

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๓

ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความ
เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ และได้รายงานต่อรัฐสภาทราบ
เพื่อใช้เป็นแผนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

จึงประกาศมาให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓**

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓

๑. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ในหมวด ๙ รวม ๙ มาตรา ตั้งแต่ มาตรา ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๙๐ สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังบัญญัติสิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งหรือพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

เพื่ออนุวัติตามมาตรา ๒๘๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอ

ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่หรือภายในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

๒. วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง ๔ ปีแรก (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง ๔ ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๓) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปี ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๓. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ ๓ ด้าน คือ

๓.๑ ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

๓.๒ ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและการกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในการกึ่งมหภาค และการกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

๓.๓ ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

๔. วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๔.๑ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๔.๒ กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ชัดเจน สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

๔.๓ กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๕. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๑ ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน ๔ ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน ๔ ปีให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน ๑๐ ปี

๕.๒ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และจัดสรรในสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

๕.๓ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

๕.๔ จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

๕.๕ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

๖. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการ ทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

๖.๑ การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

๖.๑.๑ ความหมายของการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อความในกฎหมาย มาตรา ๓๐ (๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการข้ามอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ความหมายตาม (๑) หมายถึง ลักษณะการให้บริการให้บริการสาธารณะที่จะต้อง
ถ่ายโอนในสี่ปี ได้แก่

๑) การกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง การให้บริการให้บริการสาธารณะที่กฎหมาย
กำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วน-
ท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

๒) การกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกิจ
การให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

๓) การกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง การให้บริการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

๔) การกิจตามนโยบายรัฐบาล

ข้อความในกฎหมาย มาตรา ๓๐ (๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการ
ให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนด
ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ
ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

ความหมายตาม (๒) หมายถึง การให้บริการให้บริการสาธารณะตาม (๑) การกิจ
ใดที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลา
เตรียมความพร้อมได้ภายใน ๑๐ ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และ
ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้การสนับสนุนและนำด้านการบริหารจัดการ
และเทคนิควิชาการ

๖.๑.๒ หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ
สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่นที่
เกี่ยวข้อง ให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักการในการพิจารณา ดังนี้

๑) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน-
ท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ
และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

๒) การกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก

สำหรับการกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

๓) การถ่ายโอนภารกิจคำถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ตามมาตรา ๓๐(๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

๔) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

๕) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

๖) การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงคุณค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

๗) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘) ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

๙) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอน มิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

๑๐) อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐(๑) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

๑๑) ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

๑๒) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๓) การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

๑๔) การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

๑๕) การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

๑๖) การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีการกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

๑๗) การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

๑๘) การจัดการกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

๖.๑.๓ รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ ๓ ลักษณะ คือ

๑) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ ๓ ประเภท คือ

๑.๑) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือให้บริการ

สาธารณะ

เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เองโดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่า หากต่างคนต่างดำเนินการ

๑.๓) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการ

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

๓) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

๖.๑.๔ ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ

๑. ระยะที่ ๑ ระยะเวลา ๑-๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน ๕ ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐(๑) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ระยะที่ ๒ ระยะเวลา ๑-๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๓) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ ๑๐ ปีแรก ตามมาตรา ๓๐(๒) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แบ่งเป็น

๒.๑ ระยะเวลาการถ่ายโอน ๑-๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๘)

เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า ๕ ปี และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา ๓๐(๒)

๒.๒ ระยะเวลาการถ่ายโอน ๕-๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๓)

เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า ๕ ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วน และจำเป็นต้องสร้างกลไกและระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา ๓๐(๒)

๖.๑.๕ ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ๖ ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

