



กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนด
นโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

นางสาวขวัญแก้ว จันทรวีเชียร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาบริหารรัฐกิจ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนด
นโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

นางสาวขวัญแก้ว จันทรวีเชียร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



POLICY FORMULATION PROCESS IN THAILAND : A CASE OF
LOCAL GOVERNMENT DECENTRALIZATION POLICY

BY

MISS KWANKAEW JUNTARAWICHIAN



THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS (POLITICAL SCIENCE)

PUBLIC ADMINISTRATION

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2014

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวขวัญแก้ว จันทวิเชียร

เรื่อง

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต
เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2558

ประธานกรรมการ

(รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

กรรมการ

(ศ.(พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์)

คณบดี

(รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษา กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	นางสาวขวัญแก้ว จันทรวีเชียร
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ และกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบเชิงนโยบายที่มีความสำคัญต่อทิศทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และจากความสำคัญของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย มีปัจจัยใดที่สนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 4 ประเด็น คือ นโยบายด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายการกระจายอำนาจ ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และนโยบายด้านการถ่ายโอนบุคลากร และนโยบายการแก้ไข หรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางในการศึกษา

ประเด็นนโยบายด้านการถ่ายโอนภารกิจ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจแล้ว ไม่ควรโอนภารกิจกลับไปยังส่วนราชการเดิมอีก สำนักงานงบประมาณจะต้องเป็นหน่วยงานที่กำหนดว่าภารกิจใดของส่วนราชการควรเป็นภารกิจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุขจะเป็นผู้ให้ความเห็นคัดค้านในเชิงปัญหา อุปสรรค มากกว่าการเสนอแนะมาตรการในการถ่ายโอนภารกิจ

ผู้ทรงคุณวุฒิ จะเป็นผู้ผลักดัน เสนอแนวทางการถ่ายโอนภารกิจ เช่น การจัดทำแผนการกระจายอำนาจ เป็นต้น และส่วนราชการที่จะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงพัฒนาความพร้อมให้ดีกว่าก่อน

ประเด็นนโยบายด้านการเงินการคลัง ในระยะแรกต้องกำหนดรายได้ ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น การพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษี และเงินอุดหนุน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรระบุวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินไว้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หากมีการปรับลด การแปรญัตติเพิ่ม จะต้องเป็นรายการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดหลักเกณฑ์ การจัดสรรรายได้ โดยพิจารณาในภาพรวม เป็นผู้ให้ความเห็น ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนการจัดสรร กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดสรรตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินเหลือจ่ายจากเงินอุดหนุน ควรคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นนโยบายด้านการถ่ายโอนบุคลากร ผู้แทนส่วนราชการที่หน่วยงานได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอแนวทางการถ่ายโอนบุคลากร ให้ได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ เท่ากับที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับ และระบบงานควรเปลี่ยนด้วยความสมัครใจ และสรรหาบุคลากรเพื่อดำเนินการตามภารกิจได้อย่างต่อเนื่อง

องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ

ผลการศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกับบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการการบริหารงานภาครัฐและระบบราชการที่มีความชัดเจน สามารถให้ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ แต่เป็นการ

รวมศูนย์อำนาจ กระบวนการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน หลักประสิทธิภาพ การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมาตรฐานการบริหารให้มีความโปร่งใส รวมทั้งส่งเสริม ให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และติดตาม ตรวจสอบ สภาพปัญหา กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2543 – 2550 ยังเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ไม่ให้ ความสำคัญกับนโยบายการกระจายอำนาจ นโยบายการกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่อง และมีการ เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของผู้บริหารประเทศ

ผลการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย:กรณีศึกษากระบวนการ กำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการถ่ายโอนภารกิจ มีข้อจำกัดเรื่องศักยภาพของบุคลากร และงบประมาณ ขาดการผลักดัน ขาดแรงจูงใจ การกระจาย อำนาจจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ด้านการเงิน การคลังท้องถิ่น ยังพบปัญหา การจัดสรรที่ไม่ เป็นไปตามที่กำหนด

ผลการศึกษาพบว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งยังขาดความ เข้าใจเรื่องภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน บางหน่วยงานยังมีการตั้งงบประมาณซ้ำซ้อนกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรยังติดขัดอยู่ที่ส่วนราชการเดิม เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ การจัดสรรภาษีอากร และเงินอุดหนุนมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับ ระยะเวลาที่กำหนด และทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หลักเกณฑ์และขั้นตอน การปฏิบัติ ยังไม่ชัดเจน และไม่ชัดเจน จึงมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายอยู่ การติดตามประเมินผล การประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปการศึกษาพบว่า กระบวนการตัดสินใจของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ มักจะเป็นการ กำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ มากกว่าการกำหนดนโยบายเชิงรุก หรือการวางแผน หรือกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจในระยะยาว

คำสำคัญ:นโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Thesis Title	POLICY FORMULATION PROCESS IN THAILAND : A CASE OF LOCAL GOVERNMENT DECENTRALIZATION POLICY
Author	Miss Kwankaew Juntarawichian
Degree	Master of Political Science
Major Field/Faculty/University	Public Administration Faculty of Political Science Thammasat University
Thesis Advisor	Asst. Prof. Dr. Wasan Luangprapat
Academic Years	2014

ABSTRACT

The objective of this study one ‘Policy Formulation Process in Thailand : A Case of Local Government Decentralization Policy’ is to study on the power, responsibilities and the setting process of the policies of the decentralization of power to local administrative organizations (LAOs). LAOs have policy-related responsibilities that are essential for the directions for local administrations. With such importance, it should be further studied on the decision setting schemes in the policy setting process, the supportive factors and obstacles against the decentralization of power to LAOs.

The analysis on the policy setting is divided into 4 issues, namely, the transfer of missions to LAOs, the decentralizing policies of finance, treasury and budgets, the transfer of personnel and the correction of legislation of laws necessary for the implementation of the decentralizing plan. These issues become the directions for this study.

Concerning the mission transfer policies, LAOs that receive transferred missions should not transfer the missions back to the original governmental work units. The Bureau of the Budget must decide which missions of other governmental units should be transferred to LAOs. The representatives from the Ministry of

Education and the Ministry of Public Health should act as the objectors by pointing out the problems and obstacles related to the transfer rather than suggesting the measures for the transfer. Experts and academics act as drivers who suggest directions for the transfer such as to make decentralizing plans. Meanwhile, the governmental units that transfer its missions to LAOs must prompt themselves for the transfer.

As for the financial and treasury policy, in the early stages, there should be the determination of revenues, types of VATs and subsidies from the government. The criteria for the consideration of tax and subsidy allocation must be determined by the representatives of LAOs. Objectives for the expense of the money should be indicated. The drafting of Annual Budget Act with elimination of existing agenda and addition of new issues must be approved by the National Decentralization Committee that allows LAOs to set out criteria for revenue allocation by considering the overall picture, and to provide suggestions on allocation procedure and steps. The Ministry of Interior and the Department of Local Administration must give suggestions related to the necessity of the provision of subsidies to LAOs. The rest of the subsidies must be returned to respective LAOs.

Concerning the transfer of personnel, the representatives from governmental work units who are transferred to LAOs should suggest the directions for the transfer in terms of remunerations, privileges and welfare which should be equivalent to those provided for state officials working for LAOs. The work systems should be voluntarily changed. More workforces should be recruited in order to enable the missions to be continuously carried out.

The National Decentralization Committee consists of the Prime Minister, or the Deputy Prime Minister appointed by the Prime Minister, as the Chairperson, the Minister of Interior, the Minister of Finance, the deputy Minister of Interior, the Deputy Minister of Finance, the Deputy Minister of Education, the Deputy Minister of Public Health, the Secretary of the Juridical Council, the Secretary of the Office of Civil Service Commission, the Secretary of the Office of the National Economic and Social Development Board, the Director of the Bureau of Budget, the Director-

General of the Department of Local Administration and 12 representatives from Local Administrative Organizations (LAOs), with the Head of the Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee acting as the Secretary.

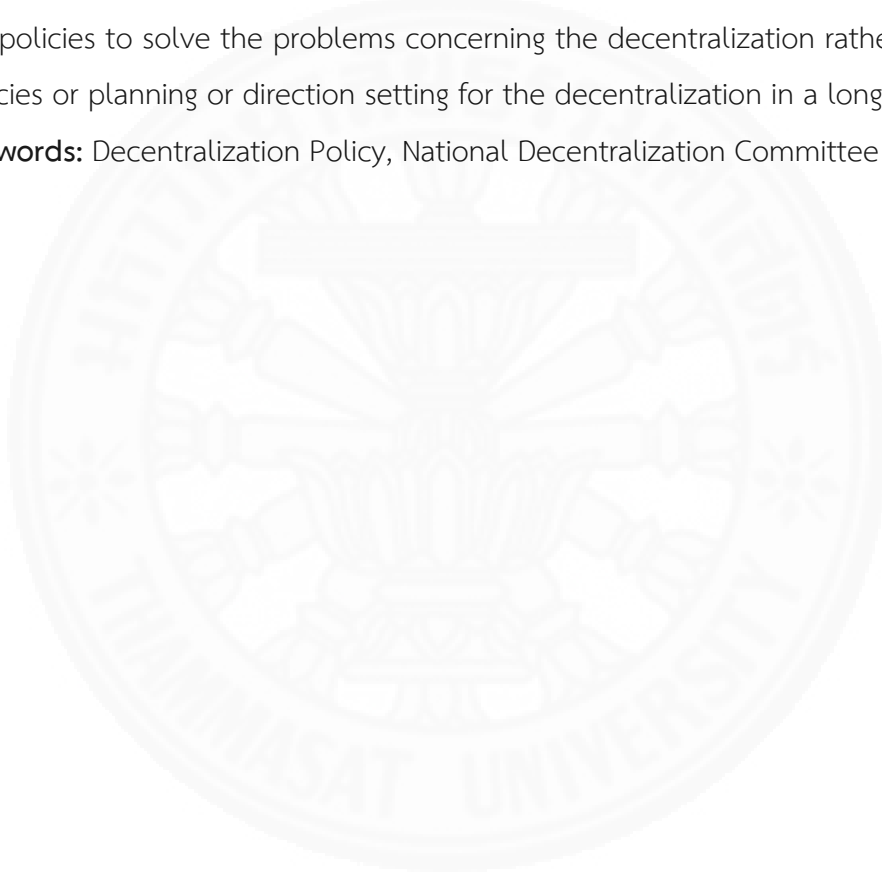
The findings from the comparative study between the roles of the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC) and those of the Decentralization Committee reveal that the OPDC has clear goals, strategies and measures for the management of governmental works and governmental system. Hence, OPDC can give suggestions for all governmental units. However, the used system is the decentralized ones. At the same time, the making of the decentralization plan and the operational plan for setting the decentralization steps must rely on the free nature of the LAOs, the principle of the administration of the country, the principle of the effectiveness of the LAOs' country management. The administration standard must emphasize on transparency and encourage people, civil society and communities to participate in the decision making, operations and monitoring. The problems and obstacles are that the decentralization process during the period of 2000 and 2007 has faced with political conflicts, does not emphasis on the decentralization, lacks of continuity and is always changes in accordance with the policies by the government.

The results from the analysis on the 'Process of the Public Policy Setting in Thailand: A Case Study on the Setting Process of the Policies of the Decentralization of Power to Local Administrative Organizations' reveal that the decentralization is facing with limitations in terms of personnel and budgets, and is lacking of supports and motives. Consequently, the decentralization is not successful as expected. As for the matter of local finance and treasury, the problem to this matter is the allocation of money that is lower than the expected budget.

The findings from the study also show that the some personnel working for LAOs still do not understand the missions in the scopes of LAOs' powers and responsibilities and transferred missions. Some units still set budgets that overlap with the missions transferred to Laos. The transfer of budget and personnel is

obstructed by the original work units because the criteria, tax allocation and subsidies are changed every year, which hinders the operations from being completed within the predetermined timeframes or from responding to the needs of local people. Criteria and steps of the operations are not smooth and unclear; hence, applicable laws are being improved in order to improve the monitoring, assessment, public relations works and people's participation. In conclusion, the decision making process of the Decentralization Committee mainly focuses on setting the policies to solve the problems concerning the decentralization rather than active policies or planning or direction setting for the decentralization in a long run.

Keywords: Decentralization Policy, National Decentralization Committee



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้ความรู้ และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ตลอดจน ตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนเสร็จเรียบร้อย ผู้เขียนขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอบพระคุณพี่ ๆ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้ความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ สอนงานและเป็นต้นแบบในการทำงานได้เป็นอย่างดีในขณะที่ผู้เขียนเป็นนิสิตฝึกงาน ตอนอยู่ชั้นปีที่ 3 สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ทำให้ผู้เขียนมีความรู้ เข้าใจมากยิ่งขึ้นและเริ่มมีความสนใจในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้เขียนขอบพระคุณ พี่ ๆ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำงานกับผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่ได้ให้ความรู้ ข้อคิดเห็น ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยดีมาโดยตลอด จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จลงด้วยความเรียบร้อย

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอบพระคุณ บิดา มารดา ป้า น้า ขอบขอบคุณ พี่ น้อง และเพื่อน ๆ ที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจกับผู้เขียนเสมอมา จนสำเร็จการศึกษา

นางสาวขวัญแก้ว จันทรวีเชียร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 วิธีการศึกษา	7
1.4.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)	7
1.4.2 การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interview)	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.6 นิยามศัพท์	8
1.7 คำโครงการนำเสนอวิทยานิพนธ์	10
บทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์	11
2.1 แนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการศึกษานโยบายในประเทศไทย	11
2.1.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ	11
2.1.2 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ	17
2.1.2.1 นโยบายด้านเด็ก	17
2.1.2.2 นโยบายด้านเศรษฐกิจ	18

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23
2.2.1 กลุ่มงานที่ศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	23
2.2.2 กลุ่มงานที่ศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	28
2.2.3 กลุ่มงานที่ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	29
2.2.4 กลุ่มงานที่ศึกษาการเมืองของการกระจายอำนาจ	30
2.3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์	34
2.3.1 ประเด็นนโยบายด้านการถ่ายโอนภารกิจ	37
2.3.2 ประเด็นนโยบายด้านการเงิน การคลัง	39
2.3.3 ประเด็นนโยบายด้านการถ่ายโอนบุคลากร	41
บทที่ 3 บริบททางการเมือง รัฐธรรมนูญ และการกระจายอำนาจ	42
บทที่ 4 ภูมิหลังและบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
4.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
4.2 การประชุมคณะกรรมการ	54
4.3 กลไกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	55
4.4 การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ	56
4.5 องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ	57
4.6 แนวทางการสรรหาของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	57
4.7 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	58
4.8 โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	58

4.9	อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	59
4.10	บทบาทและภารกิจสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	59
4.11	พัฒนาการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	60
4.12	โครงสร้างการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	61
บทที่ 5	โครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบาย	62
5.1	การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของคณะกรรมการ	62
5.2	กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	66
5.3	สภาพปัญหากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2543-2550	68
บทที่ 6	ผลการวิเคราะห์	86
6.1	ด้านการถ่ายโอนภารกิจ	87
6.1	ด้านการเงิน การคลังของท้องถิ่น	87
บทที่ 7	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	90
7.1	การถ่ายโอนภารกิจ	90
7.2	การถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากร	91
7.3	การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย	92
7.4	การติดตามและประเมินผล	93
7.5	การประชาสัมพันธ์	94
7.6	การมีส่วนร่วมของประชาชน	94
7.7	ข้อเสนอแนะ	96

รายการอ้างอิง	97
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	98
ประวัติผู้เขียน	136



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ. 2534 ชนชั้นกลางคัดค้านการปกครองโดยทหารด้วยการชุมนุมประท้วงให้รัฐบาลแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย พลเอกสุจินดา คราประยูร ยอมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญพร้อมให้สัญญาว่าจะไม่กลับเข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี การชุมนุมจึงยุติลงในวันที่ 22 มีนาคม 2535 เกิดการเลือกตั้งทั่วไป พรรคสามัคคีธรรม ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดการชุมนุมต่อต้านนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

ภายหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬมีการเลือกตั้งทั่วไป พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล การเมืองภาคประชาชนมีบทบาทในการเรียกร้องสิทธิ เกิดขบวนการประชาชนต่อรองกับฝ่ายบริหารเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย และเรียกร้องสิทธิให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายนำไปสู่ขบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง นักวิชาการได้ร่วมกันผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้มีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น ปฏิรูปการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เสนอนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นใช้เป็นนโยบายหลักในการหาเสียง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2536, น. 87-90)

รวมถึง นโยบายที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อเป็นการสร้างรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชน แต่ถูกต่อต้านจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สูญเสียอำนาจ และผลประโยชน์มากที่สุด โดยอ้างเหตุผลหลายประการ ดังนี้ 1. ต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากถึง 200 ฉบับ 2. ประชาชนขาดความพร้อมต่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด 3. ผู้มีอิทธิพลจะลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด 4. ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ และมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้อถกเถียงกันมากในการเมืองระดับชาติ ผู้นำรัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยึดกฎหมายด้วยความเถรตรงผิดวิสัยการเป็นผู้นำรัฐบาล โดยเสนอความเห็นฯ ในทางกฎหมายผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง และเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ฉะนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถทำได้ ถึงแม้ว่านักวิชาการ

ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยในหลักการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่มีการอภิปรายที่มีความต่อเนื่องเรื่องจังหวัดที่มีความพร้อมให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีแผนการการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีการอภิปรายถึงเรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และบทบาทของประชาชนในการควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยได้ออกมาคัดค้านเป็นอย่างมาก สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจผลประโยชน์ที่ผู้นำของกระทรวงมีระบบการรวมศูนย์อำนาจและวิธีการคิดที่เห็นผลประโยชน์ส่วนตัวเหนือผลประโยชน์ของส่วนรวม นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้ถึงสังคมไทยที่มีระบบพ่อเมือง ประชาชนถูกกีดกันไม่ให้มีบทบาทในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง รัฐบาลจึงควรมีภารกิจหลักในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ชี้แจงกับประชาชนอย่างเป็นทางการเป็นผล (ธเนศร์ เจริญเมือง, 2536, น. 157-191)

หลังจากที่มีการผลักดันให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล กระทรวงมหาดไทยผลักดันกฎหมายเกิดกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นการเมืองระดับชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 9 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองเพื่อการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แลกนโยบายการปฏิรูปการกระจายอำนาจทำให้เกิดการร่างกฎหมายและแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แนวคิดการกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นสำคัญ ในการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อสอดคล้องกับกระแสการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน

จุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจเป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติ ผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระสำคัญแห่งชาติ การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจึงมีความจำเป็นต้องมีองค์กรสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน ทิศทางการดำเนินงานการกระจายอำนาจ

การกำหนดนโยบายกระจายอำนาจภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบ รวมทั้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์และประสบการณ์การกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน และกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งมีหลักการ เหตุผล สาระสำคัญ และแนวทางการดำเนินการ 4 เรื่อง คือ

1. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้ง การสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและระบบความก้าวหน้าของบุคลากรสายอาชีพที่เหมาะสม

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยการตรากฎหมายทำให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน และการที่มีประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากภาคการเมืองทำให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจ มีบทบาทในลักษณะการสนับสนุนการกระจายอำนาจและผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในเชิงนโยบายที่มีความสำคัญต่อทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทนำในการพัฒนาการกระจายอำนาจ และเป็นศูนย์กลางในการวางกรอบนโยบายที่เป็นนโยบายในระดับชาติ

กระบวนการกำหนดประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการจัดประชุมที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ ดังนั้นการจัดลำดับความสำคัญของวาระการประชุมจึงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นและเรื่องที่ต้องการตัดสินใจ ซึ่งการกำหนดประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเกิดจากประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดขึ้นหรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ หรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการจัดประชุม และขับเคลื่อนการทำงานในรูปแบบของการตั้งคณะอนุกรรมการและคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเป็นองค์กรในการกำหนดประเด็นนโยบายและมีบทบาทในการผลักดันการกระจายอำนาจ จึงเป็นศูนย์กลางในการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการกำหนดนโยบายถูกวางกรอบด้วยแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจที่เกิดจากการประชุมจึงเป็นการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานกระจายอำนาจ ในทางปฏิบัติเรื่องการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดเรื่องระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ค่อนข้างน้อย แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 วางกรอบเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่การดำเนินงานส่วนใหญ่จะเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 การกำหนดประเด็นนโยบายส่วนมากจึงเป็นการแก้ไขปัญหาในกรณีที่หน่วยงานไม่ดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 จากการที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณไว้อย่างกว้าง ๆ จึงต้องนำมาประชุมกำหนดรายละเอียดกันในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเด็นนโยบายด้านการเงิน การคลัง

ดังนั้น การประชุมจึงเป็นพื้นที่ในการเจรจาต่อรองในแต่ละประเด็นนโยบาย อย่างไรก็ตามมติที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีผลบังคับรัฐบาลโดยตรงซึ่งข้อเท็จจริงเจตนารมณ์ตามกฎหมายต้องการให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาลนำไปปฏิบัติตาม ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีมติที่ประชุม แต่หลายส่วนราชการไม่ปฏิบัติตาม ฉะนั้นองค์กรนี้จึงไม่สามารถทำหน้าที่ ตัดสินใจอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมี วัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กร ที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของประเทศไทย การกำหนดประเด็นนโยบายกระจายอำนาจของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องที่ไม่สามารถตัดสินใจได้ จะเป็นการใช้กลไกของคณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจไปศึกษา ก่อน เมื่อได้ข้อยุติจึงนำ ผลกลับเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนด ประเด็นนโยบายดังกล่าวจึงมีการใช้กลไกผู้ทรงคุณวุฒิค่อนข้างมากซึ่งเกิดจากการที่กรรมการทั้ง 36 คน ไม่สามารถพูดในที่ประชุมได้ทุกคน และเกิดจากการที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถสนับสนุนเชิงวิชาการให้คณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ขณะเดียวกันบทบาทของสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำหน้าที่รับผิดชอบงาน ธุรกิจของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อมูล เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจาย อำนาจ บทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนด นโยบายด้านการกระจายอำนาจส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นผู้กำหนดวาระการประชุมซึ่งโดยส่วนมากขึ้นอยู่กับ ฝ่ายเลขานุการ

การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนด นโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และ กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมือง ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยวิเคราะห์การกำหนด นโยบายจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กร

ที่รับผิดชอบเชิงนโยบายที่มีความสำคัญต่อทิศทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นองค์กรที่ตัวแสดงหลักซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับโอนภารกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันประสานการถ่ายโอนภารกิจและสนับสนุนการกระจายอำนาจ และยังเป็นพื้นที่ในการเจรจาต่อรองระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้สนับสนุนประเด็นด้านนโยบายกระจายอำนาจ จึงมีลักษณะความเป็นสถาบันซึ่งรวมผู้ที่มีความสนใจและมีส่วนได้เสีย ในประเด็นนโยบายกระจายอำนาจ เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพากันเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในการรวมตัวกันของตัวแสดงหลัก มีแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ความสัมพันธ์ของคณะกรรมการไตรภาคีคงอยู่ต่อไปและมีประเด็นนโยบายกระจายอำนาจซึ่งเป็นผลจากการประชุมเพื่อกำหนดกรอบประเด็นนโยบาย เสนอกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจ รวมทั้ง เป็นตัวแสดงในการให้ความเห็นเรื่องการกระจายอำนาจต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย

จากความสำคัญของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวไปข้างต้น นำไปสู่ประเด็นคำถามของการวิจัยว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายอย่างไรและจะสามารถอธิบายลักษณะสำคัญการกำหนดประเด็นนโยบายกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไรและมีปัจจัยใดที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่ออธิบายลักษณะสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิเคราะห์การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. 2543 จนถึง พ.ศ. 2550 และบริบททางการเมือง รัฐธรรมนูญ ผลต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ช่วงที่สำคัญ ดังนี้ ช่วงก่อนรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และช่วงหลังรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

ในการศึกษานี้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่ศึกษา คือ ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจ โดยการศึกษาจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการจากผู้แทนไตรภาคีซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว

1.4 วิธีการศึกษา

การทำวิจัยครั้งนี้เป็นการทำวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การค้นคว้ารวบรวมข้อมูลใช้วิธีการ

1.4.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ได้แก่ รายงานการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย บทความวารสารวิชาการ เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานวิจัย

1.4.2 การสัมภาษณ์ ใช้การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Interview) สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยเลือกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์จากผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบาย ทั้งนี้เพื่อต้องการทราบว่า

- 1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ อย่างไร
- 2) กระบวนการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหรือรูปแบบอย่างไร
- 3) การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา มีปัญหาหรืออุปสรรคต่อการกระจายอำนาจหรือไม่
- 4) การกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเชี่ยวชาญ 5 ด้าน มีความครอบคลุมต่อการกระจายอำนาจหรือไม่
- 5) บทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท มีลักษณะเช่นไร
- 6) ภายหลังจากที่มีการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีมติที่ประชุมมีลักษณะเช่นไร เกิดขึ้นได้อย่างไร
- 7) ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายมีอะไรบ้าง

การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทยมีตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงศึกษาเฉพาะหน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนการกระจายอำนาจเป็นหลักเท่านั้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปเป็นข้อเสนอประกอบการพิจารณาในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสถาบันในการกำหนดนโยบายได้
3. ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปใช้ปรับปรุงการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.6 นิยามศัพท์

1. นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง นโยบาย แผนงาน โครงการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น รวมถึง กฎหมาย ประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กำหนดโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบการทำงานตามคำสั่งของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
 - 1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี
 - 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง
 - 3) ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน ผู้บริหารเทศบาล 3 คน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

5 คน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา 2 คน โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองท้องถิ่น และด้านกฎหมาย

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระบบการบริการสาธารณะของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ ประสานการถ่ายโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การอนุมัติหรือการอนุญาตที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติ ขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะการตรากฎหมาย กฎ ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าสงสัยว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. แนวคิดการตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากแนวคิดของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการเปิดให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.7 คำโครงการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 ประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และนิยามศัพท์

บทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์

บทที่ 3 บริบททางการเมือง รัฐธรรมนูญ และการกระจายอำนาจ

บทที่ 4 ภูมิหลังและบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 5 โครงสร้างและกระบวนการการกำหนดนโยบาย

บทที่ 6 ผลการวิเคราะห์

บทที่ 7 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างกรมการไตรภาคีทั้งมิติ นโยบายสาธารณะและการศึกษาทางการเมืองในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในการกำหนดนโยบายที่ยังไม่ค่อยมีผู้ศึกษาในเรื่องนี้ การที่จะศึกษาเรื่องนี้จึงต้องทำความเข้าใจเรื่องนโยบายสาธารณะ กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวแสดงทางนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม การเมืองในการกำหนดนโยบาย ซึ่งสามารถจัดประเภทได้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการศึกษานโยบายในประเทศไทย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์

2.1 แนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการศึกษานโยบายในประเทศไทย

2.1.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

William Greenwood (1965) นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานให้เป็นอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Heinz Eulau และ Kenneth Prewitt (1973) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาว ในระบอบประชาธิปไตยการตัดสินใจโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดันนโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

Harold Lasswell และ Abraham Kaplan (1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ

Anderson (1984:53) การกำหนดนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิธีการที่เกี่ยวข้อง ตรงประเด็นและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในการแก้ไข

ปัญหาเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น ซึ่งผลผลิตของการกำหนดนโยบายจะไม่ใช่เฉพาะในรูปกฎหมายเท่านั้น แต่อาจเป็นนโยบาย คำสั่ง รวมทั้งระเบียบข้อบังคับทางการบริหารต่าง ๆ

กฤษณ ธนาพงศธร (2522, 247-249) กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ มี 7 ขั้นตอนสำคัญ คือ

1. ขั้นตอนการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายนั้น ต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้น ๆ แต่เนื่องจากในประเทศหนึ่งจะมีปัญหาต่าง ๆ อยู่มากมาย ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องค้นหาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ และจัดลำดับความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความสำคัญด่วนที่สุดที่จะต้องแก้ไขโดยการกำหนดเป็นนโยบาย

2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม เป็นขั้นของการเสนอแนะความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่หาทางในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการเลือกว่ามีความสำคัญที่สุด ในการเสนอแนะความคิดริเริ่มนี้ผู้เสนออาจเสนอวิธีแก้ไขได้หลายวิธี ผู้เสนอแนะความคิดอาจเป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำหรือบุคคลใดก็ได้

3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันไว้ว่าความคิดที่มีผู้เสนอขึ้นเป็นความคิดที่สามารถนำมาปฏิบัติได้และสามารถแก้ไขปัญหาได้สำเร็จตามเป้าหมายจึงต้องมีการรวบรวมข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ที่สังคมมีอยู่หรือเป็นอยู่ในขณะนั้นให้มากที่สุดและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น เมื่อได้ประมวลและรวบรวมปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องตัดสินใจได้ว่าความริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงแล้วก็ยกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้โดยอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อดำเนินการยกร่างนโยบายข้างต้นแล้ว ก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายออกไป ผู้กำหนดนโยบายควรรับฟังความคิดเห็น ทศนคติและปฏิกิริยาจากประชาชน กลุ่มชนและองค์กรต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างนโยบายเท่ากับเป็นการเปิดให้ประชาชนและกลุ่มผู้มีอิทธิพลได้แสดงทัศนียอมรับหรือไม่ยอมรับนโยบายนั้น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายตรวจสอบประเมินผลและแก้ไขนโยบายให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ เป็นการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความรอบคอบ

6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขร่างนโยบายแล้ว ผู้กำหนดนโยบายก็ดำเนินการกำหนดนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย เท่ากับว่าภารกิจในการกำหนดนโยบายใกล้สิ้นสุด

7. ขั้นประกาศใช้นโยบาย การประกาศใช้นโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบายและถือว่าเป็นขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ วิธีการประกาศใช้อาจเป็นการประกาศ

ในรัฐสภาซึ่งถือเป็นการแถลงนโยบายโดยผ่านตัวแทนของประชาชนหรือประกาศโดยตรงต่อประชาชน หรือผ่านสื่อมวลชนก็ได้หรือเอกสารของทางราชการ เป็นต้น

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, 41-52) กล่าวถึงผลงานของนักวิชาการที่กล่าวถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้ B. Guy Peters กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะบทบาทของผู้เกี่ยวข้องจะต่างกันไป นโยบายบางประเภทผู้มีบทบาท ประกอบด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในวงกว้าง แต่นโยบายบางประเภท โดยเฉพาะนโยบายที่มีลักษณะ เฉพาะเจาะจง บทบาทหลักในการกำหนดนโยบายจะตกอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่ม โดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลหลัก ได้แก่

1. กลุ่มข้าราชการ (Bureaucrats) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายหลักของผู้บริหารให้กลายเป็นนโยบายในทางปฏิบัติ กลุ่มข้าราชการถือได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลหลัก ในการกำหนดนโยบาย ในบางครั้งนโยบายอาจถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสภาผู้แทนราษฎร แต่จะพบว่ากลุ่มบุคคลที่อยู่เบื้องหลังนโยบาย คือ กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มข้าราชการโดยปกติ แล้วจะถือเป็นผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติและเป็นผู้ให้ข้อมูลในการกำหนดนโยบายซึ่งบทบาทจะมีทั้ง แ่งดีและเป็นผลเสีย คือ ข้าราชการจะเป็นผู้รอบรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการแปลงนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติ แต่การที่เคยชินกับวิธีการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นจากนโยบายหลักจะไม่เพียงพอต่อการตอบสนองปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่

นอกจากนี้ กลุ่มข้าราชการมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายในลักษณะป้องกันตนเอง คือ จะไม่กำหนดนโยบายที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของกลุ่มตนโดยเฉพาะนโยบายที่กำหนดขึ้น มีลักษณะของการค่อย ๆ ปรับแก้จากนโยบายที่มีอยู่เดิม เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ ทางเลือก ที่เกิดจากการปรับแก้มีโอกาสผิดพลาดน้อยกว่าทางเลือกที่คิดริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ นอกจากนี้ การกำหนด นโยบายในลักษณะนี้เป็นการคงบทบาทเดิมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาไว้ แต่จะกลายเป็นอุปสรรค ต่อการริเริ่มแนวนโยบายใหม่ ๆ

หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมของการหวงก้างโดยจะพยายามกำหนด นโยบายบางอย่างเพื่อสนองตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเชื่อว่าหากหน่วยงานของตนไม่ดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งลงไปหน่วยงานอื่นจะดำเนินการแทนซึ่งจะทำให้หน่วยงานเสียโอกาสที่จะมี บประมาณ บุคลากร และอิทธิพลเพิ่มมากขึ้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทในการกำหนดนโยบายของ กลุ่มข้าราชการ คือ หน่วยงานราชการส่วนใหญ่มีลักษณะเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำให้การกำหนด นโยบายมีประสิทธิภาพดีขึ้น แต่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็ทำให้เกิดความจำกัดในมุมมองของปัญหา ต่าง ๆ การเรียนรู้หรือการฝึกอบรมเฉพาะทางมีแนวโน้มทำให้คนคับแคบลง กลายเป็นอาศัยสูตร สำเร็จที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า

2. กลุ่มคณะที่ปรึกษา (Think Tanks) หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายที่เกิดขึ้นจากคนกลุ่มนี้มักจะเป็นนโยบายที่แตกต่างจากนโยบายเดิมมาก อย่างไรก็ตามการใช้คณะที่ปรึกษามีข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอของคณะที่ปรึกษา 4 ประการ คือ 1. การคัดเลือกกลุ่มที่ปรึกษา พบว่า หน่วยงานจะใช้กลุ่มที่ปรึกษาที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับตนและสามารถคาดหมายข้อเสนอแนะจากคณะที่ปรึกษาได้ว่าสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงาน ขณะที่สถาบันบางแห่งหรือที่ปรึกษาบางคนจะมีแนวคิดก้าวหน้าและเสนอแนวทางที่แตกต่างจากเดิมมาก ดังนั้น หน่วยงานจะเลือกเฉพาะกลุ่มที่มีแนวคิดใกล้เคียงกับตนเป็นที่ปรึกษาในการกำหนดนโยบาย 2. การที่คณะที่ปรึกษาบางกลุ่มดำเนินงานในลักษณะเชิงธุรกิจ ดังนั้น เพื่อรักษาลูกค้าของตนจึงต้องพยายามแนะนำหน่วยงานผู้ว่าจ้างในสิ่งที่หน่วยงานนั้น ๆ พอใจ ย่อมกระทบต่อคุณภาพของข้อเสนอที่จัดทำขึ้น ปัญหาในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณในเชิงวิชาการของสถาบันหรือที่ปรึกษาที่จะเลือกระหว่างความซื่อสัตย์กับข้อเท็จจริง 3. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ นอกเหนือจากการเสนอแนะปัญหาและผลักดันปัญหาให้เป็นปัญหาเชิงนโยบายแล้ว กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มยังสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและผลักดันให้มีการนำไปกำหนดเป็นนโยบายทางปฏิบัติได้อีกด้วยกฎสามเหลี่ยมเหล็ก (The Iron Triangle Law) : ซึ่งความสัมพันธ์ 3 ฝ่ายจะประกอบด้วย คณะกรรมาธิการเฉพาะด้านในสภา กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ จะพบว่า กลุ่มผลประโยชน์สำคัญ ๆ บางครั้งจะสามารถผลักดันนโยบายของตนผ่านทางข้าราชการและสภาผู้แทนราษฎรซึ่งนโยบายเหล่านี้จะมีลักษณะอนุรักษ์นิยมและเป็นการปรับเปลี่ยนหรือขยายตัวจากนโยบายที่มีอยู่เดิม เพราะ ความพยายามที่จะรักษาบทบาทและผลประโยชน์ของกลุ่มตนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง 4. สมาชิกสภานิติบัญญัติ (Congressman) เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ถึงแม้ว่าในภาพรวมของสมาชิกสภาส่วนใหญ่จะไม่โดดเด่นในการเสนอกฎหมาย แต่จะมีสภานิติบัญญัติกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่คล้ายกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เน้นภาพรวมของประชาชนที่จะพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายในวงกว้าง

ขณะที่ Jones and Matthes ได้แบ่งกลุ่มบุคคลออกเป็น 2 ส่วน คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในหน่วยงานภาครัฐและบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในหน่วยงานนอกภาครัฐ ดังนี้

1. บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในหน่วยงานภาครัฐ (Within Government) ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารหน่วยงาน (Political Executives) หมายถึงถึง ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี นายเทศมนตรี หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลเหล่านี้ อาจเป็นผู้เสนอนโยบายด้วยตนเองและอาจเป็นตัวแทนรับข้อเสนอจากบุคคลอื่นๆ เพื่อเสนอแนะนโยบาย 2) ข้าราชการ (Bureaucrats) เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีบทบาทสนับสนุนและเสนอแนะความคิดเห็นแก่ผู้บริหารในการกำหนดนโยบาย 3) กลุ่มที่ปรึกษา (Consultant) เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในยุคปัจจุบัน เป็นผู้ทำการศึกษาวิจัยและเสนอแนะทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับผู้กำหนดนโยบาย 4) สถาบันหรือสำนักวิจัย (Research

Agencies) มีทั้งเป็นสถาบันของรัฐที่เน้นการศึกษาวิจัย สถาบันที่รัฐสนับสนุน รวมทั้งให้ทุนแก่มหาวิทยาลัยและหน่วยงานเอกชนทำวิจัยให้ ซึ่งผลของการวิจัยเหล่านี้จะถูกนำมาเป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบาย 5) สถาบันนิติบัญญัติ (Congress) โดยปกติแล้วสถาบันนิติบัญญัติเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย แต่มีข้อจำกัดในด้านข้อมูลและบุคลากรทำให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและแก้ไขกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอ

2. บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนอกหน่วยงานภาครัฐ (Outside Government) ประกอบด้วย

1) กลุ่มประโยชน์และสมาคมธุรกิจ (Interest Groups and Associations) เป็นผู้ที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งบางครั้งมีความพร้อมในการวิจัยและเสนอแนะแนวทางเลือกให้แก่รัฐบาล 2) กลุ่มลูกค้า (Clientele Group) หมายถึง ผู้ใช้บริการของรัฐหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ คนกลุ่มนี้จะพยายามรักษาและขยายผลประโยชน์ที่ตนได้รับโดยร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการกำหนดนโยบาย 3) สมาคมเอกชน (Citizen Group) หมายถึง กลุ่มของประชาชนที่รวมกันเพื่อเป้าหมายเฉพาะด้านในการรณรงค์ให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่ตนเห็นชอบ 4) พรรคการเมือง (Political Parties) เป็นผู้ที่มีบทบาทในการเสนอนโยบายในนามพรรค ในลักษณะของฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล 5) สื่อมวลชน (Mass Media) ถือเป็นช่องทางในการเสนอปัญหาและเสนอแนะวิธีการแก้ไขที่มีบทบาทอย่างต่อเนื่องและมีผลกระทบอย่างกว้างขวางในการขึ้นนำปัญหาเชิงนโยบาย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม มีสภาพเป็นเครือข่ายของความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบหนึ่ง เครือข่าย คือ โครงสร้างความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลานานระหว่างผู้แสดงบทบาทต่าง ๆ ในสังคม องค์ประกอบหลักของเครือข่ายได้แก่ ผู้แสดงบทบาทในสังคมและความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ระหว่างผู้แสดงบทบาทซึ่งอาจเป็นปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร ความสัมพันธ์คือ ตัวเชื่อมโยงของเครือข่ายซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงอำนาจของผู้แสดงบทบาทจะแสดงออกในรูปของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร โดยมีความสัมพันธ์เป็นตัวกำหนดลักษณะของเครือข่าย แต่ละเครือข่ายผู้แสดงบทบาทจะมีตำแหน่งหรือสถานะเชิงอำนาจในโครงสร้างสังคมไม่เหมือนกันและความสัมพันธ์เชิงอำนาจอาจแสดงออกในรูปของการต่อรอง การใช้อิทธิพลผลักดันหรือการครอบงำขึ้นอยู่กับอำนาจที่แตกต่างกัน

การพิจารณาความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมมีข้อจำกัด เพราะ เป็นการวิเคราะห์เครือข่ายนโยบายในระดับมหภาค โดยอาศัยแนวคิดด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมที่มีลักษณะตายตัว แต่กระบวนการนโยบายในสังคมมีลักษณะที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นการจะพิจารณาภาพความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมเพิ่มขึ้นจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์จากการวิเคราะห์ระดับกลางในแง่ของเครือข่ายนโยบาย

การอธิบายความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมในแง่เครือข่ายนโยบายเน้นการศึกษาความสัมพันธ์ในระดับการกำหนดนโยบายระหว่างกลุ่มคนกับกลไกด้านต่าง ๆ ของรัฐโดยตรง เครือข่ายนโยบายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนหรือบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐในนโยบายด้านหนึ่ง ความสัมพันธ์จะดำรงอยู่ได้ค่อนข้างยาวนานโดยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องจะเชื่อมโยงในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน กิจกรรมด้านนโยบายเป็นเรื่องที่จำกัดอยู่ในกลุ่มคนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีผลประโยชน์ได้เสียและองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบนโยบายด้านนั้น สมาชิกของเครือข่ายนโยบายมีจำนวนจำกัด ในชุมชนนโยบายด้านหนึ่งจะมีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานเดียวรับผิดชอบนโยบายด้านนั้น รวมทั้งนักการเมืองและกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ การเข้าสู่เครือข่ายนโยบายจะมีช่องทางที่มีลักษณะที่ปิดกั้น โดยอาจมีสภาพเป็นองค์กรหรือกรรมการเฉพาะด้านที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายด้านนั้นโดยเฉพาะ

การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนนโยบายจะต่อเนื่อง ด้านความถี่ในการพบปะระหว่างผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายจะเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายอย่างสม่ำเสมอ ด้านความเห็นพ้องในเป้าหมายของนโยบายและกฎเกณฑ์ในการต่อรอง ชุมชนนโยบายจะมีการยอมรับเป้าหมายของนโยบายและกฎเกณฑ์ในการเจรจาต่อรองร่วมกัน กลุ่มคนที่เข้าร่วมในกระบวนการนโยบายมีทัศนคติเหมือนกันจึงมองปัญหาและทางออกนโยบายคล้ายคลึงกัน ด้านความสัมพันธ์ของชุมชนนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐจะเป็นไปในเชิงการแลกเปลี่ยนโดยจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เป็นสิ่งที่แลกเปลี่ยนเพื่อให้สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายและมีโอกาสควบคุมทิศทางนโยบาย ด้านผลประโยชน์จากนโยบาย ชุมชนนโยบายจะไม่มีใครได้หรือเสียทั้งหมดเพียงฝ่ายเดียว จากผลของนโยบายด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องในชุมชนนโยบายผู้นำขององค์กรต้องสามารถควบคุมสมาชิกของตนได้ ข้อตกลงในนโยบายที่ทำไว้กับหน่วยงานของรัฐ จึงมีผลผูกมัดกับสมาชิกให้ปฏิบัติตาม (อนุสรณ์ ลิ้มฉวี, 2542, น. 90-95)

งานของพัชรี ลิโรรส เรื่องการเมืองในการกำหนดนโยบาย ได้เสนอว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเป็นการสะท้อนภาพการเมืองของสังคม เพราะ เป็นการแสดงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีค่าในสังคมว่า ใครได้อะไร เมื่อไหร่และอย่างไร กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและถูกครอบงำโดยชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในสังคม คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะตัวกำหนดนโยบายโดยตรง กระบวนการกำหนดนโยบายสะท้อนให้เห็นว่าเป็นเรื่องทางการเมือง การวิเคราะห์การเมืองของกระบวนการนโยบายมีสมมติฐานเบื้องต้นว่ากระบวนการทางนโยบายไม่ใช่เรื่องทางเทคนิค แต่เป็นการเมืองทุกขั้นตอน จึงต้องศึกษากระบวนการนโยบายทั้งด้านเทคนิคนโยบายและมิติทางการเมือง

ระบบราชการในสังคมกำลังพัฒนาจะมีอำนาจสูงในกระบวนการนโยบาย ข้าราชการขาดความชำนาญเฉพาะ ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์จึงไม่สามารถวิเคราะห์นโยบายอย่างมี

ระบบและถูกต้อง ทำให้ระบบราชการอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนองความต้องการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาและโครงการใหม่มีมากมาย แต่ทรัพยากรมีจำกัดและหายาก การแจกแจงทรัพยากรในสังคมจึงมีลักษณะเป็นการเมืองสูง

ในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์จะมีลักษณะอ่อนแอไม่สามารถทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของตนได้เต็มที่ เพราะ ขาดผู้นำกลุ่มที่เข้มแข็งและมีกลุ่มที่อ่อนแอ โครงสร้างการตัดสินใจกำหนดนโยบายมีลักษณะรวมศูนย์ ประชาชนไม่มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบายในประเทศกำลังพัฒนา กระบวนการต่อรองของนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจและเป็นกระบวนการปิดกลุ่มประชาชนเบื้องล่างไม่ให้มีโอกาสเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย นโยบายจึงเป็นผลผลิตที่มาจากกรกระทำของชนชั้นนำ ส่งผลให้ขาดความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและประชาชนผู้เป็นเป้าหมาย

2.1.2 งานศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทย

(1) นโยบายด้านเด็ก

งานของอลิศรา พรหมโชติชัย ศึกษาเรื่อง เด็ก รัฐ ประชาสังคม : การก่อตัวและความเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบายว่าด้วยเด็กในสังคมไทย ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กระบวนการกำหนดนโยบายเด็กในสังคมไทยในอดีตเป็นการกำหนดนโยบายจากผู้บริหารรัฐเพียงสถาบันเดียว ต่อมาเริ่มมีแรงผลักดันนโยบาย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแนวทางการเลือกประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระการตัดสินใจ โดยตัวแสดงใหม่ที่เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีสำนึกในสิทธิความเป็นเด็ก ผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าของนโยบายคุ้มครองเด็ก คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เป็นความต้องการของรัฐที่ต้องการให้เด็กทุกคนเติบโตเป็นพลเมืองที่สามารถทำหน้าที่ทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐในอนาคต

นโยบายของรัฐ พ.ศ. 2475 - 2500 เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างฐานอำนาจทางการเมืองเป็นการจัดระเบียบความเรียบร้อยทางสังคม สร้างมาตรฐานความดี ความถูกต้องด้วยการขจัดสิ่งที่ไม่ได้มาตรฐานหรืออาจก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยไปจากสังคม และเป็นนโยบายสาธารณะที่มุ่งจัดบริการสาธารณะในภาคสังคม เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาทางสังคม

ในช่วงทศวรรษ 2520 - 2540 นักกิจกรรมด้านเด็กในสังคมไทยปรากฏขึ้นจำนวนมากท่ามกลางกระแสปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก เกิดการรวมตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนเกี่ยวกับเด็กในปี พ.ศ. 2525 เป็นคณะทำงานด้านเด็ก นักวิชาการและนักเคลื่อนไหวสิทธิเด็กคนสำคัญ คือ ดร. สายสุรี จุติกุล ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรับผิดชอบแก้ไขปัญหาด้านเด็กใน ปี พ.ศ. 2534 เป็นบทบาทของนักกิจกรรมในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อประโยชน์ของเด็ก เป็นปฏิบัติการของนักกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาของตัวแสดงที่มีใช้รัฐ เป็นตัวแสดง

ที่มีประสิทธิภาพในการทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านเด็ก กลายเป็นผู้มีอำนาจรัฐ มีทรัพยากรในการบริหารจัดการ

การกำหนดนโยบายของรัฐในอดีต เป็นการกำหนดจากผู้บริหารโดยตรง เมื่อมีตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญ ตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย จะต้องมีพลังและแรงผลักดันทางการเมืองโดยการได้รับการแบ่งปันอำนาจจากกลุ่มการเมือง ในการสร้างกลไก การผลักดันปัญหาให้เข้าสู่การตัดสินใจของรัฐ

ด้วยเหตุที่นโยบายภาคสังคมที่กำหนดโดยรัฐมีเป้าหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาตามสภาพการณ์ แต่่นโยบายภาคสังคมต้องเกิดจากการวิเคราะห์ระดับการรับรู้และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แนวนโยบายต้องหาทางจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยเฉพาะในทางปฏิบัติ ทุกคนสามารถเป็นผู้ปฏิบัติการขับเคลื่อนนโยบายด้วยกันทุกภาคส่วน

(2) นโยบายด้านเศรษฐกิจ

งานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ช่วง พ.ศ. 2475 - 2516 การเมืองไทยอยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลทหาร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะมีภูมิหลังเป็นทหารหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ข้าราชการทหารเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ พลังนอกระบบราชการไม่สามารถมีส่วนร่วมเสนอความต้องการและความคิดเห็น เมื่อภาคธุรกิจไม่สามารถเสนอข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายทำให้ข้าราชการไม่สามารถทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของภาคธุรกิจ นักธุรกิจต้องการเมืองครและช่องทางเสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลและเพื่อประนีประนอมเมื่อมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน สมาคมธุรกิจในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดได้พัฒนาขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง โดยมีนักธุรกิจไทยเชื้อสายจีนเป็นแกนนำสำคัญ

พ.ศ. 2513 กลุ่มธุรกิจมีบทบาทให้คำปรึกษา ริเริ่มนโยบาย ปรับแก้นโยบายหรือขัดขวางกฎหมายและนโยบายเศรษฐกิจ สมาคมธุรกิจมีบทบาทนำในการก่อตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในระดับชาติเป็นศูนย์กลางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจ หอการค้าจังหวัดมีบทบาทนโยบายมีส่วนต่อการกำหนดนโยบายโดยอาศัยการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญไม่ได้ถูกผูกขาดในระบบราชการ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองที่มีภูมิหลังจากภาคธุรกิจ มากไปกว่านั้น นักธุรกิจยังสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐโดยการจัดตั้งกลุ่ม

ตัวแบบพหุนิยม รัฐมีบทบาทในความสัมพันธ์กับกลุ่ม คือ ไม่เข้าแทรกแซงในการก่อตั้งกลุ่มหรือจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มหรือความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ด้วยกัน กลุ่มจะทำงานอย่างอิสระ มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายมากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือทางนโยบายของรัฐบาล การรวมตัวเป็นกลุ่มประเภทต่าง ๆ จะเป็นการรวมตัวโดยความสมัครใจ ไม่มีการจำกัดจำนวน และไม่มีการลำดับชั้น กลุ่มจะแข่งขันกันอย่างเสมอภาคเพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรการทางกฎหมายหรือ

นโยบายที่กลุ่มต้องการ กลุ่มพหุนิยมให้ความสำคัญต่อกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะของที่สำคัญของนโยบายรัฐหรือสามารถกดดันต่อนโยบายรัฐ

แนวคิดภาคี รัฐ-สังคม กลุ่มผลประโยชน์สามารถกดดันต่อกระบวนการนโยบายหรือการออกกฎหมายของรัฐบาล แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระของรัฐและความสามารถในการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ จากภาครัฐ ข้าราชการยังสามารถมีส่วนกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายและสถาบันระหว่างรัฐกับกลุ่มและระหว่างกลุ่มด้วยกันเอง การแข่งขันระหว่างกลุ่มจะมีอยู่อย่างจำกัดมาก เพราะ ความขัดแย้งที่สำคัญจะได้รับการแก้ไขโดยองค์กรในระดับที่เหนือกว่า โดยเฉพาะองค์กรระดับศูนย์รวมและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่บางประการให้กับรัฐ เพื่อเป็นการตอบแทน รัฐก็จะให้การรับรองทางกฎหมาย สนับสนุนทางการเงินและช่องทางที่จะติดต่อกับหน่วยงานของรัฐและเชื่อมโยงกระบวนการทำงานของรัฐอย่างถาวร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับรัฐของไทย จะเป็นแนวทางแบบภาคีรัฐ-สังคมมากกว่าแบบพหุนิยม คือ รัฐไม่ได้มีบทบาทอย่างจำกัดแต่มีส่วนสำคัญในการก่อตั้งระบบ กรอ. และส่งเสริมองค์กรระดับสูงของภาคธุรกิจและหอการค้าจังหวัด และ ที่สำคัญ คือ สมาคมหลัก 3 สมาคมคือ หอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคม/สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และองค์กรในระดับจังหวัดได้มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน สมาคมประเภทองค์กรประสานสูงทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนนโยบายและทำงานร่วมกับหน่วยราชการในการนำนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์และนายเสนาะ อุณาคุล ตั้งระบบ กรอ. เพราะ เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากกลุ่มธุรกิจ ร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สร้างเสถียรภาพทางการเมือง ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการและลดระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและนักธุรกิจ

แนวคิดแบบรัฐ-สังคม รัฐไทยมีบทบาทในการส่งเสริมสมาคมธุรกิจและจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจและระหว่างธุรกิจ แต่ช่วงการเมืองเริ่มเข้าสู่ระบอบกึ่งประชาธิปไตย รัฐเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมสมาคมธุรกิจ ขณะที่ฝ่ายธุรกิจเป็นฝ่ายเรียกร้องให้รัฐให้การรับรองและให้การอุปถัมภ์สมาคมธุรกิจและขอมีสถานภาพเป็นที่ปรึกษาอย่างถาวร ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจของไทยมีลักษณะเป็นทวิภาคี คือ ระบบคณะกรรมการร่วมภาครัฐ เอกชน มีเพียงฝ่ายธุรกิจและฝ่ายรัฐ การที่สมาคมธุรกิจของไทยมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจมากกว่ากลุ่มภารกิจประเภทอื่น ๆ ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในประเทศไทยใกล้เคียงกับตัวแบบภาคีรัฐ-สังคม ที่ปราศจากภาคแรงงานแบบญี่ปุ่น

พัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคมแบบเสรีของประเทศไทยอยู่ในขั้นเริ่มต้นและเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดมากกว่า แต่โดยรวมแล้วภาครัฐและธุรกิจของไทยต่างก็มีอิทธิพลต่อกันและกันทั้งสองฝ่ายมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและการปฏิบัติงานของระบบความสัมพันธ์ภาคีรัฐ-สังคม รัฐมีบทบาทนำ สมาคมธุรกิจ

มีความเป็นอิสระทางการเมืองและมีบทบาททางนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลและภาคธุรกิจ มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างค่อนข้างเสมอภาคทั้งในด้านความร่วมมือและความขัดแย้ง ไม่ใช่การครอบงำ ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับพลังนอกระบบราชการอยู่ในลักษณะที่ทุกฝ่ายได้ ไม่มีใครเสีย ระบบการเมืองไทยจึงพ้น จากความเป็นอำมาตยาธิปไตยในด้านการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ เพราะ ต่างมีความเข้มแข็ง เป็นอิสระต่อกัน ผู้นำ ข้าราชการ ทหารและพลเรือนไม่สามารถผูกขาดการตัดสินใจในระบบการเมือง ได้สมาคมธุรกิจไทยมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มหรือขัดขวางนโยบายของรัฐและมาตรการทาง กฎหมาย สมาคมอุตสาหกรรมหลายสมาคมได้ผลักดันให้มีการยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบ หอการค้า จังหวัดกลายเป็นตัวแสดงนอกภาครัฐที่มีความสำคัญในการผลักดันเรียกร้องเกี่ยวกับนโยบาย ในภูมิภาคของตน หอการค้าร่วมมือกันและเริ่มจะสามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายระดับชาติ

กรณีประเทศไทย สมาคมธุรกิจสามารถช่วยให้การกำหนดมาตรการของรัฐดีขึ้นโดยการ ให้ข้อมูลในการปฏิบัติงานและข้อเสนอแนะต่าง ๆ แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ยังสามารถมีบทบาทที่สำคัญ ในการริเริ่มหรือขัดขวางนโยบายและยังสามารถกดดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเป็น กลางของระบบราชการ รัฐบาลไทยเป็นพลังในการปฏิรูปการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจโดยการ ริเริ่มให้มีระบบ กรอ. และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมธุรกิจทั่วประเทศมีแนวทางการดำเนินการ ที่เน้นภาคสังคม อย่างไรก็ตาม มีจุดอ่อนคือ กีดกันภาคประชาชนไว้นอกระบบการกำหนดนโยบาย ทางเศรษฐกิจ การที่ธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและสามารถกดดันต่อ ระบบราชการถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองที่มีความเป็นอำมาตยาธิปไตย อย่างเข้มแข็ง

งานของรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ ศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530 นำเสนอว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง นิโคลาสสิก อย่างไรก็ตามแนวความคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถทำให้เข้าใจ กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจได้อย่างรอบด้าน จึงศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมืองโดยให้ความสำคัญแก่ปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ เช่น โครงสร้างทางการเมืองทั้งภายในประเทศ และระบบทุนนิยมโลก วัฒนธรรม จารีตประเพณีและความสัมพันธ์ทางสังคม โครงสร้างอำนาจทาง การเมืองเป็นโครงสร้างที่กำหนดกระบวนการทางนโยบายเศรษฐกิจในสังคม ระบบประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการทำหน้าที่ของสภา ผู้แทนราษฎรขึ้นอยู่กับสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น โครงสร้าง อำนาจทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2538 ระบบราชการ และกลุ่มนักวิชาการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นโครงสร้างที่กำหนดทิศทางของเศรษฐกิจไทย การสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มนักวิชาการไทยและการแสวงหาจุดร่วมและ สงวนจุดต่างเป็นวิธีสำคัญที่ทำให้ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ความสำเร็จในการผลักดันนโยบายขึ้นอยู่กับเป้าหมายทางนโยบายเศรษฐกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในสังคม จึงเป็นกรอบที่กำหนดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจถูกสั่งการจากบนสู่ล่าง หากการเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะมีความชัดเจน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ย่อมขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น โครงสร้างอำนาจทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

สังคมการเมืองไทยมีลักษณะอำมาตยาธิปไตยเห็นได้จากภูมิหลังทางอาชีพของคณะรัฐมนตรี วิเคราะห์องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2501 พบว่า รัฐมนตรีจำนวน 237 คนเป็นข้าราชการ 184 คน เป็นพลเรือน 38 คน และไม่สามารถจำแนกได้ 15 คน ศึกษาภูมิหลังอาชีพของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 1-37 ระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2518 พบว่า รัฐมนตรี 881 คน เป็นผู้มีอาชีพข้าราชการ 777 คน พลเรือนที่ไม่ใช่ข้าราชการ 100 คน

การที่สังคมการเมืองไทยมีระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการและคณาธิปไตย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ทำให้ชนชั้นนำทางอำนาจได้รับการช่วยเหลือจากนักวิชาการสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและใช้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในการสร้างและขยายอำนาจทางการเมือง ข้าราชการของทั้งสามหน่วยงานจึงสามารถควบคุมการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและประสบความสำเร็จในการผลักดันตรากฎหมายหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน เพื่อสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ภายในระบบราชการโดยกีดกันประชาชนไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วม

นักวิชาการไม่มีความเป็นกลางในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญกับเป้าหมายเศรษฐกิจบางเป้าหมายและเลือกใช้บางมาตรการ ความโน้มเอียงดังกล่าวขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางครอบครัวและชนชั้น ภูมิหลังทางการศึกษาและขึ้นอยู่กับภูมิหลังของหน่วยงานที่สังกัด

การตรากฎหมายและเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างวินัยทางการคลังและการเงินมีผลต่องานนโยบายการเงินและการคลังและนโยบายหนี้สาธารณะมาสู่ข้าราชการประจำโดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการ การศึกษาบทบาทนักวิชาการในบริบทของประวัติศาสตร์ได้ข้อ

สรุปว่านักวิชาการไม่มีความเป็นกลางในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ภูมิหลังทางครอบครัวทำให้เกิดความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท

ความจำเป็นในการแสวงหาทรัพยากรของพลังอำนาจชาติปีโตยในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อขยายอำนาจทางการเมืองที่มีทำให้พลังอำนาจชาติปีโตยก็ติดกันไม่ให้พลังประชาธิปไตยเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพราะ ความสามารถในการครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขที่ช่วยให้การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจทำได้สะดวกยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันความพยายามของนักวิชาการในการสร้างวินัยทางการคลังและการเงินมีผลให้มีการแย่งนโยบายบางส่วนไว้ในระบบราชการ ผลที่ตามมา คือ การสงวนอำนาจในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไว้ในระบบราชการ แบบแผนและการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์นโยบายทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มนักวิชาการเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด เนื่องจากพลังอำนาจชาติปีโตยครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กฎหมายเศรษฐกิจที่มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

การศึกษานี้เป็นตัวอย่างของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบาย และการสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าข้าราชการมีบทบาทในการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และมีบทบาทในขั้นกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยการให้ข้อมูลและรวบรวมความคิดที่นักวิชาการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพราะ นโยบายดังกล่าวมีลักษณะความเป็นวิชาการทำให้ได้รับความเห็นชอบจากชนชั้นปกครองได้โดยง่าย จากบทบาทนำดังกล่าวทำให้มีการตรากฎหมายเพื่อรักษาอำนาจของข้าราชการประจำและรักษาอำนาจ การกำหนดนโยบายไว้ในระบบราชการ นอกจากนี้ยังแสดงว่าความสำเร็จในการผลักดันนโยบายขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย

งานของสุรชัย ชูผลกา เรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันค่าเงินบาทกับการเมืองไทย อธิบายถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินของประเทศไทย หลังวิกฤตการณ์ค่าเงินบาท ซึ่งถูกตั้งคำถามด้านความโปร่งใสและประสิทธิภาพการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีความเป็นอิสระสูง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง การกำหนดนโยบายของไทยล้มเหลวและสูญเสียความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงิน งานนี้วิเคราะห์อย่างเป็นระบบในทางรัฐศาสตร์และทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ทำให้มองเห็นภาพ

กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทางสังคมและเศรษฐกิจการเมืองเป็นระบบมากขึ้น ภายหลังจากการแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินที่เคยผูกขาดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจะทำให้การกำหนดนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้นโดยฝ่ายการเมืองมีส่วนในการกำหนดนโยบายมากขึ้นและต้องการลดอำนาจผูกขาดและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลการวิเคราะห์ตามแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองพบว่า ความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาทเกิดจาก 4 ปัจจัยหลักที่มีความเกี่ยวข้องกัน คือ ปัจจัยการเป็นลักษณะเฉพาะของนโยบายการเงินของไทย ปัจจัยโครงสร้างในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เป็นผลให้การดำเนินนโยบายล้มเหลว ภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างวัฒนธรรมในกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันค่าเงินบาท การศึกษาวิเคราะห์การตัดสินใจในการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาททำให้เข้าใจข้อบกพร่องของโครงสร้างในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบซึ่งมีความผิดพลาดจากโครงสร้างภายในธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึง ความรู้ความเข้าใจโครงสร้างสถาบันและโครงสร้างวัฒนธรรม ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบาย งานนี้เป็นการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายที่มีคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยมีการจัดประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง คณะกรรมการประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายป้องกันค่าเงินบาท

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสถานภาพความรู้เกี่ยวกับการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากรูปแบบวิธีการศึกษา สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มงานใหญ่ ดังนี้

2.2.1 กลุ่มงานที่ศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ศึกษาเรื่องการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการถ่ายโอน อำนาจหน้าที่ รายได้ และบุคลากร เสนอความคิดเห็นที่มีต่อประเด็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะไตรภาคีที่ถูก

กำหนดตายตัว ขาดความยืดหยุ่นและขาดความสอดคล้องกับสภาพโครงสร้างทางอำนาจ ไม่มีผู้แทนจากภาคส่วนอื่นเข้าเป็นกรรมการ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจมีจำนวน 36 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเกินไป มีขนาดใหญ่จะส่งผลให้เกิดการเมืองแบบคณะกรรมการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงานและขาดความคล่องตัวของคณะกรรมการ ประเด็นสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ได้ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีสถานะที่สูงกว่านี้ การติดตามการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานราชการยังมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีกลไกในการบังคับหรืออำนาจในการสั่งการส่วนราชการ ประเด็นแรงสนับสนุนจากฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา การกระจายอำนาจในประเทศไทย อยู่ภายใต้การทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจและขาดแรงสนับสนุนจากภาคการเมือง

งานของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ศึกษาเรื่องพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : ข้อสังเกตบางประการ เสนอว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีลักษณะไตรภาคีจะช่วยให้ส่งผลให้แนวนโยบายกระจายอำนาจเป็นที่เข้าใจและยอมรับได้ของทุกฝ่าย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งอยู่ในกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นมีความเป็นการเมืองสูงมาก เพราะ กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจประกอบด้วยตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและการได้รับการยอมรับของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาภารกิจที่จะถ่ายโอน จึงมีจุดยืนที่ขัดแย้งและไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการ ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องเคารพและยอมรับในอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีกรณีที่หน่วยราชการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจเกิดความล่าช้า ซึ่งเกิดจากปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายการกระจายอำนาจ และกฎหมายเดิมของหน่วยงานราชการ เป็นปัญหา อุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจ ปัญหาเรื่องความเหมาะสมระหว่างบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับสถานะและขนาดของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขนาดค่อนข้างใหญ่และมีอำนาจหน้าที่ถึง 16 ประการ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระ คล่องตัวและมีศักยภาพสูง เพื่อให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและปฏิบัติภารกิจได้ด้วยดี ดังนั้น ควรมีการพิจารณาถึงสถานะและโครงสร้างอัตรากำลังใหม่ให้มีสถานะเป็นหน่วยงานในระดับกรม หรือเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี และให้สามารถขยายอัตรากำลังเพิ่มขึ้นได้หรืออาจกำหนดให้มีสถานะเป็นหน่วยงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเป็นเฉพาะกิจ การส่งเสริมการกระจายอำนาจนอกจากอาศัยกฎหมายเป็นกลไกหลักที่ทำให้กระบวนการขับเคลื่อนได้ และยังมีเจตนารมณ์ทางการเมืองของฝ่ายบริหารซึ่งมีความสำคัญของการกระจายอำนาจ

งานของอรทัย ก๊กผล ศึกษาเรื่อง แผนการกระจายอำนาจ : จากหลักการสู่การปฏิบัติ เสนอว่าองค์กรและการจัดกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถูกออกแบบให้เป็นรูปไตรภาคีมีลักษณะการถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมแต่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของการกระจายอำนาจในภาพรวมและประโยชน์เฉพาะของหน่วยงาน การตั้งอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาในการทำงาน

งานของสมคิด เลิศไพฑูรย์ ศึกษาเรื่อง คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ข้อสังเกตบางประการ เสนอว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการมีปัญหาในทางปฏิบัติ 1. ประธานคณะกรรมการมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีและมีการเปลี่ยนตัวรองนายกรัฐมนตรีทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการขาดความต่อเนื่องและขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง การเปลี่ยนตัวรองนายกรัฐมนตรีทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการขาดความต่อเนื่องและขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง 2. ในเรื่องภาษีและเงินอุดหนุนพบว่า ส่วนราชการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม แต่ไม่ทราบว่าผู้แทนได้มีมติที่กระทบต่อส่วนราชการของตน 3. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางครั้งมีการอภิปรายนอกประเด็น มีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันแสดงถึงความขัดแย้งในเรื่องเงิน 4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใช้ระบบสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด มีผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งไม่มีพื้นฐานเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนร่วมในการประชุมน้อยมากทำให้ขาดความต่อเนื่องซึ่งอาจแก้ปัญหาด้วยการกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิทำงานเต็มเวลา

งานของเอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล ศึกษาเรื่องข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เสนอว่า มาตรา 12 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นองค์กรหลักที่ทำให้การกระจายอำนาจบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น หน้าที่ของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญต่อการบรรลุเจตนารมณ์ในเรื่อง

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการต้องมีความเป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ 3 ฝ่ายไม่ได้กำหนดให้มีผู้แทนจากส่วนราชการครบถ้วน การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีอำนาจในการกำหนดผู้แทนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิทำให้เจตนาารมณ์ในการกระจายอำนาจไม่บรรลุผลในการพิจารณาองค์ประชุม กฎหมายกำหนดองค์ประชุมเพื่อมีมติโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติที่แตกต่างกันของคณะกรรมการ ควรกำหนดให้มีตัวแทนของคณะกรรมการแต่ละประเภทเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นพิจารณาร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

งานของวุฒิสภา ต้นไชย เรื่องวิจารณ์พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เสนอว่า มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย มีสาระสำคัญให้มีกฎหมายและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนาารมณ์ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีความสอดคล้องกับเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้านโครงสร้างของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากส่วนราชการมีลักษณะการกระจายตัวที่ไม่สอดคล้องตรงกับความเป็นจริง จะพบว่า คณะกรรมการที่มาจากกระทรวงมหาดไทยมีจำนวนมาก ในขณะที่การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับส่วนราชการจำนวนมากจึงเกิดปัญหาในการประสานงานเพื่อถ่ายโอนภารกิจและองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่มีผู้แทนจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ ซึ่งทำให้การทำงานในฐานะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ยากขึ้น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นกอง ทำให้เกิดปัญหาการขาดทรัพยากรและบุคลากรที่เหมาะสมในการทำงาน การประสานงานของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่

งานของโกวิทย์ พวงงาม ศึกษาเรื่องข้อเสนอในการปรับปรุงพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เสนอว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก มีขนาดใหญ่จนเกินไปก่อให้เกิดปัญหาความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการประชุมและการตัดสินใจ เพราะ กรรมการบางท่านติดภารกิจทำให้ขาดการประชุมหรือมาประชุมน้อยมาก จึงควรลดขนาดของคณะกรรมการให้กะทัดรัดและไม่ควรเกิน 24 คน องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของผู้แทนส่วนราชการ บางครั้งไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ จึงส่งผู้แทนเข้าประชุมทำให้เกิด

ความล่าช้าในการตัดสินใจและดำเนินการ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้คณะกรรมการเข้าร่วมประชุมด้วยตนเอง กรณีที่ไม่สามารถเข้าประชุมได้ต้องมอบผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน องค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการกำหนดที่ตายตัวและแคบจนเกินไป เพราะ การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีหลายมิติ หลายองค์ความรู้ นอกจากนี้ควรกำหนดระยะเวลาหรือความถี่ในการประชุม

การสรรหาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการสรรหาผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ได้ผู้แทนที่มีลักษณะเป็นตัวบุคคลผู้แทนควรเป็นผู้แทนที่มาจากสมาคมหรือสหพันธ์ ควรมาจากมติของสมาคมต่าง ๆ การตัดสินใจของผู้แทนควรจะมาจากมติ หรือความเห็นชอบของสถาบันหรือสมาคมจะทำให้การตัดสินใจของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชอบธรรมและมีน้ำหนักมากขึ้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความกระชับ ชัดเจนและมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีผลผูกมัดทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทำให้เห็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจซึ่งให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจ การตีความบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

งานของวสันต์ เหลืองประภัสร์ ศึกษาเรื่อง ข้อพิจารณากระบวนการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เสนอว่า ข้อพิจารณาในเชิงองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักต้นกระบวนการกระจายอำนาจ หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบในลักษณะไตรภาคีมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกระบวนการกระจายอำนาจทั้งระบบ รวมทั้ง อำนาจในการผลักดันกระบวนการให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ และมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกลไกในการดำเนินการกิจ แต่มีข้อจำกัดในด้านอัตรากำลังและความเป็นอิสระในการทำงาน ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้ภารกิจดำเนินไปได้ด้วยดี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบุคลากรของตนเองและสามารถกำหนดอัตรากำลังตามความจำเป็น ดังนั้น การปรับโครงสร้างองค์กรอาจตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกออกเป็นอิสระจากโครงสร้างส่วนราชการทั่วไป

เรื่องบุคลากรอาจใช้ระบบการยืมตัวหรือการโอนย้ายชั่วคราว รวมถึง การให้อำนาจคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสรรหาและว่าจ้างบุคลากรได้ด้วยตนเอง

ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบังคับให้มีการดำเนินการไปตามแผนและข้อกำหนดยังมีข้อจำกัดมาก เนื่องจากการกระจายอำนาจระทบองค์กรทางปกครองทั้งหมด ดังนั้น มาตรการการกระจายอำนาจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและในชั้นการปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจควรได้รับการรับรองจากรัฐบาลในเรื่องอำนาจการบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยจำเป็นต้องทำให้กระบวนการกระจายอำนาจได้รับความร่วมมือจากองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาลกลางในการผลักดันกระบวนการ ขณะเดียวกันองค์กรตัวแทนของท้องถิ่นควรจะเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมและผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจและสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ เพื่อให้สังคมได้ตระหนักและมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจในระดับสูง

2.2.2 กลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานของอุดร ดันดีสุนทร ศึกษาเรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ข้อพิจารณาบางประการ เสนอว่ารัฐได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทและกฎหมายปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น มีข้อสังเกตในการจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความซับซ้อนและไม่ชัดเจน ซึ่งจะแก้ปัญหาได้โดยการบัญญัติขอบข่ายภารกิจหน้าที่ให้ชัดเจน การบัญญัติภารกิจที่เกินความสามารถของท้องถิ่นขนาดเล็ก และไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง ผู้เขียนเสนอว่า การผังเมืองควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการควบคุมอาคาร อาคาร 1-2 ชั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กรณี 3 ชั้นขึ้นไปให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดขอบข่ายภารกิจในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความชัดเจนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติการกระจายอำนาจ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องมีความเต็มใจในการถ่ายโอนภารกิจ

2.2.3 กลุ่มงานที่ศึกษาเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ศึกษาเรื่องพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : ข้อสังเกตบางประการ เสนอว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจและส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่น มีความเข้มแข็งทำให้เกิดกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะ เป็นกฎหมายสำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจไทย กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกับผลการบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปฏิรูประบบราชการ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อทิศทางของระบบราชการจึงควรได้รับการพิจารณาและยึดถือเป็นกรอบในการกำหนดบทบาทและภารกิจของหน่วยงานราชการ กฎหมายการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการในอนาคต จึงควรกำหนดกรอบในการถ่ายโอนบุคลากรให้มีความชัดเจน

งานของโกวิท พวงงาม ศึกษาเรื่องข้อเสนอในการปรับปรุงและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เสนอว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 ถึง 290 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 284 มีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยโดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

งานของวสันต์ เหลืองประภัสร์ ศึกษาเรื่อง ข้อพิจารณากระบวนการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เสนอว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือในการวางกรอบและผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจและจัดตั้งองค์กรเพื่อเป็นหน่วยหลักในการกำหนดแผนและขั้นตอน รวมทั้ง การนำแผนและขั้นตอนไปบังคับใช้ จึงถือได้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจเป็นผลจากการบังคับตามกฎหมายและบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.4 กลุ่มงานที่ศึกษาการเมืองของการกระจายอำนาจ

งานของของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ เรื่อง Local Governance in Thailand : The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats, Politicians, and the People มีจุดมุ่งหมายเพื่อทบทวนและประเมินบทบาทของตัวแสดงสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยมุ่งไปที่การเมืองของการกระจายอำนาจ ผ่านการอภิปรายที่สำคัญของกระบวนการกระจายอำนาจและบทบาทของข้าราชการเหนือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรวจสอบการเมืองของการกระจายอำนาจ พบว่า ข้าราชการและนักการเมืองระดับชาติเป็นตัวแสดงที่ได้รับผลประโยชน์จากการกระจายอำนาจ การเมืองระบอบมาตยาธิปไตยมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยถูกควบคุมและครอบงำโดยข้าราชการจากทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนกลางควบคุมเหนือการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเกิดการปฏิรูปทางการเมือง การกระจายอำนาจถูกขับเคลื่อนโดยนักการเมือง 5 พรรคการเมือง นำไปสู่การเลือกตั้งในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2535 การเมืองภายในประเทศเป็นแรงกระตุ้นการกระจายอำนาจในประเทศไทย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ นโยบายบริหารราชการของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกระจายอำนาจ เรื่องกระบวนการงบประมาณบนพื้นฐานการต่อรองระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงบประมาณ นโยบายผู้ว่าซีอีโอ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการควบคุมและจัดการงบประมาณกลุ่มจังหวัดและมีอำนาจลงโทษและให้รางวัลภายในเขตอำนาจ นโยบายเหล่านี้มีความขัดแย้งต่อการปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตยและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจ

การเมืองของการกระจายอำนาจหลัง พ.ศ. 2535 อำนาจถูกถ่ายโอนไปยังนักการเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นเป็นตัวแสดงสำคัญในท้องถิ่น บทบาทของข้าราชการครอบงำการปกครองท้องถิ่นไทย บทบาทของนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในกระบวนการกระจายอำนาจ

บทบาทคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลโดยตรงต่อกระบวนการกระจายอำนาจ ตามกฎหมายคณะกรรมการประกอบด้วยจำนวนที่เท่ากันของผู้แทนจาก 3 ฝ่าย หน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการไม่ได้ประกอบด้วยจำนวนที่เท่ากันของผู้แทน สัดส่วนของคณะกรรมการที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการจำนวน 13 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คนและผู้ทรงคุณวุฒิ 8 คน นักการเมืองระดับชาติ 3 คน ผู้เขียนวิเคราะห์ภูมิหลังสมาชิกคณะกรรมการโดยพิจารณาจากอาชีพ ในขณะที่ถูกแต่งตั้งเป็นสมาชิกคณะกรรมการหรือตำแหน่งสุดท้ายก่อนเกษียณ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นถูกรวบงำโดยสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาเป็นข้าราชการ ข้าราชการมีอิทธิพลและครอบงำในการร่างรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาและเครือข่ายข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย วุฒิสมาชิก 1 ใน 3 หรือ 58 คน มีภูมิลำเนาจากข้าราชการ ข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงมหาดไทยมีเครือข่ายในรัฐสภาที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนิติบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ ข้าราชการมีอำนาจอิทธิพลเหนือกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย ส่งผลให้กระบวนการกระจายอำนาจล่าช้า เนื่องจากกฎ ระเบียบของท้องถิ่นที่ไม่ยุติธรรม รวมทั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 78 และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 78 (2) ถูกแทรกแซงโดยหนึ่งในสมาชิกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเคยเป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย และการประนีประนอมของคณะกรรมการ

จำนวนคณะกรรมการที่มีภูมิลำเนาเป็นข้าราชการครอบงำคณะกรรมการมีผลกระทบต่อนโยบายกระจายอำนาจและเป็นปัจจัยทำให้กระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจบางข้อมีข้อกำหนดที่เข้มงวดทำให้กระบวนการถ่ายโอนทำได้ยากขึ้น อำนาจของข้าราชการในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กฎบางข้อไม่ยุติธรรมต่อข้าราชการท้องถิ่น และเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 พยายามสนับสนุนสถานะของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2550 กระทรวงมหาดไทยส่งร่างพระราชบัญญัติเข้าสภา รวมถึง การขยายระยะเวลาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านและสนับสนุนบทบาทของกรรมการปกครองเหนือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มของอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นหนึ่งในเครือข่ายที่ใหญ่ที่สุดในวุฒิสภาสามารถครอบงำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งผ่านได้โดยง่าย

ข้าราชการใช้อิทธิพลเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน เห็นได้จากการครอบงำของข้าราชการที่มีอิทธิพลในหลายคณะกรรมการ ข้าราชการตราพระราชบัญญัติเพื่อสงวนและปกป้องผลประโยชน์ของตน แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ เงินอุดหนุนมากกว่าร้อยละ 70 ถูกแบ่งเพื่อโครงการลงทุนที่เฉพาะเจาะจง กระทรวงมหาดไทยให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีลักษณะทางการเมืองสูง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปิดช่องให้นักการเมืองระดับชาติแทรกแซงในกระบวนการจัดสรรรายได้ของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความเชื่อมโยงกับนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองระดับชาติใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจช่วยนักการเมืองระดับชาติในการสร้างเครือข่ายทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

งานศึกษาชิ้นนี้มีจุดอ่อนในการอธิบาย คือ ให้ความสำคัญต่อการเมืองของการกระจายอำนาจและบทบาทของข้าราชการประจำ นักการเมืองและประชาชนโดยวิเคราะห์ภูมิหลังของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จากโครงสร้างการกำหนดนโยบายที่เป็นทางการตามกรอบที่กฎหมายกำหนดและอภิปรายความสัมพันธ์ภูมิหลังของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละกลุ่มมีภูมิหลังและความคิดเห็นต่างกันส่งผลให้มีการปกป้องผลประโยชน์ต่างกัน แต่ไม่ได้พิจารณาโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ การจะกล่าวว่าคุณกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการประจำยังไม่สามารถสรุปได้ว่าข้าราชการประจำจะต้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ดังนั้น การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะศึกษาโดยวิเคราะห์ทั้งโครงสร้างที่เป็นทางการและโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจากรายงานการประชุมและการสัมภาษณ์ในกรณีศึกษาที่มีความสำคัญจะทำให้วิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีความเชื่อมโยงและได้บทสรุปที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

งานของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ เรื่องการเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน มีข้อสรุปที่สำคัญจากตัวแสดงทางการเมืองที่ทำการศึกษา ภายหลังปี พ.ศ. 2535 กลุ่มนักวิชาการได้เข้าไปเป็นกลุ่มพลังสำคัญในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทยผ่านกระบวนการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่พลังของกลุ่มถูกจำกัดและไม่สามารถขับเคลื่อนให้กระบวนการกระจายอำนาจบรรลุเป้าหมายได้ กลุ่มพลังระบบราชการยังคงมีบทบาทที่เข้มแข็งในกระบวนการกระจายอำนาจเห็นได้จากสัดส่วนและจำนวนของตัวแทนระบบราชการที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการต่าง ๆ มีหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์และการกำหนดทิศทางนโยบายด้านการกระจายอำนาจ การรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ยังเปิดโอกาสให้พลังระบบราชการสามารถเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในสถาบันการเมืองที่สำคัญ ในการเข้าไปมีบทบาทพลังระบบราชการเข้าไปวางกฎและกติกาที่มีลักษณะการปกป้องผลประโยชน์แก่พลังระบบราชการพิจารณาได้จากการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รวมถึง การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น

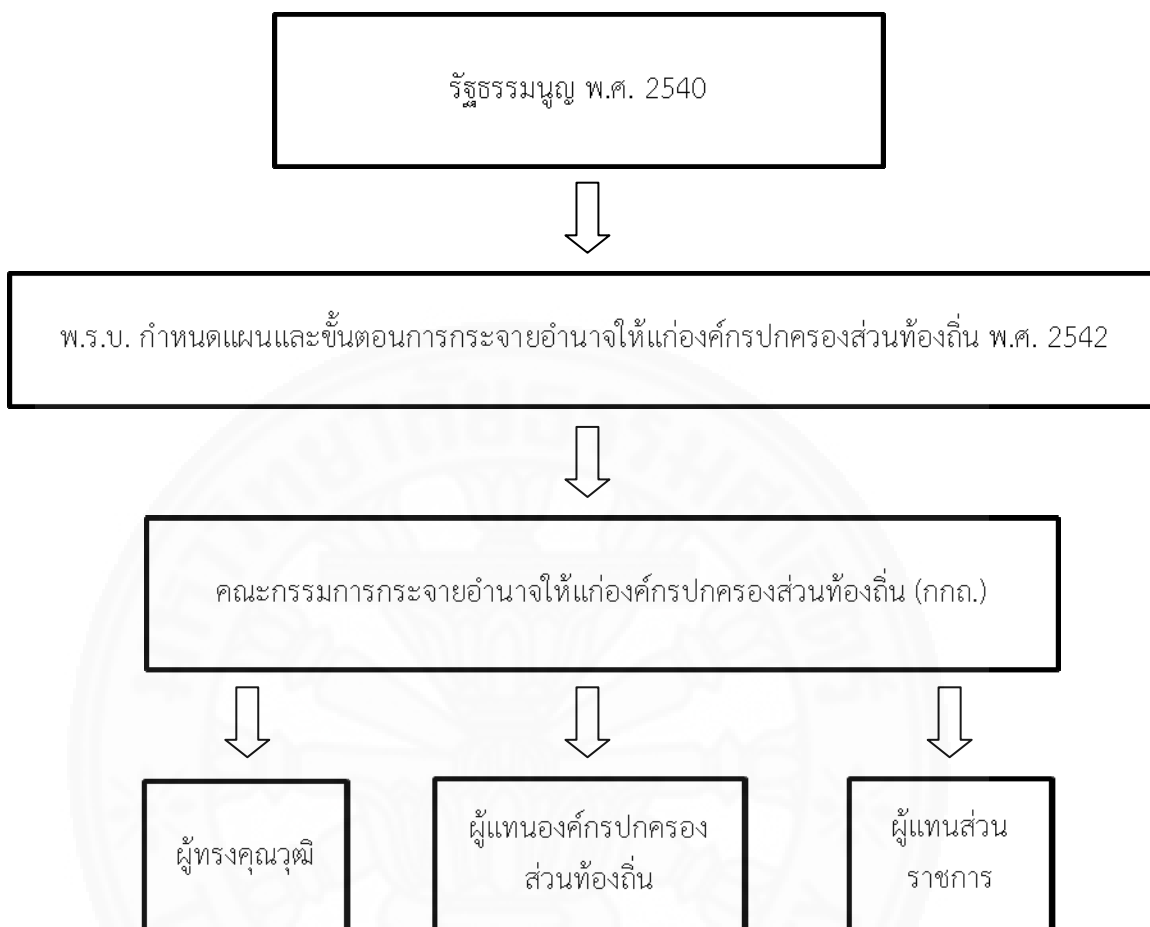
ดังนั้น พลังระบบราชการจึงใช้การตรากฎหมาย ระเบียบและการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญ นักการเมืองระดับชาติเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในช่วงที่การเมืองมีเสถียรภาพพิจารณาได้จากในช่วงที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี สามารถขับเคลื่อน

นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้ซ้าลง อย่างไรก็ตาม ในช่วงอื่น ๆ พลังจากการเมืองระดับชาติสามารถยึดกุมกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการต่อสู้เกมการเมืองของการกระจายอำนาจพิจารณาได้จากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งนักการเมืองระดับชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้พลังจากการเมืองระดับชาติได้รับประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจ

บทบาทนักการเมืองท้องถิ่นไม่มีบทบาทในการผลักดันและเรียกร้องให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้าเป็นเพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ มีกฎหมายจัดตั้ง มีภารกิจ มีการจัดสรรงบประมาณและอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกัน มีสมาคมแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ไม่มีกลไกในการประสานงานระหว่างสมาคม ดังนั้น การเคลื่อนไหวของนักการเมืองท้องถิ่นผ่านกลไกของสมาคมเป็นกระบวนการที่แยกส่วนและขาดพลังในการต่อรอง อย่างไรก็ตาม พลังของนักการเมืองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้น ถ้าประเด็นในการเรียกร้องเป็นประเด็นที่เป็นประโยชน์ร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในทุกรูปแบบ พิจารณาได้จากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพื่อให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน ภาคประชาชน รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้พยายามเสริมสร้างบทบาทของประชาชนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อย่างไรก็ตามภาคประชาชนไม่ใช่เครื่องมือในการกำกับและควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาได้จากข่าวการทุจริตในระดับท้องถิ่น ขณะที่การร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียง 10 กรณี

อย่างไรก็ตามไม่สามารถสรุปได้ว่าภาคประชาชนมีความอ่อนแอ เพราะ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขที่ยุ้งยากในการนำไปปฏิบัติและการร้องขอจากภาคประชาชนให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้น แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงแสดงบทบาทในลักษณะปกป้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนเพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบในเชิงลบจากกระบวนการกระจายอำนาจหรือมีลักษณะของความพยายามในการทำให้กระบวนการกระจายอำนาจเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองให้มากที่สุด การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดทอนบทบาทและความสำคัญของข้าราชการประจำในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กลุ่มเครือข่ายข้าราชการประจำจึงมีบทบาทด้านทานกระแสรกระจายอำนาจทำให้กระบวนการกระจายอำนาจไม่สามารถขับเคลื่อนได้ ขณะที่เครือข่ายนักการเมืองระดับชาติไม่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ บทบาทนักการเมืองท้องถิ่นเด่นชัดในสายตาประชาชนมากขึ้น จะเห็นเพียงบทบาทนักการเมืองระดับชาติเข้าไปตักตวงผลประโยชน์ที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจผ่านกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์จากกรอบที่เป็นทางการหรือกรอบตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรอบไม่เป็นทางการ คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์

กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของตัวแสดงและลักษณะสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ งานศึกษานี้มุ่งเน้นที่บทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจ โดยพิจารณาจากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

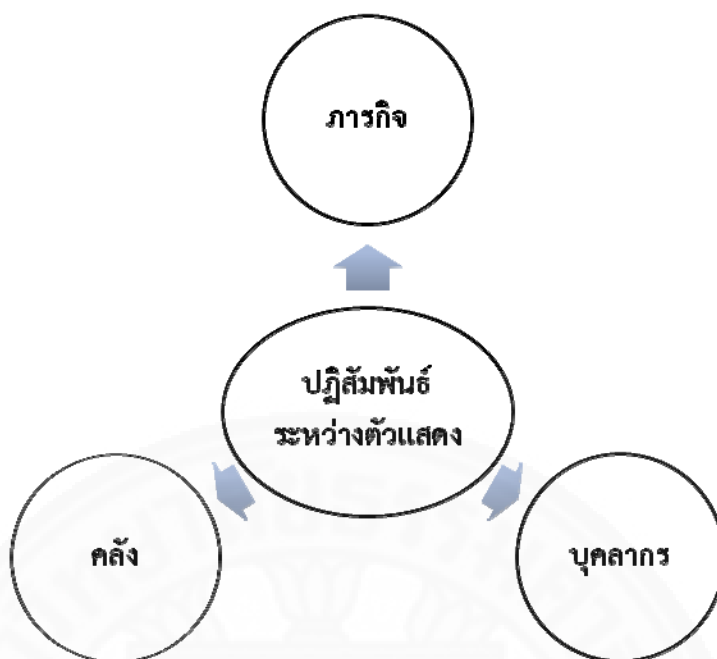
การวิเคราะห์โครงสร้างการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจถูกกำหนดอย่างเป็นทางการว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผลการตัดสินใจสามารถกำหนดเป็นประเด็นนโยบายที่นำไปปฏิบัติได้โดยรวม ทั้ง เป็นหน่วยในการกำหนดนโยบายที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของนโยบายกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับการทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเหตุผลที่งานชิ้นนี้ให้ความสนใจเฉพาะการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์โครงสร้างการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นทางการโดยพิจารณาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาท้องถิ่น เศรษฐศาสตร์ กฎหมายและการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทในการผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ ผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นตัวเชื่อมกับตัวแสดงฝ่ายอื่น ๆ การใช้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นตัวประสานจึงจะประสบผลสำเร็จ เนื่องจากได้รับการยอมรับจากส่วนรวม ผู้ทรงคุณวุฒิมีทรัพยากรที่ใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบาย คือ ความเป็นวิชาชีพ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สะท้อนปัญหาความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน มีบทบาทเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากกระบวนการกระจายอำนาจซึ่งจะรักษาผลประโยชน์ของราชการส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรที่ใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบาย คือ ความเป็นเจ้าของพื้นที่ ผู้แทนส่วนราชการ มีบทบาทเป็นผู้ถ่ายทอดภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทรัพยากรที่ใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบาย คือ กฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย รวมทั้ง ข้อมูลสถิติที่จะต้องใช้ในการวางแผนปฏิบัติงาน ผู้แทนส่วนราชการมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายในลักษณะป้องกันตนเองเพื่อคงบทบาทของหน่วยงาน บทบาทในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานราชการจะมีลักษณะเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรภารกิจในการให้บริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับท้องถิ่น จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และท้องถิ่นด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่ถึง 16 ข้อ ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญต่อการ ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนและควบคุมทิศทางของการกระจาย อำนาจ การทำงานของคณะกรรมการจะบรรลุเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับที่มาของคณะกรรมการในแต่ละฝ่าย จะมีความเป็นอิสระ ในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของแต่ละฝ่ายได้อย่างแท้จริงหรือไม่ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, น. 90-94)

บทบาทของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ กำหนดประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงทศวรรษ ที่ผ่านมากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ในขั้นต้นจะวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นนโยบาย ดังนี้ ประเด็นนโยบายด้าน การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลังและงบประมาณ ประเด็นนโยบายด้านการถ่ายโอนบุคลากรและการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย ที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นแนวทาง ในการศึกษา สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 กรอบในการวิเคราะห์

บทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งตามเนื้อหาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

2.3.1 ประเด็นนโยบายด้านการถ่ายโอนภารกิจ

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของผู้แทนส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นตรงกันว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วไม่ควรจะโอนภารกิจกลับไปยังส่วนราชการเดิม แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ให้ขอความช่วยเหลือไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือขอให้ส่วนราชการเข้าไปดำเนินการแทน จากการติดตามประเมินผลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวมประชาชนได้รับประโยชน์จากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก แต่ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่ขาดความรู้ความชำนาญในการดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน และส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจส่วนใหญ่มิได้ทำหน้าที่เป็นที่เล็งและติดตามประเมินผลดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของผู้แทนส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีบทบาทสำคัญในการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ สำนักงานประมาณ เนื่องจากในระยะแรกของการกระจายอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้ในสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ดังนั้น เพื่อให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานประมาณจึงเป็นหน่วยงานที่กำหนดว่าภารกิจใดของส่วนราชการควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นผลทำให้ภารกิจดังกล่าวอยู่ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา จากข้อมูลโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปีงบประมาณ 2544 – 2556 แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35

ตารางแสดงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.	ร้อยละ
2544	16.8
2545	20.3
2546	23.6
2547	21.9
2548	22.7
2549	23.1
2550	21.5
2551	25.0
2552	24.3
2553	24.2
2554	26.1
2555	26.8
2556	27.3

3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของผู้แทนส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานที่มีผลกระทบต่อถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข จะให้ความเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบ

ได้แก่ สถานศึกษา และสถานเอนกนาลัย จะให้ความเห็นในเชิงปัญหา อุปสรรคในการถ่ายโอนมากกว่า การเสนอแนะมาตรการที่ทำให้การถ่ายโอนบรรลุตามเป้าหมาย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2446 เป็นต้นมา มีการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น จำนวน 10,361 คน

4. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิค่อนข้างมีบทบาทที่สำคัญ โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นคณะอนุกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิจะพยายามผลักดันแนวทางการถ่ายโอนภารกิจ เช่น การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ การกำหนดมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ ฯลฯ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่แล้ว จะไม่ได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะมากนัก เนื่องจากมีผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งมาจากอดีตข้าราชการประจำ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ต้องการให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความเป็นกลาง มีความอิสระโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด จากหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและคัดเลือกภาครัฐมีบทบาทค่อนข้างสูงในกระบวนการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีบทบาทสูงมาก ในกรณีสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสรรหามีแต่ตัวแทนของภาครัฐเท่านั้น เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสามารถกำหนดตัวผู้แทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิได้ ทำให้การสรรหาการคัดเลือกไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขาดความเป็นอิสระจากรัฐซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ส่วนราชการยังไม่มีความจริงจังในการถ่ายโอน ภารกิจบางภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพที่ชำรุดทรุดโทรม ทำให้เป็นภาระแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ในกรณีนี้ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอให้กำหนดนโยบายการถ่ายโอนในภายหลังว่าส่วนราชการที่จะถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปรับปรุงสภาพให้ดีกว่าก่อนที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.2 ประเด็นนโยบายด้านการเงิน การคลัง

1. เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามที่กำหนด ในการจัดสรรรายได้ในช่วงแรก จึงกำหนดโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาคิดสัดส่วนรายได้ ประกอบด้วย รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งรายได้ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสัดส่วนตามที่กฎหมาย

กำหนด คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐแบ่งให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในระยะแรกจึงต้องกำหนดรายได้ประเภทดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก

2. ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ มักไม่แสดงความคิดเห็นมากนัก และจะปล่อยให้เป็นเรื่องของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตนเองมากกว่า โดยเฉพาะในส่วนของ การจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร

3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความเห็นในการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนเห็นว่า เงินอุดหนุนที่อยู่ในสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการใช้จ่ายเงินตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางส่วนยังเห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามภารกิจที่สำคัญ อาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ส่วนราชการเคยทำไว้ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรระบุวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินไว้ด้วย

4. การกำหนดนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกภาคส่วนมีความเห็นตรงกันและกำหนดเป็นนโยบายว่า เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นชอบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เมื่อเสนอผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากจะมีการปรับลดงบประมาณเงินอุดหนุนรายได้ การแปรญัตติเพิ่มจะต้องเป็นรายการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ

5. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดหลักการการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาในภาพรวม และจัดสรรโดยพิจารณาตามแหล่งที่มาของภาษีเป็นสำคัญ โดยใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

6. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลาง แม้ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุน แต่จะให้ความเห็นในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนการจัดสรร เช่น การเสนอของบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ฯลฯ

7. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานดังกล่าว หน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดสรรตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าเมื่อมีเงินเหลือจ่ายจากเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนดังกล่าวควรคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้คงสัดส่วนรายได้ที่กำหนดไว้

2.3.3 ประเด็นนโยบายด้านการถ่ายโอนบุคลากร

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของผู้แทนส่วนราชการ จะมีความเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากรค่อนข้างมาก โดยเฉพาะผู้แทนส่วนราชการที่หน่วยงานของตนเองได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมักจะให้ข้อมูลความคิดเห็นในเชิงปัญหาอุปสรรค สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ได้รับแตกต่างจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพยายามเสนอแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรเพื่อให้บุคลากรที่ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการเท่ากับที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับ

2. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเห็นที่ตรงกันว่า การถ่ายโอนบุคลากรควรเปลี่ยนจากระบบที่งานไป เงินไป คนไป เป็น งานไป เงินไป คนไปโดยความสมัครใจ

3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนบุคลากรน้อยกว่าการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ แต่ยังเห็นว่าเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะไม่มีบุคลากรตามภารกิจมาแต่ก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรรหาบุคลากรเพื่อดำเนินภารกิจนั้นได้อย่างต่อเนื่อง

บทที่ 3

บริบททางการเมือง รัฐธรรมนูญ และการกระจายอำนาจ

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ประชาชน นักวิชาการ และนักการเมืองได้ร่วมกันเรียกร้องให้ผู้บริหารประเทศดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนกันยายน 2535 พรรคการเมือง 5 พรรค ได้ชูประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นนโยบายหลักของพรรคในการหาเสียง หลังเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสียงข้างมากและเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศเป็นรัฐบาลผสม เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2540 ได้แถลงนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนี้ “เร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดแผนและขั้นตอนดำเนินการเป็นการด่วน ระบุอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนการแบ่งสรรภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนี้ จะเป็นการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียง 4 รูปแบบ คือ 1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. องค์กรบริหารส่วนตำบล และ 4. การปกครองรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบและระยะเวลาที่เหมาะสม อนึ่งรัฐบาลถือว่ากฎหมายตามข้อนี้เป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ”

ตามรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ รวมทั้ง ยอมรับและสนับสนุนแผนกระจายอำนาจที่นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์ กับคณะเสนอไว้ คือ รัฐต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเอง นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้พยายามดำเนินการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่ข้าราชการและนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง เสียผลประโยชน์ จึงคัดค้านไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ ทำให้การดำเนินงานกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล่าช้า ขาดการขับเคลื่อน และไม่ได้ดำเนินให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้ปราศรัยหาเสียงกับประชาชนไว้ โดยกลุ่มผู้คัดค้านให้เหตุผลว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องใช้เวลาไม่สามารถดำเนินการได้ทันที สิ่งที่รัฐบาลนี้ทำได้ คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อปี พ.ศ. 2537 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ริเริ่มจัดทำร่างพระราชบัญญัติ

สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือ การยกฐานะให้สภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และในที่สุดร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และประกาศเป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 กฎหมายฉบับนี้อาจถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพราะ กฎหมายฉบับนี้ได้ทำให้ตำบลซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงกลไกหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้พัฒนามาเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงระยะเวลาต่อมา และกำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากการตราและการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้มีการผ่านพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นัยที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จะต้องพ้นจากการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปโดยปริยาย

นอกเหนือไปจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่ได้กล่าวมานี้ สิ่งที่ต้องถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงหรือความพยายามที่สำคัญในการปฏิรูปการจัดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ก็เพราะว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่อย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ก่อนหน้านี้ ซึ่งนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์บางท่านอย่างเช่น นายอมร รักษาสัตย์ มีความเห็นว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็จุดเปลี่ยนที่สำคัญของระบบราชการไทย โดยจะส่งผลให้ระบบราชการไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอย่างมากมายมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาถึงเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติอย่างน้อย 10 มาตราที่กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งโดยสาระหลักแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมเท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดถึงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการ

กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้มา โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มิใช่ข้าราชการดั่งที่เคยเป็นมาในอดีต และยังได้มีการบัญญัติถึงบทบาท ของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมที่ว่านี้ มิใช่เพียงแค่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีบทบาทในการถอดถอนนักการเมือง ท้องถิ่น และการริเริ่มเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติที่บังคับใช้ระดับท้องถิ่นอีกด้วย และที่สำคัญ อย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่องเป็นรูปธรรม โดยให้มี กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและคณะกรรมการ เพื่อรับผิดชอบการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการ จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลของบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ได้นำไปสู่กระบวนการกระจายอำนาจครั้งสำคัญในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขปรับปรุง และการออกกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติไม่น้อยกว่า 10 ฉบับ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กว้างขวางของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น บทบัญญัติในมาตรา 284 ซึ่งเป็นบทบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบทบัญญัติที่มีความ สำคัญมากเป็นอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการ ปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจ เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ...”

ผลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้ มีการยกร่างและตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่สำคัญ ได้แก่ ประการแรก พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็้องค์กรสำคัญในการกำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจในประเทศไทยใน ประการต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังพยายามกำหนดถึงความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจหน้าที่ระหว่าง องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งภายใต้ความสัมพันธ์ ที่กำหนดในกฎหมายนี้ จะช่วยให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยพัฒนาไปสู่ระบบโครงสร้าง 2 ชั้น

(two-tier system) ประการที่สาม กฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติถึงการจัดสรรสัดส่วนรายได้ของรัฐ และท้องถิ่น โดยได้กำหนดเอาไว้ว่า ภายในปี พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และสัดส่วนนี้จะต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 และในประการสุดท้าย กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการถ่ายโอนจะต้องมีการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการสำหรับการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายลูกที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญที่สำคัญมากที่สุด เพราะสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ มีความพยายามในการจัดแบ่งภารกิจในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีภารกิจที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น หลังจากที่ถูกกฎหมายดังกล่าวได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ได้นำไปสู่กระบวนการการกระจายอำนาจในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดแนวทางและทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย กับทั้งได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นการกำหนดถึงกรอบแนวคิด เป้าหมาย กรอบภารกิจหน้าที่ทั้ง 6 ด้านที่จะมีการถ่ายโอนจากรัฐลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสืบเนื่องจากแผนการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้นำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ในปีต่อมา โดยภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ได้มีการกำหนดรายละเอียดของภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ

นับตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กระบวนการการกระจายอำนาจในประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคล การปรับปรุงกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากการเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวได้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากยิ่งขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State Government) เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local-Self Governance)

ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนที่ครบวาระ พรรคไทยรักไทย ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายโดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเกือบกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด อย่างไรก็ตาม พรรคไทยรักไทยเลือกที่จะทำ

ให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ดังนั้น พรรคไทยรักไทยจึงดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค โดยร่วมกับ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ และพรรคเสรีธรรม ซึ่งส่งผลให้พรรคร่วมรัฐบาลมีคะแนนเสียง สนับสนุนในรัฐสภามากถึง 337 เสียง ในขณะที่พรรคฝ่ายค้าน ซึ่งได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคราษฎร และพรรคถิ่นไทย มีจำนวนเสียงในรัฐสภาารวมกันเพียง 163 เสียง เท่านั้น

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลผสม มีนโยบายในการบริหารประเทศด้านการกระจายอำนาจ ดังนี้ ให้ความสำคัญกับการ เก็บรายได้ของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการคลังลงสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการ บริหารงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระมากขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ในการพัฒนาท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความ ชัดเจนเหมาะสมตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกัน จะเสริมสร้างและพัฒนา ศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจ ของแต่ละท้องถิ่น รวมถึง ความมีอิสระในการจัดการด้านงบประมาณของท้องถิ่น การแสวงหารายได้ และการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชนมีส่วนร่วม ในการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง จัดให้มีการตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การจัดซื้อจัดจ้าง และการแต่งตั้งถอด ถอนผู้ดำรงตำแหน่ง เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น ตลอดจน เร่งส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล

แท้จริงแล้วพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมนั้นให้ความสำคัญ อย่างมากต่อการนำเอานโยบายประชานิยมของพรรคที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งมาดำเนินการ ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ในทางปฏิบัติต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าพรรคไทยรักไทย ภายใต้การนำ ของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สามารถนำเอานโยบายเหล่านั้นมาดำเนินการให้เป็นผลที่เป็น รูปธรรมชัดเจนได้อย่างรวดเร็ว อาทิเช่น การดำเนินนโยบายพักหนี้เกษตรกรที่มีเกษตรกรราว 2.3 ล้านคนได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายดังกล่าว การดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งได้มีการ จัดสรรเงินทุนให้ทุกหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท นโยบายด้านสาธารณสุข หรือที่รู้จักกันดีในชื่อ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น ซึ่งการที่รัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สามารถ ที่จะนำนโยบายที่พรรคใช้ในการรณรงค์หาเสียงมาดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัตินั้น ส่วนหนึ่งต้อง ยอมรับว่า เป็นเพราะพรรคไทยรักไทยครองเสียงสนับสนุนค่อนข้างมากในรัฐสภา การที่พรรคไทย รักไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สามารถแปรนโยบายของพรรคสู่การปฏิบัติได้ อย่างเป็นรูปธรรมนั้น ได้ส่งผลให้การเลือกตั้งในครั้งต่อ ๆ มา การหยิบยกเอานโยบายของแต่ละพรรค

การเมืองมาใช้ในการหาเสียง และการนำเอานโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติได้กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญจากประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าในอดีต

นอกเหนือไปจากลักษณะความแตกต่างการดำเนินนโยบายของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ดังในประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว หากพิจารณาถึงนโยบายหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาเป็นจำนวนมากนั้น ช่วยให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สามารถขับเคลื่อนนโยบายหลายประการได้สำเร็จที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่านโยบายเหล่านั้น ล้วนแต่เป็นการมุ่งรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเข้าสู่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เอง และเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ราชการส่วนกลางและภูมิภาค นโยบายเหล่านั้น ได้แก่ นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (นโยบายผู้ว่า CEO) อันมีส่วนช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทวีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น และยังจัดสรรงบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย ผลการปฏิรูประบบราชการทำให้มีหน่วยงานราชการที่เกิดใหม่ เทียบเท่าระดับกรม คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผลจากการปฏิรูประบบราชการทำให้โครงสร้างราชการส่วนกลางมีขนาดใหญ่ขึ้น เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถจัดทัพข้าราชการระดับสูงได้ใหม่ ส่งผลให้ข้าราชการมีบทบาทสำคัญเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล และนโยบายด้านการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลที่เพิ่มสัดส่วนเงินงบบกลางให้สูงขึ้น การดำเนินนโยบายมุ่งตรงไปประชาชนระดับรากหญ้าโดยตรง แต่ไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดได้ เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้งบประมาณจำนวนมากไปในโครงการประชานิยมเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถผลักดันให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาและภารกิจด้านสาธารณสุขซึ่งเป็นการกิจที่มีความสำคัญได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด สามารถกล่าวโดยสรุปในเบื้องต้นได้ว่านโยบายเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นความพยายามในการทวนรวมอำนาจ (recentralization) เข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าที่จะเป็นการขับเคลื่อนให้กระบวนการกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

หลังปี พ.ศ. 2540 กระบวนการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม วิธีการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย เน้นรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ความขัดแย้งที่ฝังรากลึกทางการเมือง ต่อมารัฐบาลไม่สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้ จึงส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างการเมือง การบริหารมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจุกกระจายไปสู่การรวมศูนย์อำนาจที่มีเอกภาพมากขึ้นทั้งการเมืองและการบริหาร (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, 2554, น. 97-128)

จากสภาพทางการเมืองนับตั้งแต่ในช่วงปลายของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมามีลักษณะที่ขาดเสถียรภาพเช่นนี้ ได้ส่งผลให้ช่วงระยะเวลาราว 5 ปี (พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2553) มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีถึง 5 ครั้ง ดังนี้ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายสมัคร สุนทรเวช จากพรรคพลังประชาชน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จากพลังประชาชน นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รักษาการตามมติคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์ โดยนายกรัฐมนตรีบางคนดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาเพียง 2 เดือนเศษเท่านั้น ซึ่งต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่า การเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่บ่อยครั้ง ย่อมมีผลต่อการขับเคลื่อนและความชัดเจนของนโยบายด้านการกระจายอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในยามที่การเมืองในระดับชาติขาดเสถียรภาพและความมั่นคง เป็นเรื่องยากที่จะทำให้รัฐบาลมีความมุ่งมั่นและให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ เพราะ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการเมืองในระดับชาติ และเสถียรภาพของรัฐบาลเองเสียก่อนเป็นอันดับแรก

สิ่งที่อาจเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองกับการดำเนินนโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ คือ มีเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของคณะรัฐมนตรี ดังเช่นในช่วงปี พ.ศ. 2549 เพียงปีเดียว มีการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 3 ครั้ง เช่นเดียวกับในช่วงปี พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ในรอบปีเดียวนั้นเอง ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากถึง 3 ครั้ง เช่นเดียวกัน ซึ่งหากนับรวมระยะเวลา 4 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2552 จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากถึง 8 คนด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ่อยครั้งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องและแนวทางการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้กล่าวได้ว่านับตั้งแต่ในช่วงปลายรัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่การเมืองไทยขาดเสถียรภาพนั้น ได้ส่งผลให้การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของรัฐบาลมีลักษณะที่ขาดความต่อเนื่องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทย โดยการนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ยังคงได้รับการสนับสนุนจากประชาชนรากหญ้าอย่างท่วมท้น ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีที่นั่งในสภา จำนวน 337 ที่นั่ง สามารถตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว แต่สถานการณ์ทางการเมือง ไม่มีเสถียรภาพ เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวออกรัฐสภา โดยกลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตย เป็นแกนนำในการกดดัน เรียกร้องให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะ ขาดความชอบธรรมหลายเรื่อง เช่น กรณีขายหุ้นที่สื่อเจตนา หลบเลี่ยงภาษี การดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ที่ใช้ความรุนแรง แทรกแซงการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ผลจากการกดดันดังกล่าวส่งผลให้ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 คืนอำนาจให้กับประชาชน เป็นการแก้วิกฤตการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกา ประกาศให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 พรรคการเมืองต่าง ๆ มีเวลาเพียง 37 วัน ในการเตรียมตัวรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองฝ่ายค้าน อาทิ พรรคประชาธิปัตย์ มีมติคว่ำบาตรการเลือกตั้ง โดยไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พรรคไทยรักไทยต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงพรรคเดียวในหลายเขต

สถานการณ์ดังกล่าว ได้มีการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกำหนดการเลือกตั้งใหม่ ในวันที่ 15 ตุลาคม 2549 ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มที่สนับสนุน พันตำรวจโท ทักษิณ ได้มีการต่อต้านมาอย่างต่อเนื่อง เด่นชัด จนกระทั่งวันที่ 19 กันยายน 2549 คณะนายทหาร นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ได้ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลรักษาการของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยให้เหตุผลสำคัญในการยึดอำนาจว่า รัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ถูกสังคมนิยมสังคมนิยม เกี่ยวกับการทุจริต มีผลประโยชน์ทับซ้อนใช้อำนาจในทางมิชอบ ละเมิดจริยธรรม และคุณธรรมที่ควรจะมีของผู้นำประเทศ และการแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

ภายหลังการรัฐประหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิก คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้นำเอา รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 มาประกาศใช้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีให้พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ มีนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคำแถลงนโยบายการปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร ดังนี้ “สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ตามครรลองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น”

เนื่องจากรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีระยะเวลาในการบริหารประเทศเพียง 1 ปี จึงไม่มีผลงานในเรื่องการกระจายอำนาจที่ชัดเจน คณะรัฐมนตรีได้ร่วมกันบริหารจวบจนกระทั่งได้มี

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นที่เรียบร้อยในปี พ.ศ. 2551 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนได้เสียงข้างมาก นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชนได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายการบริหารจัดการที่ดี คือ ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยสร้างดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลและความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยไม่กระทบความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการของท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็ง และขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ตลอดจนพึ่งพาตนเองด้วยฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้มากขึ้น สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้ง ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจน ขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เชื่อมโยงและบูรณาการกับแผนชุมชนและแผนระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ เร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม สนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในอนาคตที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน ซึ่งในนโยบายข้อนี้เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ชัดแย้งกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช บริหารประเทศได้เพียง 7 เดือน ก็พ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ให้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่ไปทำหน้าที่พิธีกรรายการโทรทัศน์

ภายหลังจากนายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติโดยเสียงข้างมาก เลือกนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพและความโปร่งใส สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน วัฒนธรรมไทยที่งดงาม ทรัพยากรธรรมชาติ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น และเชื่อมโยงและบูรณาการภารกิจกับแผนชุมชนและแผนระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้ง เป็นฐานสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ปรับปรุงการจัดระบบความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม รวมทั้ง เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณของบุคลากรของท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตนเองได้มากขึ้น สนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาแบบบูรณาการของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด วางยุทธศาสตร์ การพัฒนาและทิศทางพัฒนาพื้นที่ในอนาคตที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลเพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน สนับสนุนกระบวนการจัดทำ แผนชุมชนให้มีประสิทธิภาพ และสามารถเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ แผนพัฒนาจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ แผ่นดิน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่บรรลุตามเป้าหมาย รวมทั้ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอความเห็น ปัญหา และแนวทางแก้ไข และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่า ในหลักการมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาท มีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การทำประชาคมเพื่อจัดทำแผนชุมชน ขณะเดียวกันก็สนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการซึ่งสวนทางกับหลักการกระจายอำนาจ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ สามารถดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีได้เพียง 2 เดือน ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน เนื่องจาก กรรมการบริหารพรรค ทำการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หลังจากพรรคพลังประชาชนถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค ได้เกิดการสลับขั้ว และจับขั้วทางการเมืองขึ้นใหม่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ มีนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น โดยมีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอำนาจ ให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมได้มากขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการ สาธารณะที่ได้มาตรฐาน และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยคำนึงถึงความจำเป็นและ เหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยึด หลักธรรมาภิบาล และปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชน ความรับผิดชอบต่อชุมชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึง ข้อมูล และมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน และการทำงาน

ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น ปรับปรุงบทบาทและภารกิจการบริหารราชการระหว่าง

ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อสามารถดำเนินภารกิจที่สนับสนุนเชื่อมโยงกัน และประสานการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการเร่งรัดการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการติดตามประเมินผลและรายงานผลอย่างต่อเนื่อง บูรณาการความเชื่อมโยงของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ และระดับภาค ตลอดจนเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน สนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมจัดตั้งเป็นมหานคร

เป็นที่คาดหวังว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้เคยร่วมรัฐบาลกับนายชวน หลีกภัย ในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2544 ในขณะนั้นดูเหมือนว่ามีความรู้ความสามารถสูง มีความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความสำคัญเรื่องการกระจายอำนาจมากกว่านายชวน หลีกภัย เมื่อได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะดำเนินการขับเคลื่อนให้กระบวนการกระจายอำนาจให้รวดเร็วยิ่งขึ้นตามนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ แต่นโยบายรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แท้จริงแล้วรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ ไม่มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร แต่กลับไปทำนโยบายไทยเข้มแข็ง ซึ่งใช้งบประมาณจำนวนมากและไม่ประสบผลสำเร็จ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีในคำแถลงนโยบายเกือบทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่การกระจายอำนาจไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ทั้งที่มีรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพราะ การเมืองขาดเสถียรภาพ รัฐบาลแต่ละชุดอยู่บริหารประเทศในระยะเวลาสั้น ๆ นโยบายของแต่ละพรรคการเมืองขาดความต่อเนื่อง ไม่มีการสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างจริงจังที่จะผลักดันให้การกระจายอำนาจรวดเร็ว เนื่องจากนักการเมืองเองก็กลัวสูญเสียผลประโยชน์และอำนาจ จึงไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจและไม่ต้อยอดนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรัฐบาลที่ผ่านมา ทุกพรรคการเมืองมีแนวทางที่คล้ายคลึงกันคือ รัฐบาลต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจไว้ เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำ ประกอบกับผู้เป็นประธานและรองประธานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง อยู่ในตำแหน่ง

ในเวลาสั้น ๆ ทำให้การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดชะงัก คณะรัฐมนตรีเองก็ไม่ได้ยืนยันแนวทางการถ่ายโอนภารกิจและการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากคณะรัฐมนตรีในแต่ละรัฐบาลที่ได้เข้ามาบริหารประเทศสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ครบวาระ 4 ปี ถึง 2 สมัย และสนับสนุนการกระจายอำนาจ ให้เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local-Self Governance) จะดำเนินงานการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ



บทที่ 4

ภูมิหลังและบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
3. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 คน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ผู้บริหารเทศบาล 3 คน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 5 คน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวม 2 คน โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
4. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย โดยการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

4.2 การประชุมของคณะกรรมการ

ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ในการประชุมถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

4.3 กลไกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนภาพที่ 3 กลไกการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดหลักการและเหตุผล สาระสำคัญและแนวทางการดำเนินการ สาระสำคัญรวม 4 เรื่อง คือ

1. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

3. การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การจัดระบบบริหารงานบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้ง การสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการแล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับคณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรคและแนวทางแก้ไขด้วย

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4 การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
3. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้น เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา
4. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
5. ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
6. ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง

7. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

4.5 องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
3. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
4. เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา	กรรมการ
5. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
6. เลขาธิการ ก.พ.	กรรมการ
7. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
8. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	กรรมการ
9. ข้าราชการซึ่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย	กรรมการและ เลขานุการ
10. หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ผู้ช่วยเลขานุการ

4.6 แนวทางการสรรหาคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

การสรรหาคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. ขอความร่วมมือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตำแหน่งในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการสรรหา และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอรายชื่อบุคคล ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 และต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ พร้อมกรอกประวัติให้ฝ่ายเลขานุการ
2. ฝ่ายเลขานุการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นและรวบรวมรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยจัดทำบัญชีรายชื่อแยกเป็นด้าน ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เสนอคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณา

3. คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาคณสมบัตินักวิชาการ เป็นกรรมการ ดังนี้

3.1 เลือกบุคคลในแต่ละด้านตามกฎหมาย ด้านละไม่น้อยกว่า 2 คน โดยพิจารณาคณวุฒิ รวมทั้ง ประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 เรียงลำดับคะแนนสูงสุด ลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 ของแต่ละด้าน

3.3 ส่วนที่เหลือให้พิจารณาความสำคัญของด้านต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจในอนาคต เพื่อให้ครบ 12 คน

3.4 การลงคะแนนใช้วิธีการลงคะแนนลับ

4. คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน จากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมายและด้านการปกครองท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนด้านละไม่น้อยกว่า 2 คน เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเสนอทั้งหมดหรือบางส่วนให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สรรหาและเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ แล้วแต่กรณี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดโดยเร็ว

4.7 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.)

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการ ที่สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งอนุวัติตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.8 โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ออกเป็น 3 ส่วน 1 กลุ่มงานและ 1 ฝ่าย คือ

1. ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ
2. ส่วนการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง
3. ส่วนติดตามและประเมินผล

4. กลุ่มงานกฎหมาย
5. ฝ่ายบริหารทั่วไป

4.9 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ร่วมมือและประสานกับส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
4. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย
5. ปฏิบัติตามหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมาย

4.10 บทบาทและภารกิจหลักที่สำคัญของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. บทบาทในฐานะหน่วยงานที่ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหน้าที่ในการศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ การปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึง การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. บทบาทในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานติดต่อกับส่วนราชการต่าง ๆ การให้ข้อคิดเห็น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งภารกิจ อำนาจหน้าที่ การเงิน การคลัง เพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

4.11 พัฒนาการการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความพยายามที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการบริหารและการเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้เกิดจากชนชั้นล่าง แต่เกิดจากชนชั้นกลาง นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ จึงมีทิศทางที่ดีขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเกิดจากความพยายามผลักดันการปฏิรูปกระบวนการทางนโยบายสาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีปัญหาการต่อต้านจากหน่วยงานราชการที่ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจ นำไปสู่ความขัดแย้งของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการนโยบาย ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการกำหนดนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม การเมืองภาคประชาชน จึงมีความสำคัญในการขยายประชาธิปไตยสู่ประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองตนเอง เมื่อมีการยอมรับกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ยืนยันสิทธิและผลประโยชน์ได้โดยตรง แนวคิดเรื่องความชอบธรรมในกระบวนการใช้อำนาจมาเป็นการสร้างฉันทามติของประชาชน (มุลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2549, น. 27-30) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นำไปสู่แนวคิดการตั้งกรรมการไตรภาคี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรหรือพื้นที่ที่ตัวแสดงประกอบด้วยส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับการถ่ายโอนภารกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระจายอำนาจ มารวมกันในลักษณะไตรภาคี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตรงกลางเป็นองค์กรหรือพื้นที่ในการประสานงานระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีผู้ทรงคุณวุฒิในการสนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจ กระบวนการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อดำเนินการกำหนดนโยบายแล้วส่วนราชการจะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่รับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้น กระบวนการระหว่างการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นตัวประสานในประเด็นนโยบาย 4 เรื่องสำคัญ

4.12 โครงสร้างการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดนโยบายในลักษณะไตรภาคี เพื่อเปิดให้มีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ การที่มีส่วนราชการ เพราะส่วนราชการ คือ ตัวแทนของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้มีส่วนในการรับโอนภารกิจไปปฏิบัติแทนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะที่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความขัดแย้งกัน ฉะนั้นจึงต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิไว้เป็นตัวกลาง นำผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากแต่ละฝ่ายไม่ยอมเสียประโยชน์ จึงต้องมีส่วนที่สามเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี เหตุผลทางวิชาการเพื่อให้เกิดการกำหนดนโยบายได้ จึงต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ การที่มีองค์ความรู้จะช่วยให้ประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าจะกระจายอำนาจไปในทิศทางใดและที่สำคัญช่วยลดความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการและส่วนท้องถิ่นได้

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาผู้ทรงคุณวุฒิในกรอบบริบท ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละด้านจะผลักดันนโยบายแต่ละด้านออกมา และมีการตั้งคณะอนุกรรมการเป็นคณะทำงานเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิพยายามผลักดันให้เกิดแนวความคิดเชิงนโยบายต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจแล้วกำหนดเป็นนโยบายพิจารณาได้จากกรณีที่ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะผลักดันประเด็นนโยบายสำเร็จ เพราะ แนวคิดได้รับการยอมรับ มีหลักวิชาการ ส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการยอมรับได้ การรวมตัวกันของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจึงเกิดขึ้นเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบาย เพราะ โดยปกติแต่ละฝ่ายไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ แต่การเกิดเป็นองค์กรใช้อำนาจกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในเรื่องการกระจายอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายซึ่งอาจจะมองอิทธิพลของผู้ทรงคุณวุฒิในกรรมการการกระจายอำนาจก็ได้ว่าเป็นกลุ่มผลักดันให้เกิดนโยบาย

บทที่ 5

โครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษา โดยนำเสนอถึงกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำเสนอผลการศึกษา เริ่มจาก

ส่วนที่ 1 การศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกับบทบาทคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 กระบวนการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 อภิปรายถึงสภาพปัญหากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการต่อบทบาทคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2540 ระบบราชการของไทยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ระบบราชการมีปัญหาโครงสร้าง และขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับช่วงนั้นประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการอย่างเร่งด่วน จนเกิดกระแสการเรียกร้องให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงระบบราชการให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สอดคล้องกับกระแสประชาธิปไตยและยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดการตระหนักเรื่องปฏิรูประบบราชการให้มีความทันสมัย เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร)

การแก้ไขและการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรไปสู่ท้องถิ่น และให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการเป็นไปตามวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการเป็นอย่างมาก คือ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญ เพื่อทำหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุง

ระบบการทำงานของภาคราชการให้มีประสิทธิภาพ เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น รวมทั้ง โครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 โดยเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์และมาตรการ

2. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานร้องขอ

3. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 3/1

4. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการ ภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น

5. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา และกฎที่ออกตามพระราชบัญญัติ

6. ดำเนินการให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป

7. ติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

8. ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้ง กำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีที่เป็นปัญหาหมติของคณะกรรมการนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

9. เรียกให้เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณา

10. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

11. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย

12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย โครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพ.ร.) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน 1 คน คณะกรรมการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

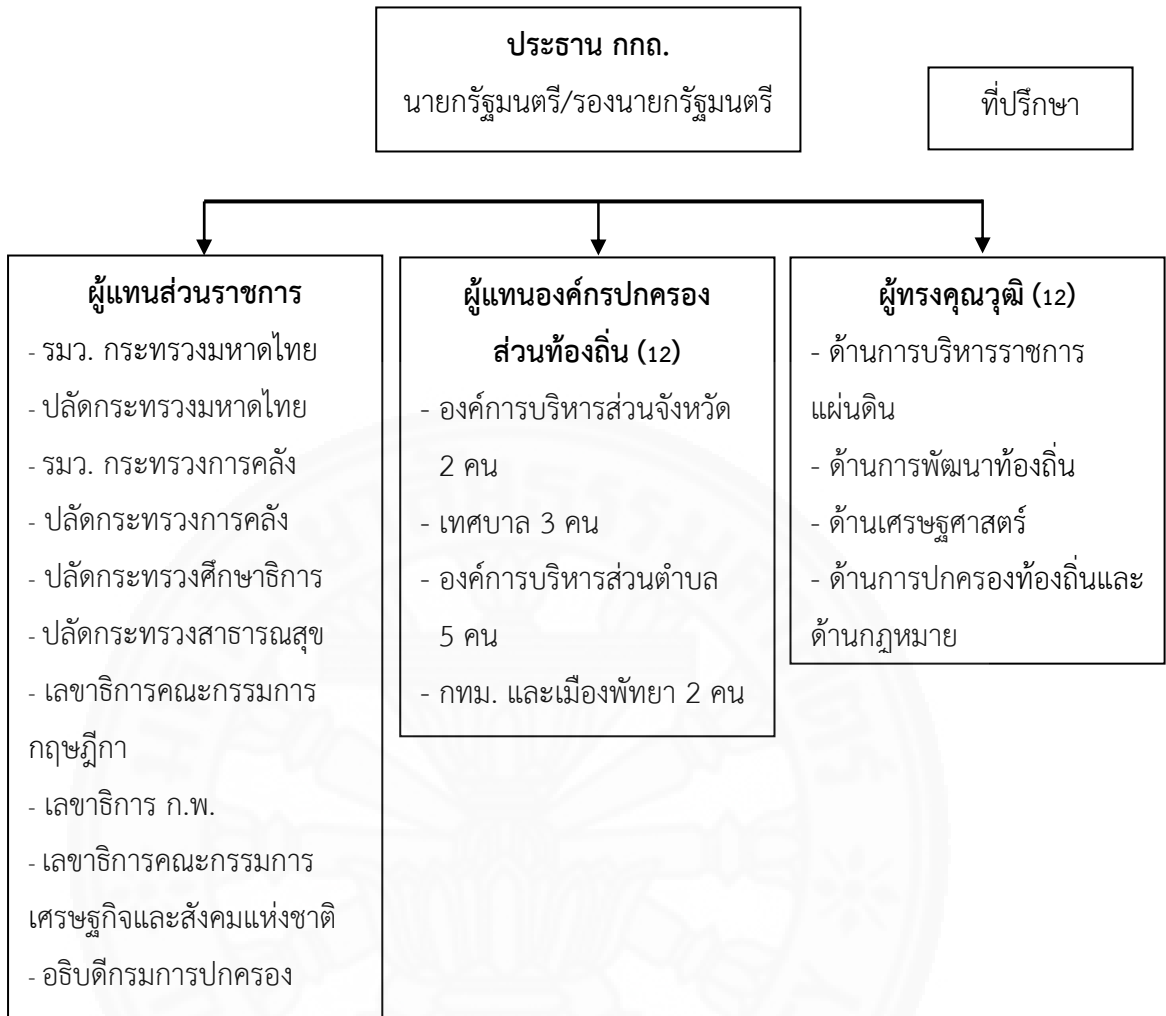
ท้องถิ่น มอบหมาย 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหาร ราชการ การบริหารธุรกิจ การเงินการคลัง จิตวิทยาองค์กร และสังคมวิทยาอย่างน้อยด้านละ 1 คน รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 10 คน และมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจากรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชา

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีหน้าที่ริเริ่ม ผลักดัน และเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการ การพัฒนาระบบราชการผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และมีบทบาทที่มีความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการไทย

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีบทบาทในการปฏิรูประบบราชการอย่างชัดเจน ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่อง จริงจัง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีการปรับปรุงการทำงาน ยกกระตือรือร้นบริหารจัดการ โดยการนำองค์ความรู้ เทคนิค ตลอดจน เครื่องมือบริหารจัดการสมัยใหม่ ส่วนราชการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดและสามารถผลักดันนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการยังมีหลักเกณฑ์บางส่วนที่ไม่สอดคล้องกับบริบทระบบราชการไทย

หากเปรียบเทียบบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแล้ว จะพบว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์และมาตรการการบริหารงานภาครัฐและระบบราชการที่มีความชัดเจน สามารถให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ มติของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้รับการผลักดันจนเป็นประเด็นนโยบายที่สำคัญของการพัฒนาระบบราชการ ปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีการ ทำงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ในขณะที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าระดับกองเท่านั้น ซึ่งขาดทั้งอำนาจ งบประมาณ และบุคลากร ขณะเดียวกันยังมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย ควบคุม กำกับ แสวงหาผลประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่



แผนภาพที่ 4 องค์กรประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอน ดังนี้

1. ส่วนราชการกำหนดกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับภารกิจที่จะถ่ายโอนทั้งหมดร่วมกัน โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพิจารณาอนุมัติกรอบการถ่ายโอนภารกิจ

2. ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบื้องต้นและร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เชิญส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหน่วยงานที่ขอให้มีการทบทวน คือ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

4. ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ส่งร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทบทวนและยืนยันการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เชิญส่วนราชการที่ขอให้มีการทบทวนการถ่ายโอนภารกิจมาประชุมเพื่อให้ได้ข้อสรุป

6. กรณีกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีภารกิจวิชาชีพเฉพาะได้มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างผู้บริหารจนได้ข้อสรุป

7. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และองค์กรเอกชน

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักคิดที่สำคัญ ดังนี้ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินโดยการยุติบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจากผู้ปฏิบัติเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน

หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพ มีมาตรฐานการบริหารจัดการมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้ง ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายโอนภารกิจที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเคยดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2549 ให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วและประกาศใช้บังคับแล้ว จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

1. แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2550
2. แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – ปัจจุบัน

ซึ่งตามแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มีภารกิจที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 60 แห่ง ต้องถ่ายโอนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบบางเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น จำนวน 359 เรื่อง ดังนี้

- (1) ถ่ายโอนภารกิจเรียบร้อยแล้ว จำนวน 262 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 72.98
- (2) อยู่ระหว่างการถ่ายโอน จำนวน 59 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 16.43
- (3) ยังไม่สามารถถ่ายโอนได้ จำนวน 38 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 10.59 เนื่องจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมหรือยังมิได้แก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกการถ่ายโอน

ที่ผ่านมาการถ่ายโอนภารกิจจะเป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีกรอบแนวทางการปฏิบัติไว้อยู่แล้ว และเรื่องที่น่าเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ และการขอทบทวนการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการ

ขณะนี้อยู่ระหว่างการทบทวนแผนดังกล่าว ทั้ง 2 ฉบับ เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3

5.3 สภาพปัญหากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2543-2550

ในปี พ.ศ. 2543 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการผลักดันการกระจายอำนาจให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ โดยการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นโดยเฉพาะด้านการศึกษา ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ส่งผลให้การกระจายอำนาจในช่วงแรกมีทิศทางที่ดีขึ้น คือ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยเป็นประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

