



KPI-brief

เกาะสนามงานสัมมนา

THE NEXT STATION

อนาคตก้าวที่ 26^(๗)
ของการ

กระจาย อำนาจ

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จัดเวทีสัมมนาเรื่อง “The Next Station: อนาคตก้าวที่ 26 (ปี) ของการกระจายอำนาจ” ซึ่งเวทีเสวนาเริ่มต้นขึ้นด้วยปาฐกถาพิเศษจาก ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ที่ได้กล่าวถึงการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยตลอด 25 ปีที่ผ่านมาว่า เปรียบเสมือนการเดินทางของรถไฟ 3 ขบวนที่กำลังจะเข้าสู่สถานีต่อไปในปีที่ 26



ขบวนที่ 1

รถไฟของการกระจายอำนาจ

รถไฟขบวนนี้ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยตลอด 25 ปีที่ผ่านมา โดยสถานีแรกที่น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2469 เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) มีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบประชาธิปไตยหรือเทศบาล (municipality) รถไฟขบวนนี้ผ่านการสร้างบทพิสูจน์การทำความเข้าใจร่วมกันและเดินหน้าถ่ายโอนภารกิจการทำงานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยังคงเดินทางต่อไป โดยมีจุดหมายปลายทางคือการเป็นองค์กรของประชาชนมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

04
2566



ขบวนที่ 2

รถไฟขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

เริ่มออกเดินทางอย่างจริงจังหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การเดินทางจากสถานีแรก เริ่มต้นด้วยความสับสน และความไม่เข้าใจในกฎหมายรถไฟขบวนนี้ต้องผ่านการปรับตัวกับบริบทมากมาย จนสามารถสร้างจุดแข็งในการเป็นองค์กรที่จัดบริการสาธารณะได้ และเป็นที่พอใจของประชาชน การเดินทางต่อไปของรถไฟขบวนนี้ยังคงต้องปรับตัวให้เท่าทันบริบทของสังคมและสร้างสรรค์นวัตกรรม โดยสถานีปลายทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างอนาคตหรือกำหนดจุดหมายในการพัฒนาบ้านเมืองของตน โดยอาศัยต้นทุนหรือจุดแข็งที่มีอยู่ในพื้นที่



ขบวนที่ 3

รถไฟของนักวิชาการ

การเดินทางของรถไฟนักวิชาการควรมุ่งหน้าไปยังสถานีต่อไป กล่าวคือ 1) เชื่อมมันและศรัทธาต่ออุดมการณ์และหลักการกระจายอำนาจ 2) สร้างความรู้โดยการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ร่วมกัน (Co-creation Knowledge) เพื่อให้เกิดการนำความรู้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในวงกว้าง (Commercial scale) ไม่ใช่แค่ในตำรา 3) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความเข้มแข็งมากขึ้น โดยนักวิชาการควรมีบทบาทเป็นทั้ง Mover และ Changar และสร้างเครื่องมือใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง (Integrity) และมีจรรยาบรรณของนักวิชาการ โดยกล้าที่จะพูดหรือบอกในสิ่งที่ถูกต้องโดยไม่โอนอ่อนต่อการเมือง



กิจกรรมต่อมาเป็นเวทีเสวนา เรื่อง “**จับตาอนาคตการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นไทย**” เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้สำเร็จและเสริมสร้างศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวิทยากรร่วมเสวนา รวม 4 ท่าน ซึ่งได้พูดคุยในมุมมองที่แตกต่างกัน ได้แก่

- **มุมมองด้านโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น:** รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- **มุมมองด้านรายได้:** รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วงศ์ปรีดี (อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
- **มุมมองด้านการจัดบริการสาธารณะ:** รองศาสตราจารย์ ดร.ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา (อาจารย์วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- **มุมมองด้านกฎหมาย:** คุณบรรณ แก้วฉ่ำ (อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร)



1

มุมมองด้านโครงสร้าง
การปกครองท้องถิ่น

เริ่มต้นมุมมองนี้ด้วยการชวนคิด และทบทวนถึงปัญหาของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาก่อนที่จะนำเสนอ แนวทางการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้สำเร็จ ซึ่งที่ผ่านมาการกระจายอำนาจประสบกับปัญหาสำคัญ ได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดบ่วงพันธนาการทางกฎหมายที่ว่ามีหน้าที่ และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น หากฝ่าฝืนจะมีความผิดไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้กำกับดูแลรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้มงวดกับหลักการนี้เป็นอย่างมาก

2) รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ไม่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับจำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ที่ดูแลรับผิดชอบ ซึ่งเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่และคุณภาพการทำงาน

ข้อเสนอแนะต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในอนาคตต่อไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีข้อเรียกร้องที่ชัดเจนในลักษณะเฉพาะเรื่อง เช่น ต้องการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใด เป็นต้น ไม่ควรเรียกร้องเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ยาก เช่น การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง เป็นต้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนว่าต้องการทำอะไร ก็ย่อมส่งผลให้การกระจายอำนาจด้านอื่นมีความชัดเจนตามไปด้วยเช่นกัน

ในการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างรายได้ และการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับจำนวนประชากรและโครงสร้างการเมืองใหญ่ ดังนั้น การปรับโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงมิติสำคัญ ดังนี้

1. **การปรับโครงสร้างภาษี** เป็นโจทย์สำคัญที่จะทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การสร้างแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษี สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 ประเภทที่เหมือนกันทั่วประเทศ หรือการได้รับรายได้จากรัฐบาลส่วนกลาง ในการปรับโครงสร้างรายได้ส่วนนี้ อาจจะทำให้ท้องถิ่นรวมพลังกัน เพื่อผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจทางด้านรายได้มากขึ้น

ประเภทที่ 2 ประเภทที่ไม่เหมือนกันแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีทรัพยากร กิจกรรมและกิจกรรมต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดการจัดเก็บภาษีที่แตกต่าง

2. **การปรับแหล่งรายได้ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การจัดบริการสาธารณะที่ดีเป็นส่วนหนึ่งที่จะสามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการหารายได้จากความก้าวหน้าของบริการสาธารณะ ให้เข้ากับวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่เป็นเรื่องที่น่าสนใจ เช่น การทำธุรกิจเพื่อสังคม (Social Business) เป็นต้น



2

มุมมองด้านรายได้



3

มุมมองด้านการจัดบริการ
สาธารณะ

ผู้บรรยายพูดถึงการกระจายอำนาจการบริการ สาธารณสุขในประเทศไทย ที่นโยบายปัจจุบันยังถูกจำกัด อยู่ด้วยการขับเคลื่อนการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ตำบล (รพ.สต.) จากกระทรวงสาธารณสุขไปยัง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จากการถอดบทเรียน ถ่ายโอน รพ.สต. ทำให้เห็นว่าต้องเริ่มจากการพัฒนาพื้นที่ ที่มี รพ.สต. ประกอบด้วยของมิติต่างๆ ในการพัฒนา ดังนี้

- **มิติทางการเมือง (Political Dimension)** สามารถดูทิศทาง ของการเมืองของ อบจ. เพราะการเมือง อบจ. ถือเป็นการเมืองกระแสหลักในพื้นที่ ต้องเปลี่ยน การเมืองให้ อบจ. มีนโยบายสาธารณะมากขึ้น
- **มิติทางการคลัง (Fiscal Dimension)** ในมิติทางการคลัง การถ่ายโอน รพ.สต. ให้แก่ อบจ. ไม่ใช่เป็นเพียง การกระจายอำนาจ แต่เป็นการ “สร้างอำนาจ” ใหม่ ในการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. การมี รพ.สต. สามารถ เป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่นได้ในอนาคต โดยท้องถิ่น อาจจะสร้างแผนธุรกิจทางสุขภาพให้สามารถเป็นแหล่ง รายได้ของพื้นที่ได้
- **มิติการบริหาร (Administrative Dimension)** ต้องมุ่งไปที่ ระบบบริหารจัดการภายในโรงพยาบาล โดยการ ยกย่องระบบสุขภาพปฐมภูมิ ปรับปรุงระบบเชิงรุกที่ พัฒนาไปถึงจุดหมายการมีสุขภาพที่ดีของประชาชน ดังนั้น การถ่ายโอน รพ.สต. และภารกิจสาธารณสุข เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจและเป็นโอกาส ไม่ใช่ภาระ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ หาช่องทางทำให้บริการประชาชนที่ประชาชนเข้าถึงได้

4

มุมมองด้านกฎหมาย



สิ่งที่ควรทำความเข้าใจไปพร้อมกับการกระจายอำนาจ คือ การลดบทบาทส่วนภูมิภาค เพื่อลดความซ้ำซ้อนระหว่าง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบให้การใช้จ่าย งบประมาณไม่เกิดความคุ้มค่าวิทยากรจึงได้เสนอแนวทาง การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในด้านกฎหมาย 4 ประการ ได้แก่

ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีกระทรวง ต้นสังกัดของตนเองอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้ที่มี ประสบการณ์การทำงานโดยตรงเป็นผู้ร่างหรือ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

ประการที่สอง ควรให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการตรวจ กฎหมายเพื่อใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน เพื่อให้มีอิสระทางความคิดและง่ายต่อการเกิด นวัตกรรม

ประการที่สาม กำหนดอำนาจของผู้กำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม เพราะการ กำหนดอำนาจปัจจุบันเป็นการเปิดช่องให้ผู้กำกับดูแล มีอำนาจมากในการต่อรอง โดยสามารถอนุมัติงบ หากมีโครงการของตนบรรจุอยู่

ประการที่สี่ กำหนดให้กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ ทั่วไป เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจได้ในทางปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้เห็นว่า อนาคตก้าวที่ 26 (ปี) ของการกระจายอำนาจ ยังคงต้องพัฒนาในทุกมิติ โดยสิ่งที่สำคัญ ที่สุด คือการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเป็นเหมือนรถไฟขบวนแรกที่จะนำ ไปสู่การเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ ตามมา ดังนั้น จึงควรศึกษา และ พัฒนามาตรฐานท้องถิ่นเพื่อนำมาของการกระจายอำนาจต่อไป

CONTACT US



KPI-brief



ติดตามฉบับน่าย้อนหลัง

LINE Official
สำนักส่งเสริมวิชาการสุราษฎร์ธานี

วันเวลา : วันพุธที่ 21 ธันวาคม 2565 เวลา 08.00 – 12.15 น.
สถานที่ : โรงแรม ทิเค พาเลซ (TK Palace) ห้องทีเค แกรนด์ คอนเวนชั่น
จัดโดย : วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
วิทยากร : 1. ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
2. นายบรรณ แก้วดำ
3. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
4. รองศาสตราจารย์ ดร.อักษรณ์ วงศ์ปรีดี
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
ผู้ดำเนินรายการ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
ผู้สรุป : นางสาวจิตราบุษ เกียรติอดิสร นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า