๑.๑) การคมนาคมและการขนส่ง

- ทางบก
- ทางน้ำ

๑.๒) สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท

๑.๓) สาธารณูปการ

- การจัดให้มีตลาด
- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

๑.๔) การผังเมือง

๑.๕) การควบคุมอาคาร

๒) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

๒.๑) การส่งเสริมอาชีพ

๒.๒) งานสวัสดิการสังคม

- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

๒.๓) นันทนาการ

- การส่งเสริมการกีฬา
- การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

๒.๔) การศึกษา

- การจัดการศึกษาในระบบ
- การจัดการศึกษานอกระบบ

๒.๕) การสาธารณสุข

- การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล
- การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

๒.๖) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

๓) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- ๓.๑) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๓.๒) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๓.๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๓.๔) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๔) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

- ๔.๑) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ๔.๒) การพัฒนาเทคโนโลยี
- ๔.๓) การส่งเสริมการลงทุน
- ๔.๔) การพาณิชยกรรม
- ๔.๕) การพัฒนาอุตสาหกรรม
- ๔.๖) การท่องเที่ยว

๕) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

- ๕.๑) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้อย่างประหยัดจากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- ๕.๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- ๕.๓) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

๖) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

- ๖.๑) การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ
- ๖.๒) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

๖.๒ การกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๒.๑ หลักการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

๑) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับการประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกันไปด้วย

๒) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาภาพรวมของรายได้ ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ

ส่วนที่ ๒ รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม

ส่วนที่ ๓ รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเองเป็นลำดับแรก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว

๖.๒.๒ แนวทางการปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเอง

หลักการทั่วไป

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บและจัดหาเอง ต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแนวทางเพิ่มรายได้ในรูปแบบอื่นๆ ที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้พึ่งตัวเองในระยะยาว

๖.๒.๓ แนวทางการปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

รายได้ที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องคำนึงถึงภารกิจความรับผิดชอบเป็นหลัก โดยกำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

๖.๒.๔ แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงความสมดุลของวัตถุประสงค์ในการจัดสรร ๔ ประการ คือ

ประการแรก เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึงกัน

ประการที่สอง เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินที่ต่างกัน

ประการที่สาม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สี่ เพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

ทั้งนี้ แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กระทำในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน เงินอุดหนุนเฉพาะด้าน เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนสมทบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๒.๕ การทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

ต้องทบทวนสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับปรุงภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทใหม่

๖.๒.๖ มาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรการเพื่อเร่งสร้างวินัยทางการเงินการคลัง ทั้งในด้านรายได้และการใช้จ่าย รวมทั้งเร่งสร้างความเข้าใจและความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๓ แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

๑) การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรอันจะเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม

๒) กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายโอนและระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีความคล่องตัว ชัดเจน จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่น และมีหลักประกันความก้าวหน้าแก่ข้าราชการที่ถ่ายโอน ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่นต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิม โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสายอาชีพด้วย นอกจากนี้ รัฐต้องให้การสนับสนุนงบประมาณด้านบุคลากรเท่าที่จำเป็นโดยเฉพาะในระยะแรกที่มีการถ่ายโอน

๓) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และมีกลไกดูแลความเป็นธรรม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลสร้างหลักประกันความก้าวหน้าและความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีความทันสมัย เอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่พึงพอใจของประชาชน

๔) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของภาครัฐโดยรวมเกิดเอกภาพ และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๖.๔ แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม หลักการทั่วไป

๑) การถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนและภาคประชาสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและติดตามประเมินผล

๒) ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภายนอกและภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและคล่องตัว โดยให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มากขึ้น และให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ

๓) ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล

๖.๕ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๕.๑ การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

๑) ให้หน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน คำแนะนำ และคำปรึกษา ทางเทคนิค วิชาการ และการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกิจที่ถ่ายโอนตามความเหมาะสม ดำเนินการฝึกอบรมและจัดทำแผนงานฝึกอบรมด้านต่าง ๆ รวมทั้ง กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในลักษณะบูรณาการที่ประสานหน่วยงานอื่นจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะงานด้านการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

๒) ให้มีการสนับสนุนและเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนงบประมาณและภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นไป จนกว่าจะดำเนินการถ่ายโอนเสร็จสิ้น และส่งเสริมการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนส่งเสริมการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่น

