

## “การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น”

พบสุข ชำของ  
คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป  
รวบรวมและเรียบเรียงประเด็น

### การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น :

#### เป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

ภายในรัฐสมัยใหม่ การรวมศูนย์อำนาจมีขีดจำกัด เนื่องจากการบริหารการปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วยประชากรมากมายและพื้นที่อันกว้างไกลซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก หรือเกิดสภาพของความ“ไม่ประหยัดในเชิงขนาด” (‘diseconomies of scale’) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายเทอำนาจในทางการเมือง การปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป<sup>1</sup>

แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเกิดขึ้นโดยมีนัยยะสำคัญ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และบริบทที่แตกต่างหลากหลายของประชาชนในแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจ มิได้เป็นไปเพียงเพื่อเปลี่ยนผ่านหรือผ่องถ่ายอำนาจจากรัฐ หรือราชการส่วนกลาง แล้วเปลี่ยนเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ประชาชนอาจตั้งคำถาม แต่การกระจายอำนาจมีเป้าหมายสำคัญ คือ **การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนในพื้นที่** ด้วยการทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้เกิดจิตสำนึกในสิทธิ หน้าที่ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารและการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของตนเอง ผ่านประเด็นปัญหาที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่

ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายสำคัญสุดท้ายของการกระจายอำนาจ แท้ที่จริงแล้ว คือ **“การทำให้ประชาชนในพื้นที่ ได้มีบริการสาธารณะที่ดี และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Well-being) ด้วยแนวทางการบริหารการปกครอง ซึ่งรัฐส่วนกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชน เพื่อตอบสนองต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการทำงานต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น และประชาชน”**

<sup>1</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น”. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองแห่งสถาบันพระปกเกล้า. <http://www.thaipoliticsgovernment.org>

## คุณค่าและความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

ด้วยแนวทางของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตอบสนองต่อวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่นั้น ทำให้กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง มีคุณค่าและความสำคัญดังนี้<sup>2</sup>

1) สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่น นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability)

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน

3) สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชน

4) สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะ

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง

ได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้น มีความชอบธรรม

**5) ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty)** หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจมีการจัดกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

## สถานการณ์สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในปัจจุบัน : ประเด็นปัญหา

รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้ความสำคัญเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อันนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งถือเป็นจุดสำคัญที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นครั้งใหญ่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจบางประการที่เห็นว่าท้องถิ่นควรดำเนินการไปให้ท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็มีการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมาก<sup>3</sup> ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาหรือคำถามจากสาธารณะในเรื่องการกระจายอำนาจ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการปกครองมากขึ้น ใน 2 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่

### 1. ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

#### 1.1 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน การไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด (พื้นที่บริหารงานทับซ้อน บทบาทไม่ชัดเจน)
- ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีเงินทำงาน แต่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
- การเมืองระดับชาติ บริหารจัดการนโยบายที่ไม่จำเป็นต่อจังหวัดและท้องถิ่น
- ผู้ว่าฯ ต้องยึดโยงการควบคุมดูแลการพัฒนาโครงการตามแผนของจังหวัดมากกว่าที่จะจัดสรรเงินตามโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ
- ผู้ว่าฯสามารถกำกับดูแล ทั้งในแง่อบจ.และตัวบุคคลในอบจ. (ไม่สอดคล้องตามหลักการ กระจายอำนาจ)

<sup>3</sup> จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน 7,853 องค์กร (สิงหาคม 2553)

- ราชการส่วนภูมิภาคทำตามนโยบายส่วนกลางเป็นหลัก ไม่สนองตอบความต้องการเชิงบริบทของพื้นที่
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งควรจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบขนส่งมวลชน ระบบกำจัดขยะ วิทยาลัย แต่กลับทำเรื่องเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นประเด็นทางการเมือง (การเลือกตั้ง สจ. เขตเล็ก มิใช่ทั้งจังหวัด ทำให้ต้องทำงานเพื่อตอบเขตพื้นที่ที่เลือกตั้ง)
- อบจ. ทำตัวเป็นสำนักงบประมาณน้อยในการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่

## 1.2 การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

- การถ่ายโอนภารกิจไม่ได้มาจากฐานคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ทำให้เกิดผลต่อเรื่องความสัมพันธ์เชิงบทบาทภารกิจระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น
- ส่วนกลางยังไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากประเด็นความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนของอปท.

## 2. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.1 รายได้ท้องถิ่น

#### ด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง

- ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ (Revenues assignment) อปท. ในประเทศทุกระดับยังขาดความอิสระทางการคลัง ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่
- บุคลากรขาดทักษะในการจัดเก็บและเพิ่มขนาดรายรับให้แก่อปท.
- การมีได้เตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งจากหน่วยราชการที่ต้องถ่ายโอน และอปท. ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นในการรองรับภารกิจจากการถ่ายโอน
- ไม่มีการศึกษาระดับความสมดุลทางการคลังระหว่างระดับภาคและท้องถิ่น

#### ด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีสภาพและบริบทแตกต่างกัน บางแห่งเป็นเมืองขนาดใหญ่สามารถจัดขยายฐานภาษีได้และจัดเก็บภาษีมีรายได้สูงขึ้นได้ แต่หากเป็นชนบทห่างไกล การให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งอาจทำให้เกิดต้นทุนการบริหารจัดการในการจัดเก็บภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นด้วย

- เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภาระงานในพื้นที่ ทำให้รายได้ของอปท. ไม่เหมาะสมเพียงพอ
- การกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีที่มีความเหมาะสม ปัจจุบันมีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ภาระทางภาษีน้อย และพบปัญหาหลักเล็งภาษี
- อปท. ไม่สามารถจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ จะเข้ามาดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ และได้รับรายได้จากในพื้นที่
- การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และตั้งไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเสนอ และกรมฯ จัดสรร ซึ่งถือว่าผิดหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด เพราะอปท. ที่สมควรจะได้ก็ไม่ได้รับการจัดสรร( อปท. ที่มีพื้นที่/ประชากรมาก และไม่มีรายได้เพราะเป็นพื้นที่กันดาร) ทั้งนี้เพราะเป็นการจัดสรรให้แบบดุลยพินิจ<sup>4</sup>

## 2.2 การจัดบริการสาธารณะ

- ด้วยการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการเกิดอปท. ทำให้เกิด อปท. ขนาดเล็กจำนวนมาก ซึ่งไม่มีความสามารถในการหารายได้ เนื่องจากพื้นที่มีความแตกต่างกัน บางพื้นที่เป็นเขตทุรกันดาร ทำให้ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## การปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น : ประเด็นสำคัญในการปฏิรูป

ด้วยสถานการณ์และปัญหาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้เกิดกระแสเรียกร้อง และผลักดันทั้งจากภาครัฐ ภาควิชาการ และสาธารณะ ในการเสนอให้มีการขับเคลื่อนการปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ในประเด็นหลัก 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การจัดโครงสร้างภารกิจ และความสัมพันธ์ของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
  - การปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (แนวคิด)
  - การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (แนวคิด)
  - การบูรณาการการทำงานระดับจังหวัด (แนวคิด)
  - การพัฒนาจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ / การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 78) (รูปธรรม)

<sup>4</sup> นายจตุรนต์ ฉายแสง, “การปฏิรูปการกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย” วันพุธที่ 19 สิงหาคม 2553 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น
3. การสร้างความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. นวัตกรรมท้องถิ่น : จังหวัดจัดการตนเอง และ Networking Government

### 1.การจัดโครงสร้างภารกิจและความสัมพันธ์ของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การ **Re-design** โครงสร้าง อำนาจ บทบาทภารกิจ ของรัฐส่วนกลาง ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ถือเป็น “เรื่องเร่งด่วนในการปฏิรูป” เพราะจะเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องการคลังท้องถิ่น การกำหนดสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น และการกำหนดภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่น เป็นต้น<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอที่มีในวงวิชาการและสาธารณะขณะนี้ มีทั้งข้อเสนอเชิงแนวคิด และข้อเสนอที่เป็นรูปธรรม (เช่น กฎหมายท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)

#### ข้อเสนอ (แนวคิด)

##### □ การปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวคิดเรื่องปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน อาจารย์พิชัญ พงษ์สวัสดิ์ ได้เสนอแนวคิด Institutional Design เนื่องจากปัจจุบัน ปัญหาสำคัญของการบริหารการปกครอง คือ เรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่และบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการ overlap และแย่งชิงอำนาจกัน เช่น เรื่องการพยายามให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองในพื้นที่

- ส่วนกลาง : มีการตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน (มหาดไทย)
- ส่วนท้องถิ่น : มีการส่งเสริมสภาองค์กรชุมชน (ผลจากพรบ.สภาองค์กรชุมชน)

นักวิชาการ	แนวคิด
1. รศ.วุฒิสาร ตันไชย (สถาบันพระปกเกล้า)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ยึดหลักการ “กระจายอำนาจภายใต้การกำกับดูแล”</li> <li>2. ปรับปรุงพรบ.บริหารราชการแผ่นดิน เชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการ</li> <li>3. ให้ปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ บทบาทภูมิภาคเน้นการให้คำแนะนำเชิงเทคนิค (regulator)</li> <li>▪ สร้างศักยภาพให้อปท.ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ</li> </ul> </li> <li>4. ควรเน้นการสร้างศักยภาพ ความเข้มแข็งให้แก่ อปท.ไปอีก 10 ปี เพื่อให้ท้องถิ่นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อกลไกใดทำงานได้ดี กลไกอื่น ๆ ก็จะหมดความจำเป็นไปเอง</li> </ol>

<sup>5</sup> ข้อเสนอ รศ.วุฒิสาร ตันไชย, การประชุมคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป ประเด็นกระจายอำนาจ, เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2553 ณ สสส.

นักวิชาการ	แนวคิด
	<p>5. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน <u>ประเด็นที่ต้องศึกษา</u> คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ราชการส่วนภูมิภาคจะยังมีอยู่หรือไม่</li> <li>▪ อำนาจหน้าที่ที่ส่วนภูมิภาคเคยดำเนินการ จะให้ใครทำ จะโอนไปให้ท้องถิ่น หรือ จะรับกลับมาที่ส่วนกลาง หรือจะส่งตัวแทนจากส่วนกลางลงไปเช่นเดิม?</li> <li>▪ รรณ. 2550 บัญญัติให้มีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ ในม.78 และ ม.284 แต่มิได้ระบุว่าให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ และมีได้ระบุว่าให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค</li> <li>▪ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ไทยต่างกับญี่ปุ่น ญี่ปุ่นเป็นมีประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจรุนแรง และขณะนี้ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคแล้ว</li> </ul>
<p><b>2. ดร.ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง</b> (วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา)</p>	<p>ระบบการบริหารราชการไทยซ้ำซ้อน ทำให้สูญเสียทรัพยากร งบประมาณ คนจำนวนมาก ต้องยุบโครงสร้าง แก่รัฐธรรมนูญใหม่ ปรับปรุงพรบ.ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน</p>
<p><b>3. ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล</b> (สถาบันพระปกเกล้า)</p>	<p>การมีชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น่าเป็นปัญหา (ฝรั่งเศส 3-tiers จีน 5-tiers) <u>“สิ่งสำคัญคือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน”</u> เช่น กำหนดให้ อบจ.ต้องทำงานใหญ่ เช่น ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบขนส่งมวลชน ระบบกำจัดขยะรวม วิทยาลัย แต่ประเด็นเหล่านี้ก็จะเป็นการต่อสู้ทางการเมือง</p>

### □ การบูรณาการการทำงานระดับจังหวัด

**“ใช้จังหวัดเป็นตัวตั้ง : การบูรณาการการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค”**

เนื่องจากก่อนการเกิดขึ้นของท้องถิ่นนั้น : รัฐส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาค ได้สร้างอะไรไว้ก่อนแล้ว ก่อนที่จะเกิดท้องถิ่น เช่น เรื่องการศึกษา เนื่องจากพื้นที่บางพื้นที่มีการสร้างโรงเรียนไว้แล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ไม่จำเป็นต้องสร้างโรงเรียน แต่อาจต้องนึกถึงโมเดลระดับจังหวัด ใช้จังหวัดเป็นตัวตั้ง ดังนั้น ต้อง Mapping ข้อมูลรวมของทั้งจังหวัด หาข้อมูลของทั้งจังหวัด ว่ามีโรงเรียนกี่โรงเรียน serve ประชากรแล้วหรือไม่ หากครบถ้วน อาจต้องให้ท้องถิ่นทำภารกิจอื่น เช่น จัดบริการการขนส่งเพื่อให้เด็กไปโรงเรียน) กล่าวสรุปคือ ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : โดยพิจารณาจากข้อมูลและบริบทพื้นที่ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ทำเรื่องเดียวกัน แต่ทำไม่เหมือนกัน”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> ข้อเสนอ อาจารย์เกียรติชัย ณ นคร, การประชุมคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป ประเด็นกระจายอำนาจ, เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2553 ณ สสส.

## □ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง

กระแสเรียกร้องจากสังคมและประชาชนส่วนหนึ่ง เห็นควรให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง เพราะเห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันให้เกิดการเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น (Devolution) ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การฯมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและบริบทแต่ละพื้นที่ได้มากขึ้น อันสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย

นักวิชาการ	แนวคิด
1. รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง (คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)	ต้องมีผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดเพียง “ตำแหน่งเดียว” ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานทับซ้อนกัน และจะทำให้การบริหารงานส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ (กรรมการสิทธิมนุษยชน)	การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงจะทำให้มีพันธะสัญญาโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่
3. รศ.วันชัย มีชาติ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นช่องทางหนึ่ง</li> <li>■ ให้คนในพื้นที่ได้ดูแลจัดการปัญหาของตนเอง</li> <li>■ สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและบริบทที่แตกต่างหลากหลายของพื้นที่</li> <li>■ ไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ทุกจังหวัด แต่ที่สำคัญคือความต่อเนื่องของการทำงาน ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นต้องเป็นไปตามบริบทพื้นที่ โดยการเมืองในส่วนกลางไม่แทรกแซง</li> </ul>



## ข้อเสนอ (รูปธรรม)

- การพัฒนาจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 78 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อแนวความคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวเนื่องกับแนวความคิดมีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ **จังหวัดใดที่มีความพร้อม สามารถพัฒนาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ โดยคำนึงถึงเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้น**

### การพัฒนาจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

ด้วยแนวความคิดการกระจายอำนาจ วัตถุประสงค์คือเพื่อแก้ปัญหาประชาชนในพื้นที่ แต่เมื่อกระจายอำนาจแล้ว ยังพบว่าเมื่อปัญหาเกิดในพื้นที่ท้องถิ่นแต่ประชาชนยังต้องเข้ามาเรียกร้องจากรัฐส่วนกลาง ดังนั้น ต้องสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นที่แก้ปัญหาพวกนี้ให้ได้ จากผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “รัฐ-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ” โดยศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา พบว่าองค์กรที่มีขีดความสามารถสูงสุดที่จะจัดการได้ อย่างน้อยก็คือระดับจังหวัด นั่นคือแนวคิด “การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด” เป็นระดับที่จะมีขีดความสามารถในการแก้ปัญหาชาวบ้านได้ เช่น เรื่องตำรวจ เรื่องการดูแลสุขภาพสาธารณสุข การศึกษา ระบบการคมนาคมขนส่ง การทำผังเมือง (ถนนที่อยู่อาศัย) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ( ที่ดิน การใช้ที่ดิน ป่า น้ำ) แต่ทั้งนี้ ในพื้นที่จังหวัดก็ยังมีมือปท. ขนาดเล็ก เพื่อยังคงจัดการงานเล็ก ๆ ได้

### การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือเมืองพิเศษ ถือเป็นนวัตกรรมของการกระจายอำนาจ โดยความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ<sup>7</sup> มีดังนี้

- 1) โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีองค์กรที่ 3 ของท้องถิ่น อาจเรียกว่า สภาที่ปรึกษา/สภาช่วยบริหาร มีบทบาทสำคัญในการแนะนำช่วยเหลือ และตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่นบางประการ ทั้งนี้ องค์ประกอบของสภาที่ 3 จะประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ

<sup>7</sup> ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, การเสวนาเรื่อง การทบทวนบทบาทภารกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ภูมิภาค และท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่”. ในการประชุมวิชาการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2553.

ผู้เชี่ยวชาญ เป็น think tank ของท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้คิดเฉพาะประเด็นทางการเมือง แต่คิดเรื่องการบริหารด้วย

2) **อำนาจหน้าที่** มากกว่าปกติ มากกว่าอปท.ทุกรูปแบบที่มีอยู่ในประเทศไทย เช่น แม่สอด จะมีอำนาจหน้าที่จัดการเรื่องคนต่างด้าว การจัดการแหล่งน้ำ และแรงงาน ให้รัฐบาลโอนอำนาจหน้าที่เหล่านี้มาให้ท้องถิ่นจัดการ โดยใช้พระราชกฤษฎีกา โอนอำนาจหน้าที่มา

3) **รายได้** : รายได้เพิ่มขึ้น เก็บค่าธรรมเนียมได้มากขึ้นตามบริบทของพื้นที่

4) **เปิดช่องทางให้ท้องถิ่นสามารถมีนวัตกรรม** เช่น ตั้งองค์การมหาชนได้ ตั้งสหกรณ์ได้ สามารถใช้วิธีการที่หลากหลายเพื่อบรรลุอำนาจหน้าที่ ภารกิจของตนเอง

### **การดำเนินการในปัจจุบัน**

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ตั้งคณะกรรมการดูแลเรื่องเมืองพิเศษ โดยมีนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (อดีตนายกรัฐมนตรี) เป็นประธาน และได้มีการศึกษาพื้นที่พิเศษ 30 กว่าแห่ง ภายใต้ theme หลัก 5 theme ได้แก่<sup>8</sup>

1) **พื้นที่พิเศษเศรษฐกิจ/เมืองพิเศษเชิง function** เช่น สุวรรณภูมิ

2) **พื้นที่อุตสาหกรรม และ logistic** เขตนิคมอุตสาหกรรม และเติบโตเป็นอุตสาหกรรม ได้แก่ มาบตาพุด และ แหลมฉบัง

3) **พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว** : สมุย ภูเก็ต

4) **พื้นที่ border town เมืองชายแดน** : แม่สอด มุกดาหาร เบตง สุโขทัย

5) **พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์** : ด้วยกระแสว่าเราอาจไม่สามารถรักษาอัตลักษณ์เมืองไว้ได้ กระทั่ง unesco อาจถอนความเป็นเมืองมรดกโลก

รัฐบาลปัจจุบัน ได้เลือกพื้นที่นาร่องในการดำเนินการ และได้มีการผลักดันกฎหมายเพื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ใน 3 พื้นที่ ได้แก่ สมุย แหลมฉบัง และ แม่สอด โดยทั้ง 3 พื้นที่ เป็นพื้นที่สำคัญในการพัฒนา กล่าวคือ สมุย: เมืองท่องเที่ยว แหลมฉบัง: เมือง logistic แม่สอด: เมือง gateway

ทั้ง 3 พื้นที่ที่เป็นเมืองพิเศษเชิง functioning ซึ่งอาศัยรัฐธรรมนูญ ม.284 วรรค 9 คือ ให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้ โดยในการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว ให้มี “คณะกรรมการพัฒนาโยบาย” โดยมีองค์ประกอบแต่งตั้งจากราชการ เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อจัดการอำนาจพิเศษที่เหนือจากอำนาจปกติที่ให้นายกฯ กับ สภาฯ จัดการไป

<sup>8</sup> นายวีระชัย ชมสาคร, การเสวนาเรื่อง การทบทวนบทบาทภารกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ภูมิภาค และท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่”. ในการประชุมวิชาการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2553.

นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์หลายท่านเห็นว่า Strategy ที่ดีในการผลักดันประเด็นนี้ คือการเลือกพื้นที่นำร่องเพื่อดำเนินการ เช่น ภูเก็ต มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในมาตรา 78 ทั้งนี้ เนื่องจากการมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะเป็นบทพิสูจน์และเป็นโอกาสสำคัญในการผลักดันการกระจายอำนาจ เป็นเทคนิคในการผลักดันในสาธารณะเห็นเป็นรูปธรรม เรื่องความสำคัญของการกระจายอำนาจที่ส่งผลถึงประชาชนอย่างแท้จริง

### การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อเสนอจากสาธารณะส่วนหนึ่ง เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มิได้แก้ปัญหาเฉพาะด้านการพัฒนาอย่างเดียว แต่ยังแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้ ดังนั้น ปัจจุบันมีการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชน เพื่อปรับปรุงข้อเสนอเรื่องการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สอดคล้องความต้องการประชาชน และสามารถแก้ปัญหาพื้นที่ได้จริง

#### ผลกระทบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

##### ■ ผลกระทบด้านดี :

- เป็น common ground เป็นพื้นที่ร่วมในการจัดการปัญหาาร่วมกัน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความมั่นคง
- แก้ปัญหาเรื่องความชอบธรรมของรัฐ ในการจัดการปัญหา เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม อัตลักษณ์ในพื้นที่ ที่ทำให้ปฏิเสธอำนาจรัฐส่วนกลาง
- สร้างความไว้วางใจของประชาชน ที่มีต่ออำนาจรัฐ ซึ่งเป็นเรื่อง “ความรู้สึก” ซึ่งทางรัฐศาสตร์ ต้องมีเครื่องมือทางการเมืองการบริหาร ทำให้เกิดความไว้วางใจ
- สร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายของรัฐ
- แก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นการปรับ/ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ (เป็นแนวคิดการจัดการ ทั้งทางด้านรัฐศาสตร์ และ รัฐประศาสนศาสตร์)

- **ผลกระทบด้านลบ :** อาจกระทบเรื่องโครงสร้างอำนาจรัฐ อำนาจรัฐเดี่ยว และประเด็นความมั่นคง ความสามารถในการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาลส่วนกลาง และผลกระทบของประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่ซึ่งอาจไม่เข้าใจว่าเหตุใดพื้นที่นี้จึงต้องมีรูปแบบพิเศษ

<sup>9</sup> ผศ.ดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี,การเสวนาเรื่อง การทบทวนบทบาทภารกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ภูมิภาค และท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่”. ในการประชุมวิชาการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2553.

### เงื่อนไขการปกครองรูปแบบพิเศษ

การปกครองรูปแบบพิเศษ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมีเงื่อนไขที่ทำให้เกิดลักษณะที่สำคัญ ใน 3 ประการ ดังนี้

- 1) **ความสมดุลงบทางอำนาจ** : ต้องเป็นการปฏิรูปความขัดแย้ง ต้องทำให้ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำการปกครอง ผู้นำภาครัฐ ได้เข้ามาร่วมแก้ปัญหาอย่างสมดุลงบ
- 2) **อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา** : รูปแบบที่เกิดขึ้นต้องตอบสนองต่อประเด็นเหล่านี้ที่มีอยู่ในท้องถิ่น ต้องมิให้ฝ่ายใด คนกลุ่มใดรู้สึกถูกลดรองสิทธิ
- 3) **รัฐ** : รูปแบบการกระจายอำนาจต้องสอดคล้องกับการเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย (รัฐเดี่ยวแบบก้าวหน้า ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น) รัฐ ต้องผูกพันและผูกติดกับสังคม และชุมชน ผู้บริหารภาครัฐต้องมาจากพื้นที่ ทั้งทางวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา วัฒนธรรมเดียวกับสังคมเป็นส่วนใหญ่ จึงจะทำให้รัฐกับสังคมยึดเหนี่ยวเป็นส่วนเดียวกัน สอดคล้องกับชุมชนในพื้นที่

### หลาโมเดลข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

- 1) **การบริหาร ศอบต. รูปแบบพิเศษ** : กฎหมายผ่านสภาแล้ว เป็นการปลงล็อกเงื่อนไขการบริหารรูปแบบพิเศษ รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจากราชการส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค เพื่อเปิดโอกาสให้บริหารจัดการได้คล่องกับปัญหาพื้นที่ จึงอยากให้ ศอบต. เป็นลักษณะทวง การบริหารจัดการพิเศษ ถือเป็น evolution
- 2) **นครปัตตานี** : ข้อเสนอของพลเอกชวลิต ให้ 3 จังหวัดเป็นเขตปกครองพิเศษเขตเดียว (คล้าย กทม.) แต่มีชื่อ “นครรัฐปัตตานี” คือ เป็นรูปแบบการปกครองพิเศษ มีชื่อ “นครรัฐอิสระ”
- 3) ทำให้ 3 จังหวัด เป็นเขตอปท. ที่มีการบริหารร่วมกัน

ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า มีโมเดลข้อเสนอการแก้ปัญหาพื้นที่ภาคใต้หลายโมเดล สามารถหยิบมาปรับปรุงได้ เพราะรัฐบาลปัจจุบันเอง ก็มีการทดลองใช้อยู่หลายพื้นที่ ทั้งแม่สอด แหลมฉบัง สมุย ดังนั้น ก็อาจใช้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอีกพื้นที่หนึ่ง ที่ทำการทดลองรูปแบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง ที่อาจช่วยลดความรุนแรง และความขัดแย้งในพื้นที่ได้ เพราะไม่เกี่ยวกับความมั่นคง เนื่องจากมิได้เกี่ยวกับการรถอนทหาร

## 2. การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น

การกระจายอำนาจต่าง ๆ ให้กับอปท. จะไม่สามารถดำเนินการสำเร็จได้ หากปราศจากการกระจายอำนาจด้านการคลัง การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ จึงจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกันกับการมอบอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ อาทิ การเพิ่มประเภทภาษี ค่าธรรมเนียม ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้อปท. มีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่และภารกิจ

ปัญหาการกระจายอำนาจการคลังของ อปท. ในขณะนี้ คือ เรื่องการหาแนวทางการเพิ่มรายได้ที่มาจากการจัดเก็บของท้องถิ่นเอง เพราะหากท้องถิ่นยังคงอาศัยเงินรายได้จากรัฐบาลอยู่ ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง

### ความหมายของการกระจายการคลังสู่ท้องถิ่น<sup>10</sup>

- เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างอิสระตามกรอบที่กำหนด
- สร้างความรับผิดชอบต่อทางการคลังของท้องถิ่น
- มอบอำนาจการหารายได้แก่ท้องถิ่น
- ท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้จ่ายทั้งขนาดและประเภทได้ด้วยตัวเอง
- ท้องถิ่นกำหนดและจัดทำงบประมาณได้ด้วยตัวเอง

### ข้อเสนอ

#### 1.1 การกำหนดสัดส่วนภารกิจ ระหว่างรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจน<sup>11</sup>

ก่อนที่จะกำหนดเรื่องการคลังท้องถิ่น เรื่องสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดและปรับบทบาทภารกิจระหว่างรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจนก่อน ว่าภารกิจใดรัฐส่วนกลางควรทำ ภารกิจใดท้องถิ่นควรทำ เพราะปัจจุบันไม่มีการกล่าวถึงประเด็นนี้ คือ “การกำหนดสัดส่วนภารกิจ” ดังนั้น โจทย์หลักคือ ต้องพิจารณากำหนดสัดส่วนภารกิจ แล้วจึงพิจารณาสัดส่วนงบประมาณ/รายได้ (ขณะนี้สัดส่วนเงินประเทศไทยอยู่ที่ 75: 25 รัฐ: ท้องถิ่น)

#### 1.2 การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังของอปท.

มีเป้าหมายเพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรจากรัฐบาล และให้อปท. มีรายได้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานควบคู่กันไป ประกอบด้วยมาตรการ 3 ประการ ได้แก่

##### 1) การพัฒนาฐานภาษีที่มีอยู่เดิม

<sup>10</sup> รศ.ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย (Fiscal Decentralization in Thailand)”.

<sup>11</sup> ข้อเสนอ รศ.วุฒิสาร ตันไชย, การประชุมคณะกรรมการเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป ประเด็นกระจายอำนาจ, เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2553 ณ สสส.

ภาษีที่จัดเก็บภาษีเองโดย อปท. เพื่อ สร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่าง อปท.กับประชาชนในพื้นที่ ข้อเสนอการพัฒนากฎหมายที่เป็นรูปธรรม ได้แก่

- ภาษีทรัพย์สิน (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) :  
“ความน่าสนใจ คือ ความเชื่อมโยงประเด็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยประชาชนได้ประโยชน์ในการได้รับความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในประเด็นสวัสดิการ นั่นคือ ให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยกำหนดให้นำรายได้ส่วนหนึ่งไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน”<sup>12</sup> (ร่างพรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.....)
- ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ (User Charges and Fees/Licenses)

## 2) การขยายฐานรายได้ใหม่ ๆ

- ปรับปรุงแหล่งรายได้ในปัจจุบัน : ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- แหล่งรายได้ใหม่ : ภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม
- ปรับระบบโครงสร้างรายได้ : จัดแบ่งแหล่งรายได้ระหว่าง อปท. และรัฐบาลให้ชัดเจน , จัดแบ่งแหล่งรายได้ระหว่างอปท. ด้วยกันเองให้สอดคล้องตามภารกิจอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้เงิน , เน้นให้โครงสร้างรายได้ของอปท. พึ่งพารายได้จากฐานทรัพย์สินเพิ่มขึ้น , ปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

## 3) การพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณ

การพัฒนาาระบบสารสนเทศด้านการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นนั้น เป็นเงื่อนไขสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์และการปฏิบัติ ดังนั้น การพัฒนาาระบบสารสนเทศจะต้องพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ระบบฐานข้อมูลทางการคลังสามารถสนับสนุน และง่ายต่อการบริหารงานทางการคลังของท้องถิ่น

## 4) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของอปท.

*การปรับปรุงประสิทธิภาพภายในองค์กร*

- ปรับปรุงสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- จัดหาบุคลากร เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและมีประสิทธิภาพมาใช้ในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม
- พัฒนาองค์ความรู้และจิตสำนึกในการให้บริการแก่บุคลากร

<sup>12</sup> ดร.สมชัย จิตสุชน, คำบรรยายในการเสวนากลุ่มย่อย เรื่อง มาตรการภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสังคม(ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง), ในงานสัมมนาวิชาการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2553 ณ โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์.

- ประเมินผลการปฏิบัติงาน และค้นคว้าหาหน่วัตกรรมในการบริหารเพื่อพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง

## การดำเนินการในปัจจุบัน

### 1. “ร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น”

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาและพัฒนาาระบบรายได้ท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ศาสตราจารย์พิเศษ สมชัย ฤชุพันธุ์ หนึ่งในสี่ของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบรายได้และโครงสร้างของกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อการยกร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่นให้เป็นไปตามข้อกำหนด ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญของโครงสร้างของกฎหมายแบ่งเป็น 5 หมวด ประกอบด้วย หมวด 1 โครงสร้างรายได้ของ อปท. หมวด 2 อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ หมวด 3 คณะกรรมการรายได้ อปท. หมวด 4 การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. และหมวด 5 การคำนวณสัดส่วนรายได้ของ อปท. นอกจากนี้มีการกำหนดคณะกรรมการรายได้และอำนาจหน้าที่ในการบริหารการคลังท้องถิ่น เพื่อการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นและมีกฎหมายออกมารองรับอย่างชัดเจนในอนาคตต่อไป<sup>13</sup>

กฎหมายรายได้ท้องถิ่นฉบับนี้ เน้นการพยายามเพิ่มรายได้ให้อปท. โดยเฉพาะเรื่อง “ค่าธรรมเนียม” ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของครม. และได้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจซึ่งกฤษฎีกามีความเห็นให้รวมกฎหมาย เป็น “ประมวลกฎหมายท้องถิ่น” (รวมเรื่องการกระจายอำนาจและรายได้) แต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้แยกเป็นกฎหมายรายได้ท้องถิ่น 1 ฉบับ ซึ่งขณะนี้ได้ให้ ส.ส.เสนอร่าง และกำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาฯ<sup>14</sup>

### 2. “ร่างพรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.....”

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553 เห็นชอบในหลักการของร่างพรบ. และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี<sup>15</sup>

#### 1) หลักการ

- ยกเลิกการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

<sup>13</sup> <http://www.fpo.go.th/pdf/local1.pdf>

<sup>14</sup> ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, การเสวนาเรื่อง การทบทวนบทบาทภารกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลภูมิภาค และท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่”. ในการประชุมวิชาการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2553.

<sup>15</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “FPO SYMPOSIUM ยกเครื่องเศรษฐกิจและการคลัง ลดความเหลื่อมล้ำของสังคม”. สัมมนาวิชาการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่ 7, 19 สิงหาคม 2553.

- จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามหลักการได้รับประโยชน์จากบริการ สาธารณะของท้องถิ่น

## 2) วัตถุประสงค์

- เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่สอดคล้องกับการให้บริการ สาธารณะที่มีคุณภาพ
- เพื่อให้ฐานภาษีมีความเป็นธรรมและอัตราภาษีมีความเหมาะสมสำหรับการเสีย ภาษีเพื่อบำรุงท้องถิ่น
- เพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

## 3) อำนาจการจัดเก็บภาษี

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ภาษีที่จัดเก็บได้ในเขตท้องถิ่นใดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นอิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่น กำหนดให้ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมี เหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นตน ก็ให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้น จากอัตราภาษีที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ แต่ไม่เกินเพดานอัตราภาษี

### 3. การสร้างความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### การดำเนินการในปัจจุบัน

##### 1) สำนักงานพัฒนาระบบการปกครองตนเองของท้องถิ่น<sup>16</sup>

เป็นความพยายามร่วมกันระหว่าง 3 สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สมาคม สันนิบาตเทศบาล สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และ สมาคมองค์การบริหาร ส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ร่วมมือกับสถาบันวิชาการและสถาบันอุดมศึกษา ในการพัฒนาศักยภาพ และการสร้างความสามารถในการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น เช่น การศึกษากฎหมายที่เป็น อุปสรรคต่อการกระจายอำนาจและจัดทำร่างข้อเสนอปรับแก้ เป็นต้น

#### บทบาท

เชื่อมโยง ประสาน เป็นตัวเร่ง/กระตุ้นการทำงานของหน่วยต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้หนุนเสริม กันไปสู่เป้าหมายร่วม

#### ระยะเวลาทำงาน

5 ปี เพื่อวางระบบให้เดินหน้าไปได้

#### ยุทธศาสตร์การทำงาน

- ใช้ข้อมูล/ความรู้ ไปปรับระบบการหารายได้ของท้องถิ่น และการจัดสรรงบประมาณ จากส่วนกลาง

<sup>16</sup> ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย PowerPoint



- พัฒนาระบบวางแผนพัฒนาท้องถิ่นบนฐานข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และศักยภาพโอกาสของพื้นที่
- ดึงภาคส่วนต่าง ๆ มาร่วมพัฒนาระบบติดตามตรวจสอบ เชิงเสริมพลัง (empowerment evaluation)
- เชื่อมสถาบันวิชาการในการเติมความรู้เพื่อช่วย อปท. ในงานพัฒนาพื้นที่

## 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำ “ร่างพรบ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในประเด็นต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น กล่าวคือ

- ถอดถอน (มีกม.แล้ว ปรับให้ชัดเจน)
- การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มีกม.แล้ว ปรับให้ชัดเจน ง่ายขึ้น)
- 287 กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ประชาชาติท้องถิ่น: นายกฯ รับแล้ว และเข้ากรม. แล้ว
- 290 ร่างพรบ.การจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น : ได้ยกร่างและรับฟังความคิดเห็นของท้องถิ่น จึงได้จัดทำร่างใหม่

## 3) ร่างกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ร่างกฎหมาย 4 ฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2550 ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย<sup>17</sup>

1. ร่างพรบ. ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ร่างพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...
3. ร่างพรบ.ระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....
4. ร่างพรบ.รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ร่างกฎหมาย ทั้ง 4 ฉบับได้ผ่านความเห็นชอบของกรม. และได้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ ซึ่งกฤษฎีกามีความเห็นให้รวมกฎหมาย เป็น 2 ฉบับ ได้แก่ 1. “ประมวลกฎหมายท้องถิ่น” (รวมเรื่องการกระจายอำนาจและรายได้) และ 2. กฎหมายการบริหารบุคคลท้องถิ่น แต่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการยื่นตาม

<sup>17</sup> ข้อมูลร่างพรบ.ทั้ง 4 ฉบับ ได้เก็บไว้ในฐานข้อมูลกลางคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป

เสนอเดิมคือ ให้เป็นกฎหมาย 4 ฉบับ ซึ่งขณะนี้ได้ให้ ส.ส.เสนอร่างเดิม(4 ฉบับ) และกำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาฯ

#### 4. วัตถุประสงค์ท้องถิ่น

##### จังหวัดจัดการตนเอง<sup>18</sup>

แนวคิดลดการรวมศูนย์ตรงกลาง มีอิสระในการปกครองแต่สอดคล้องกับการปกครองรัฐเดี่ยว เน้นการบูรณาการการทำงานระหว่างทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้ได้ตัดสินใจร่วมกันในการบริหารการปกครองจังหวัด

กลุ่มคนที่สนใจเรื่องจังหวัดจัดการตนเองในปัจจุบัน คือ ปราจีนบุรี น่าน แม่ฮ่องสอน และ 3 จังหวัดภาคใต้

##### แนวทางการขับเคลื่อน

- คัดเลือกจังหวัดนำร่องเพื่อดำเนินการ : จังหวัดนำร่อง “เชียงใหม่” มีนักวิชาการ นักคิด พลังสังคมสมัยใหม่ ซึ่งอาจทำได้ อาจมีปัญหาเรื่องการเชื่อมโยงพลังบ้าง (ซึ่งปัจจุบัน กำลังชวนอปท. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หอการค้า เพื่อถกเรื่องนี้)
- มีคณะทำงานปรึกษาหารือกัน
- ใช้กระบวนการคนในท้องถิ่น ใช้มติความเป็นพลเมือง และให้ “เวที” เป็นกลไกช่วย สนับสนุนเรื่ององค์ความรู้
- ให้มีสภาประชาชนจังหวัด (ตัวแทนทุกกลุ่ม ทุกภาคีทำงานคู่ขนานกับผู้ว่า)
- การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน และการวางแนวทางการดำเนินงาน /หาคำตอบร่วมกันว่าจะไปถึงได้อย่างไร

\*\*\*\*\*

<sup>18</sup> ข้อเสนอ อาจารย์ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, การประชุมคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป ประเด็นกระจายอำนาจ, เมื่อวันจันทร์ที่ 16 สิงหาคม 2553 ณ สสส.