นายภิญโญ ตันวิเศษ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อถกเถียงต่อการจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนว่าภาษีล้อเลื่อนมีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรร ท้ายที่สุดประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายชวน หลีกภัย) มีข้อสรุปให้ทดลองใช้สัดส่วนการจัดสรรในระยะเวลา 1 ปี หากไม่เหมาะสมก็ให้มีบทวนเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้ง

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับข้อเรียกร้องจากคณะกรรมการบริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้ผลักดันให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเหมาะสม ขอให้มีการปรับค่าตอบแทนประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหาร การแก้ไขชื่อตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร เป็นนายกตำบลหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปรับปรุงแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นและขอให้ปรับปรุงเปรียบเทียบตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้สูงขึ้นกว่าเดิม สะท้อนให้เห็นถึงการทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลในการผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการชมรมครูมีอาชีพและชมรมผู้บริหารสถานศึกษามีอาชีพจังหวัดอ่างทอง ได้ส่งร่างที่แก้ไขตามความเห็นของคณะกรรมการชมรมครูมีอาชีพและชมรมผู้บริหาร

สถานศึกษาเมื่ออาชีพ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เนื่องจากเห็นว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม และเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ ซึ่งไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ กระบวนการกำหนดนโยบายเรื่องการศึกษาที่มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน 3 ครั้ง จนกระทั่งได้ข้อยุติร่วมกันว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความสำคัญเท่ากัน กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องการกระจายอำนาจทุกเรื่อง ขณะที่กฎหมายเรื่องการศึกษาเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องการศึกษา เนื่องจากกฎหมายการกระจายอำนาจไม่ได้รับระบุไว้อย่างชัดเจน ต้องถือว่าการดำเนินการจัดการเองนั้นต้องพิจารณาจากกฎหมายการศึกษา โดยมีหลัก คือ แนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย เพราะ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับสามารถใช้คู่ขนานกันได้ โดยมีทางออกที่ตรงตามความต้องการของทุกฝ่าย คือ มีการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งรักษาคุณภาพทางการศึกษา ผู้เกี่ยวข้องได้มีการหารือในการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและเดินหน้าทำงานร่วมกัน

พ.ศ. 2544 มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการกระจายอำนาจกลับไปเป็นรวมศูนย์อำนาจ และมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุผลด้านภารกิจการกระจายอำนาจที่เพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2545 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยกฐานะของสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยให้เป็นส่วนราชการระดับกรมขึ้นเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล กำหนด ฎุระเปียบ และกฎเกณฑ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในช่วงระยะนี้ ขาดเอกภาพระหว่างหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบนโยบายด้านการกระจายอำนาจในระดับชาติ ทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างแยกกันปฏิบัติงานอย่างชัดเจน มีข้อค้นพบว่าการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจ หรือการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ คือ ไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ขาดการผลักดันประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ กระบวนการกระจายอำนาจไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดภาวะชะงักงันในสมัยที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีแนวนโยบายที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ ส่งผลให้ประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจของประเทศขาดความ

ต่อเนื่อง อันเป็นผลจากกระแสการปฏิรูประบบราชการ การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องมีการปรับโครงสร้างส่วนราชการใหม่ ส่งผลกระทบต่อการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางส่วนราชการมีข้ออ้างในการชะลอการถ่ายโอนภารกิจ ทำให้ไม่สามารถเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจและจัดสรรรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายร้อยละ 35 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจได้ รวมทั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ที่เน้นบทบาทราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสวนทางกับหลักการกระจายอำนาจ สะท้อนให้เห็นถึงการขาดเจตนาของนายกรัฐมนตรีในเรื่องการกระจายอำนาจ บริหารประเทศโดยใช้นโยบายประชานิยม เพื่อรักษาฐานอำนาจทางการเมืองและสร้างโครงข่ายอำนาจทางการเมือง บทบาทคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงหลังปี พ.ศ. 2545 โดยส่วนใหญ่จึงเป็นการตั้งรับและคอยแก้ปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจ

พ.ศ. 2544 กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างการร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างแผนได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้น เรื่องภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากคณะกรรมการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นและมุมมองที่แตกต่างกัน ว่าส่วนราชการใช้เวลานานในการถ่ายโอนภารกิจ ส่งผลในทางปฏิบัติ คือ ไม่มีการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ส่วนที่ต้องใช้เวลานานได้มีการหารือขอใหส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำแผนว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร ภายหลังจากที่มีการหารือกับส่วนราชการต่าง ๆ ได้ใช้กลไกของคณะกรรมการเพื่อให้ได้ข้อสรุป ด้วยวิธีการเชิญผู้แทนส่วนราชการที่มีความคิดเห็นแตกต่างมาชี้แจง มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ข้อสรุปของคณะกรรมการที่นำมาจัดทำแผนไม่ได้ยึดตามความเห็นของส่วนราชการทั้งหมด แต่โดยส่วนใหญ่ได้พยายามปรับความคิดเห็นให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ ในหลายเรื่องคณะกรรมการ ได้สรุปโดยที่ยังไม่ตรงกับส่วนราชการ เนื่องจากหลายเรื่องต้องทำให้เป็นไปตามกฎหมาย และหากใช้หลักความสมัครใจของส่วนราชการ ส่วนราชการจะไม่สมัครใจและไม่ยินยอมถ่ายโอนภารกิจ ตัวแสดงผู้ทรงคุณวุฒิจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากที่ได้รับฟังความคิดเห็นแล้วบางเรื่องมีความคิดเห็นไม่ตรงกับส่วนราชการ และมีความคิดเห็นว่าจะถ่ายโอนเร็วกว่าความคิดเห็นของผู้แทนส่วนราชการ เห็นได้จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทสำคัญ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย) ได้กล่าวว่า “งานที่เป็นอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นความจำเป็นเป็นแนวทางหลักที่จะสะท้อนถึงการจัดสรรรายได้”

เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) กล่าวว่า “เมื่อถึงปีที่กำหนด ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ดำเนินภารกิจ ควรยุติบทบาทการดำเนินการลง ต้องมีการเตรียมการไปสู่ความพร้อม และเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ จะต้องไปทำให้เกิดความพร้อมเมื่อถึงปีที่กำหนด และจะต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ประกาศให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน รู้หน้าที่ของ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กทม. ให้ชัดเจน และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองมากขึ้น จะเกิดหลักความรับผิดชอบและมีการตรวจสอบ มิฉะนั้นแล้วจะทำให้การกระจายอำนาจล้มเหลว”

การกระจายอำนาจในระยะนี้ ส่วนราชการยังคงมีการตั้งงบประมาณที่ส่วนราชการ ยังไม่ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการวางแผนและตัดสินใจเท่าที่ควร การถ่ายโอนบุคลากรที่ติดอยู่กับเนื้องาน ส่วนราชการไม่ให้ข้อมูลเนื้องานที่ถ่ายโอนลงไป จึงมีปัญหาเรื่องบุคลากรขาดความรู้ ความชำนาญ และบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และมีการถ่ายโอนงานที่ใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งจำเป็นต้องทำโดยส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจโดยมีที่มาจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ในส่วนของภารกิจที่ต้องมีการถ่ายโอนทรัพย์สิน นายไพโรจน์ สุจินดา ขอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยดูแลการถ่ายโอนของแต่ละหน่วยงาน จะช่วยให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจเกิดความรวดเร็วและมีผู้รับผิดชอบ

การถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข ใช้การประชุมหารือเพื่อให้ได้ข้อยุติระหว่างรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยมีประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานการประชุมปรึกษาหารือ กรณีของกระบวนการในการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ดำเนินการกำหนดกรอบเวลาให้มีความชัดเจน

เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นายชาญชัย ศิลปะอำนวย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวว่า “เมื่อมีการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีอิสระในการคิด ในการตัดสินใจที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เงินที่โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นเงินที่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป” ขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิ วุฒิสาร ตันไชย มีข้อสังเกตเรื่องรูปแบบเงินอุดหนุน เนื่องจากเงินอุดหนุน เพื่อการถ่ายโอนจะหมดลงในปี 2546

แต่มีส่วนที่คาบเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ งานส่วนหนึ่งเป็นภารกิจในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต่อประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(นายปองพล อดิเรกสาร) รับฟังข้อสังเกตของผู้ทรงคุณวุฒิ การวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นดังกล่าวแสดงถึงความขัดแย้งของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีการการต่อรองและการประนีประนอมระหว่างผลประโยชน์ของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ กับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและเสนอแนะความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีสาระสำคัญที่จะให้คงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาล ไปจนกว่าหมดความจำเป็น จึงค่อยยกเลิกตำแหน่งดังกล่าว ได้มีการถกเถียงว่าการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไม่ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) มีความเห็นว่าในแง่อำนาจหน้าที่ มีความเกี่ยวข้อง การจะมีกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดความสัมพันธ์ราชการส่วนภูมิภาคกับผู้เกี่ยวข้อง หรือกลไกที่เชื่อมโยงกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น และรายได้บางส่วนตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ” ฉะนั้น เรื่องนี้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจในการพิจารณาการยังคงมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตการจัดการปกครองท้องถิ่น ตามมาตรการกระจายอำนาจ 12 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎหมาย ประกาศ ข้อบังคับ และคำสั่งอื่นที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี ชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. โดยเพิ่มผู้เกี่ยวข้อง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนของสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ

การจัดสรรภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 มีการพิจารณาการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนพร้อมกับการพิจารณาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างคณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและบุคลากร การจัดสรรภาษีอากรมีหลักการ คือ แบ่งตามที่มาของรายได้ แต่บางกรณีขาดความชัดเจน จึงใช้หลักประชากรเข้ามาช่วยในการแบ่งระหว่างเทศบาลกับ องค์การบริหารส่วนตำบล และการแบ่งระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยกัน ปัญหาเรื่องการแบ่งรายได้ของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามที่มาจากแหล่งรายได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะ คิดตามฐานปี พ.ศ. 2503 หรือ บางตัวคิดที่บิดเบือนจากหลักการ ทำให้เกิดปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำงานที่ทำอยู่เดิมได้และเกิดปัญหาทางการเมือง จึงได้นำภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คิดเป็นสูตรใหม่ เพื่อแก้ปัญหาค่าความแตกต่างของรายได้

นโยบายเรื่องการกระจายอำนาจ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) มีความเห็นว่า “กทม. ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ สัดส่วนในปี 2544 หรือปีที่ผ่านมามีอยู่ในเกณฑ์ประมาณ 1 ใน 3 หรือ 1 ใน 4 ของทั้งประเทศ นโยบายเรื่องการกระจายอำนาจควรพิจารณาให้เมืองต่างๆ มีความเจริญเติบโตเพื่อให้คนไม่มาแออัดที่ กทม. ควรให้มีการกระจายในภาษีต่าง ๆ ที่เป็นภาษีส่วนกลาง ภาษีที่จัดแบ่งควรกระจายไปให้ท้องถิ่นต่างเพิ่มขึ้น” ที่ปรึกษาคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ จึงได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจการเงิน การคลังค่อนข้างมาก เห็นได้จากการให้ความเห็นเรื่องการจัดสรรรายได้ในปี 2544 ให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกร้อยละ 10 เพื่อสร้างมาตรการแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในปี 2546 และเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม “ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภาษีที่เกลี้ยด้วยนโยบาย เป็นการแก้ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางประเภทได้รับงบประมาณน้อยลง” โดยให้คณะกรรมการด้านการเงิน การคลัง รับเสนอของที่ประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปรับเท่าที่จะสามารถทำได้ และมอบให้กระทรวงการคลังดำเนินการปฏิรูประบบภาษีอากร ภาษีท้องถิ่นและภาษีอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเบิกจ่ายงบประมาณตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2544 เกิดปัญหาจากส่วนราชการทำให้เป็นประเด็นที่ต้องมีการเจรจา กรณีที่มีเงินเหลือจ่าย เพื่อให้เป็นไปตามสัดส่วนรายได้ ตามหลักการแล้วควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงินได้ไม่ต้องส่งคืนคลัง

แสดงให้เห็นถึงการที่ส่วนราชการ คือ กรมบัญชีกลางไม่ได้ปฏิบัติตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ในข้อเท็จจริงแล้วเงินดังกล่าวต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัญหาเรื่องงบประมาณการถ่ายโอน นำไปสู่ความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ จะเห็นได้จากคำกล่าวของผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอภิชาติ สังขชาติ) “ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เกิดจากการทำงานที่ล่าช้าของราชการ จนเกิดความไม่เข้าใจกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถนำเงินมาใช้ได้...หากพิจารณาตัวเลขจริงที่ผ่านมาไม่มีความเป็นธรรมกับองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงขอให้มีการทบทวนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินไปใช้พัฒนา เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป” คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีมติให้กระทรวงการคลังหาแนวทางการดำเนินการกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณตามภารกิจถ่ายโอน ปี 2544 ที่ไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันได้ทันภายใน 30 กันยายน 2544 และใช้กลไกของคณะอนุกรรมการรับข้อสังเกตของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ และการจัดสรรภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 กระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการแก้ไขระเบียบมหาดไทยเกี่ยวกับเงินสะสม เนื่องจากกฎ ระเบียบของส่วนราชการเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกระจายอำนาจ กรณีตัวอย่างทั้งสองเป็นการติดขัดเรื่องกฎ ระเบียบของราชการส่วนกลางต่อกระบวนการกระจายอำนาจ

การจัดสรรภาษีอากรและค่าธรรมเนียม และการจัดสรรเงินอุดหนุน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจได้เห็นชอบแล้ว ในขณะนั้นอยู่ระหว่างการเสนอประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงนาม มีความขัดแย้งในกรณีที่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายภิญโญ ตันวิเศษ) ขอลถอนเรื่องออกไปพิจารณา โดยจะใช้สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เชิญนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาร่วมกันพิจารณา และได้ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการการกระจายอำนาจบันทึกข้อสังเกตไว้ ผู้แทนจากส่วนราชการ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ได้ชี้แจงว่าการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นการจัดสรรในขั้นตอนท้ายๆ จากการดำเนินการจัดประมาณการรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มจากการเสนอกรอบการจัดสรรรายได้โดยพิจารณาจากวงเงินงบประมาณของประเทศ มีการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 22 ของรายได้รัฐบาล ในการคำนวณรายได้ภาพรวมคำนวณจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาได้เองคำนวณจากเงินอุดหนุนที่เคยได้รับปีที่แล้ว คำนวณจากประสิทธิภาพที่ควรที่จะเพิ่มขึ้นทั้งการเจริญเติบโตของการเพิ่มขึ้นของรายได้ และการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษี จากนั้นจึงพิจารณาว่าหลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรภาษีแล้ว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณที่ผ่านมาอย่างไร

ในเรื่องการจัดสรรภาษีอากรและค่าธรรมเนียม และการจัดสรรเงินอุดหนุนได้มีการหารือ จนได้ข้อสรุปที่มีความชัดเจน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์และมีความเข้าใจว่ามีการแบ่งภาษีตามหลักเกณฑ์ใหม่ และนำภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งยึดหยุ่นได้มาช่วยในการจัดสรร ถึงแม้จะใช้หลักเกณฑ์ในการจัดสรร อย่างไรก็ตามผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายท่านก็ไม่เห็นด้วย ที่ปรึกษาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงใช้วิธีการนำเรื่องกลับไปพิจารณาในการประชุมคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง โดยเชิญผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อสังเกตร่วมประชุมร่วมพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อยุติ และเนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งค่อนข้างมาก ที่ปรึกษาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอให้จัดวาระเรื่องนี้เป็นวาระแรก เพราะเป็นวาระสำคัญ ในกระบวนการทางนโยบาย ชั้นชี้ประเด็นปัญหา ตัวแสดงต่างๆ ต้องให้ความสำคัญกับปัญหาที่ต้องการได้รับการแก้ไข แล้วพยายามผลักดันให้เลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเข้าเป็นระเบียบวาระ จากประเด็นการจัดสรรภาษีอากรและค่าธรรมเนียม และการจัดสรรเงินอุดหนุน จะพบว่าความขัดแย้งเกิดจากความแตกต่างทางมุมมอง ความคิด และความเชี่ยวชาญของตัวแสดงต่างๆ จนนำไปสู่ความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในที่ประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนขาดการมองเป้าหมายภาพรวมของการกระจายอำนาจ ส่งผลให้ไม่ได้ข้อยุติหรือบทสรุปที่มุ่งผลประโยชน์ของส่วนร่วม

ในปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

1. จัดทำประกาศ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รวม 5 ฉบับ ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ปีงบประมาณ พ.ศ.2558
 (2) หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

(3) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

(4) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

(5) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 2)

2. ดำเนินการจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ให้สำนักงานประมาณและส่วนราชการที่จัดทำคำขอของงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการต่อไป ซึ่งต่อมาสำนักงานประมาณได้เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 657,300 ล้านบาท รายได้สุทธิของรัฐบาล จำนวน 2,330,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ร้อยละ 28.21 ประกอบด้วย

(1) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง	70,000	ล้านบาท
(2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้	218,940	ล้านบาท
(3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	109,000	ล้านบาท
(4) เงินอุดหนุน	259,360	ล้านบาท
	รวม 657,300	ล้านบาท

การประเมินผลการดำเนินงานในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยควรมีการประเมินผลการดำเนินงานในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาปัญหา อุปสรรค เพื่อวางระบบและเปลี่ยนกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้มอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหารือกับสำนักงานประมาณ และกระทรวงมหาดไทย นำผลเสนอคณะรัฐมนตรี โดยดำเนินการตามหลักการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาแล้ว กระทรวงมหาดไทยมีการศึกษาทบทวนนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งนายภิญโญ ตันวิเศษ เสนอให้มีการนำข้อมูลมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณางบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ 2546 และการพิจารณาเรื่องการจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยตั้งขึ้นมานั้นมีความซ้ำซ้อนกับคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้นมาจำนวน 4 คณะสะท้อนให้เห็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานด้านการกระจายอำนาจ และการที่ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้กระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทบทวนนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการย้อนให้อำนาจกลับไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแล มากกว่าที่จะเชื่อมั่นในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูลย์ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นว่าแนวทางที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจตั้งขึ้นมา มีความถูกต้องชัดเจน เป็นธรรม สามารถตอบสนององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนอยู่แล้ว จึงเกรงว่าคณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยพยายามตั้งขึ้นมาจะทำให้ภารกิจการกระจายอำนาจที่วางรากฐานมามีความล่าช้า และไม่เป็นผลดีต่อนโยบายและการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

ในช่วงระยะเวลานี้ได้มีการยกฐานะของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานระดับกรม ซึ่งได้ข้อสรุปว่าไม่มีการยกฐานะ ซึ่งนายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูลย์ เห็นว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญต่อการใช้งบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีสถานะที่สูงกว่านี้ จึงขอให้ประธาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลให้ความสำคัญ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีสถานะเป็นกรม เนื่องจากการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมาการทำงานมีความยุ่งยาก ขาดความคล่องตัวเรื่องงบประมาณและบุคลากรทำให้การทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมาก

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อสนับสนุนการบริหารแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 คณะ มีการสำรวจภารกิจที่ถ่ายโอน รวมทั้งงบประมาณที่เกินขีดความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรองรับได้ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

การขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ปี2546 เพื่อดำเนินการภารกิจการถ่ายโอนผู้ทรงคุณวุฒิ วุฒิสาร ต้นไชย ได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดประเด็นนโยบายด้านการเงิน การคลัง “การถ่ายโอนภารกิจที่มีงบประมาณของการใช้จ่ายและการบำรุงรักษา เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ

โครงการที่มีลักษณะเป็นการริเริ่มจากส่วนราชการที่ไปดำเนินการก่อสร้างก่อน และมอบให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายหลัง เสนอว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาในแง่ของการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เป็น project grant เรื่องที่เกินโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐดำเนินการและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการจัดสรรงบประมาณในเชิงเงินอุดหนุนที่อาจจะเป็น matching grant ที่ให้ท้องถิ่นออกโดยสัดส่วน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมอบหมายให้มีการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ซึ่งไม่ได้เกิดจากความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจไป”

ภารกิจด้านสาธารณสุข รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) ประธานอนุกรรมการเห็นชอบหลักการเริ่มต้นดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขในรูปของการบริการ สถานีอนามัย โรงพยาบาลอำเภอ โรงพยาบาลจังหวัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ กสพ. เมื่อมีมติออกมามีปัญหาพอสมควรในกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากส่วนราชการไม่เห็นด้วยและมีการล๊อบบี้ ซึ่งเกิดจากการที่หน่วยงานกำหนดนโยบายขาดความชัดเจนในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ เรื่องการถ่ายโอนภารกิจกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้ได้ข้อยุติและสามารถดำเนินการต่อไปได้ ขณะเดียวกันรัฐบาลเองก็ประสบปัญหาเรื่องการปฏิรูประบบราชการ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ การทบทวนแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูประบบราชการ จึงต้องรอให้การปฏิรูประบบราชการเสร็จสิ้นก่อน ส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจมีความล่าช้า

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอกประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) “ได้มีโอกาสร่วมประชุมในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เห็นความเข้าใจที่ตรงกันและไม่ตรงกันหลายเรื่อง บางประเด็นที่ควรจะมีเวลาประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการ ขณะเดียวกันอยากให้สงวนที่ประชุมนี้ไว้เป็นคณะกรรมการระดับชาติ สำหรับการประชุมที่เป็นทางการ ต้องมีวาระ มีข้อมูลเพื่อการแลกเปลี่ยนกันได้”

พ.ศ. 2546 การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เพื่อลดช่องว่างทางการคลังและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานการของท้องถิ่น ในการจัดการภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน นายสุรพงษ์ ภูธนะพิบูล “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตั้งงบประมาณได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถทำให้บรรลุทันเวลาต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายสุรพงษ์ ภูธนะพิบูล ได้กล่าวถึงความไม่เป็นธรรมเรื่องการจัดสรรงบประมาณว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตั้งงบประมาณได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถทำให้บรรลุผลทันเวลาต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาเงินอุดหนุนทั้งหมด คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานแบบนี้มาตลอดระยะเวลา 3 ปี ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรรภาษี หลักเกณฑ์อุดมคติของเรื่องการกระจายอำนาจจึงไม่บรรลุผล”

การทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทันการทำงานงบประมาณ ได้มีการแก้ไข แต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร วิธีการแก้ไขทางหนึ่ง คือ ต้องมีมติคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ควรต้องชี้ชัดหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการและเสนอหลักเกณฑ์

พ.ศ. 2547 การถ่ายโอนภารกิจอยู่ในภาวะชะงักงัน บทบาทของผู้แทนส่วนราชการและกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ต่อด้านการกระจายอำนาจ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้ในการถ่ายโอนภารกิจด้วยหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ดังเช่นกรณีของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา เกิดเป็นกระแสภายในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชะลอการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากร โดยอ้างเหตุผลว่าท้องถิ่นขาดความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจ ส่งผลให้ไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจด้านต่าง ๆ สู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่กำหนด ได้มีการย้าให้เรื่องนี้มีการดำเนินการที่มีความรวดเร็ว แต่ติดขัดเรื่องการตัดงบประมาณในชั้นของคณะกรรมการและสภาผู้แทนราษฎร

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอำนาจแล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะต้องพิจารณาเงินอุดหนุนทั้งหมด สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาเงินอุดหนุนทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง แต่สำนักงบประมาณไม่ให้ปรับลด เนื่องจากมีการกำหนดรายการมาแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเลขานุการจึงพิจารณารายการที่สามารถนำมาพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรได้ซึ่งมีเพียง 2 ยอด คือ การกำหนดประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจ ด้านการเงิน การคลังในส่วนของการพิจารณาเงินอุดหนุน ไม่มีการพิจารณาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็น 2 ใน 3 ของเงินอุดหนุน เหลือเพียงใน 1 ใน 3 ที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน

เฉพาะกิจ นักการเมืองใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นช่องทางในการทำมาหากิน จัดสรรผลประโยชน์ให้กับคนในเครือข่ายทางการเมือง และใช้เป็นช่องทางในการสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจกับการเมืองท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ผ่านมา สำนักงบประมาณยึดตามเอกสารงบประมาณตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งงบประมาณตามที่เสนอมา เมื่อผ่านคณะรัฐมนตรีก็ไปอยู่ในร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการขอมติคณะรัฐมนตรีว่าการจัดสรรเงินต้องเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณไปดำเนินการให้เป็นไปตามที่เสนอ

ถึงแม้สำนักงบประมาณจะทำตามบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่กระบวนการที่สำนักงบประมาณใช้ ส่งผลให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาภายในระยะเวลาจำกัดและต้องผ่านกระบวนการซึ่งไม่ส่งเสริมความเป็นธรรมในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น และนำไปสู่การพิพาทเป็นคดีความในศาล แนวทางแก้ไขเกิดจากการประชุมกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานการกระจายอำนาจ ได้ข้อสรุปที่สร้างความพึงพอใจในระดับหนึ่ง

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้วิพากษ์วิจารณ์ การทำงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุน สำนักงบประมาณ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีการจัดส่งข้อมูลให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้พิจารณาเงินอุดหนุน

พ.ศ. 2548 กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดประเด็นนโยบาย การถ่ายโอนภารกิจ ด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถอธิบายลักษณะสำคัญได้ดังนี้ ผู้แทนส่วนราชการหรือส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ มีความคิดเห็นไม่ตรงกับมติ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงใช้วิธีการนำข้อเสนอของคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องและข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ มาประกอบการพิจารณาเพื่อให้ที่ประชุมส่วนใหญ่มีมติเห็นด้วย จึงเกิดการประท้วงของกลุ่มครู มีการเรียกร้องผ่านสมาชิกรัฐสภา นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) จึงได้เน้นให้สร้างความเข้าใจแก่ทุกฝ่าย เพื่อให้สามารถคลี่คลายปัญหาได้ โดยใช้วิธีการหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างส่วนราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้ง ลดแรงต้านและสร้างให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดความพึงพอใจแล้วนำผลสรุปเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกำหนดเป็นประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจได้ กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดประเด็นนโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัจจัยที่สำคัญ คือ นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับประเด็นทางสังคมที่เกิดจากข้อเรียกร้องของกลุ่มครู จึงได้เร่งรัดให้มีการพิจารณา เพื่อนำไปเป็นแนวทางการปฏิบัติต่อไป

บทบาทผู้แทนส่วนราชการมีความคิดเห็นว่า งานด้านการศึกษาเป็นงานเชิงเทคนิค ขณะที่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายพิชัย นวลนภาศรี) ได้ให้ข้อคิดเห็นที่สะท้อนถึงความตั้งใจที่จะจัดทำภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการถ่ายโอน โดยเน้นเรื่องคุณภาพของบริการสาธารณะมากกว่าการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนว่า “กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความยากมาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินต้องถือว่ามีความพร้อมในการจัดการศึกษา แต่สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ คือ คุณภาพการจัดการศึกษา ขอให้คำนึงถึงคุณภาพการจัดการศึกษา ไม่คำนึงถึงเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูเพียงอย่างเดียว”

บทบาทผู้ทรงคุณวุฒิ (นายเฉลิม ศรีผดุง) “รัฐธรรมนูญมาตรา 78 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดแนวทางการทำงานและการพัฒนาจังหวัด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อมในการจัดการศึกษาและสถานศึกษามีความพร้อมและสมัครใจที่จะถ่ายโอนก็ควรให้โอนได้ สนับสนุนความคิดที่จะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองได้ เพื่อแข่งขันกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินจะช่วยผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เร็วมากขึ้น

กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดประเด็นนโยบาย การถ่ายโอนภารกิจมีอุปสรรค คือ ผู้แทนส่วนราชการและส่วนราชการบางส่วนสร้างเงื่อนไขการถ่ายโอนภารกิจโดยกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการถ่ายโอนภารกิจ จึงเกิดกระแสการต่อต้านการกระจายอำนาจ การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนภารกิจ ผู้แทนส่วนราชการกำหนดนโยบายในลักษณะป้องกันตนเอง จะกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์กลุ่มตนน้อยที่สุด เพื่อรักษาอำนาจ บทบาท และทรัพยากรของส่วนราชการไว้ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อนโยบายสาธารณะด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2545-2548 การเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้รัฐบาลเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 3 ต่อปี เพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 35 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี ในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาล กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณจึงได้เสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยปรับลดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล จากเดิมที่กำหนดให้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

พ.ศ. 2546 ข้าราชการและนักการเมืองเมืองสายกระทรวงมหาดไทยไม่สนับสนุนการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากนโยบายผู้ว่า CEO ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททางการเมืองที่โดดเด่น ขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลตามหลักการกระจายอำนาจด้านการคลัง ข้าราชการและนักการเมืองกลัวว่าการส่วนภูมิภาคจะถูกลดความสำคัญลง จึงพยายามยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่สามารถยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สำเร็จ เนื่องจากขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเรื่องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติปรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ไม่ซ้อนทับกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2545 - 2546 เกิดกระแสการเรียกร้องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปรับโครงสร้างอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งโดยให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และให้สภาท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล ทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการแบ่งปันผลประโยชน์ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานบางส่วนไม่ให้ความสำคัญการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมทั้ง การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ยกร่างแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลักดันให้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจนประสบผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2545 ส่งผลให้การเมืองท้องถิ่นมีเสถียรภาพมากขึ้น มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง นับเป็นผลสำเร็จประการสำคัญของการกระจายอำนาจ

พ.ศ. 2546 นายจาตุรนต์ ฉายแสง ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะยาวควรมีการแก้ไขหรือสร้างกลไกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจที่ถ่ายโอนแต่ไม่มีงบประมาณ เช่น ภารกิจการบริหารประตูละบายน้ำสำโรง เขตเทศบาลตำบลสำโรงเหนือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจได้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องป้องกันปัญหาหรือหาทางรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น และใช้เงินอุดหนุนเพื่อแก้ปัญหาในลักษณะนี้ ซึ่งจะพบว่า มีภารกิจจำนวนมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ หากไม่ดำเนินการแล้วจะเกิดความเสียหาย

การผลักดันของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ดังจะเห็นได้จากความเห็นของนายสุรพงษ์ ภูธรนะภิบูล “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่พยายามจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามกระบวนการที่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามมติคณะรัฐมนตรีหรือกรณี

อื่นๆ ที่มีการบริหารเงินได้เพิ่มขึ้นทุกปี หากมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป หรือการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่มีความเสมอภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารเงินได้”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบ แต่ท้องถิ่นจำนวนมาก ไม่มีเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการให้บริการประชาชน หากให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดหาให้ จะสามารถจัดหาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ มาตรฐานเดียวกันและสามารถให้บริการสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่าภารกิจบางอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำมีความ จำเป็นต้องได้รับการดูแลในภาพรวม ประสานความเชื่อมโยงเพื่อให้ได้มาตรฐานเดียวกัน ต้องนำ หลักการการแบ่งเงิน ภารกิจที่รัฐเห็นว่าจำเป็นต้องทำและต้องสนับสนุนงบประมาณให้หรือสมทบให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องช่วยพิจารณา

ในประเด็นดังกล่าวข้างต้นผู้ทรงคุณวุฒิมีข้อคิดเห็นว่า หากส่วนราชการอื่นมีแผนเช่น กรณีนี้ จะเกิดปัญหาต่อการกระจายอำนาจ ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาประเด็น ถ้าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เร่งด่วน ไม่มีแล้วเกิดความเสียหาย รัฐต้องสนับสนุนเงิน และท้องถิ่นสมทบ แต่ควรมีหลักการเฉพาะเรื่องเร่งด่วน มิเช่นนั้นจะทำให้มีปัญหาในภารกิจอื่นๆ ที่ส่วนราชการต้องการดำเนินการให้มีมาตรฐานเหมือนกัน

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสมชัย ฤชุพันธุ์) ได้ให้ข้อเสนอว่า เงินส่วนที่รัฐบาลสมทบจะต้องไม่นับรวมเป็นส่วนหนึ่งของเงินอุดหนุน ต้องระบุให้มีความชัดเจนว่าเป็นงบประมาณของรัฐบาล การซื้อรวม มีข้อดีหลายประการ คือ ได้มาตรฐานเดียวกัน สามารถซื้อได้ในราคาถูก หากซื้อเป็นจำนวนมาก การกระจายซื้อก็สามารถกำกับมาตรฐานได้โดยกำหนดคุณสมบัติให้เหมือนกัน การกระจายอำนาจซื้อ เป็นวิธีการหนึ่งทำให้เกิดประโยชน์ที่เป็นลักษณะเฉพาะถิ่นมากขึ้น ประธานเห็นว่าให้ทำความเข้าใจของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีความสมัครใจหรือไม่ ใช้งบประมาณส่วนไหน โดยให้หาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสมทบ มอบให้ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวุฒิสาร ตันไชย) คิดภารกิจประเภทที่รัฐบาลส่วนกลางยังต้องมีหน้าที่วางหลักเกณฑ์ ในพื้นที่ ท้ายที่สุดประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า ควรเป็นเงินสมทบจากงบประมาณของงบกลางที่ตั้งผ่านกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หากเป็น สัดส่วนงบประมาณของท้องถิ่นจะเท่ากับการนำเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้

ที่ปรึกษาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอาษา เมฆสวรรค์ (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้ให้ข้อคิดเห็น เรื่องการเปลี่ยนแปลงครั้ง ใหญ่เรื่องการปกครองท้องถิ่น ขอให้พิจารณา 1. เรื่องการยกสุขภาพตำบล ขึ้นเป็นเทศบาล โดยนโยบาย

รัฐบาลและการออกกฎหมาย ไม่มีการสำรวจตามหลักวิชาการว่าจะป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมหรือไม่ ต้องพิจารณาด้วยทฤษฎีและข้อเท็จจริง 2. ต้องพิจารณาว่ายังมีความจำเป็นต้องใช้กำนันผู้ใหญ่บ้านในการดูแลประชาชนในพื้นที่ชนบทห่างไกล หากยังเห็นว่ามีวามจำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของราษฎรที่จะให้บริการช่วยเหลือรัฐในชนบทห่างไกลก็ต้องใช้ 3. ในพื้นที่ห่างไกล กำนันผู้ใหญ่บ้านจะช่วยประสานและเสริมท้องถิ่นให้แข็งแรง เจริญเติบโตครอบคลุมพื้นที่ ซึ่งจะเกิดประโยชน์และควบคุมพื้นที่ได้ดี การพัฒนาท้องถิ่นจะราบรื่น ท้องถิ่นจะค่อย ๆ พัฒนา ทั้งนี้ หน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ซ้อนทับท้องถิ่น เพราะ กำนันผู้ใหญ่บ้านทำงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ในข้อเท็จจริงแล้วนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไม่น่าจะทำหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ ให้พิจารณากรณีสุขาภิบาลที่เป็นเทศบาลที่เลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่หมดวาระ ให้มีการเลือกใหม่เหมือนกับที่อื่น ๆ

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ให้ข้อสังเกต 3 ประการหลัก คือ 1. หลักภาระหน้าที่ตามกฎหมาย 2. หลักความหลากหลาย 3. หลักการอุดช่องว่าง ให้ข้อสังเกตการเชื่อมโยงหรือยึดโยงกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็น โดยเฉพาะสุขาภิบาลเดิม รวมทั้ง นโยบายรัฐบาล เรื่องการปราบปรามยาเสพติดและผู้มีอิทธิพล ต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการศึกษาการให้แก่มักำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่นายอานวย คลังผากับคณะ และนายชวลิต วิชยสุทธิ์ กับคณะเสนอ มีข้อเสนอแนะให้กระทรวงมหาดไทยไปพิจารณา

การทบทวนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน บทบาทอำนาจหน้าที่ของ องค์กรการบริหารส่วนตำบล และกำนัน ร่างพระราชบัญญัติผู้ใหญ่บ้าน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นกรรมการพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบล จากเดิมที่กำหนดให้มีเฉพาะกำนันร่วมเป็นกรรมการ ข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยส่งผลต่อความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นกรรมการพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบล ควรให้อยู่ในดุลยพินิจขององค์กรการบริหารส่วนตำบล ที่จะพิจารณาแต่งตั้งตามความจำเป็น

นายประสิทธิ์ จันทกลาง ให้ความเห็นว่ “ถ้าให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแก้ไขระเบียบของกระทรวงมหาดไทยแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปร่วมเป็นกรรมการพัฒนาองค์กรการบริหารส่วนตำบล จะเกิดปัญหา ถ้าแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการ สัดส่วนของคณะกรรมการที่ผ่านแผนพัฒนาตำบล จะไม่สามารถผ่านแผนพัฒนาตำบลได้ และไม่สามารถกำหนดเรื่องงบประมาณประจำปีในแต่ละตำบลได้”

ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นว่า “โดยหลักการกระจายอำนาจ จะต้องเป็นอิสระของท้องถิ่น ผู้บริหารที่มาจากกรเลือกตั้งจะต้องเอาตามที่ประชาชนเลือก กรณีนี้เอาตามองค์กรร่วมอีกแบบหนึ่งซึ่งออกแบบโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยซึ่งไม่น่าจะถูกต้องนัก” และ “กำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมทำด้วยยิ่งผิดหลักไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

นายรัชชัย ฟักอังกูร มีความเห็นว่า “กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเข้ามามีส่วนร่วมในชั้นของการให้ข้อคิดเห็นว่าแผนควรจะมีโครงการอะไร ส่วนกระบวนการอนุมัติแผนเป็นเรื่องของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยอิสระ” และ นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล มีความเห็นว่า “แนวคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำแผนของท้องถิ่น น่าจะเป็นแนวคิดที่ท้องถิ่นคิดกันเอง ไม่ใช่เกิดจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสั่งว่าจะต้องคิดแบบนี้ หากทำแบบนี้ตลอดจะเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมรอคำสั่ง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถคิดอะไรได้ เรื่องนี้ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นคิดเอง”

กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บังคับบัญชาของกำนันผู้ใหญ่บ้านและมีหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ชักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่าย และพิจารณากำหนดแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและองค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 โดยเฉพาะส่วนที่ส่งผลกระทบต่อความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2549 ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลง 3 ครั้ง ส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของการกำหนดประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจ การเมืองยุครัฐบาลรวมศูนย์ต้องยุติลงด้วยเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง จึงไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายอำนาจ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะมีหลักการให้มีกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่สามารถพลิกฟื้นกระแสการกระจายอำนาจได้ เนื่องจากรัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศมุ่งแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายอำนาจ ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของผู้บริหารประเทศ จึงไม่มีการผลักดันการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง

บทที่ 6

ผลการวิเคราะห์

การนำเสนอผลการศึกษาวិเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แ่งหัวข้อการนำเสนอ ได้ดังนี้

ลักษณะสำคัญของกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พลวัตทางการเมืองและการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจมีลักษณะสำคัญ คือ ตามกรอบของกฎหมายการกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม นับได้ว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายจากรัฐเป็นศูนย์กลาง สู่กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย และเปิดให้มีการปรึกษาหารือโดยองค์กรไตรภาคีระดับชาติเป็นผู้กำหนดประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจของประเทศไทย เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การกระจายอำนาจในช่วงเวลาที่ผ่านมามีทิศทางที่ดียิ่งขึ้นประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมือง ผลจากกระบวนการกระจายอำนาจจึงทำให้ตัวแสดงบางกลุ่มได้ประโยชน์ บางกลุ่มเสียผลประโยชน์ เป็นการสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ

กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจขาดพลังขับเคลื่อน เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมีหลายหน่วยงาน จึงขาดเอกภาพ ขาดความเป็นอิสระถูกแทรกแซงโดยนักการเมืองในระดับชาติ การดำเนินการตามกฎหมายกระจายอำนาจต้องอาศัยความร่วมมือ และการสนับสนุนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผลจากการศึกษา พบว่า กระบวนการกำหนดประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการจัดประชุมมากกว่าเป็นการระดมพลังความคิดเห็นเพื่อกำหนดประเด็นนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงรุก เพื่อผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ

6.1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจถูกถ่ายโอนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องศักยภาพบุคลากรและงบประมาณ จึงไม่สามารถจัดทำภารกิจและแบกภาระทางงบประมาณที่ส่วนราชการถ่ายโอนไปให้ ส่วนราชการเจ้าของภารกิจขาดการเพิ่มศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ทั้งในเรื่องของการถ่ายโอนบุคลากร งบประมาณ การแก้ไขกฎหมาย และการจัดฝึกอบรม ส่วนราชการขาดการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ จนเกิดกระแสการต่อต้านจากส่วนราชการ การถ่ายโอนภารกิจโดยใช้หลักความสมัครใจเพื่อลดการต่อต้านทางการเมืองกลับทำให้ขาดการผลักดัน ขาดแรงจูงใจ การกระจายอำนาจจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามกระบวนการกระจายอำนาจในระยะเวลาที่ผ่านมามีแรงต่อต้านลดน้อยลง มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น

6.2 ด้านการเงิน การคลังท้องถิ่น

โครงสร้างของคณะกรรมการกระจายอำนาจกลายเป็นพื้นที่ในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ มากกว่าที่จะมุ่งเน้นหาหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลังที่มีความเหมาะสม ด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่ไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระหน้าที่งานภายในพื้นที่ ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณที่อยู่ในรูปของการเจรจา เพื่อต่อรองสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเสียเป็นส่วนใหญ่ ประเด็นในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งภาษีบางประเภทไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากหน่วยงานราชการได้ กระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ต้องเผชิญกับกระแสการต่อต้านทั้งจากส่วนราชการที่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียอำนาจและทรัพยากรซึ่งจากการพิจารณาเอกสารพบว่า เกิดการต่อต้านแสดงให้เห็นจากการคัดค้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างการคัดค้าน เช่น การถ่ายโอนโรงเรียน การกระจายอำนาจให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากทุกภาคส่วนยังคงต้องการมีบทบาทในการบริหารจัดการ การพัฒนา และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้จะเพิ่มขึ้นในแต่ละปีไม่มากนัก เนื่องจากที่ผ่านมามีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาท

อำนาจหน้าที่ที่เพียงพอ แต่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย

รายได้จากภาษีที่รัฐแบ่งให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พยายามที่จะจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักวิชาการโดยพิจารณาภาษีในภาพรวมทั้งหมดให้อยู่ในระดับที่ตัวแสดงทุกฝ่ายยอมรับได้ เพื่อลดความขัดแย้ง แต่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางครั้งขาดความเข้าใจหลักเกณฑ์ และไม่ได้เข้าร่วมการประชุมทุกครั้ง ทำให้ขาดความเข้าใจหลักเกณฑ์ที่ตัวแสดงผู้ทรงคุณวุฒิใช้ในการจัดสรรภาษี จึงวิพากษ์วิจารณ์การกำหนดนโยบายด้านการเงิน การคลังของตัวแสดงผู้ทรงคุณวุฒิ

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดกรอบแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้สอดคล้องกับภารกิจในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ยังพบปัญหาการจัดสรรที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่กระจายอำนาจที่สามารถดำเนินการไปได้นั้น สิ่งสำคัญเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2544 ในอัตราไม่น้อยกว่า 20 และปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แม้จะมีการแก้ไขในภายหลังให้คงสัดส่วนแต่ไม่ได้กำหนดปีไว้ก็ตามทำให้ต้องถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนบุคลากร เพื่อให้งบประมาณที่ส่วนราชการเคยได้รับโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้น ก็คือ ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเมื่อถ่ายโอนไปแล้วเกิดความไม่ชัดเจน ไม่ได้มอบความรับผิดชอบในภารกิจทั้งหมดตามไปด้วย การถ่ายโอนที่จะมีผลต่อเมื่อกฎระเบียบต่าง ๆ ได้กำหนดขึ้นใหม่ ยกเลิก และเปลี่ยนแปลง แล้วแต่กรณี รวมทั้งส่วนราชการไม่พร้อมในการยอมรับการกระจายอำนาจ การลดบทบาท หรือการเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นหน่วยงาน ทางเทคนิค วิชาการ และการเตรียมความพร้อมให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยยังมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีบุคลากรน้อย และยังไม่มีความรู้ความสามารถที่จะรองรับภารกิจถ่ายโอน ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการแล้ว จะสามารถดำเนินการได้ ในมาตรฐานที่ดีกว่าที่ส่วนราชการเคยทำ งบประมาณส่วนใหญ่ยังคงไปใช้จ่ายเป็นงบบริหารงาน และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่อยู่เดิม และส่วนใหญ่มี

ความเห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจแล้วไม่มิงบประมาณตามมาด้วย ทำให้มิงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง

อนึ่ง ความสำเร็จของการกระจายอำนาจที่แท้จริง นอกจากจะต้องทำความเข้าใจในหลักการและแนวทางการกระจายอำนาจที่ถูกต้อง และให้เป็นที่ยอมรับระหว่างส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ได้แล้ว ยังต้องปฏิรูประบบภาษี เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแสวงหารายได้ของตนเองให้มากที่สุด การพัฒนาระบบการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งสร้างกลไกการกำกับดูแลและรักษามาตรฐานการบริการ และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการบริหาร พัฒนา และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด



บทที่ 7 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไทย : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงสรุปผลการศึกษาพร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ดังนี้

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะวางหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และถูกขับเคลื่อนตามกรอบของกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับหลักการปกครองตนเองและหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นแต่ในทางปฏิบัติกระบวนการกระจายอำนาจไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรค ดังนี้

7.1 การถ่ายโอนภารกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาความเข้าใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังขาดความเข้าใจเรื่องภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ขณะที่ส่วนราชการบางหน่วยงานมีการถ่ายโอนภารกิจอย่างล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ เนื่องจากต้องการรักษาอำนาจหน้าที่ บทบาท งบประมาณ ทรัพยากรทางการบริหารของตนไว้ ทำให้เรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่แผนการกระจายอำนาจกำหนด ส่วนราชการบางหน่วยงานยังมีการตั้งงบประมาณซ้ำซ้อนกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้งบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทในการดำเนินการที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้กระทบต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลจากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ งบประมาณกลุ่มจังหวัดกระทบต่อการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 การถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากร

การถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาขาดงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงานที่ผ่านมาการกระจายอำนาจสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นเพียงการให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ขณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างน้อย ภายหลังจากที่ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการไม่มีบทบาทในการสนับสนุนช่วยเหลือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งไม่มีบทบาทในการส่งเสริมทางวิชาการและติดตามประเมินผลหลังการถ่ายโอนภารกิจ

การเงินการคลังการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลในระยะที่ผ่านมามีการทบทวนการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้เพิ่มขึ้นโดยไม่ได้คำนึงถึงรายได้ที่จะจัดเก็บได้จริงแต่คำนวณจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของปีที่ผ่านมาเป็นฐาน ขณะเดียวกันหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สะท้อนภารกิจที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรจึงอยู่บนฐานรายได้ที่เคยได้รับและการเจรจาต่อรองของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นเรื่องการเงิน การคลัง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความขัดแย้งทางความคิดในการกระจายอำนาจเรื่องการเงิน การคลังและงบประมาณที่ใช้รายได้เป็นตัวกำหนด โดยให้จัดสรรในเชิงรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและใช้จ่ายหรือรายได้เป็นตัวกำหนด โดยจัดสรรตามภารกิจซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายงบประมาณได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดซึ่งที่ผ่านมาได้ใช้ทั้งสองแนวคิด ทำให้ไม่สามารถกำหนดความสมดุลที่แท้จริงได้

การพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการต่อรองตกลงกัน ขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จะเสนอความเห็นในเรื่องแนวคิด ทฤษฎีที่เป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจการเงิน การคลังมาใช้เป็นกรอบในการคิดหลักเกณฑ์ ผู้แทนส่วนราชการไม่ค่อยเสนอความเห็น ทำให้ไม่ทราบปัญหา อุปสรรคความต้องการที่แท้จริง ถึงแม้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รายได้ที่เป็นเงิน

อุดหนุนจากรัฐบาลจะต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาทำให้การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีการปรับลดงบประมาณ และมีการเสนอปรับเพิ่มงบประมาณรายการต่าง ๆ โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและการเมืองแทรกแซง

การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนมีการเปลี่ยนแปลงทุกปีทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการรายรับของตนเองได้ กรณีที่การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ประเภทใดไม่แล้วเสร็จก่อนปีงบประมาณจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรรายได้ล่าช้าไปด้วย ส่งผลต่อการดำเนินการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกับระยะเวลาที่กำหนดและทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึง ระเบียบ หลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณยังไม่มี ความคล่องตัวและชัดเจนเท่าที่ควร

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตจากประเด็นเหล่านี้ว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ต้องอาศัยการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรเงินอุดหนุน สะท้อนถึงการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.3 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

1. ส่วนราชการเจ้าของภารกิจไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ ส่วนราชการเจ้าของภารกิจขอชะลอการถ่ายโอนภารกิจทำให้ไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรมการขนส่งทางบก ขอชะลอการถ่ายโอนการจดทะเบียนรถยนต์ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ชะลอการถ่ายโอน จึงไม่สามารถแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้มีความซ้ำซ้อนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเรื่องการจัดเก็บรายได้ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดเก็บรายได้จากสถานค้าปลีกภายในจังหวัด แต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เก็บจากการค้าภายในจังหวัดซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ

3. การแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานเจ้าของภารกิจมาชี้แจง แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจ จึงไม่ให้ความร่วมมือทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่สามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกระจายอำนาจได้

4. กฎหมายเดิมของส่วนราชการกำหนดให้หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเป็นของส่วนราชการประกอบกับยังไม่มีแก้ไขกฎหมายหลักเพื่อกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

5. การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปิดกั้นส่วนราชการที่มีความรู้ความชำนาญในการเข้าไปช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

6. การที่สำนักงบประมาณกำหนดไม่ให้ส่วนราชการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการในภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้เสนองบประมาณเท่ากับเป็นการส่งเสริมบทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นซึ่งสวนทางกับหลักการกระจายอำนาจ

7.4 การติดตามและประเมินผล

1. ระบบติดตามผลและประเมินผล ยังไม่ครอบคลุมทั้งภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่สำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล รวมถึง ชาติตัวชี้วัดที่ชัดเจน เช่น ประสิทธิภาพ สมรรถนะ ความพึงพอใจของประชาชนและขาดการประสานงานกับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจขาดฐานข้อมูลที่มีความสมบูรณ์เพื่อใช้ในการวิเคราะห์การกระจายอำนาจ และไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินงานดังกล่าว

2. ระบบการติดตามและการประเมินผลทางอินเทอร์เน็ตยังขาดความสมบูรณ์ เนื่องจากบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้รับความสนใจในการรายงานข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ ประกอบ

กับมีระบบให้กรอกข้อมูลจากหลายส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรอกข้อมูลเป็นจำนวนมาก จึงเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

7.5 การประชาสัมพันธ์

การดำเนินการประชาสัมพันธ์ด้านการกระจายอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณในการผลิตสื่อในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เช่น จัดหมายข่าวกระจายอำนาจ รายงานประจำปี ไม่เพียงพอต่อการประชาสัมพันธ์งานการกระจายอำนาจ ทำให้การประชาสัมพันธ์การกระจายอำนาจทำได้ไม่ทั่วถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประชาสัมพันธ์

7.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากกระบวนการกระจายอำนาจของประเทศไทยเกิดจากการปฏิรูปทางการเมือง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง ไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องจากล่างขึ้นบนทำให้การกระจายอำนาจส่วนหนึ่งกลายเป็นการต่อสู้ทางการเมือง การรักษามลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย การสร้างโครงข่ายทางการเมืองผ่านกระบวนการกระจายอำนาจ ถึงแม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น มีช่องทางเข้าร่วมในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เข้มแข็งตามหลักการปกครองตนเอง

จะเห็นได้ว่าผลการดำเนินงาน ความคืบหน้าปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจ โดยหลักเป็นผลจากการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่และบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ เพราะ เป็นตัวแสดงหลักในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 พิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ เสนอกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายอำนาจ รวมทั้ง เป็นตัวแสดงในการให้ความเห็นเรื่องการกระจายอำนาจต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย

จากการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจนในการผลักดันการออกกฎหมายหรือระเบียบ เพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะ

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำหน้าที่ได้เพียงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่องไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ขาดการผลักดันนโยบายจากองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีแต่วาระเกี่ยวกับปัญหา ข้อเรียกร้องของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุน ตลอดจนปัญหาเรื่องกฎ ระเบียบปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดวาระเพื่อพิจารณาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยมีวาระการประชุมเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจในเชิงรุก กรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่แล้ว ถือว่ามีบทบาทการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก แต่ภายในกระบวนการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานหรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี กลับพบว่า อำนาจการเจรจาต่อรองตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างน้อย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายถูกแทรกแซงจากการเมืองในระดับชาติ ไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และประกาศของกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ค่อยมีผลผูกพันกับส่วนราชการอื่น

สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้ระบบราชการและข้าราชการมีบทบาทครอบงำการกำหนดประเด็นนโยบายและการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนการขาดความต่อเนื่องของประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจและการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน จึงทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจขาดเอกภาพ บางส่วนราชการที่ยังคงต้องการรักษาอำนาจและรักษาสถานะของหน่วยงานไว้โดยใช้วิธีการกำกับดูแล

ผลจากการศึกษา พบว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดประเด็นนโยบายในแต่ละด้านต่าง ๆ ซึ่งสามารถอธิบายลักษณะสำคัญการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจมากกว่าการกำหนดนโยบายเชิงรุกหรือการวางแผนหรือแนวทางการกระจายอำนาจในระยะยาว

กรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีแนวคิดสนับสนุนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจ และเป็นตัวแสดงสำคัญในการผลักดันให้เกิดนโยบายกระจายอำนาจโดยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันหรือกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจของประเทศไทย ดังกรณีของการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางและขั้นตอนของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามบทบาทของผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นอยู่กับประเด็นความสนใจเฉพาะส่วนบุคคล

7.7 ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเฝ้าติดตามข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มีข้อเสนอประกอบการตัดสินใจ หรือพิจารณาต่อรองของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถให้คำแนะนำและเป็นพี่เลี้ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
2. กระบวนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ควรเฝ้าติดตามหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในระดับชาติและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. ควรมีการทบทวนปรับโครงสร้างหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้มีศูนย์กลางการกระจายอำนาจเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อเป็นพื้นที่ให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกระจายอำนาจทั้งหมด ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อคิดเห็น ร่วมกับการเคลื่อนไหวทางความคิดให้มีการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจสอดคล้องกัน โดยหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจควรเป็นหน่วยงานปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
4. จัดทำระบบฐานข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจโดยอิงจากฐานข้อมูลที่มีความถูกต้องน่าเชื่อถือเพื่อขับเคลื่อนงานกระจายอำนาจให้มีความก้าวหน้า และใช้ประกอบการแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว รวมทั้ง ใช้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางานที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ

5. หน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในภาพรวมของประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. หน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ การให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจ และมีการติดตาม ประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นรูปธรรม

7. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีข้อข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เช่น การขออนุมัติ อนุญาตให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น การดำเนินการให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการและส่วนภูมิภาค เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจของประเทศไทย

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). *อุทธรณ์ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: เสมอธรรม.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2542). *รัฐบาล-ท้องถิ่นใครควรจัดบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- จรัส สุวรรณมาลา, และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ). (2554). *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *ความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย และข้อเสนอ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). *ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. ใน การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย Decentralization and Local Government in Thailand*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2544). *การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร*. นนทบุรี: จตุพรดีไซน์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *15 ปี การกระจายอำนาจของไทย สรุปลผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2546). *การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2552). *การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *ปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : เชนไทย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2554). *รายงานผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ.2553 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2546-2553*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ). (2546). *การปรับปรุงกฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2550). *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่*. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). *คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)*.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.(2544). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ . 2543*.
- อัมพร ชำรงลักษณะ และคนอื่นๆ. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2555). *การกระจายอำนาจ=การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่น และสังคม*. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). *รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุดร ต้นติสุนทร. (2556). “*ท้องถิ่นเข้มแข็ง ประชาชนเป็นสุข*”. กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.

บทความวารสาร

- เชาวนะ ไตรมาศ. (2549). ข้อเสนอทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่.วารสารตุลาการรัฐธรรมนูญ,151-162.
- ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน Thailand Government in Transitional Period.วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์,1(2) ,29-49
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2547). รัฐไทย:รัฐที่การกระจายอำนาจล่าช้า. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2(1)
- พัชรี ลีโรส. (2542). เครือข่ายนโยบาย:อีกรูมมองหนึ่งของการศึกษานโยบายสาธารณะ.รัฐศาสตร์สาร,181-197
- พัชรี ลีโรส. แนวการศึกษาเครือข่ายนโยบายกับการนำมาใช้ศึกษานโยบายสาธารณะ.รัฐศาสตร์สาร ,21(1) 253-271.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2552). การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นกับบทเรียน บางประการสำหรับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทย. รัฐศาสตร์สาร,30(1), 341-402.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). การกระจายอำนาจกับวิกฤตการเมืองไทย. รัฐศาสตร์สาร,97-128

วิทยานิพนธ์

- ฉัตรชัย สมวิธน์. (2542). “นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง :ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล” .(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). คณะรัฐศาสตร์,มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นภดล แก้วสุพัฒน์. (2551). “บทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจ”.(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,คณะรัฐศาสตร์.
- มนตรี กนกวารี. (2538). “นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐกับสถานการณ์ปกครองของตำบล” .(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต),จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,คณะรัฐศาสตร์,ภาควิชาการปกครอง.
- ราเชนทร์ คุณงษ์วัฒนาเสรี. (2539). “นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม”.(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง.

- ศักดิ์ดา หาญยุทธ. (2553). “การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ถึง 2550”.(วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการเมืองการ ปกครอง.
- ศักดิ์ดาพิณีจ ณรงค์ชาติโสภณ. (2549). “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”.(วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต), มหาวิทยาลัยรามคำแหง,คณะรัฐศาสตร์,สาขาวิชาสังคมวิทยา.
- ศรัญญู เทพสงเคราะห์. (2553). “การกำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินในสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491-2500)”.(วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะศิลป ศาสตร์,ภาควิชาประวัติศาสตร์.
- สิริลักษณ์ เจริญสกุล. (2542). “ปัญหาของนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง : ศึกษากรณีผ่าน ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล”.(วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต),จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,คณะรัฐศาสตร์,สาขาวิชาการปกครอง.

เอกสารอื่น ๆ

- คณะทำงานกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ. ทิศทางและกลยุทธ์สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เล่ม 1) หน้า 1-60.
- คณะทำงานกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ. การทบทวนบทบาทและหน้าที่ของ สกถ.
- ตระกูล มีชัย. (2546). รายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครอง ของไทย. ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประเวศ วะสี.(5 กรกฎาคม 2555). การรวมศูนย์อำนาจ คือ หายนะของประเทศ พรรคการเมือง ไตจจริงใจกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นบ้าง.สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2556 จาก <http://www.v-reform.org/u-knowledges/การรวมศูนย์อำนาจคือหายนะ>.
- พัชรี สีโรรส. (2538). การเมืองของกระบวนการนโยบาย: กรณีศึกษานโยบายอุตสาหกรรม รถยนต์ไทย . (ม.ป.ท: ม.ป.พ.)
- วิฑูร เอี่ยมโอภาส. เอกสารประกอบการประชุม การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และ งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). รายงานการวิจัยโครงการศึกษาผลกระทบต่อภาคประชาชนจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล.นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้าและองค์การอิสระฯ
- วุฒิสาร ตันไชย. เถลียวหลัง แลหน้า เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2554 จาก <http://kpi.ac.th/วารสารปีที่-4-ฉบับที่-3-เดือนกันยายน-ธันวาคม-2549.html>
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย.กรุงเทพฯ:กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รายงานการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชุดที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2543 – สิงหาคม พ.ศ. 2543

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
	ผู้แทนส่วนราชการ						
1.	นายพิชัย รัตตกุล	รองนายกรัฐมนตรี	✓				
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓				
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓				
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓		
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓		
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓		
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓		
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓		
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓		
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓		
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓		
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
13.	นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่		✓			
14.	นายภิญโญ ตี้นวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓			
15.	นายสุรพงษ์ ภู่อนะพิบูล	นายกเทศมนตรีนครระยอง		✓			
16.	นายวีระวัฒน์ ภัคตรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร		✓			
17.	นายสมชาย คุณปลื้ม	นายกเทศมนตรีตำบล แสนสุข		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล อ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายนิยม คล่องดี	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล มุกดาหาร		✓			
20.	นายสรศักดิ์ จิรธรรมประดับ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ชุมพล		✓			
21.	นายอภิชาติ สังขชาติ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล คลองแห		✓			
22.	นายกิตติศักดิ์ เมฆขจร	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ชี้เหล็ก		✓			
23.	นายพิจิตร รัตตกุล	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายสุนทร ประเสริฐดี	นายกเมืองพัทยา		✓			

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายชาญ กาญจนาคพันธุ์	อดีตรองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
26.	นายเอนก สิทธิประศาสน์	อดีตอธิบดีกรมการปกครอง , ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			✓		
27.	นายไพโรจน์ สุจินดา	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
28.	ม.ร.ว.วุฒิเลิศ เทวกุล	รองศาสตราจารย์				✓	
29.	นายโกวิท โปะยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
30.	นายนริศ ชัยสูตร	รองศาสตราจารย์				✓	
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
33.	นายจรัส สุวรรณมาลา	รองศาสตราจารย์				✓	
34.	นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์				✓	
35.	นายชงทอง จันทรางศุ	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	รองศาสตราจารย์				✓	

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
	ผู้แทนส่วนราชการ						
1.	นายชวน หลีกภัย	นายกรัฐมนตรี	✓				
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓				
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓				
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓		
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓		
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓		
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓		
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓		
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓		
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓		
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓		
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
13.	นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่		✓			
14.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓			

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
15.	นายสุรพงษ์ ภู่อณะพิบูล	นายกเทศมนตรีนครระยอง		✓			
16.	นายวีระวัฒน์ ภัคตรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร		✓			
17.	นายสมชาย คุณปลื้ม	นายกเทศมนตรีตำบล แสนสุข		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล อ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายนิยม คล่องดี	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล มุกดาหาร		✓			
20.	นายสรศักดิ์ จิรธรรมประดับ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ชุมพล		✓			
21.	นายอภิชาติ สังขชาติ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล คลองแห		✓			
22.	นายกิตติศักดิ์ เมฆขจร	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ชี้เหล็ก		✓			
23.	นายพิจิตร รัตกุล	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายสุนทร ประเสริฐดี	นายกเมืองพัทยา		✓			
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายชาญ กาญจนาคพันธุ์	อดีตรองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
26.	นายเอนก สิทธิประศาสน์	อดีตอธิบดีกรมการปกครอง , ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
27.	นายไพโรจน์ สุจินดา	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
28.	ม.ร.ว.วุฒิเลิศ เทวกุล	รองศาสตราจารย์				✓	
29.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
30.	นายนริศ ชัยสูตร	รองศาสตราจารย์				✓	
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
33.	นายจรัส สุวรรณมาลา	รองศาสตราจารย์				✓	
34.	นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์				✓	
35.	นายชงทอง จันทรางศุ	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	รองศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 3 (26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 – 14 ตุลาคม พ.ศ. 2544)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	ผู้แทนส่วนราชการ					
1.	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	รองนายกรัฐมนตรี				
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
13.	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดแพร่		✓		
14.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
15.	นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล	นายกเทศมนตรีนครระยอง		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
16.	นายวีระวัฒน์ ภัคตรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองโยธธร		✓			
17.	นายสมชาย คุณปลื้ม	นายกเทศมนตรีตำบล แสนสุข		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล อ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายประสิทธิ์ จันทกลาง	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกลาง		✓			
20.	นายเหรียญ นิจรัญญ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านฉาง		✓			
21.	นายอภิชาติ สังขชาติ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล คลองแห		✓			
22.	นายเกรียงไกร เพ็ญทอง	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองเก่า		✓			
23.	นายสมัคร สุนทรเวช	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์	นายกเมืองพัทยา		✓			
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายชาญ กาญจนาคพันธุ์	อดีตรองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
26.	นายอเนก สิทธิประศาสน์	อดีตอธิบดีกรมการปกครอง , ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			✓		
27.	นายไพโรจน์ สุจินดา	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
28.	ม.ร.ว.วุฒิเลิศ เทวกุล	รองศาสตราจารย์				✓	
29.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
30.	นายนริศ ชัยสูตร	รองศาสตราจารย์				✓	
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
33.	นายจรัส สุวรรณมาลา	รองศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	ผู้ช่วยศาสตราจารย์				✓	
35.	นายรงทอง จันทรางศุ	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	รองศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 4 (15 ตุลาคม พ.ศ. 2544 – 7 ตุลาคม พ.ศ. 2545)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	ผู้แทนส่วนราชการ					
1.	นายปองพล อติเรกสาร	รองนายกรัฐมนตรี	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
13.	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดแพร่		✓		
14.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
15.	นายสุรพงษ์ ภู่อณะพิบูล	นายกเทศมนตรีนครระยอง		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
16.	นายวีระวัฒน์ ภัทธรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร		✓			
17.	นายจิระวัฒน์ ศิริพานิชย์	นายกเทศมนตรีตำบล หัวขวาง		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล อ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายประสิทธิ์ จันทกลาง	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกลาง		✓			
20.	นายเหรียญ นิจรัญญ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านฉาง		✓			
21.	นายไพศาล หนูเหมือน	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล สมอทอง		✓			
22.	นายเกรียงไกร เพ็ญทอง	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองเก่า		✓			
23.	นายสมัคร สุนทรเวช	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์	นายกเมืองพัทยา		✓			
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายชาญ กาญจนาคพันธุ์	อดีตรองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
26.	นายอเนก สิทธิประศาสน์	อดีตอธิบดีกรมการปกครอง , ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			✓		
27.	นายไพโรจน์ สุจินดา	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
28.	ม.ร.ว.วุฒิเลิศ เทวกุล	รองศาสตราจารย์				✓	
29.	นายโกวิทช์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
30.	นายนริศ ชัยสูตร	รองศาสตราจารย์				✓	
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
33.	นายจรัส สุวรรณมาลา	รองศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	ผู้ช่วยศาสตราจารย์				✓	
35.	นายกมลชัย รัตนสภาวะศ์	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	รองศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 5 (8 ตุลาคม พ.ศ. 2545 – 13 กรกฎาคม 2546)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	ผู้แทนส่วนราชการ					
1.	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	รองนายกรัฐมนตรี	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
13.	นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่		✓		
14.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
15.	นายสุรพงษ์ ภู่อานะพิบูล	นายกเทศมนตรีนครระยอง		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
16.	นายวีระวัฒน์ ภัทธรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร		✓			
17.	นายจิระวัฒน์ ศิริพานิชย์	นายกเทศมนตรีตำบล หัวขวาง		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล อ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายประสิทธิ์ จันทกลาง	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกลาง		✓			
20.	นายเหรียญ นิจรัญญ	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านฉาง		✓			
21.	นายไพศาล หนูเหมือน	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล สมอทอง		✓			
22.	นายเกรียงไกร เพ็ญทอง	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองเก่า		✓			
23.	นายสมัคร สุนทรเวช	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายสุนทร ประเสริฐดี	นายกเมืองพัทยา		✓			
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายชาญ กาญจนาคพันธุ์	อดีตรองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
26.	นายเอนก สิทธิประศาสน์	อดีตอธิบดีกรมการปกครอง , ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			✓		
27.	นายไพโรจน์ สุจินดา	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
28.	ม.ร.ว.วุฒิเลิศ เทวกุล	รองศาสตราจารย์				✓	
29.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
30.	นายนริศ ชัยสูตร	รองศาสตราจารย์				✓	
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
33.	นายจรัส สุวรรณมาลา	รองศาสตราจารย์				✓	
34.	นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์				✓	
35.	นายกมลชัย รัตนสภาวะศ์	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	รองศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 6 (14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 – 10 มีนาคม พ.ศ. 2547)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	<u>ผู้แทนส่วนราชการ</u>					
1.	นายจาตุรนต์ ฉายแสง	รองนายกรัฐมนตรี	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	<u>ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>					
13.	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดแพร่		✓		
14.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
15.	นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล	นายกเทศมนตรีนครระยอง		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
16.	นายวีระวัฒน์ ภัทธรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองยโสธร		✓			
17.	นายจิระวัฒน์ ศิริพานิชย์	นายกเทศมนตรีตำบล หัวขวาง		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล อ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายประสิทธิ์ จันทกลาง	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านกลาง		✓			
20.	นายเหรียญ นิจรัญญ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านฉาง		✓			
21.	นายสนิท วรกิจ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลท้ายเหมือง		✓			
22.	นายเกรียงไกร เพ็ญทอง	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลเมืองเก่า		✓			
23.	นายสมัคร สุนทรเวช	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์	นายกเมืองพัทยา		✓			
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายชาญ กาญจนาคพันธุ์	อดีตรองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
26.	นายอเนก สิทธิประศาสน์	อดีตอธิบดีกรมการปกครอง , ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			✓		
27.	นายไพโรจน์ สุจินดา	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
28.	ม.ร.ว.วุฒิเลิศ เทวกุล	รองศาสตราจารย์				✓	
29.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
30.	นายนริศ ชัยสูตร	รองศาสตราจารย์				✓	
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตรองอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสมชาย กรุสวนสมบัติ	อดีตรองเลขาธิการ สศช.			✓		
33.	นายจรัส สุวรรณมาลา	รองศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	ผู้ช่วยศาสตราจารย์				✓	
35.	นายกมลชัย รัตนสภาวะ	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	รองศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 7 (11 มีนาคม พ.ศ. 2547 – 6 ตุลาคม พ.ศ. 2547)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	ผู้แทนส่วนราชการ					
1.	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	รองนายกรัฐมนตรี	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
13.	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดแพร่		✓		
14.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
15.	นายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล	นายกเทศมนตรีนครระยอง		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักรการเมือง ระดับชาติ	นักรการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
16.	นายวีระวัฒน์ ภัทธรนิกร	นายกเทศมนตรีเมืองโยธธร		✓			
17.	นายธีระชัย ล้อวชิระวิภูฏ์	นายกเทศมนตรีตำบล คลองตำหรุ		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลอ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายพิชัย นवलนภาศรี	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลห้วยขวาง		✓			
20.	นายวรยุทธ์ ช่วยณรงค์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลบางพระ		✓			
21.	นายสนิท วรกิจ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลท้ายเหมือง		✓			
22.	นายประภาส ยงคะวิสัย	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลสงเปลือย		✓			
23.	นายสมัคร สุนทรเวช	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายไพรัช สุทธิธำรงสวัสดิ์	นายกเมืองพัทยา		✓			
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายเฉลิม ศรีผดุง	อดีตรองเลขาธิการ ก.พ.			✓		
26.	นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองอธิบดีกรมการปกครอง			✓		
27.	นายอาษา เมฆสวรรค์	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
28.	นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
29.	นายไชยวัฒน์ คำชู	รองศาสตราจารย์				✓	
30.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสกันธ์ วรัญญูวัฒนา	รองศาสตราจารย์				✓	
33.	นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	ศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	รองศาสตราจารย์				✓	
35.	นายกมลชัย รัตนสากวงศ์	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	รองศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 8 (7 ตุลาคม พ.ศ. 2547 – 3 สิงหาคม พ.ศ. 2548)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	ผู้แทนส่วนราชการ		✓			
1.	นายวิษณุ เครืองาม	รองนายกรัฐมนตรี	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
13.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
14.	นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่		✓		
15.	นางเปรมฤดี ชามพูนท	นายกเทศมนตรีนคร		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
		พิษณุโลก					
16.	นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์	นายกเทศมนตรีเมือง เพชรบูรณ์		✓			
17.	นายธีระชัย ล้อวชิรวีวัฒน์	นายกเทศมนตรีตำบลคลอง ตำหรุ		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลอ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายพิชัย นवलนภาศรี	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลหัวดง		✓			
20.	นายสนิท วรกิจ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลท้ายเหมือง		✓			
21.	นายสนั่น พงษ์สมบัติ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลน้ำพอง		✓			
22.	นายเหรียญ นิจรัญญ์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านฉาง		✓			
23.	นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายนิรันดร์วัฒนศาสตร์สาร	นายกเมืองพัทยา		✓			
	<u>ผู้ทรงคุณวุฒิ</u>						
25.	นายเฉลิม ศรีผดุง	อดีตรองเลขาธิการ ก.พ.			✓		
26.	นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองอธิบดีกรมการปกครอง			✓		
27.	นายอาษา เมฆสวรรค์	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
28.	นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
29.	นายไชยวัฒน์ คำชู	รองศาสตราจารย์				✓	
30.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสกันธ์ วรรณวิวัฒนา	รองศาสตราจารย์				✓	
33.	นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	ศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	รองศาสตราจารย์				✓	
35.	นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	ศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 9 (4 สิงหาคม พ.ศ. 2548 – 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2549)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	ผู้แทนส่วนราชการ					
1.	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	รองนายกรัฐมนตรี	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
13.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
14.	นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่		✓		
15.	นางเปรมฤดี ชามพูนท	นายกเทศมนตรีนคร		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
		พิษณุโลก					
16.	นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์	นายกเทศมนตรีเมือง เพชรบูรณ์		✓			
17.	นายธีระชัย ล้อวชิรวีวัฒน์	นายกเทศมนตรีตำบลคลอง ตำหรุ		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลอ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายพิชัย นवलนภาศรี	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลหัวดง		✓			
20.	นายสนิท วรกิจ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลท้ายเหมือง		✓			
21.	นายสนั่น พงษ์สมบัติ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลน้ำพอง		✓			
22.	นายเหรียญ นิจรัญญ์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านฉาง		✓			
23.	นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร	นายกเมืองพัทยา		✓			
	<u>ผู้ทรงคุณวุฒิ</u>						
25.	นายเฉลิม ศรีผดุง	อดีตรองเลขาธิการ ก.พ.			✓		
26.	นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองอธิบดีกรมการปกครอง			✓		
27.	นายอาษา เมฆสวรรค์	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
28.	นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
29.	นายไชยวัฒน์ คำชู	รองศาสตราจารย์				✓	
30.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสกันธ์ วรรณวิวัฒนา	รองศาสตราจารย์				✓	
33.	นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	ศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	รองศาสตราจารย์				✓	
35.	นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	ศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 10 (3 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 – 26 ตุลาคม 2549)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	ผู้แทนส่วนราชการ					
1.	นายໄໝະຈິດ ປິ້ນເປື້ມຣັຊ໌	รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง อุตสาหกรรม	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น					
13.	นายภิญโญ ตันวิเศษ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		
14.	นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่	นายกองค์การบริหารส่วน		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
		จังหวัดเชียงใหม่					
15.	นางเปรมฤดี ชามพูนท	นายกเทศมนตรีนคร พิษณุโลก		✓			
16.	นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์	นายกเทศมนตรีเมือง เพชรบูรณ์		✓			
17.	นายธีระชัย ล้อศิริวัฒน์	นายกเทศมนตรีตำบลคลอง ตำหรุ		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลอ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายพิชัย นवलนภาศรี	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลห้วยดง		✓			
20.	นายสนิท วรกิจ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลท้ายเหมือง		✓			
21.	นายสนั่น พงษ์สมบัติ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลน้ำพอง		✓			
22.	นายเหรียญ นิจรัญญ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลบ้านฉาง		✓			
23.	นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร	นายกเมืองพัทยา		✓			
	<u>ผู้ทรงคุณวุฒิ</u>						
25.	นายเฉลิม ศรีผดุง	อดีตรองเลขาธิการ ก.พ.			✓		
26.	นายสมศักดิ์ ศรีวรรณนะ	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองอธิบดีกรมการปกครอง			✓		
27.	นายอาษา เมฆสวรรค์	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด,			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
		รองปลัดกระทรวง มหาดไทย					
28.	นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
29.	นายไชยวัฒน์ คำชู	รองศาสตราจารย์				✓	
30.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสกนธ์ วรรณวิวัฒนา	รองศาสตราจารย์				✓	
33.	นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	ศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	รองศาสตราจารย์				✓	
35.	นายกมลชัย รัตนสภาวะศ์	รองศาสตราจารย์				✓	
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	ศาสตราจารย์				✓	

ชุดที่ 11 (27 ตุลาคม พ.ศ. 2549 – พฤศจิกายน พ.ศ. 2550)

			ภูมิหลังอาชีพ
--	--	--	---------------

	ชื่อ-นามสกุล	หน่วยงาน	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ
	<u>ผู้แทนส่วนราชการ</u>					
1.	นายมีงษ์ขวัญ แสงสุวรรณ	รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์	✓			
2.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	✓			
3.		รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	✓			
4.		ปลัดกระทรวงมหาดไทย			✓	
5.		ปลัดกระทรวงการคลัง			✓	
6.		ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ			✓	
7.		ปลัดกระทรวงสาธารณสุข			✓	
8.		อธิบดีกรมการปกครอง			✓	
9.		เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา			✓	
10.		เลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ			✓	
11.		เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน			✓	
12.		ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓	
	<u>ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>					
13.	นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่		✓		
14.	นายภิญโญ ตี้นิเวศ	นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดชลบุรี		✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
15.	นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ	นายกเทศมนตรีนครยะลา		✓			
16.	นายวิศิษฐ์ โฆษิตานนท์	นายกเทศมนตรีเมือง เพชรบูรณ์		✓			
17.	นายสัมฤทธิ์ ตัวงโสน	นายกเทศมนตรีไทรน้อย		✓			
18.	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลอ้อมเกร็ด		✓			
19.	นายบุญชู จารุจิตร	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลนาวัง		✓			
20.	นายสนธิ วรกิจ	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลท้ายเหมือง		✓			
21.	นายพิชัย นवलสภาศรี	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลหัวดง		✓			
22.	นายวรยุทธ ช่วยณรงค์	นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลบางพระ		✓			
23.	นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน	ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ		✓			
24.	นายสุนทร ประเสริฐดี	นายกเมืองพัทยา		✓			
	ผู้ทรงคุณวุฒิ						
25.	นายเฉลิม ศรีผดุง	อดีตรองเลขาธิการ ก.พ.			✓		
26.	นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองอธิบดีกรมการปกครอง			✓		
27.	นายอาษา เมฆสวรรค์	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด, รองปลัดกระทรวง มหาดไทย			✓		
28.	นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด,			✓		

ที่	ประเภท/ ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/ หน่วยงาน	ภูมิหลังอาชีพ				
			นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	รับราชการ	นักวิชาการ	
		รองปลัดกระทรวง มหาดไทย					
29.	นายไชยวัฒน์ คำชู	รองศาสตราจารย์				✓	
30.	นายโกวิทย์ โปษยานนท์	อดีตผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ			✓		
31.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	อดีตอธิบดีกรมสรรพสามิต			✓		
32.	นายสกันธ์ วรัญญูวัฒนา	รองศาสตราจารย์				✓	
33.	นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	ศาสตราจารย์				✓	
34.	นายวุฒิสาร ตันไชย	รองศาสตราจารย์				✓	
35.	นายณรงค์ ใจหาญ	รองศาสตราจารย์					
36.	นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	ศาสตราจารย์					

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวขวัญแก้ว จันทรวีเชียร
วันเดือนปีเกิด	29 ตุลาคม 2527
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักตรวจและประเมินผล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
ประสบการณ์ทำงาน	ปัจจุบัน – 2556 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักตรวจและประเมินผล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ. 2556 – 2550 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี