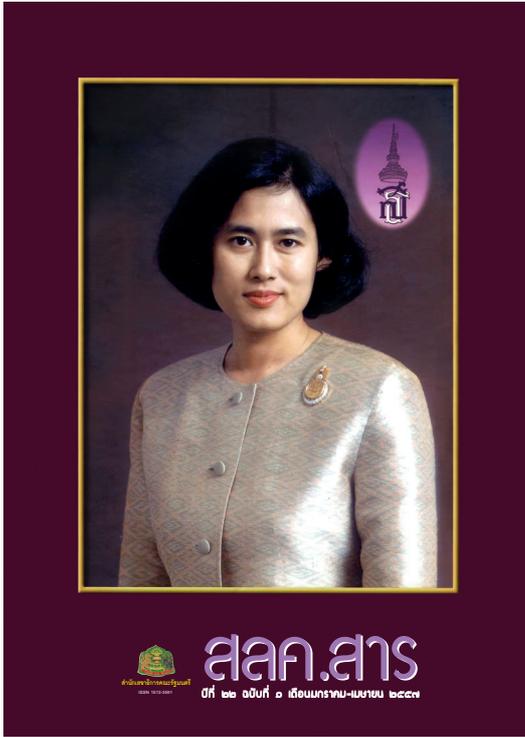




สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ISSN 1513-3591

# สสค.สาร

ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม-เมษายน ๒๕๕๗



# ขอคุยด้วย

สลด.สาร ฉบับนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับพระราชทานพระราชานุญาตให้เผยแพร่บทความพิเศษ เรื่อง พระราชมารดาเพื่อปวงประชา เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติเนื่องในวันคล้ายวันพระราชสมภพสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (๒ เมษายน ๒๕๕๗) ซึ่งคัดลอกจากหนังสือ “เทพรัตน์ ๖ เกริกฟ้าทั่วหล้าสรรเสริญ” ของสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ที่จัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เนื่องในโอกาสทรงเจริญพระชนมายุ ๔๘ พรรษา วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจในสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทางด้านการศึกษา ซึ่งพระองค์มีพระราชปณิธานที่จะช่วยให้ราษฎรได้รับการศึกษาเพื่อเป็นกำลังสำคัญที่มีคุณภาพของประเทศชาติต่อไป

ส่วนในคอลัมน์ “มติดคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ” ฉบับนี้ได้นำเสนอมติคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของส่วนราชการในขณะนี้ คือ แนวทางปฏิบัติในการเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก่อนแล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ เรื่องอื่น ๆ ในฉบับที่ควรค่าแก่การสนใจติดตามมีทั้งบทความเชิงวิชาการ เรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความรู้ทั่วไปผู้อ่านสามารถติดตามได้ในเล่ม

## สารบัญ

บทความพิเศษ : พระราชมารดาเพื่อปวงประชา	๓	นวัตกรรมรอบโลก : ดុងเท้านาฬิกาปลุก	๔๒
มติดคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ	๑๕	ท้องถิ่นควรรู้ : การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๓
บทความวิชาการ : การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๘	รู้รักภาษาไทย : ปรีक्षा-ทาร์อิ	๔๖
หิ้งหนังสือ : ๕๐ วิธีแก้ปัญหา & การตัดสินใจอย่างฉลาด	๓๙	ไปไหนไปกัน : อุทยานแห่งชาติบางลาง ยะลา	๔๗
เรื่องสำคัญที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา	๔๐	แสงส่องปัญญา	๔๘

บทความ/ข้อความ หรือความคิดเห็น ใดๆ ที่ปรากฏใน “สลด.สาร” เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

**สลด.สาร** เปิดรับเรื่องร้องเรียนข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันของ **สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** ผ่านทางตู้ ปณ. ๒ ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๒

### กองบรรณาธิการ

#### ที่ปรึกษา

#### บรรณาธิการ

#### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

#### ฝ่ายประสานงาน

#### ฝ่ายพิสูจน์อักษร

#### ฝ่ายจัดงานศิลป์

#### ฝ่ายประชาสัมพันธ์

#### ฝ่ายจัดการทั่วไป

#### พิมพ์ที่

ดร.อำพน กิตติอำพน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สมชาย พุฒิกัลป์ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, จุฑา ริมพิศ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, อำนาจ พัวเวส รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
 สิปปพันธ์ วนวิสุทธิ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
 จิตดา กิตติเสถียรพันธ์, ดวงกมล แสงสุวรรณ, ทศนุศุภา ศัยประสิทธิ์พิพร, ปัญญาพล ศรีแสงแก้ว, ประธาน หุคผล, ปราณี่ สาสนธรรมบท, พงษ์เทพ พ่วงเสมา, วันเนกิศ จารุสมบัติ, สมศรี นาคจำรัสศรี, สุภาวดี เลิศสถิตย์, อ่อนฟ้า เวชชาชีวะ  
 จิตดา กิตติเสถียรพันธ์  
 ปริญญคราญ จงธรรมคุณ, วิบูลย์ลักษณ์ มีชัย, สุภาวดี เลิศสถิตย์  
 ดวงกมล แสงสุวรรณ, ธัญมน ลินสีลา  
 เฉลิมขวัญ ทองจันทร์  
 กนกวรรณ พงษ์พันธ์ุ, เกศรา ไชยพิทักษ์, เขมจิรา ชันแก้ว, ดวงกมล แสงสุวรรณ, ธัญมน ลินสีลา, กัทรพล ตโมหรรณงค์, วชิร สิงหราช, สมภพ กลิ่นหอม, อาทิตติยา คำตา  
 สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ถนนสามเสน กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐-๒๒๕๓-๐๖๑๑-๓

บทความพิเศษ :

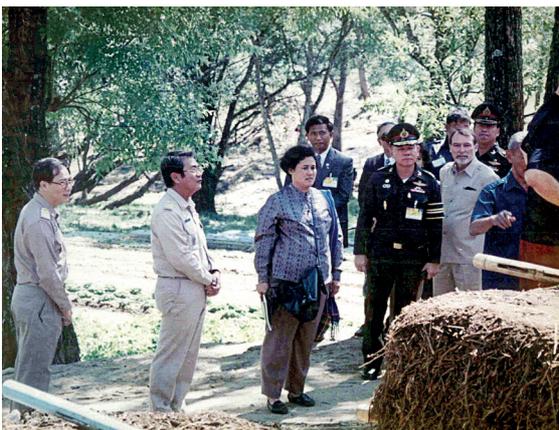
# พระราชภารกิจ เพื่อปวงประชา\*



สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้มีพระราชดำรัสในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้ว่า

“...ข้าพเจ้าได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาทุกระดับเมื่อมีโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อตามเสด็จไปต่างจังหวัด ข้าพเจ้ามักหาเวลาไปดู โรงเรียนต่าง ๆ เพื่อหาความรู้ ถ้าช่วยอะไรได้ก็จะช่วย ประเทศเรามีโรงเรียนค่อนข้างจะทั่วถึง ฉะนั้น โรงเรียนจึงเป็นแหล่งที่จะช่วยเผยแพร่ความรู้และบริการของราชการให้เข้าถึงชุมชนได้ดี ทั้งด้านเกษตร การประกอบอาชีพแขนงต่าง ๆ และด้านสาธารณสุข...”

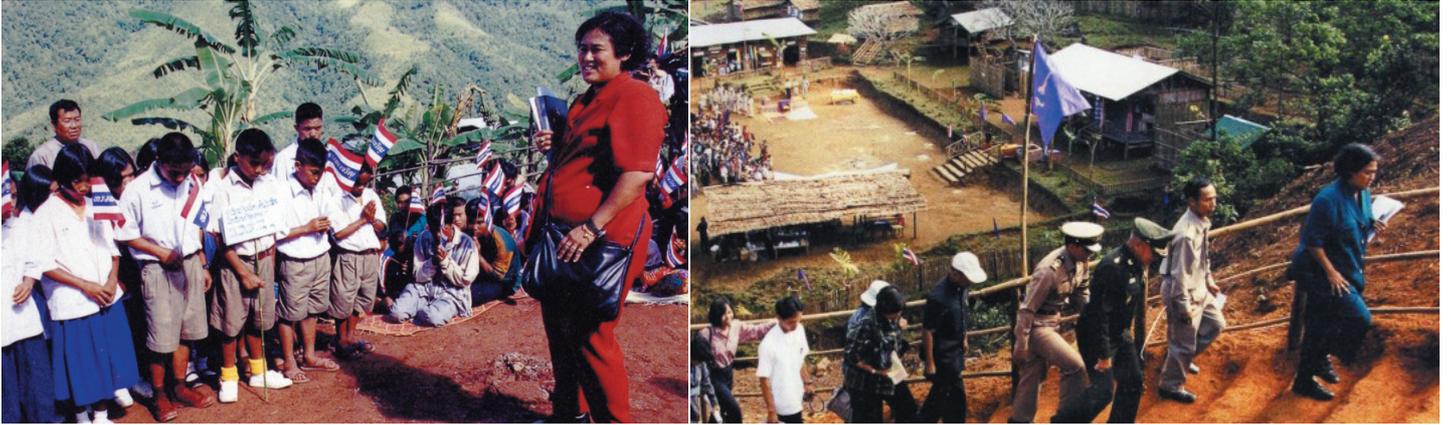
\* คัดลอกจากหนังสือ “เทพรัตน ๕ เกริกฟ้า ท้าวหล้าสรรเสริญ”  
ของสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ  
โดยได้รับพระราชทานพระราชนุญาต



พระราชกรณียกิจในสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทางด้านการศึกษา นั้น มีเนกประการ ทั้งระดับการศึกษา ก่อนการประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา ทั้งที่เป็นโครงการเกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง และโครงการที่ส่งเสริมการศึกษาของเด็กและเยาวชน เช่น กองทุนพัฒนาเด็ก และเยาวชนในถิ่นทุรกันดาร (กพด.) ทุนการกุศลสมเด็จพระเทพฯ การจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจัดตั้งโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา การจัดทำกรเรียนการสอน ระดับต่าง ๆ ดนตรีศึกษา ห้องสมุดโรงเรียน การจัดโครงการอาหารกลางวัน และงานส่งเสริมโภชนาการในท้องถิ่นชนบท ที่ยากจนและทุรกันดาร เพื่อพัฒนาสุขภาพพลานามัยของเด็ก และเยาวชน การศึกษาค้นคว้าข้อสนเทศด้วยภาพถ่ายดาวเทียม และการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการศึกษา พระองค์มีพระอัจฉริยภาพ ในการสอนจนเป็นที่ประจักษ์ชัด และมีพระจริยวัตรของความ เป็นครูที่งดงามอันเป็นแบบอย่างแก่ครูทั้งหลาย พระราชกรณียกิจ ทางด้านการศึกษา ส่วนใหญ่เกิดประโยชน์แก่การพัฒนาสังคม และการพัฒนาการศึกษา พระองค์มีพระราชปณิธานที่จะช่วยให้ ราษฎรได้รับการศึกษา เพื่อเป็นกำลังสำคัญที่มีคุณภาพของ ประเทศชาติต่อไป ดังพระราชปรารภว่า

“...การพัฒนาคนให้เป็นกำลังของชาติ ที่มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ควรทำ วิธีการสร้างคน ให้ดีที่สุด ก็คือ การให้การศึกษา...”