๓) การจัดทำโครงการ/กิจกรรมตามโครงการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรก เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ควรพิจารณาจากโครงการ/กิจกรรมของแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาตำบลเป็นหลัก

๔) ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

๖.๕.๒ การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

หลักการทั่วไป

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันในแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง โดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนขีดความสามารถทางการบริหารทางการเงิน การคลัง และอัตรากำลังเป็นหลัก

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละแห่งย่อมมีอิสระที่จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับภารกิจที่ได้รับมอบหมายในแต่ละด้าน และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

๓) การปรับหรือขยายโครงสร้างองค์กรต้องคำนึงถึงต้นทุนของการบริหารและความคุ้มค่า ตลอดจนเอกภาพของการบริหารงานในองค์กรนั้น ๆ ด้วย

๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย

๕) ส่งเสริมให้มีการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

๖.๕.๓ การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

หลักการทั่วไป

๑) การดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้านต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะ และความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัด การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ในเขตจังหวัดแทนคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดได้ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ

๒) คณะกรรมการเฉพาะด้านตาม ๑) ควรประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชนและหรือภาคประชาสังคม

๓) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม ๑)

คณะกรรมการเฉพาะด้านระดับพื้นที่ ตาม ๑) วรรคสอง อาจมีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตพื้นที่นั้นทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หรือหน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด หรือคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับพื้นที่แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแล้วแต่กรณีได้

๔) กรณีที่มีกฎหมายซึ่งตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม๑) ให้คณะกรรมการดังกล่าวถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่คณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม ๑) ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ

๖.๕.๔ การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล หลักการทั่วไป

๑) พัฒนาระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้มีลักษณะเป็นการผนึกกำลังแบบองค์รวม และมีการบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาเพื่อลดความซ้ำซ้อนและให้เกิดการประหยัด โดยให้ประชาชนและภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีการพัฒนาต่างๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและตรวจสอบติดตามประเมินผล

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระยะยาวเพื่อให้ทราบทิศทางและความต้องการค่าใช้จ่ายในอนาคต

๓) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผล การพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการวางแผนของท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๔) เพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวถูกนำไปปฏิบัติได้จริง แผนพัฒนาระยะยาวดังกล่าว จำเป็นต้องจัดทำแผนงบประมาณระยะ ๓ ปี ที่ยึดผลสำเร็จของงาน เป็นเป้าหมายของการทำงาน และมีลักษณะการจัดทำที่มีความต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นแผนก้าวหน้า เพื่อสร้างความมั่นใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนานั้นๆ ในทุกๆ ระยะ ๓ ปี

๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำหนดต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการสาธารณะที่รับผิดชอบเพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน

๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงานที่เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ เพื่อใช้ในการนำเสนอต่อสภาท้องถิ่น และระบบงบประมาณดังกล่าวต้องมีความโปร่งใส ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ง่าย

๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งจัดทำบัญชีทรัพย์สินและดำเนินการ บริหารทรัพย์สินที่มีอยู่ให้คุ้มค่ามากที่สุด พัฒนาระบบบัญชีแบบพึงรับ-พึงจ่าย ที่สามารถแสดงการรับรู้ ที่มาของรายได้จากแหล่งต่างๆ รวมทั้งการรับรู้ของรายจ่าย และภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น ซึ่งระบบบัญชี แบบพึงรับ-พึงจ่ายจะทำให้เกิดความโปร่งใสและรู้ถึงสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแท้จริง

๘) พัฒนาระบบข้อมูลการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ และระบบการรายงานให้ประชาชนทราบ ได้แก่ ข้อมูลฐานะรายได้รายจ่ายท้องถิ่น ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็น ถึงประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ข้อมูลต้นทุน การวัดผลผลิตและผลลัพธ์ของการทำงาน ที่มีต่อประชาชน ฯลฯ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนสามารถตรวจสอบได้

๙) รัฐบาลต้องเร่งพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบของราชการบริหาร- ส่วนกลางในการส่งเสริมการบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสเข้าใจง่าย

๖.๕.๕ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

๑) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำได้เมื่อมีกฎหมาย กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ให้กระทำได้โดยชัดแจ้ง

กรณีที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้อยู่แล้ว ให้มีการพิจารณาบทวนและกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน-ท้องถิ่นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับการ ถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้

๒) การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายโดยเคร่งครัด หรือกำกับดูแลได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

๔) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

๖.๕.๖ การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

หลักการทั่วไป

๑) หน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการถ่ายโอน เมื่อถ่ายโอนไปแล้วจะต้องมีการนิเทศก์ให้คำปรึกษาแนะนำ และฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถเป็นระยะๆ

๒) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมในการศึกษาฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และความก้าวหน้าในการทำงาน

๓) การจัดการศึกษา อบรม ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการโดยรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาของรัฐ จะต้องให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฝึกอบรมบุคลากรสำหรับปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นวิชาชีพเฉพาะ หรือต้องใช้เทคโนโลยีที่จะต้องมีการฝึกฝนเป็นพิเศษ

๔) รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการปลูกฝังและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ในเรื่องปรัชญา อุดมการณ์ แนวคิดและหลักการบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใน ๔ ปี โดยในระยะแรกอาจใช้งบประมาณของรัฐ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น จนสามารถดำเนินการเองได้ในที่สุด

๕) ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดมาตรการ หรือหลักเกณฑ์เพื่อกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง รวมทั้งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ตลอดจนต้องให้ความสำคัญกับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน

๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการศึกษา อบรม เพื่อพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรของตนอย่างเพียงพอ

๗) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการฝึกอบรม ในวิชาการด้านต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหาร หรือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นจะต้องจัดโดยหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐหรือเอกชน หรือองค์กร/หน่วยงานของเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานแล้ว

๔) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่น เพิ่มเติมให้แก่บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเอื้อประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นพิเศษ

๕) ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรม ชี้แจง แนะนำ เกี่ยวกับการบริหารงานและการใช้เทคโนโลยีต่างๆ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง

๑๐) องค์การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง เช่น สันนิบาตเทศบาล-แห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ฯลฯ ควรทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและสนับสนุนการพัฒนาการบริหารท้องถิ่น

๖.๖ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ หลักการทั่วไป

๑) กฎหมายที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการจัดสรรภาษี อากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ และมีความจำเป็นต้องแก้ไข รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

๒) ในกรณีที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รายงานต่อรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วมีเนื้อหาที่กระทบต่อกฎหมายใด รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วเช่นกัน

๓) การแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่และต้องคำนึงถึงการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

๔) การแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องมีสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

๔.๑) การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒) การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินและการคลัง ทั้งภายในและภายนอก

๔.๓) การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงกับระบบศาลปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น

๔.๔) การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับทิศทางของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

๔.๕) การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

๔.๖) การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

๖.๗ กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

หลักการทั่วไป

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ จึงกำหนดกลไกการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลดังนี้

๑) ให้มีกลไกทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการตามความจำเป็นประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว คล่องตัวในการดำเนินงาน และมีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารงานอย่างเพียงพอเป็นสำคัญ

๒) ให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

๓) ให้มีกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการถ่ายโอน

๔) ให้มีการศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และทันต่อเหตุการณ์

๖.๘ การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการทั่วไป

๑) ในการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะจากราชการบริหารส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี

๒) หน่วยงานการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติหรือเป็นคู่มือปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งมาตรฐานต่าง ๆ ที่รัฐเห็นว่าเป็นต้องควบคุมดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม

๓) สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะโดยมีการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น โดยรัฐหรือองค์กรกลางเข้ามาทำการประเมินร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม
