั่วประเทศรวมกันมีปริมาณสูงถึง 17,648.9 ตัน/วัน แต่ทว่า อบต. มีความสามารถในการจัดการขยะที่ต่ำมาก โดยส่วนใหญ่ อบต. จำนวนร้อยละ 96 ใช้วิธีเทกองขยะ โดยที่ไม่มีการฝังกลบแต่อย่างใด นอกจากนี้ อบต. จำนวนมากยังมีศักยภาพที่จำกัดในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การวางผังเมืองที่มุ่งสู่การเป็นชุมชนสีเขียว (green city) เป็นต้น ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญเป็นเพราะการเมืองท้องถิ่นและการเมืองในระดับชาติมาแทรกแซงการบริหารงานท้องถิ่น จึงทำให้ท้องถิ่นไม่มีงบประมาณมากพอที่จะดูแลหรือดำเนินการกิจด้านสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องนี้ วิทยากร (คุณพิริยุตม์ วรรณพฤษ มุลนิจิ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน และ ดร.จำเนียร วรรณชัยพันธ์ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย) จึงได้ร่วมกันถอดบทเรียน

และข้อเสนอแนะในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นที่สำคัญคือการส่งเสริมการคัดแยกขยะในระดับชุมชน ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาพบว่าขยะอินทรีย์มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 66 หากมีการคัดแยกขยะที่ดี ก็จะช่วยลดปริมาณขยะลงได้เป็นอย่างมาก ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกับประชาชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการผลักดันและดำเนินการกันอย่างจริงจัง นอกจากนี้การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีควรดำเนินการในลักษณะภาคีเครือข่าย และส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามาร่วมบริหารจัดการ และควรมีการระดมทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนให้เกิดความยั่งยืน

สำหรับภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในระดับชุมชนนั้น วิทยากร (พล.ต.อ.ดร.ไกรสุข ลินสุข) อธิบายว่ามาตรฐาน และความทั่วถึงในการดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนในประเทศไทยยังด้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้วเป็นอย่างมาก จึงได้เสนอแนะมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพและความทั่วถึงในการให้บริการด้านความปลอดภัยในชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ ประการแรก การสร้างแผนการดำเนินงานร่วมกันในด้านความปลอดภัยระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานีตำรวจ เช่น การจัดให้มีสายตรวจภาคประชาชนทำงานร่วมกับตำรวจ หรือการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในการดูแลทรัพย์สินและความปลอดภัยกันเองในขั้นต้น ฯลฯ ประการต่อมา มุ่งเน้นให้ตำรวจดำเนินการกิจในลักษณะป้องกันมากกว่าการปราบปราม โดยให้ทำงานอิงกับสถิติอาชญากรรมในแต่ละพื้นที่ หากชุมชนใดมีอาชญากรรมในสัดส่วนที่สูงก็ควรให้ตำรวจร่วมกันฝึกกำลังร่วมกับภาคชุมชนในการช่วยการดูแลสอดส่องความผิดปกติด้านต่างๆ ฯลฯ มาตรการเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมคุณภาพในการดูแลรักษาความปลอดภัยในชุมชนผ่านความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับตำรวจมากขึ้น

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีภารกิจหลักในด้านสวัสดิการและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยโจทย์สำคัญคือเราจะสร้างหลักประกันในชีวิตให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างไรที่สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนทางการเงินการคลัง วิทยากร (ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) ได้ยกตัวอย่างเรื่องการสร้างหลักประกันด้านเบี้ยยังชีพหรือบำนาญผู้สูงอายุสำหรับกลุ่มคนที่เป็นแรงงานนอกระบบ มาตรการที่น่าจะมีความยั่งยืนคือการออมภาคบังคับของประชาชน

ในอัตรา 200 - 300 บาทต่อเดือน และรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมออกเงินสมทบในอัตราบาทละ 80 สตางค์ (ร้อยละ 80) โดยอาจร่วมกันออกเงินสมทบฝ่ายละครั้งก็จะส่งผลให้มีเงินจ่ายบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบได้ราว 20 ปี (สมมติให้ประชาชนอายุยืนถึง 80 ปี) และรัฐบาลใช้งบประมาณเพียงปีละประมาณ 3 หมื่นกว่าล้านบาท ดังนี้เป็นต้น

### 3. การเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารงานและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นนั้น วิทยากร (รศ.ดร.อิสระ สุวรรณผล สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ) ให้ความเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก แต่ก็ยังมีช่องว่างในระดับปฏิบัติการอีกมากเช่นกัน อาทิ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรวม 8 พันแห่ง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถเข้าตรวจได้เพียงประมาณ 200 กว่าแห่งต่อปีเท่านั้น ในอนาคต การกระจายอำนาจจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การตรวจสอบ การสร้างความโปร่งใส โดยเฉพาะในระบบบริหารทรัพยากรบุคคล ท้องถิ่นให้มีความเป็นวิชาชีพ และอิงกับระบบคุณธรรมในการแต่งตั้ง โยกย้าย ให้ความดีความชอบ และจะต้องมีการพัฒนาระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานที่ดี อีกทั้งจะต้องเสริมสร้างศักยภาพของสมาชิกวิชาชีพของท้องถิ่นที่จะช่วยให้เกิดการบริหารงาน ตามหลักคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีต่อไปในวงกว้าง

การส่งเสริมวัฒนธรรมและการริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ในปัจจุบัน เป็นการสร้างชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และเป็นการสร้างพลเมืองที่สมบูรณ์ในชุมชนท้องถิ่น วิทยากร (รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ได้นำเสนอว่านวัตกรรมท้องถิ่นในปัจจุบันเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ( อาทิ คลินิกชุมชน 20 บาท ธนาคารความดี ก้าวชีวิตภาพ ฯลฯ) และพบว่าเมื่อมีการริเริ่มมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีจินตนาการ ไม่ต้องรอการสั่งการจากรัฐบาล และท้องถิ่นทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้ และควรส่งเสริมให้เกิดการขยายผลในวงกว้างต่อไป

ประเด็นต่อมา เป็นการอภิปรายเรื่องการสร้างความร่วมมือ การทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและ/หรือการแก้ไขปัญหาสารณะต่างๆ วิทยากร (ผศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) นำเสนอความท้าทายในการร่วมมือทำงาน ระหว่างท้องถิ่นประเด็นหนึ่งคือการร่วมมือดังกล่าวไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังไม่มีความหมายที่กำหนดถึงรายละเอียดต่างๆ ในการสร้างความร่วมมือ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่เคยชินกับวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน ทางออกในเรื่องนี้คือควรมีการผลักดันให้มีกฎหมายที่กำหนดถึงรูปแบบ และแนวปฏิบัติในการสร้างความร่วมมือทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดถึงขอบเขตและการยอมรับในการตัดสินใจร่วมกัน และกำหนดถึงระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงานผ่านกลไกความร่วมมือ ดังนี้เป็นต้น

การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ วิทยากรทั้งสองท่าน (คุณสุริยวรรวิทยานนท์ และคุณจุมพล ริมสาคร สถาบันพัฒนาสยาม) นำเสนอตัวแบบในการพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้จากภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเดิม อบจ.จำนวนมากไม่มีความพร้อมและขาดเครื่องมือในการบริหารจัดการเก็บภาษีน้ำมัน อีกทั้งมีการแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น ทำให้เก็บภาษีไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยงานวิจัยของวิทยากรสะท้อนบทเรียนสำคัญในการพัฒนารายได้ท้องถิ่นคือ ควรมีการพัฒนากฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี มีการออกแบบระบบบริหารจัดการ จัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษี มีการใช้เทคโนโลยีและจัดทำแบบฟอร์มต่างๆ ที่จำเป็น มีการพัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี และมีการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับประชาชนผู้เสียภาษี และในอนาคต ควรมีการจัดทำเครือข่ายพัฒนาการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (tax collection node) โดยอาจจัดให้มีกลุ่มจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และขยายผลให้เกิดการเรียนรู้ด้านการพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นต่อไป

### 4. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและอำนาจในการใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น การตรวจสอบการดำเนินงาน

และการใช้จ่ายจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น เพื่อให้มีหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ในประเด็นนี้ วิทยากรแต่ละท่านได้ให้มุมมองที่น่าสนใจต่อการพัฒนาการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ทั้งในส่วนของกลไกที่เป็นทางการและกลไกที่ไม่เป็นทางการ การตรวจสอบโดยกลไกภายในและภายนอก และในส่วนของกลไกตรวจสอบในเชิงป้องกัน (ex ante audit) และกลไกการตรวจสอบย้อนหลัง (ex post audit)

ในส่วนของกลไกการตรวจสอบที่เป็นทางการด้านการเงินการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบใน 5 ด้าน ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีและงบการเงิน การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบสัญญา และการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ และในปัจจุบัน สตง. กำลังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายจากประสบการณ์ในการตรวจสอบของวิทยากร (คุณพิศัญญ์ ลีลาวิโรภาส สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้ให้บทเรียนที่สำคัญว่าปัญหาที่มักพบบ่อยมีความเกี่ยวข้องกับการใช้เงินของรัฐอย่างไม่คุ้มค่า เช่น งบแจกของ งบดูงาน หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่ด้อยคุณภาพ ฯลฯ ปัญหาการแย่งชิงพื้นที่ทางการเมืองทำให้งบประมาณถูกใช้จ่ายแบบเบียดหัวแตก เป็นต้น และปัญหาทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยเหตุนี้ วิทยากรจึงเสนอให้มีการแก้ไขในเชิงโครงสร้างสถาบัน อาทิ การยุบรวมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติการและสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการตรวจสอบต่างชุดภายใน นอกจากนี้ วิทยากรได้เสนอให้มีการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นให้เข้าใจถึงบทบาทของตนเอง (ฝ่ายการเมืองไม่ควรแทรกแซงการทำงานของฝ่ายประจำ) และให้ความรู้ความสามารถในทางบัญชีและการตรวจสอบ และควรมีการพัฒนากฎหมายและการตีความ กฎระเบียบที่เกื้อหนุนการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างคุ้มค่าและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ทั้งนี้ เป้าหมายสุดท้ายของการตรวจสอบคือ การมีกฎระเบียบเท่าที่จำเป็น ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมการทำงานของท้องถิ่น มีการทำงานที่โปร่งใสและสามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และเกิดประโยชน์สูงสุด

ในมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยรับตรวจนั้น เห็นว่าการตรวจสอบท้องถิ่นที่สำคัญควรมีอย่างน้อยใน 3 มิติ ได้แก่ การตรวจสอบว่า อปท. มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่ การตรวจสอบว่าการบริหารจัดการเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ และการตรวจสอบว่าการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และคุ้มค่าหรือไม่ และในฐานะที่เป็นตัวแทนจากท้องถิ่น วิทยากร (คุณมานี สัตย์อำรงเถียร เทศบาลนครนครสวรรค์ และสมาคมนักการคลังท้องถิ่น) ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการตรวจสอบว่า (1) การตรวจสอบโดย สตง. ควรทำอย่างสม่ำเสมอทุกปี มีการจัดทำแผนการตรวจสอบ และใช้วิธีการตรวจสอบอย่างเข้มข้น (2) เนื่องจากการตรวจของ สตง. เป็นแบบสุ่ม จึงอาจก่อให้เกิดความล้ากันในด้านมาตรฐานการตรวจสอบและ/หรือการตีความระเบียบกฎหมายต่างๆ ดังนั้นเมื่อได้พบเห็นปัญหาใดแล้ว ต้องการให้ สตง. จัดทำฐานข้อมูลและ/หรือแจ้งข่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้รับทราบเพื่อจะได้ไม่เกิดความผิดพลาดซ้ำอีก และ (3) ควรมีการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นในด้านการตรวจสอบ เพื่อให้เข้าใจถึงมาตรฐานการตรวจสอบของ สตง. ในกรณีนี้ อาจให้ สตง. จัดฝึกอบรมให้ความรู้ และอาจจัดให้มีโทรศัพท์หมายเลขฉุกเฉิน (hotline) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรึกษาการดำเนินการเฉพาะหน้าให้ถูกต้องได้ทันที

ในส่วนของ การตรวจสอบเมื่อมีคดีความ โดยเฉพาะคดีทางปกครองเกิดขึ้นแล้วนั้น มักเป็นการตรวจสอบที่ปลายทาง ซึ่งจากสถิติทางด้านคดี พบว่าคดีความเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีจำนวนมากที่สุด คดีความเหล่านี้มักเกี่ยวข้องกับการเข้ามาซึ่งตำแหน่ง การซื้อขายตำแหน่ง การกลั่นแกล้งหรือความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย คดีความเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นโดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คดีความเกี่ยวกับการบริหารงานภายในท้องถิ่น อาทิ การพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ และคดีความเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ เป็นต้น

ในเรื่องนี้ วิทยากร (คุณอนุชา สุณสวัสดิกุล ศาลปกครองกลาง) ได้ให้ความเห็นในเรื่องของการตรวจสอบท้องถิ่นโดย กลไกด้านกฎหมายว่าปัจจุบันกฎหมายและระเบียบ

ต่างๆ ในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมีเป็นจำนวนมากเพียงพอแล้ว (1) จึงควรเน้นให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ให้ครบถ้วนก่อน โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง การกำกับดูแลและการตรวจสอบกับการให้อิสระในการทำงานของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การริเริ่มนวัตกรรม (2) องค์กรและกลไกตรวจสอบท้องถิ่นมีจำนวนมากพอสมควรแล้ว แต่ยังมีได้ทำงานเสริมซึ่งกันและกัน ในอนาคตควรช่วยกันพัฒนาระบบการทำงานด้านการตรวจสอบร่วมกันโดยกลไกภาคส่วนต่างๆ (3) ควรส่งเสริมการตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นกลไกในเชิงป้องกันที่มีประสิทธิผลดีกว่าการตรวจสอบ เมื่อมีคดีความต่างๆ เกิดขึ้นแล้ว และ (4) ควรมีการพัฒนามาตรฐานด้านการตรวจสอบให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยมุ่งเน้นให้หน่วยตรวจสอบวิเคราะห์ตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และควรมีการจัดประชุมสัมมนานักวิชาการท้องถิ่นให้เข้าใจถึงกฎหมายด้านต่างๆ ไปในทางเดียวกัน ทั้งนี้อาจจัดให้มีการทำคู่มือหรือมาตรฐานการตรวจสอบ และเผยแพร่ให้ท้องถิ่นแห่งต่างๆ ได้รับทราบและถือปฏิบัติ

ส่วนกลไกการตรวจสอบท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการโดยภาคประชาชน หรือที่เรียกว่า "การยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Audit)" เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและการทำงานร่วมกันที่ดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน วิทยากร (ดร.ถวิลวดี บุรีกุล สถาบันพระปกเกล้า) กล่าวว่าปัจจัยสำคัญในเรื่องนี้คือการส่งเสริมให้ประชาชนมาดูแลการทำงานของท้องถิ่นตั้งแต่เริ่มต้น และในทุกกระบวนการของการทำงานมิใช่เพียงเฉพาะขั้นตอนการวางแผน (ประชาคม) และการตรวจสอบผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณตามข้อกำหนดในระเบียบ<sup>6</sup> นอกจากนี้ ต้องทำให้ประชาชนเข้าใจและรู้จักตนเองโดยการใช้ประโยชน์จากข้อมูลชุมชน และนำข้อมูลต่างๆ เหล่านี้มาวางแผนจัดทำโครงการ และจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น และตลอดจนร่วมตรวจสอบผลสำเร็จของโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งในภาพรวมจะเห็นได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเป็น "หุ้นส่วนพลเมือง" ที่สำคัญสำหรับการบริหารงานท้องถิ่น นั่นเอง

ทั้งนี้ ในอนาคตอาจมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น Geographical Information System (GIS) มาช่วยในการจัดทำฐานข้อมูลการตรวจสอบท้องถิ่น และพัฒนามาตรฐานและเครือข่ายการตรวจสอบ โดยอาจจัดให้มีการประมวลประเด็นจากการตรวจสอบที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือภูมิภาคต่างๆ และสามารถนำมาจัดทำแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน และในด้านการดำเนินการตามกฎระเบียบและมาตรฐานการเงินการบัญชี การพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่อไป

## 5. การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคีชุมชนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในอีกภาพหนึ่งคือการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชน ทั้งในด้านการดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขอนามัย การสร้างความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งพาตนเอง โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานของชุมชนและข้อมูลภาคครัวเรือน เนื้อหาที่มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในท้องประชุมกลุ่มย่อยมีหลายประการ

ในด้านแรก การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแนวทางหนึ่งคือการส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาชนกับท้องถิ่น ที่ผ่านมานั้น ภาครัฐในฐานะที่เป็นหน่วยผลิต-ส่งมอบบริการสาธารณะ (supplier) จะกำหนดแผนงานเองว่าประชาชนต้องการอะไร ซึ่งมักจะไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้านมากนัก ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีความได้เปรียบในการจัดทำโครงการและจัดสรรงบประมาณตามที่ประชาชนต้องการ วิทยากร (ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย) นำเสนอบทเรียนที่สำคัญว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มการจัดทำแผนโดยพิจารณาจากข้อมูลพื้นฐานของชุมชนและข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาด้านต่างๆ ของประชาชน อาทิ ข้อมูลบัญชีครัวเรือนจะสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างรายจ่ายของครอบครัวว่ามีพฤติกรรมกรรมการบริโภคและการใช้จ่ายเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เป็นต้น จากนั้น องค์กร

<sup>6</sup> อาทิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2543 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2543) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ไปวิเคราะห์ ประมวลความต้องการของประชาชน และจัดทำงบประมาณให้ สอดคล้องกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

ประเด็นต่อมาคือการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชน ในการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทเรียน จาก อบต.บางระกำ จ.นครปฐม (คุณณัฐวัฒน์ ชันอินทร์งาม นายก อบต.บางระกำ) เรื่อง "โครงการเจ็ดระบบสร้างสุขบางระกำ" ให้ข้อคิดที่สำคัญคือ (1) ระบบบริหารจัดการท้องถิ่นต้องเป็นระบบ ที่ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในการคิดและจัดการอย่างแท้จริง โดยที่ อบต.ทำหน้าที่เป็นหน่วยให้การสนับสนุน (2) สร้างระบบจิตอาสา มีการคัดเลือกตัวแทนหมู่บ้านเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวอย่างอาสาสมัคร ทำงานเพื่อส่วนรวม (3) เน้นการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน อาทิ การลดปริมาณขยะและการพัฒนาคุณภาพน้ำ (4) ส่งเสริมการทำ เกษตรปลอดภัย ลดการใช้สารเคมี (5) การจัดระบบสุขภาพชุมชน เพื่อดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ (6) ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจ และสวัสดิการชุมชนแบบพึ่งตนเอง ให้ประชาชนมีนิสัยการออม มีการจัดทำบัญชีครัวเรือนเพื่อเข้าใจปัญหาและพฤติกรรมค่าใช้จ่าย และ (7) ส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมสร้างสรรค์เด็ก บทเรียนนี้ ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจคือการคืนอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรให้กับชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้แก้ไขปัญหา และพึ่งพาตนเอง

นอกจากนี้ บทเรียนเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน แบบพึ่งพาตนเองสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการที่ประสบผลสำเร็จ คือการส่งเสริมให้ประชาชนริเริ่มและพึ่งพาตนเอง และเน้น การทำงานร่วมมือกับส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง วิทยากร (คุณพรนทีพิทย์ เพชรมาก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)) ให้ข้อคิดและบทเรียนที่สำคัญว่าการสร้างชุมชนเข้มแข็ง ต้องเริ่ม จากตัวประชาชนที่มีแนวคิดในการดูแลและปกครองตนเอง เน้นการทำงานร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพ ในการแก้ไขปัญหาหรือแก้ไขข้อขัดข้องในด้านกฎระเบียบ หรือ ทรัพยากร และมีการทำงานที่อยู่บนฐานของข้อมูลชุมชน มีข้อมูลที่ บังชี้ถึงปัญหาต่างๆ ในพื้นที่และข้อมูลทุนทางด้านสังคมและ ทรัพยากรของชุมชน ก็จะนำไปสู่การวางแผนและจัดการ ทรัพยากรในพื้นที่ได้ดีขึ้น และที่สำคัญคือการส่งเสริมให้มีสภา องค์กรชุมชน เพื่อเป็นเวทีกลางให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเรียนรู้จากกันและกันของประชาชนในการจัดการกับ

ปัญหาสาธารณะ โดยที่ไม่ต้องรอการสั่งการจากรัฐบาล เป็นต้น **บทเรียนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน** ของบ้าน คลองโยง จังหวัดนครปฐมเป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจในการดึงเอา "ที่ดิน" ออกมาจากการเป็นสินค้าในระบบตลาดไปเป็นทรัพยากร ของชุมชน วิทยากร (ผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย) ให้ข้อคิดที่สำคัญว่าเมื่อชุมชนได้รับกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินของชุมชนมาแล้ว จะบริหารจัดการกันอย่างไรให้เกิด ประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน และสามารถรับมือ จากการรุกรานของกลุ่มทุนที่มาจากภายนอกชุมชน ข้อเสนอแนะ เรื่องการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมต่อการสร้างความเข้มแข็งของ ภาคประชาชนคือการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร และวิถีการดำเนินชีวิตกลับคืนไปให้ประชาชน มีการออกแบบ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนกับกลไกการเมืองในระบบ ตัวแทน ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถทำงาน ร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจัดการทรัพยากรของ ชุมชน โดยมีกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ รองรับ และส่งเสริมให้ ภาคท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งและเดินหน้า ไปพร้อมกัน

### ก้าวต่อไปกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย

จากประเด็นเนื้อหาต่างๆ ที่ได้มีการนำเสนอและถอด บทเรียนไว้ข้างต้นเป็นสัญญาณบ่งชี้ว่าการกระจายอำนาจสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและสู่ภาคประชาชนกำลังเดินมาอย่างถูกที่ ถูกทาง การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น และภาคส่วน ต่างๆ ควรร่วมกันผลักดันให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ในเรื่องนี้ การกระจายอำนาจจึงมิใช่ภารกิจรับผิดชอบของฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง หากแต่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันขององค์กรหรือ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยกันกำหนดยุทธศาสตร์ การกระจายอำนาจที่มีแนวทางเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน มีขั้นมีตอน และมีการกำหนดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการกำกับไว้ในแต่ละขั้นตอน และ/หรือในแต่ละช่วงระยะเวลา

ประเด็นสำคัญต่อจากนี้คือเมื่อมีการกำหนดยุทธศาสตร์ การกระจายอำนาจในแต่ละด้านที่ชัดเจนแล้ว ควรมีการกำหนด เจ้าภาพรับผิดชอบการผลักดันและติดตามประเด็นยุทธศาสตร์ การกระจายอำนาจในแต่ละด้าน ข้อเสนอแนะที่มีต่อการกระจาย อำนาจ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นและภาคประชาชนดังที่นำเสนอไว้ข้างต้นน่าจะเป็นข้อมูลเริ่มต้นที่ดีสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจในอนาคตอันใกล้ได้ต่อไป และในขณะเดียวกัน ควรมีการจัดรูปแบบการทำงานประสานการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจร่วมกัน ระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ เพื่อร่วมกันผนึกกำลังในการขับเคลื่อนสังคมไทยต่อไป

ท้ายที่สุด ผู้เขียนบทความในฐานะ ที่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดประชุมทางวิชาการเรื่อง "การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย" ตั้งความหวังว่าการประชุมทางวิชาการดังกล่าวเป็นการเริ่มต้นที่จะจุดประกายความหวังให้กับประชาชนคนไทย เป็นประกายความหวังที่จะนำไปสู่การเปิดพื้นที่ทางการเมืองและการใช้ทรัพยากรให้กับประชาชนระดับฐานราก ได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดเส้นทางชีวิตของพวกเขาโดยตรง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการประชุมวิชาการในครั้งนี้จะมีส่วนช่วยจุดประกายให้องค์กรและหน่วยงานต่างๆ เกิดความตระหนักและหันมาให้

ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น และหันมาพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานของตนเอง อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาประเทศไทยที่มีความเข้มแข็งตั้งแต่ฐานรากอย่างยั่งยืนต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2553. **ฤาเสียงของประชาชนจะมี**

**ความหมาย ในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?**

กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น. มปป. **ข้อมูลการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กร**

**ปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-**

**2551.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด

สำนักนายกรัฐมนตรี.



### >> วีระศักดิ์ เครือเทพ

อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณท้องถิ่น สังกัดคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเคยเป็นรองผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จบการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) และรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญาโทด้านนโยบายสาธารณะจาก Saitama University (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น และ Ph.D. in Public Administration จาก The State University of New Jersey, Rutgers at Newark ประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสนใจทางวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะและงบประมาณภาครัฐ การคลัง ท้องถิ่น การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ การวิเคราะห์เชิงปริมาณ และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ผลงานตีพิมพ์ปรากฏในวารสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศหลายเล่ม ได้แก่ Journal of Public Administration Research and Theory, International Public Management Review, Asia Pacific Journal of Public Administration, International Journal of Public Administration วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ วารสารสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์ปริทรรศน์ รัฐศาสตร์สาร วารสารสถาบันพระปกเกล้า วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ และวารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน และมีหนังสือเรื่องสถาบันและกฎหมายการเงินการคลัง (2553) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับ อบต. (2553) การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2550) เครือข่ายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2550) ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ (2550) และการบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์

## ภาคผนวก

### รายนามผู้ทรงคุณวุฒิและวิทยากรประจำห้องประชุมกลุ่มย่อย ในการประชุมทางวิชาการเรื่อง "การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย"

1. ประธานเปิดการประชุมวิชาการ: ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิในการแสดงปาฐกถาเรื่อง "การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย"
  - คุณจาตุรนต์ ฉายแสง อธิบดีรองนายกรัฐมนตรี
  - นพ.พลเดช ปิ่นประทีป เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
  - คุณทองศักดิ์ ทวีทอง เลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
  - คุณสมพร ไข้อย่าง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
  - ศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
3. วิทยากรประจำห้องประชุมกลุ่มย่อย
  - 3.1) การทบทวนบทบาทภารกิจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ภูมิภาค และท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่
    - ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
    - ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
    - คุณวีระชัย ชมสาคร สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
    - ผศ.ดร.ศรีสมภพ จิตรภิมรย์ศรี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
    - รศ.ตระกูล มีชัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
(ผู้ดำเนินรายการ)
  - 3.2) การเพิ่มคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
    - ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
    - ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อารัม สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
    - พล.ต.อ.ดร.ไกรสุข สินสุข ข้าราชการบำนาญสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
    - ดร.จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
    - คุณพิริยุตม์ วรจนพุกษ์ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน
    - ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
(ผู้ดำเนินรายการ)
  - 3.3) การเสริมสร้างขีดความสามารถในบริหารงานและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
    - รศ.ดร.อิสระ สุวรรณบลด สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ
    - รศ.ดร.โกวิททย์ พวงงาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
    - คุณสุรียน วรวิธานนท์ สถาบันพัฒนาสยาม
    - คุณจุมพล ริมสาคร สถาบันพัฒนาสยาม
    - ผศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ                      จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
(ผู้ดำเนินรายการ)
- 3.4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการพัฒนากลไกตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ดร.ถวิลวดี บุรีกุล                              สถาบันพระปกเกล้า
  - คุณพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส                      สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
  - คุณอนุชา สุณสวัสดิกุล                        ศาลปกครองกลาง
  - คุณมานี สัตย์อำรงเขียว                      เทศบาลนครนครสวรรค์ และสมาคมนักการคลังท้องถิ่น
  - ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ                      จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
(ผู้ดำเนินรายการ)
- 3.5) การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคีชุมชนท้องถิ่น
- คุณพรณทิพย์ เพชรมาก                      สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
  - คุณธนวุฒิ ถาวรพราหมณ์                      องค์กรบริหารส่วนตำบลปากพูน
  - คุณณัฐวัฒน์ ชัยอินทร์งาม                      องค์กรบริหารส่วนตำบลบางระกำ
  - ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย                            สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
  - ผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง                      จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  - อาจารย์จิราพร เหล่าเจริญวงศ์                      จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
(ผู้ดำเนินรายการ)

มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
SRIPATUM UNIVERSITY