จากพระราชปรารภนี้เอง สถาบันการศึกษาต่าง ๆ จึงได้รับ พระกรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทั้งการสนับสนุนจากเงินพระราชทาน เพื่อจัดโครงการศึกษาต่าง ๆ ในโรงเรียน และจากแนวพระราชดำริ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา จึงมีการทดลองโครงการ ต่าง ๆ ตามแนวพระราชดำริ ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อวงการศึกษา



## กองทุนพัฒนาเด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดาร (กพด.)

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้โดยเสด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ไปทรงเยี่ยมราษฎรทั่วทุกภาคของประเทศ ทรงพบปัญหา ความยากจนและชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นของประชาชนด้วยพระองค์เอง โดยเฉพาะทรงเป็นห่วง คุณภาพชีวิตของเยาวชนในชนบทที่เป็นโรคขาดอาหารและมีมาตรฐานทางการศึกษาต่ำ ซึ่งทำให้ไม่สามารถ ศึกษาหาความรู้เพื่อกลับไปพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวและชุมชนให้ดีขึ้นได้

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จึงได้ทรงเริ่มทดลองโครงการเกษตร เพื่ออาหารกลางวัน ในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยนำร่องที่โรงเรียนในจังหวัด กาญจนบุรี ๓ โรงเรียน และขยายงานต่อมาในพื้นที่อื่น ๆ พร้อมกับขยายงานออกไปในอีกหลายโครงการ

วัตถุประสงค์ของโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดาร ทั้งทางด้านโภชนาการ สุขภาพ อนามัย การศึกษา อาชีพ ความเป็นอยู่ และสภาพแวดล้อม การดำเนินงาน มีหลายโครงการ เช่น

๑. โครงการเกษตรเพื่ออาหารกลางวัน
๒. โครงการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา
๓. โครงการนักเรียนในพระราชานุเคราะห์
๔. โครงการฝึกอาชีพ
๕. โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๖. โครงการควบคุมโรคขาดสารไอโอดีน
๗. โครงการส่งเสริมสหกรณ์
๘. โครงการส่งเสริมโภชนาการ และสุขภาพอนามัยแม่และเด็กในถิ่นทุรกันดาร
๙. โครงการหน่วยแพทย์พระราชทาน

ฯลฯ

นอกจากโครงการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

การดำเนินงานโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดาร ครอบคลุมโรงเรียนและหมู่บ้าน กว่า ๕๐๐ แห่งใน ๕๒ จังหวัดชายแดนรอบประเทศ ได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ โดยใช้ พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ และเงินที่องค์การและเอกชนทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อโดยเสด็จพระราชกุศล

เนื่องในโอกาสที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเจริญพระชนมายุ ครบ ๓ รอบ ในปี ๒๕๕๔ คณะผู้ร่วมดำเนินโครงการฯ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันจัดตั้ง **กองทุนพัฒนา เด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดาร (กพด.)** น้อมเกล้าฯ ถวายเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ ของโครงการฯ



## ทุนการกุศลสมเด็จพระเทพฯ

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงจัดตั้ง**ทุนการกุศลสมเด็จพระเทพฯ** ขึ้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๐ สำนักงานอยู่ที่อาคารชัยพัฒนา ถนนราชวิถี กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือในกิจการเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม การแพทย์ การสาธารณสุข การศึกษา การศาสนา การกีฬา ทหาร ตำรวจ เด็กและเยาวชน คนพิการ ผู้ประสบสาธารณภัย ผู้ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนและอื่น ๆ ตามที่ประธานทรงเห็นสมควร

เงินทุนเริ่มแรกได้แก่ เงินที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี พระราชทาน จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท มีคณะกรรมการบริหาร โดยพระองค์ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร

ตราสารทุนการกุศลสมเด็จพระเทพฯ ได้กำหนดรายละเอียดวิธีบริหารทุน การเบิกจ่ายทุน การเงินการบัญชี และกำหนดว่าถ้าทุนการกุศลสมเด็จพระเทพฯ ต้องล้มเลิกไปโดยมติเอกฉันท์ของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารหรือโดยเหตุใด ๆ ก็ตาม ให้ทรัพย์สินทั้งหมดของทุนฯ ที่เหลืออยู่ตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่มูลนิธิชัยพัฒนา



## การศึกษาระดับอนุบาลและเด็กเล็ก

ในส่วนของการศึกษาระดับก่อนการประถมศึกษา สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงสนพระทัยเด็กก่อนวัยเรียน ทรงเห็นว่า เด็กในวัยนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของประเทศ หากการเลี้ยงดูเด็ก และให้การศึกษาอบรมอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการศึกษาแล้ว เด็กจะเจริญเติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ทั้งทางร่างกาย ทางจิตใจ และทางสติปัญญา ด้วยเหตุนี้ จึงเอาพระทัยใส่ในการจัดการเด็กก่อนวัยเรียน ทั้งเด็กปกติ และเด็กที่พิการ เช่น เด็กหูหนวก ตาบอด และปัญญาอ่อน ทรงเห็นว่าหากเด็กพิการได้รับการศึกษา ที่ถูกต้อง เขาจะช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระของสังคม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการศึกษาค้นคว้าการจัดการเรียนการสอนทั้งเด็กปกติ และเด็กพิการ ให้เด็กพิการทางตาเรียนร่วมกับเด็กปกติ ทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอาชีวศึกษา และนำผลการทดลองขยายผลต่อไป แนวพระราชดำริต่าง ๆ จะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ ยังทรงสนพระทัยต่อการอบรมนักเรียนให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมไทย ทรงติดตามผลการเรียนและการอบรมเด็กอย่างใกล้ชิด แนวพระราชดำรินานัปการนี้ล้วนมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อวงการศึกษไทยเป็นอย่างมาก

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กขึ้นทั่วประเทศ เปิดศูนย์เด็กปฐมวัยในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ จัดตั้งโรงเรียนอนุบาลพระตำหนักสวนกุหลาบในพระบรมมหาราชวัง โรงเรียนอนุบาลคุณากรที่เขาสระโง้ง โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า เพื่อให้ข้าราชการและลูกจ้างได้มีที่ศึกษาเล่าเรียนสำหรับบุตรหลานของตน จะได้ไม่วิตกกังวล และเดือดร้อนเกี่ยวกับที่เรียน และจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

## โรงเรียนอนุบาลคุณนารี



สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (ขณะทรงดำรงพระยศพันเอกหญิง) ทรงเห็นว่า การพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นวัยแห่งการวางพื้นฐานของการพัฒนาทั้งร่างกาย จิตใจ สังคม อารมณ์ และสติปัญญา เพื่อเป็นบุคคลที่มีค่าต่อสังคมต่อไปในอนาคต พระองค์จึงพระราชทานดำริแก่ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าขณะนั้น (พลตรี นิยม ศันสนาคม) ให้จัดตั้ง **ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก** ขึ้นภายในบริเวณโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โดยให้ปรับปรุงพื้นที่และอาคารที่ทำการชั่วคราวของบริษัทชินโทยักษ์ ซึ่งเป็นบริษัทที่ทำการก่อสร้างโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า เพื่อใช้เป็นอาคารเรียน อยู่บนพื้นที่ว่าง ๑๐ ไร่ ๓ งาน รูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส ระหว่างบ้านพักกับศูนย์สหกรณ์ รร. จปร. เริ่มเขียนโครงการและปรับปรุงสถานที่ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๒๙ แล้วเสร็จและขออนุญาตดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ โดยคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รร. จปร. ร่วมกันจัดตั้งขึ้นอยู่ในกิจกรรมของสโมสรนายทหาร รร. จปร. มีจุดมุ่งหมายตามพระราชดำริของพระองค์ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการอบรมเลี้ยงดูบุตรหลาน ข้าราชการและลูกจ้างของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ในวัยก่อนเรียน อายุตั้งแต่ ๒-๕ ขวบ พระองค์พระราชทานอุปกรณ์และของเล่นแก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รร.จปร. ด้วย

ในระยะแรกมีเด็กเข้ารับการอบรมเลี้ยงดูทั้งสิ้น ๓๗ คน เป็นบุตรของข้าราชการและลูกจ้างโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จำนวน ๒๑ คน และเป็นบุตรของข้าราชการภายนอกจำนวน ๑๖ คน การดูแลแบ่งเป็น ๓ ห้อง ตามอายุของเด็ก คือ อายุ ๒-๓ ขวบ ๑ ห้อง อายุ ๓-๔ ขวบ ๑ ห้อง และ ๔-๕ ขวบอีก ๑ ห้อง โดยคิดค่าเลี้ยงดูคนละ ๒๐๐ บาทต่อเดือน ในระยะเริ่มต้นนี้รายรับของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รร. จปร. ได้มาจากการบริจาคโดยเสด็จพระราชกุศลของเหล่านายทหารชั้นผู้ใหญ่ของกองทัพและผู้มีจิตศรัทธา โดยรวบรวมตั้งเป็นกองทุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รร. จปร.



สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จฯ มาทรงสอนนักเรียนนายร้อยเมื่อใด จะทรงใต้ถามอาหารห่วยเด็ก ๆ เป็นเนืองนิตย์ สิ่งสำคัญยิ่ง คือ ทรงรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รร. จปร. ไว้ในพระราชูปถัมภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๐

ต่อมาได้ขยายการรับนักเรียนออกไปในวงกว้าง โดยรับบุตรหลานของประชาชนภายนอก ด้วยพระวิจลนุภาพอันเป็นเลิศ จึงมีพระราชดำริให้เพิ่มพูนความรู้ประสบการณ์แก่กรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูและพี่เลี้ยง ด้วยการศึกษาดูงานตามโรงเรียนที่มีชื่อเสียงต่าง ๆ เช่น โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โรงเรียนอนุบาลละอออุทิศและอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงระบบระเบียบการบริหารจัดการ การจัดประสบการณ์แก่เด็ก และพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติของกระทรวงศึกษาธิการ ในการนี้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ลัดดา นีละมณี อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการอนุบาล ได้ให้คำปรึกษาในการจัดทำแผนการจัดประสบการณ์ของเด็กอีกด้วย พระองค์มีพระราชดำริให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนอนุบาล พระราชทานนามว่า **โรงเรียนอนุบาลคุณากร** ซึ่งเป็นสร้อยพระนามของพระองค์

โรงเรียนนี้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๓๓ โดยมีผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าเป็นผู้รับใบอนุญาต ตั้งอยู่ ณ เลขที่ ๙๙ หมู่ ๑๓ ตำบลพรหมณี อำเภอเมือง จังหวัดนครนายก และใน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างอาคารอนุบาลขึ้นใหม่ โดยพระราชทานทุนทรัพย์ส่วนพระองค์ในการก่อสร้าง เพื่อเป็นอาคารสำหรับนักเรียนชั้นอนุบาล อาคารหลังเดิมเป็นอาคารสำหรับเด็กชั้นบริบาล และพระราชทานทุนทรัพย์อีกส่วนหนึ่งเป็นกองทุนเพื่อนำดอกผลที่ได้มาใช้ต่อไป นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณแก่เหล่าข้าราชการ ลูกจ้างโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า และประชาชนชาวจังหวัดนครนายกอย่างหาที่สุดมิได้

## ศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มีพระกรุณาธิคุณต่อเด็กวัยก่อนประถมศึกษา ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเด็กที่กำลังเจริญเติบโตของเด็กวัยนี้ ซึ่งจะส่งผลต่อชีวิตของเด็กวัยเรียนและเมื่อเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ต่อไป ดังพระราชนิพนธ์บทหนึ่งในหนังสือ **๓ ปี โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ** ตอนหนึ่งว่า “...การพัฒนาคนให้เป็นการกำลังของชาติที่มีประสิทธิภาพ ก็เป็นเรื่องควรทำ วิธีการสร้างคนให้ดีที่สุดคือการให้การศึกษา...” ดังนั้น พระองค์จึงมีพระราชโอรยาในการส่งเสริมการศึกษาแก่เด็กอนุบาล และทรงเล่าพระราชทานต่อที่ประชุมโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบเกี่ยวกับเด็กอนุบาลไว้ว่า



“...เมื่อวันทีไปอินโดนีเซียมีเด็กอนุบาลจากโรงเรียนจิตรลดาไปส่งที่พระตำหนักจิตรลดาเด็ก ๆ เหล่านั้นช่างซักถามและมีความกล้าหาญคนหนึ่งเดินตรงไปที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถามโน่นถามนี่หลายอย่างเกี่ยวกับวิทยุที่ทรงถืออยู่เมื่อทรงอธิบายก็ฟังด้วยความสนใจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพอพระทัยตรัสชมว่า ช่างสังเกตดี มีความสนใจสิ่งต่าง ๆ ...จึงได้กราบบังคมทูลว่า เด็กคนนี้เป็นลูกช่างเกี่ยวกับการซ่อมต่าง ๆ และกราบบังคมทูลต่อไปว่าให้เห็นนโยบายในการสอนแก่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบไว้ โดยเน้นการสังเกตและฝึกให้แสดงออกด้วยการฝึกให้พูด ให้เล่าเรื่อง ให้เขียน การสอนศิลปะให้ฝึกเด็กหัดสังเกตธรรมชาติ ให้เด็กจดจำโดยการวาดหรือพูดเล่ามาให้ฟัง อยากให้เด็ก ๆ หัดสังเกตจดจำและเล่าได้หรือจะเขียนไว้ วาดรูปไว้เป็นการถ่ายทอดออกมาได้ยั้งดี...”

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มีพระราชดำริที่จะช่วยเหลือเด็กกำพร้าของมูลนิธิสงเคราะห์เด็กสภากาชาดไทย บุตรข้าราชการบริพารและข้าราชการในพระบรมมหาราชวัง เด็กพิการที่สูญเสียการได้ยิน เพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้มีโอกาสศึกษาตั้งแต่ยังเล็ก พระองค์ยังทรงห่วงใยสุขภาพพลานามัยของเด็กก่อนวัยเรียนในพื้นที่ชนบทยากจน ที่จะให้เด็กเหล่านี้มีสุขภาพดี ได้รับการพัฒนาและการอบรมเลี้ยงดูที่ดี จึงมีพระราชดำริจัดตั้งโครงการเกี่ยวกับการศึกษาก่อนประถมศึกษาหลายโครงการ ดังนี้

## ๑. ศูนย์เด็กปฐมวัย

โครงการจัดตั้งศูนย์เด็กปฐมวัยเป็นโครงการหนึ่งที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบเป็นโครงการอบรมเลี้ยงดูเด็กโดยมีพระราชประสงค์สำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) เพื่อช่วยอบรมเลี้ยงดูเด็กกำพร้าของมูลนิธิสงเคราะห์เด็กจากสภากาชาดไทยที่โตพอจะเข้าโรงเรียนได้ ให้ได้เปลี่ยนสถานที่ เปลี่ยนบรรยากาศ และได้รับการอบรมเลี้ยงดูอย่างอบอุ่น ให้รู้จักสังคมแวดล้อมตามควรแก่วัย

(๒) เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการบริพารและข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในบริเวณพระบรมมหาราชวัง เป็นการแบ่งเบาภาระการเลี้ยงดูบุตรที่มีอายุยังไม่ถึงเกณฑ์จะเข้าเรียน ให้มีการอบรมเลี้ยงดูที่ดี เมื่อผู้ปกครองเสร็จภารกิจจากงานแต่ละวันจะสามารถรับบุตรกลับบ้านได้ทันที

ศูนย์เด็กปฐมวัย ได้เปิดบริการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๕ พร้อมกับการจัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ศูนย์เด็กปฐมวัย ให้การอบรมเลี้ยงดูเด็กที่มีอายุระหว่าง ๓-๔ ปี ให้มีสุขภาพอนามัยแข็งแรง ให้ได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ใช้การอบรมลักษณะเล่นปนเรียน

## ๒. ศูนย์ทดลองเด็กหุนหวนปฐมวัย

โครงการศูนย์ทดลองเด็กหุนหวนปฐมวัยเป็นโครงการทดลองเบื้องต้น มีพระราชประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อทดลองวิธีการฝึกอบรมเด็กหุนหวนระดับก่อนวัยเรียน (อายุ ๓-๖ ปี) เป็นการเตรียมความพร้อมในการเรียนก่อนที่เด็กจะเข้าเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ ในด้านความเข้าใจ ความคิด สติปัญญา การช่วยเหลือตนเอง สุขนิสัย และการพัฒนาทางภาษาและการพูด เพื่อส่งเสริมให้เด็กมีโอกาสติดต่อกับผู้อื่นเช่นเด็กปกติ

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มีพระราชดำริเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมแก่เด็กหุนหวน เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๕ ความตอนหนึ่งว่า

“...โครงการมีเป้าหมายที่จะพัฒนาความเป็นปฎุชนของคนที่มีประสาทหูพิการตั้งแต่เด็ก เพื่อให้เขาเจริญเติบโตขึ้นเป็นบุคคลที่ช่วยตัวเองได้ดี และสามารถยังประโยชน์ให้แก่สังคมที่เขาอยู่ร่วมได้ดี ไม่ใช่อยู่ในสภาพคนพิการยากไร้ที่จะต้องให้ความอนุเคราะห์เรื่อย ๆ ไป...”

กระทรวงศึกษาธิการรับโครงการพระราชดำรินำมาดำเนินการ โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นเจ้าของโครงการ เปิดสอนเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๖ มีนักเรียน ๑๔ คน และจำนวนนักเรียนได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

โครงการได้จัดให้มีการส่งเสริมความรู้แก่ผู้ปกครองของเด็กหุนหวนให้รู้จักการอบรมเลี้ยงดูวิธีการสื่อสารกับเด็ก และการใช้เครื่องช่วยฟังเมื่อเด็กจบจากศูนย์ทดลองแล้ว พระองค์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลการเรียนของเด็กแต่ละคนว่าประสบความสำเร็จและมีอุปสรรคอย่างไรในการดำเนินชีวิตในสังคมและการเรียน



### ๓. สถานสงเคราะห์เด็กก่อนวัยเรียน

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้เสด็จ เยี่ยมราษฎรในท้องถิ่นทุรกันดารทรงเห็นว่าสภาพความเป็นอยู่ของอาณาประชาราษฎร์จะต้องได้รับการพัฒนา จึงมีพระราชดำริตั้งสถานสงเคราะห์เด็กก่อนวัยเรียนและพระราชทานให้กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนเป็นเจ้าของเรื่อง โดยมีพระราชประสงค์ช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนและห่างไกลคมนาคม โดยการแบ่งเบาภาระในการอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ และเพื่อให้เด็กได้รับการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย และโภชนาการที่ถูกต้อง มีระเบียบวินัย รู้จักปฏิบัติตนในการอยู่ร่วมกับผู้อื่น มีคุณภาพชีวิตที่สมบูรณ์ และยังเป็นแหล่งสาธิต การเลี้ยงเด็กให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้ ทรงเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นทุรกันดารและห่างไกลคมนาคมมีความยากจน รายได้ไม่พอกับรายจ่าย ต้องประกอบอาชีพนอกบ้านเป็นเหตุ ให้เด็กขาดความเอาใจใส่ดูแลทั้งสุขภาพอนามัย การศึกษา และการโภชนาการ ดังนั้น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน จึงจัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กก่อนวัยเรียน ณ ที่ตั้งของหน่วย และขยายงานไปสู่หมู่บ้าน เป็นการแบ่งเบาภาระของครอบครัว ที่ต้องไปประกอบอาชีพนอกบ้าน และยังเป็นการพัฒนาเด็ก ก่อนวัยเรียนให้มีคุณภาพชีวิตที่สมบูรณ์

### ๔. โครงการปรับปรุงภาวะโภชนาการเด็กวัย ๐-๕ ปี จังหวัดนราธิวาส

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มีพระราชดำริว่า จังหวัดนราธิวาส มีปัญหาเด็กขาดสารอาหาร ค่อนข้างพิเศษแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น คือ การไม่ยอมเปลี่ยนแปลงนิสัยการบริโภค จึงต้องใช้บุคลากรที่เข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณี ท้องถิ่นและพูดภาษาถิ่นได้อย่างดี ทำให้สามารถจัดปัญหา เด็กขาดสารอาหารในระดับขั้นรุนแรง และรุนแรงมาก ซึ่งมี จำนวนเด็กถึง ๑,๒๐๕ คน พระองค์ได้พระราชทานทรัพย์ ส่วนพระองค์ให้แก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดดำเนินโครงการ ปรับปรุงภาวะโภชนาการเด็กวัย ๐-๕ ปี ซึ่งเป็นเด็กก่อนวัยเรียน เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๓๒ และเมื่อสิ้นเดือนมกราคม ๒๕๓๔ จำนวนเด็กขาดสารอาหารลดลงเหลือ ๒๗๔ คน

## ๕. กองทุนพัฒนาเด็กเล็กในเขตทุรกันดาร

ดังกล่าวแล้วว่า สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงห่วงใยสุขภาพและพละนาถัยของเด็กก่อนวัยเรียนในพื้นที่ชนบทยากจน และมีพระราชดำริจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นในหมู่บ้านชนบทยากจน หมู่บ้านนาคำ ตำบลห้วยขวาง อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๒๕ คณะกรรมการและผู้ปกครองเด็กได้พยายามพัฒนาและดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ขาดเงินทุนอุปถัมภ์ในเรื่องอาหารกลางวันเด็กเล็ก กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจัดทำโครงการพัฒนาสุขภาพเด็กเล็ก จึงจัดตั้งกองทุนพัฒนาสุขภาพเด็กเล็กในเขตทุรกันดารขึ้นเป็นกองทุนร่วมระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนงานพัฒนาสุขภาพเด็กเล็กบ้านนาคำเนื่องในโอกาสที่พระองค์ทรงเจริญพระชนมายุ ๓๖ พรรษา ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๔ โดยดำเนินการที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านนาคำ จังหวัดสกลนครเป็นแห่งแรก และได้ขยายโครงการต่อไปยังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งอื่น โดยมีนายทวีศักดิ์ เสสเวช อธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นประธานกรรมการดำเนินงานกองทุนพัฒนาเด็กเล็กในเขตทุรกันดาร

## ๖. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโครงการเทพอำนวย

เป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสำหรับชุมชนแออัดในเขตเมือง เพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กเล็กวัยก่อนเรียน และพัฒนาจิตใจเด็กเล็ก ตลอดจนช่วยให้บิดามารดาได้มีโอกาสประกอบอาชีพโดยไม่ต้องพะวงกับการเลี้ยงดูเด็ก โครงการนี้เป็นโครงการในพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้บัญชาการกองพลที่ ๑ รักษาพระองค์เป็นผู้ดำเนินการในเขตชุมชนแออัดเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๒ ศูนย์

## ๗. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโครงการเทพอำนวยประยุกต์

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโครงการเทพอำนวยประยุกต์ เป็นศูนย์พัฒนาการเด็กเล็กตามหมู่บ้านตามแนวชายแดนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกองกำลังบูรพาได้แก่พื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีในเขตอำเภออรัญประเทศ อำเภอวัฒนานคร อำเภอวังน้ำเย็น และอำเภอสระแก้ว จำนวน ๕๙ ศูนย์ โดยให้ราษฎรร่วมมือกันสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และคัดเลือกพี่เลี้ยงจากหมู่บ้านมาอบรมและดำเนินการ ทั้งนี้ราษฎรจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและเป็นประโยชน์ต่อการเลี้ยงดูเด็ก โดยส่วนราชการเป็นผู้สนับสนุนประดับประดาโครงการให้ดำเนินการไปด้วยดี

## ๘. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเขาชะโงก

ด้วยพระกรุณาธิคุณของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงห่วงใยข้าราชการในโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จึงมีพระราชดำริให้เปิดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อลดภาระการเลี้ยงดูบุตรหลานในเวลาปฏิบัติงาน และได้พระราชทานเครื่องเล่นและอุปกรณ์การศึกษาแก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเขาชะโงก และเปิดทำการเรียนการสอนเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ ปัจจุบันคือโรงเรียนอนุบาลคุณากร



## ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน

หลังจากที่ได้รับพระราชดำริให้จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บ้านเขาตันหยง ตำบลกะลุวอเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส ขึ้นเป็นแห่งแรก ศูนย์เด็กเล็กแห่งนี้ได้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๘ เพื่อแก้ปัญหาภาวะโภชนาการ โดยกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่สนับสนุนร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในภาครัฐบาลและภาคเอกชน

ต่อมา ในเดือนกันยายน ๒๕๓๓ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้มีพระราชกระแสให้สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) เป็นผู้ประสานงานโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านทอน ตำบลโคกเคียน อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส และเป็นแกนกลางในการพิจารณาจัดสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้สามารถรับเด็กได้ประมาณ ๖๐ คน หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ กรมการพัฒนาชุมชน ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด เป็นต้น

ปัจจุบันศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จังหวัดนราธิวาส มีจำนวน ๑๕ ศูนย์ กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ คือ อำเภอเมือง ๕ ศูนย์ อำเภอดากใบ ๒ ศูนย์ อำเภอสุคิริน ๔ ศูนย์ และอำเภอศรีสาคร ๔ ศูนย์ และเพื่อเป็นการสนองพระราชดำริ จึงได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพิ่มเติมที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ และจะได้ดำเนินการจัดตั้งให้ครบทุกศูนย์ศึกษาฯ ต่อไป



## เรื่อง การเสนอเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในช่วงการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ **๑ เมษายน ๒๕๕๗** คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบประเด็นปัญหาและพิจารณาแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ (เรื่อง แนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร) นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รายงาน ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นตรงกันว่า การที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ข้อ ๒.๒.๒.๘ กำหนดแนวปฏิบัติไว้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป และจะกระทำมิได้ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขยายความมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ให้กว้างขวางออกไปจนทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ อันเป็นการจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ (เรื่อง แนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร) ในส่วนของข้อ ๒.๒.๒.๘ เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการจากเดิมว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีตำแหน่งว่างลงในระหว่างการยุบสภาจะกระทำมิได้ เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการ ย่อมมีผลเป็นการผูกพันต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่” เป็น **“การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายเป็นการดำเนินการเพื่อให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายอันจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติและเมื่อได้แต่งตั้งแล้วคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวสามารถปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละฉบับอันเป็นงานประจำตามปกติได้”** และให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป โดยการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นในระหว่างการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้พิจารณาดำเนินการเท่าที่จำเป็น และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยทุกเรื่อง

ที่มา หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๒๐ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗

หมายเหตุ : อ่านรายละเอียดมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ในหน้า ๑๗



### เรื่อง การเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ลงมติรับทราบเรื่อง การเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก่อน แล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

ทั้งนี้ แนวทางปฏิบัติกรณีการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีภายใต้เงื่อนไขมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้ถือปฏิบัติอยู่แล้ว โดยสอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยแจ้งมาก่อนหน้านี้ ในกรณีเรื่อง ขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และเรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๖/๒๕๕๗ ที่กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อน แล้วจึงเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป รวมทั้งตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนมาก ที่ ลต ๐๐๐๑/๓๖๖๕ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับทราบเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือย้าย หรือให้พ้นจากตำแหน่งแล้ว

ที่มา : หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗

หมายเหตุ : อ่านรายละเอียดมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ในหน้า ๑๗

## มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง แนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐมนตรีมีมติ (๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖) เห็นชอบแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป โดยได้กำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีภายใต้เงื่อนไขมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๒) ดังนี้

๑. การแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง [มาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย]

๑.๑ ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน **เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน**

๑.๒ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และ**ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน**

๒. การอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น [มาตรา ๑๘๑ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย]

๒.๑ ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

**เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน**

๒.๒ การกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือเป็นการบรรเทาภัยพิบัติแก่ประชาชน และ**จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน**

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง มอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาถ้อยแถลงของรัฐมนตรี

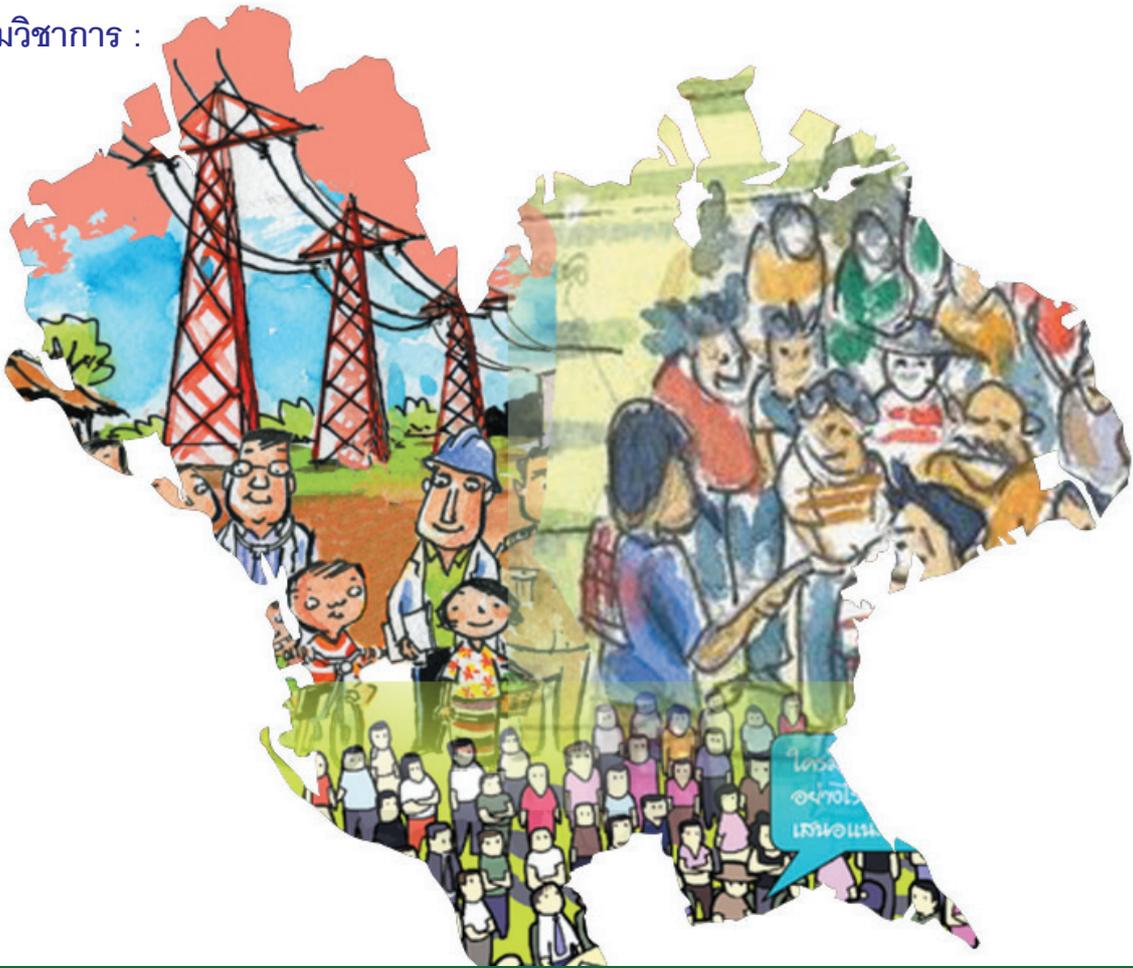
คณะรัฐมนตรีมีมติ (๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖) มอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) พิจารณาถ้อยแถลงของรัฐมนตรี เรื่องต่าง ๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทั้งที่ได้เสนอเรื่องมาแล้วและอยู่ระหว่างการดำเนินการของ สลค. และเรื่องที่จะเสนอมาใหม่ โดยให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี หรือส่งเรื่องคืนหน่วยงานเจ้าของเรื่องได้ตามแต่กรณีให้สอดคล้องกับข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เรื่องใด ที่ สลค. ได้ส่งเรื่องคืนหน่วยงานเจ้าของเรื่องไปแล้ว และหน่วยงานเจ้าของเรื่องเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเรื่องดังกล่าวอย่างเร่งด่วน ก็ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเร่งชี้แจงข้อมูลเหตุผลความจำเป็น พร้อมจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบที่เกี่ยวข้องและส่งไปยัง สลค. อีกครั้งหนึ่ง เพื่อที่ สลค. จะได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการขอความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง แนวปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะรัฐมนตรีมีมติ (๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓) รับทราบแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวม ๕ ประเด็น คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดบ้างที่อยู่ในข่ายบังคับต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระยะเวลาการดำเนินการในเรื่องที่ต้องส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบจะเริ่มตั้งแต่สิ้นสุดลงเมื่อใด ขั้นตอนในการส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบกรณีรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการหรือรักษาราชการแทน จะสามารถทำได้เองหรือไม่ และประเด็นอื่น ๆ โดยในการ**ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือย้าย หรือให้พ้นจากตำแหน่งของบุคคล**

บทความวิชาการ :



เรื่อง

# การกระจายอำนาจ

## ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียบเรียงโดย จิตตา กิตติเสถียรนนท์

\* บทความเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินการตามโครงการจัดทำข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี และงานด้านการบริหารจัดการของคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลในประเด็นที่น่าสนใจ เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลสนับสนุนการวิเคราะห์เรื่องและการให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

## ส่วนที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ หลักการพื้นฐานของการบริหารราชการ

ในการบริหารราชการของนานาประเทศได้นำหลักการจัดสรรอำนาจในการปกครองซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ประกอบด้วย **การรวมอำนาจ** **การแบ่งอำนาจ** และ**การกระจายอำนาจ** มาใช้ และในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น ได้นำหลักการจัดสรรอำนาจในการปกครองมาใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ส่วน คือ

**๑.๑.๑ การบริหารราชการส่วนกลางใช้หลักในการรวมอำนาจ (Centralization) ในการปกครอง** โดยรวมศูนย์ในการอำนาจการปกครองทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลางที่ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ มีข้าราชการส่วนกลางร่วมกันดำเนินงานการปกครองโดยขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นในการบังคับบัญชา และตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง

**๑.๑.๒ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ในการปกครอง** โดยหลักการแบ่งอำนาจเกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในการปกครองที่สนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนตามเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาคทำได้ไม่ทั่วถึง รวมทั้งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องเสนอขอคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง จึงได้มีแนวคิดที่จะขยายหลักการรวมอำนาจการปกครองออกไปภูมิภาคด้วยหลักการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค

**๑.๑.๓ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการปกครอง** จากหลักการรวมอำนาจซึ่งมีข้อจำกัดบางประการทำให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนกลางที่จัดตั้งตามหลักการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจในการปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างแท้จริง แม้จะได้จัดตั้งจังหวัดและอำเภอ พร้อมทั้งส่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางไปประจำโดยแบ่งอำนาจบางอย่างให้กระทำแทนแล้วก็ตาม ดังนั้น จึงต้องนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ราชการส่วนกลางโอนอำนาจการปกครองหรือบริหารบางส่วนของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่นด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ให้มีอิสระพอสมควร และราชการส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแล การกระจายอำนาจจึงเป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง ซึ่งโดยทั่วไป**ประเภทของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น\*** สามารถจำแนกได้ ดังนี้

**๑.๑.๓.๑ การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)** การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสถานการณ์ที่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐในสังกัดของส่วนกลางเกิดความล้มเหลวในการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับพื้นที่อันก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในบทบาทของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว สภาพความจำเป็นที่ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ได้ ส่งผลให้องค์กรในภาคประชาสังคม เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มองค์กรชุมชน จำเป็นต้องแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็งในการจัดการปัญหาในพื้นที่ของตนเอง ผ่านการร่วมกันดำเนินกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีโรงเรียนของท้องถิ่น การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ สภาพดังกล่าวจึงส่งผลผลักดันให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานหรือองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างมีอาจเสียด

**๑.๑.๓.๒ การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)** การแปรรูปกิจการของรัฐ เป็นอีกประเภทหนึ่งของการกระจายอำนาจ ผ่านกระบวนการถ่ายโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา การโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน เป็นผลให้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรซึ่งเคยรวมศูนย์ที่ภาครัฐส่วนกลางถูกกระจายออกไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ๆ นอกภาครัฐ การเป่าหมายของการกระจายอำนาจ

\* James Manor, The Political Economy of Democratic Decentralization (Washington, D.C.: The World Bank, 1999), pp. 4-12.

ในรูปแบบนี้ เป็นไปเพื่อยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการกิจการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งภาคเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการดำเนินการของภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

**๑.๑.๓.๓ การกระจายอำนาจภายใต้แนวความคิดเรื่องการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration/ Administrative decentralization)** การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองในสังกัด ซึ่งตั้งทำการในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือในพื้นที่ท้องถิ่น โดยองค์กรปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง จะมีความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจต่าง ๆ ในระดับหนึ่งภายในพื้นที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรที่ได้รับการแบ่งอำนาจ มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายของต้นสังกัดในส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ เป็นลักษณะการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การให้บริการสาธารณะในพื้นที่ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative decentralization)<sup>๒</sup>

**๑.๑.๓.๔ การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization)** การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจโดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบนให้แก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลงมาในลักษณะงบประมาณก่อนเดิยว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง

**๑.๑.๓.๕ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)** การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นมิติด้าน “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจหน้าที่ในมิติของ “พื้นที่ปฏิบัติงาน” ดังเช่น หลักการกระจายอำนาจในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยกำหนดภารกิจเฉพาะอย่างชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรที่ได้รับการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจดังกล่าว

**๑.๑.๓.๖ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)** การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่รัฐส่วนกลางถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองในระดับพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปองค์กรที่รับการโอนอำนาจ มักจะเป็นองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน นั่นคือ เป็นองค์กรปกครองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรดังกล่าว หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น

<sup>๒</sup> Parker, Andrew N., “Decentralization: The Way Forward for the Rural Development,” World Bank Policy Research Working Paper # 1475, Washington D.C.: World Bank, 1995

## ๑.๒ กรณีตัวอย่างการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ

การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ มีโครงสร้างและรูปแบบแตกต่างกันไป ในกรณีนี้ขอนำเสนอกรณีตัวอย่างของประเทศในทวีปเอเชียและทวีปยุโรป ทวีปละ ๑ ประเทศเพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับใช้ประกอบการเปรียบเทียบกับกรณีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย คือ **ประเทศญี่ปุ่น** ซึ่งเป็นต้นแบบการกระจายอำนาจที่หลายประเทศให้การยอมรับและ**ประเทศฝรั่งเศส** ซึ่งทั้ง ๒ ประเทศนี้มีรูปแบบรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) เช่นเดียวกับประเทศไทย ทั้งนี้ สาเหตุที่นำรูปแบบรัฐมาใช้เป็นตัวกำหนดประเทศที่เลือกนำมาเปรียบเทียบ เนื่องจากรูปแบบของรัฐนั้นจัดเป็นโครงสร้างภายนอก (External structure) ที่สำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น โดยที่รัฐ (state) เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุด และอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายในรัฐ และควรจะนับว่ารัฐเป็นสภาวะแวดล้อมที่ห้อมล้อมรวมทั้งมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศ



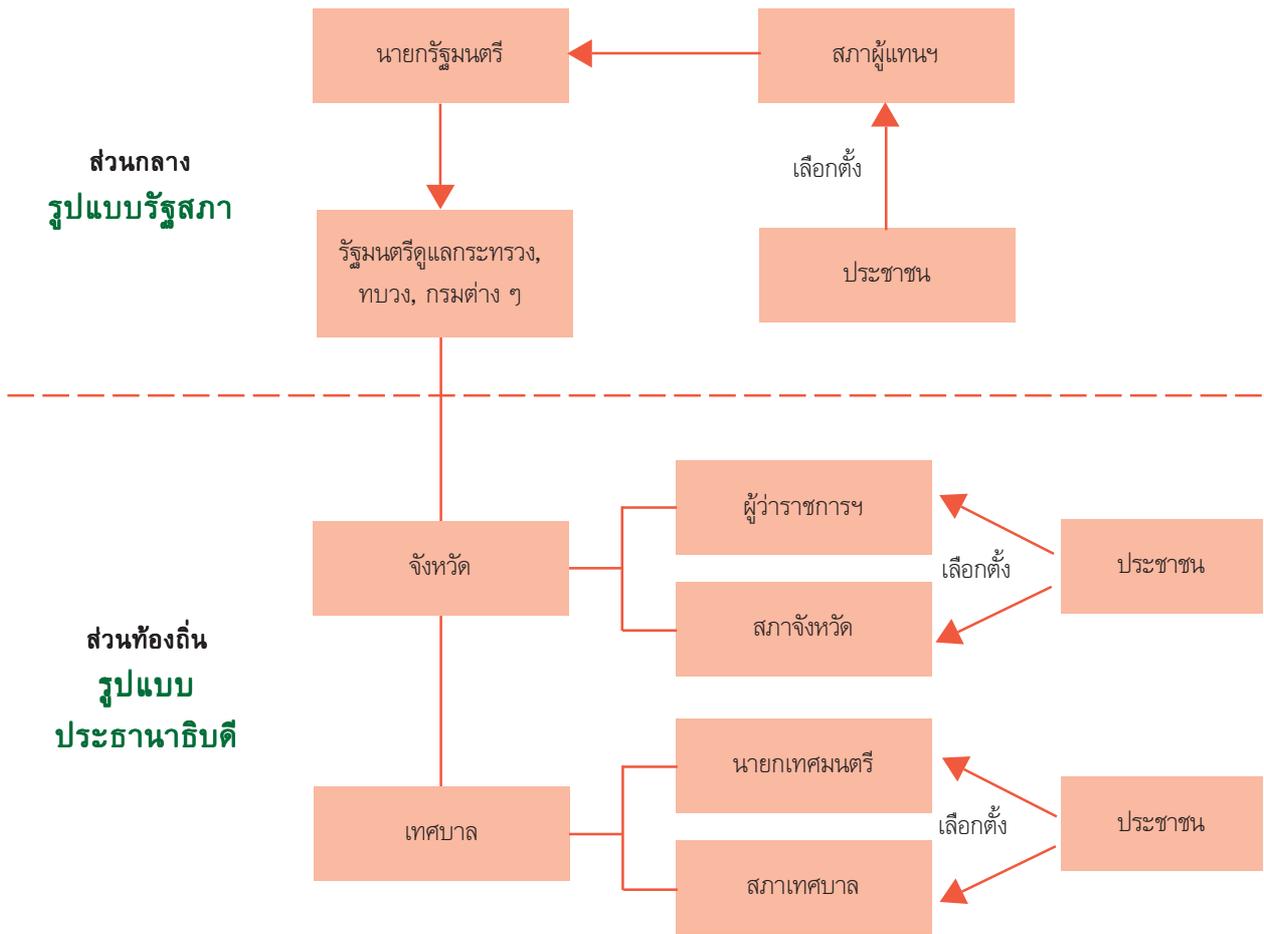
### ๑.๒.๑ ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้แก่ประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิ จึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๗ ที่ร่างโดยคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด ๘ จากมาตรา ๙๒-๙๕ นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก พร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น

#### ๑.๒.๑.๑ โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๒ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนประเทศไทย) การบริหารราชการในส่วนกลางนั้นญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา ที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่าง ๆ (Administrative Bodies) ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เทียบเท่ากระทรวงอยู่ทั้งสิ้น ๑๑ กระทรวง และหน่วยงาน และองค์กรบริหารงานอื่น ๆ อีกไม่น้อยกว่า ๓๐ หน่วยงาน ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ กลับใช้รูปแบบประธานาธิบดีตามอย่างสหรัฐอเมริกา ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน



### ๑.๒.๑.๒ รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

#### (๑) รูปแบบทั่วไป แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ

(๑.๑) **ระดับบน** ได้แก่ **จังหวัด (Prefectures)** จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง

(๑.๒) **ระดับล่าง** ได้แก่ **เทศบาล (Municipal)** เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura)

#### (๒) รูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย

(๒.๑) **เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)** การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประกาศการระบายน และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> Norton, Alan, International Handbook of Local and Regional Government (Vermont: Edward Elgar, 1994), pp. 462-464.

**(๒.๒) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/ Jimu-kulal)** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้<sup>๔</sup>

**(๒.๓) เขตทรัพย์สิน (Property Wards)** เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน และพื้นที่ทำการเกษตร บางครั้งยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย<sup>๕</sup>

**(๒.๔) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)** เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค<sup>๖</sup> โครงการดังกล่าว ได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง

**๑.๒.๑.๓ การแบ่งภาระหน้าที่การปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น (ตัวอย่าง)**

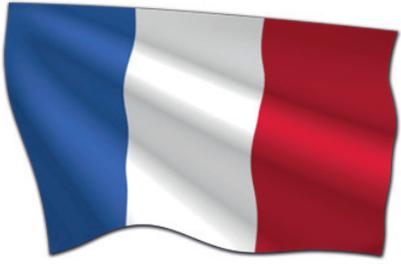
ลักษณะงาน	ผู้รับผิดชอบ		
	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
ความมั่นคง	ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (การทูต) การป้องกันประเทศ นิติบัญญัติ บทลงโทษ	ตำรวจ	การป้องกันอัคคีภัย
โครงสร้างพื้นฐาน	ทางด่วน ทางหลวง (บางส่วนที่กำหนด) แม่น้ำชั้นหนึ่ง	ทางหลวง (อื่นๆ) ถนน แม่น้ำชั้นหนึ่ง (ในเขตที่กำหนด), แม่น้ำชั้นสอง ท่าเรือ, อ่าว เคหะชุมชน กำหนดผังเมือง	งานผังเมือง ถนนในเขต แม่น้ำชั้นรอง ท่าเรือ, อ่าว เคหะชุมชน การระบายน้ำ
การศึกษา	มหาวิทยาลัย เงินอุดหนุน (ในมหาวิทยาลัย)	โรงเรียนมัธยม และโรงเรียน การศึกษาพิเศษ การจัดสรรเงินเดือน บุคลากร และสวัสดิการของครู	โรงเรียนประถม โรงเรียนระดับมัธยมต้น
สวัสดิการ การอนามัยและการประกันสังคม	ประกันสังคม ใบอนุญาตวิชาชีพแพทย์และอื่น ๆ ใบอนุญาตเวชภัณฑ์	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้ชรา สถานเอนามัย	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการผู้ชรา การพยาบาลผู้ชรา สวัสดิการเด็ก ประกันสุขภาพ น้ำประปา การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล สถานเอนามัย
อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ	เงินตรา ศุลกากร การค้า โทรคมนาคม ประชณีย์ นโยบาย เศรษฐกิจ ป่าสงวน	ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ฝักอาชีพ ตรวจสอบสภาพธุรกิจของ อุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก	ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การบริหารใช้พื้นที่เกษตร

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan-Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕.

<sup>๔</sup> Nabuki Mochida, “Reclassification of Local Authorities in Japan” in **The Reclassification of Local Authorities**, pp. 57–58

<sup>๕</sup> Norton, Alan, **International Handbook of Local and Regional Government**, p. 462.

<sup>๖</sup> โกวิท พงษ์งาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**, หน้า ๔๔.

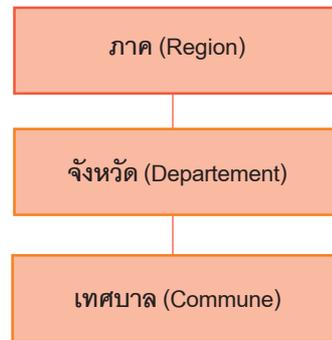


## ๑.๒.๒ ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ มีการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับนายกรัฐมนตรีที่มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสเริ่มต้นในสมัยการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เพื่อขจัดความแตกต่างในหน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน และต่อมาได้มีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นโดยกฎหมายลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาคกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ได้มีกฎหมายอื่น ๆ ออกตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### ๑.๒.๒.๑ โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบัน<sup>๙</sup> มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three-tiers system) ซึ่งประกอบด้วย ภาค (Region) จังหวัด (Departement) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย (๑) การบริหารงานในเขตนครปารีส และเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) (๒) การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica จังหวัดโพ้นทะเล (DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)



(๑) ภาค (Region) การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปแบบของภาคเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลางนับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ ๑๙๕๐ ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม โดยมีสภาภาค (conseil regional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (president du conseil regional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comite economique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๒ แห่ง (และอีก ๔ แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรที่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบ สนับสนุน และจัดหารทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ให้แก่จังหวัดและเทศบาล ซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

(๒) จังหวัด (Departement) จังหวัดเป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยจุดประสงค์เดิมคือ มุ่งหวังให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง (intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (conseil general) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (president du conseil general) โดยมีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัด ในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

<sup>๙</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๕๕), หน้า ๕๕.

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น ๙๖ แห่ง (และอีก ๔ แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ

**(๓) เทศบาล (Commune)** คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา และถึงแม้ว่าเทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุดตนเอง (identify) เข้ากับคอมมูนที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (symbol of civic identification) เทศบาลแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

**(๓.๑) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง** (ประชากรน้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน) เทศบาลขนาดเล็กและกลางเหล่านี้จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบท ด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากร เทศบาลเล็ก ๆ เหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

**(๓.๒) เทศบาลขนาดใหญ่** เทศบาลประเภทนี้อยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูง มีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร ไม่ต้องพึ่งพางค์กรทางปกครองอื่น ๆ ดังเช่นเทศบาลขนาดเล็ก จึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ในฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ (les grandes villes) ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง<sup>๑๖</sup> ซึ่งประกอบด้วย การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville-de-Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่งคือ Lyon และ Marseille

**(๑) นครปารีสหรือ Ville-de-Paris** เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (region) ที่ชื่อว่า “Ile-de-France” แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะเป็นเขตพิเศษอยู่แล้ว ตั้งแต่การออกกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๘๘๔ ในปัจจุบัน การบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมี ๒ สถานะพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ เป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (departement) นอกจากนี้ ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ก็ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ (arrondissement) ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ๓ รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน<sup>๑๗</sup> ได้แก่ เทศบาลนครปารีส จังหวัดปารีส และเขต arrondissements

**(๒) เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)** การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปแบบของเทศบาล (commune) เช่นเดียวกับที่อื่น ๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ โดยได้มีการออกกฎหมายเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง และแบ่งพื้นที่ในเทศบาลเป็นเขตย่อย ๆ (arrondissements) โดยเมือง Lyon มี ๙ เขต และเมือง Marseille มี ๑๖ เขต และภายในเขตต่าง ๆ จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

<sup>๑๖</sup> F. F. Ridley and J. Blondel, **Public Administration in France** (London: Routledge & Kegan Paul, 1969), quoted in Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, p. 130.

<sup>๑๗</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, **การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส**, หน้า ๑๑๒.

### ๑.๒.๒.๒ ภารกิจและอำนาจหน้าที่

ขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศสในการดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้น มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” (general competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (free administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการหรือจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะใด ๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ นอกจากนี้โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่มีขนาดเล็กมาก ๆ ทำให้มีศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ทำให้รัฐส่วนกลางต้องเข้าไปช่วยเหลือและแทรกแซงโดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเล็ก ๆ เหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันในการร่วมกันจัดทำบริการภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐ

โดยทั่วไปแล้ว เทศบาลและจังหวัดจะมีฐานะเป็นหน่วยจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน ขณะที่ภาคจะเป็นหน่วยวางแผนและคอยให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการศึกษาและเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อผลด้านการพัฒนาในระดับภาค ทั้งนี้ มีการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐ<sup>๑๑</sup> ดังนี้

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
<b>สวัสดิการสังคม</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำแฟ้มประวัติด้านสวัสดิการสังคมภายในชุมชนเพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ</li> <li>- ทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำภารกิจบางด้านแทน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นหน่วยงานหลักด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น ให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล, งานบริการสังคมแก่เยาวชน, ครอบครัว, คนพิการ และผู้สูงอายุ</li> </ul>	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การประกันสังคม</li> <li>- การคุ้มครองคนกลุ่มน้อย, ผู้สูงอายุ, สตรี, คนพิการ, ผู้อพยพ และเด็กกำพร้า</li> </ul>
<b>การสาธารณสุข</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตั้งและสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานด้านสุขอนามัยและป้องกันโรคติดต่อ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมสุขภาพของเยาวชนและครอบครัว</li> <li>- สนับสนุนงานป้องกันและรักษาโรคร้ายแรง</li> </ul>	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงพยาบาล, การสาธารณสุข, การเจ็บป่วยทางจิตประสาท, ผู้ติดยาและสุรา</li> </ul>
<b>การเคหะ</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปกป้องผู้ยากไร้ในด้านที่อยู่อาศัย</li> <li>- วางแผนและดำเนินการด้านการเคหะภายในชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางการเงิน</li> <li>- จัดตั้งคณะกรรมการด้านการเคหะเพื่อดูแลงานด้านนี้ โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- วางแผนและจัดลำดับความสำคัญในการส่งเสริมงานด้านนี้ร่วมกับจังหวัด</li> <li>- ร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและส่งเสริมคุณภาพชีวิต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ</li> <li>- ส่งเสริมและริเริ่มแนวคิดใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและที่อยู่อาศัย เช่น การประหยัดพลังงาน</li> </ul>

<sup>๑๑</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ** (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา, ๒๕๕๕)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
--------	---------	-----	-----

### การศึกษา

<ul style="list-style-type: none"> <li>- การศึกษาระดับอนุบาล และประถมศึกษา (สถานที่, สนับสนุนการเงิน, ก่อสร้างอาคาร, อุปกรณ์การเรียน และการบำรุงรักษา)</li> <li>- การปรับชั่วโมงเรียน และเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษ นอกหลักสูตร</li> <li>- จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริม การเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น</li> <li>- เพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษ นอกหลักสูตร</li> <li>- จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริม การเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย</li> <li>- จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริม การเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้แก่ การกำหนดหลักสูตร, การฝึกหัดผู้สอน, วางแผนระบบการศึกษา, รับผิดชอบค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา</li> <li>- การศึกษาขั้นสูง</li> <li>- การวิจัยและพัฒนา</li> </ul>
--	---	---	--

### การศึกษาสายวิชาชีพ

(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในภารกิจด้านนี้)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คำปรึกษาผ่าน คณะกรรมการการศึกษา วิชาชีพของจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นองค์กรหลัก ในการจัดการศึกษา สายวิชาชีพพิเศษต่าง ๆ และการฝึกฝนอาชีพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้การสนับสนุนภาค ในการจัดการศึกษา และภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ</li> </ul>
---	--	--	---

### การพัฒนาธรรม

<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุด และพิพิธภัณฑ์ชุมชน</li> <li>- จัดเก็บและดูแลงานทะเบียน และหอจดหมายเหตุ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตั้งและสนับสนุน พิพิธภัณฑ์ของจังหวัด</li> <li>- จัดเก็บและดูแลงานทะเบียน และหอจดหมายเหตุ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตั้งและสนับสนุน พิพิธภัณฑ์ของภาค</li> <li>- จัดเก็บและดูแลงานทะเบียน และหอจดหมายเหตุ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควบคุมดูแลห้องสมุด, หอจดหมายเหตุ และพิพิธภัณฑ์ ในด้านเทคนิคและวิธีการ ทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ</li> </ul>
---	---	---	--

### การวางแผน

<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร่วมจัดทำ และพิจารณา กฎบัตรขององค์กร ความร่วมมือ ระหว่างเทศบาล (intercommunal charters)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คำแนะนำแก่ภาค ด้านการวางแผนระดับภาค</li> <li>- ช่วยเหลือและสนับสนุน การพัฒนาพื้นที่ชนบท</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีส่วนร่วมในการกำหนดและ นำเอานโยบายระดับชาติ ไปปฏิบัติ</li> <li>- วางแผนในระดับภาค</li> <li>- รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- วางแผนในระดับชาติ</li> </ul>
---	--	--	---

### การพัฒนาและการวางผังในเขตชุมชน

<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีอำนาจจัดทำแผน การถือครองที่ดิน (POS)</li> <li>- ควบคุมและออกใบอนุญาต ด้านการก่อสร้างอาคาร</li> <li>- จัดทำแผนพัฒนาขององค์กร ความร่วมมือระหว่างเทศบาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เข้าร่วมและให้คำปรึกษา ด้านการผังเมืองและ แผนการถือครองที่ดิน ของเทศบาล</li> <li>- เข้าร่วมและให้คำปรึกษา ในโครงการพัฒนาเมือง ที่จังหวัดเป็นผู้ลงทุน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณาและให้ความเห็น เกี่ยวกับแผนการถือครอง ที่ดิน, แผนแม่บทด้าน การผังเมืองของเทศบาล, และแผนพัฒนาขององค์กร ความร่วมมือระหว่างเทศบาล</li> </ul>	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในภารกิจด้านนี้)
--	--	---	---

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
--------	---------	-----	-----

### การขนส่ง

<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค และของจังหวัด</li> <li>- จัดสร้างและบำรุงรักษาถนนของเทศบาลและในเขตชนบท</li> <li>- ดำเนินการด้านรถโรงเรียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค</li> <li>- จัดทำแผนการขนส่งระดับจังหวัด</li> <li>- รับผิดชอบการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง และบำรุงรักษาถนนของจังหวัด</li> <li>- จัดตั้งและสนับสนุนโครงข่ายระบบรถโรงเรียน</li> <li>- กำหนดโครงข่ายร่วมกับการรถไฟแห่งประเทศไทย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค</li> <li>- จัดสร้างสนามบิน</li> <li>- กำหนดโครงสร้างและเครือข่ายการขนส่งทางรถไฟร่วมกับรถไฟแห่งประเทศไทย (SNCF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บำรุงรักษาถนนสายหลักของประเทศ</li> </ul>
---	---	--	---

### การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ

<ul style="list-style-type: none"> <li>- ดูแลท่าเรือขนาดเล็กและตำรวจน้ำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ดูแลท่าเรือขนส่งทางทะเล, ท่าเรือเพื่อการพาณิชย์ และท่าเรือเพื่อการประมง</li> <li>- ช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์วัฒนธรรมแถบชายฝั่งทะเล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดให้มีคูคลองและท่าเทียบเรือในแม่น้ำ</li> <li>- ช่วยเหลืออุตสาหกรรม การประมงและวัฒนธรรมชายฝั่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ดูแลท่าเทียบเรือขนาดใหญ่บางแห่ง</li> </ul>
--	---	---	---

### สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์

<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสนอและร่วมทำข้อตกลงเพื่อกำหนดเขต (zones) อนุรักษ์สถาปัตยกรรมและโบราณสถาน</li> <li>- ให้คำปรึกษาด้านแผนการท่องเที่ยวทางเท้าของจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดแผนและเส้นทางการท่องเที่ยวทางเท้า (walking tours)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร่วมสนับสนุนการดูแลและอนุรักษ์โบราณสถาน</li> <li>- กำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์สถานะทางนิเวศน์ (preservation sites)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ</li> </ul>
---	--	---	---

### การพัฒนาเศรษฐกิจ

<ul style="list-style-type: none"> <li>- สนับสนุนงานของภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ</li> <li>- จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจต่าง ๆ</li> <li>- ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายในท้องถิ่นที่ประสบปัญหา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สนับสนุนงานของภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ</li> <li>- จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจต่าง ๆ</li> <li>- ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายในท้องถิ่นที่ประสบปัญหา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมธุรกิจในระดับท้องถิ่น และการสร้างงาน</li> <li>- ช่วยเหลือและจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจต่าง ๆ</li> <li>- จัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดเขตเศรษฐกิจ</li> <li>- ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การลดภาวะเงินเฟ้อ, การลดอัตราว่างงาน</li> </ul>
---	---	--	---

### ๑.๓ ความเป็นมาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทย ปรากฏริเริ่มเป็นครั้งแรกในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๕๓) ที่ได้ทรงกำหนดให้จัดตั้ง “สุขาภิบาล” เป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ เป็นลักษณะการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น<sup>๑๑</sup> ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ของประเทศไทยเริ่มดำเนินการเป็นระบบอย่างแท้จริงนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ มา โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติให้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ อปท. และการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐกับ อปท. โดยคำนึงถึงภารกิจเป็นสำคัญ ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.) ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ วรรคสาม<sup>๑๒</sup> ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. บรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐ ซึ่งกำหนดให้การกระจายอำนาจต้องดำเนินไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและรอบคอบ ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจทางการคลัง การถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ อปท. การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงการสร้างกลไกกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้ ภายใต้หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของ อปท. หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน และหลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อปท.<sup>๑๓</sup>

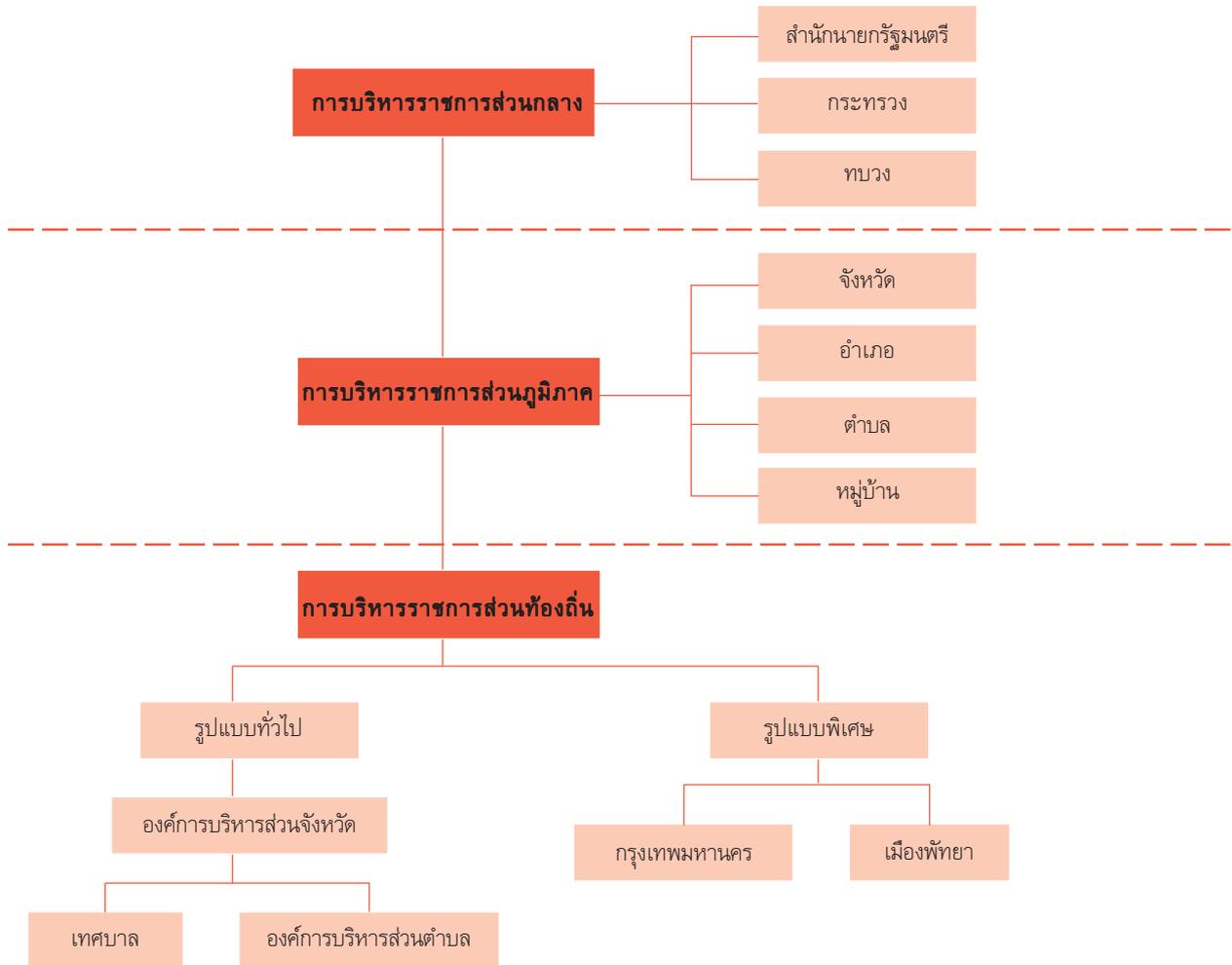


<sup>๑๑</sup> จุฬิสรา ตันไชย **ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น** เอกสารตำราหลักประกอบการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร สาขาการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซีเปอร์เน็ท ๒๕๕๒)

<sup>๑๒</sup> **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๓ วรรคสาม** บัญญัติว่า ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจ หน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

<sup>๑๓</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๖), หน้า ๒๗.

โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย<sup>๑๔</sup> สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้



**๑.๓.๑ การบริหารราชการส่วนกลาง** หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง

**๑.๓.๒ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค** หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

<sup>๑๔</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ ๒๕๔๕, หน้า ๑๒-๑๕.

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลาย ๆ อำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการที่รองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นอกจากหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอแล้ว ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ หน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้จะไม่ใช่ข้าราชการของรัฐ แต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำเป็นค่าตอบแทน

**๑.๓.๓ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้เน้นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอยู่ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ<sup>๑๔</sup> คือ

**๑.๓.๓.๑ รูปแบบทั่วไป** ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุม เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำไม่ได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

**๑.๓.๓.๒ รูปแบบพิเศษ** ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>๑๔</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๑๕.

## ส่วนที่ ๒ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในปัจจุบัน

### ๒.๑ การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติให้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภารกิจเป็นสำคัญ ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา ๗๘ (๓) กำหนดว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

นอกจากนี้ ในมาตรา ๒๘๑-๒๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสรุปว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลและให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด และในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุก ๕ ปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ มาตรา ๑๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา ที่ผ่านมาได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ แล้ว ดังนี้

ลำดับ	แผน	มติคณะรัฐมนตรี	ประกาศราชกิจจานุเบกษา
-------	-----	----------------	-----------------------

### ฉบับที่ ๑

๑.	แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓	๓ ตุลาคม ๒๕๕๓	๑๗ มกราคม ๒๕๕๔
๒.	แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔	๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕

### ฉบับที่ ๒

๓.	แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑	๒ มกราคม ๒๕๕๑	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑
๔.	แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)	๒ มกราคม ๒๕๕๑	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

### ฉบับที่ ๓

๕.	ร่างแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....	อยู่ระหว่างจัดทำร่างแผนฯ	
๖.	ร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓)	อยู่ระหว่างจัดทำร่างแผนฯ	

การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน (มีนาคม ๒๕๕๗) อยู่ระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดย **(ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....** นี้จะเป็นแผนที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น ยึดหลักความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ มีความเข้มแข็ง มีอิสระ รู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เข้าถึงการบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น และการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่าย” โดยมีพันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์และแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๑๖</sup> ดังนี้

#### ๒.๑.๑ พันธกิจการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑.๑ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ มีความเข้มแข็งทางการเงินการคลัง การบริหารทรัพยากรบุคคล และสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลกระทบจากปัจจัยภายในและภายนอก ภายใต้ปรัชญาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สามารถพึ่งพาตนเอง และสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐานตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๒.๑.๑.๒ ส่งเสริมและสนับสนุนระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ ประชาชน ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น และภาคเอกชนในพื้นที่ให้มีความเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่าย

๒.๑.๑.๓ พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจน

<sup>๑๖</sup> (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....

## ๒.๑.๒ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๒.๑ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๑.๒.๒ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มีความเป็นอิสระและความเข้มแข็งทางการเงิน การคลัง และมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินที่เพิ่มขึ้นมีการถ่ายโอนบุคลากรและการพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

๒.๑.๒.๓ เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับลดหรือปรับเปลี่ยนบทบาทให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

๒.๑.๒.๔ เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ รวมทั้ง กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน

## ๒.๑.๓ เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๓.๑ การแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดความเร่งด่วนของกฎหมายที่จะทำการแก้ไขให้สอดคล้องกับระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ โดยในปี ๒๕๖๑ ต้องแก้ไขกฎหมายทุกฉบับให้แล้วเสร็จ เพื่อถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๓.๒ การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารภารกิจของท้องถิ่น โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้การสนับสนุน ทั้งนี้ อาจจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุบรวมเข้าด้วยกัน

๒.๑.๓.๓ เจตนารมณ์ของรัฐบาลในการกระจายอำนาจ เนื่องจากแผนการกระจายอำนาจฯ จะประสบความสำเร็จได้ รัฐบาลและรัฐสภาต้องให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นใกล้เคียงร้อยละ ๓๕

๒.๑.๓.๔ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ให้กระทำได้โดยชัดแจ้ง โดยเน้นการกำกับดูแลหลังการดำเนินภารกิจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่น

## ๒.๑.๔ ยุทธศาสตร์และแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๔.๑ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ

๒.๑.๔.๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๔.๓ ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การถ่ายโอนบุคลากรจากภาครัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

๒.๑.๔.๔ ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

๒.๑.๔.๕ ยุทธศาสตร์ที่ ๕ เสริมสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม

๒.๑.๔.๖ ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๔.๗ ยุทธศาสตร์ที่ ๗ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ๒.๒ กลไกในการดำเนินการกระจายอำนาจ

**๒.๒.๑ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๒ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๑๒ คน เป็นกรรมการ และมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ<sup>๑๗</sup> และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะ ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๑๘</sup>

**๒.๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ<sup>๑๙</sup>

**๒.๒.๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล** มีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น<sup>๒๐</sup>

**๒.๒.๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัด** มีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ<sup>๒๑</sup>

**๒.๒.๕ กรุงเทพมหานคร** มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามข้อ ๒.๒.๓ และ ๒.๒.๔<sup>๒๒</sup>

### ๒.๒.๖ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๒๓</sup> โดยให้ดำเนินการดังนี้

<sup>๑๗</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖

<sup>๑๘</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒

<sup>๑๙</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๖

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๘

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐

๒.๒.๖.๑ ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา

๒.๒.๖.๒ กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

๒.๒.๖.๓ กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

๒.๒.๖.๔ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

๒.๒.๖.๕ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

### **๒.๒.๗ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๒๔</sup> โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๒.๒.๗.๑ กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ

๒.๒.๗.๒ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๗.๓ รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก่ไซหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๗.๔ จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

### **๒.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมามาตามแผนการกระจายอำนาจ**

ในระหว่างที่บังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการปฏิรูประบบราชการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐ การจัดระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และมีการกำหนดวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดต่าง ๆ ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยในขั้นการปฏิบัติงานยังคงมีปัญหาค้างเนื่องมาจากระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และโครงสร้างการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนระบบสู่การกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานจึงมีความล่าช้า ขาดการประสานสัมพันธ์ของกลไกปฏิบัติและกฎหมายที่นำมาใช้

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒

ผลการดำเนินการในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฉบับที่ ๑ (แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) แผนฉบับที่ ๒ [แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)] โดยในแผนทั้ง ๒ ฉบับได้กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการ จำนวน ๕๗ กรม ใน ๑๕ กระทรวง และ ๑ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้นจำนวน ๓๕๙ เรื่อง และมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๒๖๒ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๙๘ คงเหลือภารกิจที่จะต้องเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนอีกจำนวน ๙๗ เรื่อง และการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ คิดเป็นสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลเป็นร้อยละ ๒๑.๘๘ และปัจจุบันปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๒๗ ทั้งนี้ สามารถจำแนกภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วเป็น ๖ ด้าน มีรายละเอียดดังนี้

หน่วย : ภารกิจ

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ผลการดำเนินการ	
	แผนฯ ฉบับที่ ๑	แผนฯ ฉบับที่ ๒
๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	๗/๑	๑๐
๒. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	๖๙	๙
๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	๙	๑๗
๔. ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว	๑๔	๕
๕. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	๑๕	๒
๖. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	๒	๑
<b>รวม</b>	<b>๑๘๐</b>	<b>๔๔</b>

โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓ วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นได้ และมาตรา ๓๔ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณา ทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป มีการให้ความสำคัญในระดับนโยบายของชาติ โดยกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ มีอัตราเร่งของการดำเนินงานที่สอดคล้องคู่ขนานกันของแต่ละภารกิจที่ต้องดำเนินไปพร้อมกัน มีเจ้าภาพที่ชัดเจนสำหรับทุกภารกิจ ที่ต้องมีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่ มีความสอดคล้องและมีความเป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับต้องมีฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อเป็นภาพรวมที่จะทำให้เห็นภาพใหญ่ และสามารถเห็นภาพของการเคลื่อนตัวของการถ่ายโอน รวมทั้งเร่งเสริมสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เชื่อมโยงระบบสนับสนุนที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น ลดขั้นตอนการปฏิบัติ ผ่อนคลายกฎระเบียบ นอกจากนี้ ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรมีแผนบริหารการถ่ายโอน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนรองรับการถ่ายโอน และที่สำคัญรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นพันธมิตรร่วมกันในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐเพื่อให้เกิดการผลักดันในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการขอรับบริการที่ตอบสนองความต้องการต่อไป จึงจำเป็นต้องทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

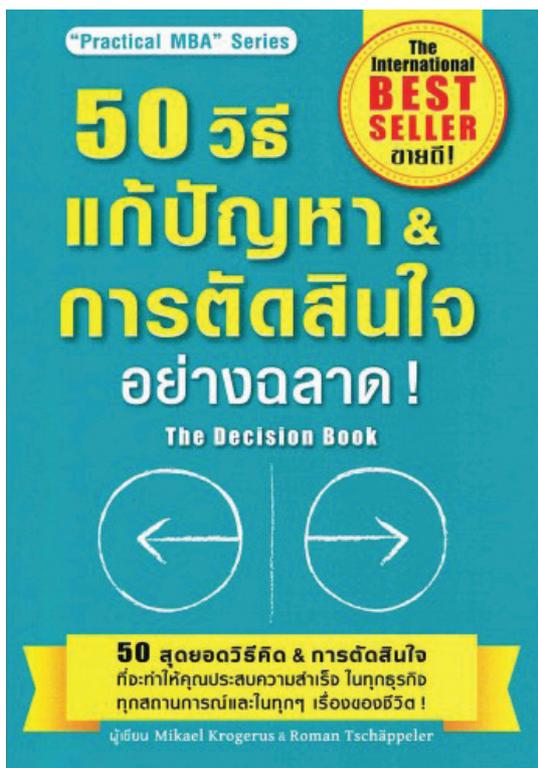


นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่ยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและรายงานรัฐสภาทราบ รวมทั้งมีผลบังคับใช้แล้ว หากจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระหว่างที่แผนปฏิบัติการบังคับใช้ โดยไม่เสียหลักการเดิม ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้ และรายงานคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

โดยที่แผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) ได้สิ้นสุดลงในปี ๒๕๕๓ และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่บรรลุตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดทำ (ร่าง) แผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. .... และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๓) จำนวน ๗ ฉบับ เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในช่วงระยะเวลา ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๑) 



# ๕๐ วิธีแก้ปัญหา & การตัดสินใจอย่างฉลาด



## หนังสือ ๕๐ วิธีแก้ปัญหา&การตัดสินใจอย่างฉลาด

เป็นหนังสือที่รวบรวม ๕๐ สุดยอดวิธีคิด และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในทุก ๆ เรื่องของชีวิต เขียนโดย มิกาเอล โครเกอร์ส (Mikael Krogerus) และโรมาน เซพเพลา (Roman Tschäppeler) แปลเป็นภาษาไทยโดย คมสัน ขจรชีพพันธังาม หนังสือเล่มนี้จะใช้เป็นคู่มือชีวิตที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร คนทำงานทุกสาขาอาชีพ และผู้ที่ต้องการความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และความสำเร็จในชีวิต

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือขายดีในระดับโลก (International Best seller) จนได้รับการยอมรับว่า เป็นหนังสือที่ดีที่สุด และได้ถูกนำไปใช้ในการเรียนการสอนในระดับปริญญาโท และอื่น ๆ ทั่วโลก นับว่าเป็นหนังสือที่เป็นสุดยอดของวิธีคิดและการตัดสินใจ ซึ่งสามารถใช้เป็นคู่มือชีวิตในการคิด และตัดสินใจได้อย่างชาญฉลาด หนังสือเล่มนี้ได้รวบรวมสุดยอดวิธีคิดที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้สามารถตัดสินใจได้เป็นอย่างดี โดยมีเนื้อหาที่น่าสนใจและสามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ เช่น วิธีคิดพัฒนาตัวคุณเอง วิธีคิดทำความเข้าใจตัวคุณให้ดีขึ้น วิธีคิดทำความเข้าใจกับผู้อื่นให้ดีขึ้น วิธีคิดพัฒนาผู้อื่น และคราวนี้เป็นที่ของคุณ 📖

### ประวัติผู้เขียน

**Mikael Krogerus** เป็นนักเขียนอิสระชาวฟินแลนด์ จบการศึกษาจากโรงเรียน Kaospilot และเป็นนักเขียนที่มีชื่อเสียงของหนังสือพิมพ์และนิตยสารเยอรมนีและสวิตเซอร์แลนด์ มีผลงานการเขียนที่สำคัญ เช่น ตัดสินใจสำรอง : ๕๐ รูปแบบการคิดเชิงกลยุทธ์

**Roman Tschäppeler** เป็นนักเขียนที่มีชื่อเสียงของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นผู้ก่อตั้งและผู้บริหารของบริษัท Guso ในสวิตเซอร์แลนด์





# ราชกิจจานุเบกษา

## กฎกระทรวง

### กฎกระทรวงกำหนดลักษณะของเหรียญษาปณที่ระลึก ๑๐๐ ปี ธนาคารอมสิน พ.ศ. ๒๕๕๖

กำหนดลักษณะต่าง ๆ ของเหรียญษาปณที่ระลึกเนื่องในโอกาสครบ ๑๐๐ ปี ธนาคารอมสิน

เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๔ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖

### กฎกระทรวงการเป็นหน่วยงานฝึกอบรมการดับเพลิงขั้นต้น และการเป็นหน่วยงานฝึกซ้อมดับเพลิง และฝึกซ้อมอพยพหนีไฟ พ.ศ. ๒๕๕๖

กำหนดวิธีการได้ใบอนุญาต การต่อ และการออกใบแทนใบอนุญาต รวมไปถึงการฝึกอบรมของหน่วยงาน ฝึกอบรมดับเพลิงและข้อกำหนด

เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๔ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖

### กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗

แก้ไขกฎกระทรวงเรื่องเดียวกันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การวางหลักประกันก่อนเข้าเสนอราคา และกำหนดมาตรการสำหรับผู้เสนอราคาสูงสุดที่ไม่ชำระราคาส่งที่เหลือ

เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๒๓ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

## ระเบียบ

**ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ว่าด้วยการอุดหนุนพัฒนาคุณภาพการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สำหรับครูโรงเรียนเอกชนในระบบ พ.ศ. ๒๕๕๗**

กำหนดคุณสมบัติของครูในโรงเรียนเอกชนที่มีพื้นที่อยู่ในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ

เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๒๓ ง หน้า ๑ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗

**ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๗**

แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปรับเงินอุดหนุนในส่วนของเงินสมทบเงินเดือนครูในอัตราเดียวกันทุกครั้งที่มีการปรับเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ

เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๔๐ ง หน้า ๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

## ประกาศ

**ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗**

แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๑๗ ก หน้า ๗ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗



# ถุงเท้านาฬิกาปลุก

หลายคนอาจรู้สึกเบื่อ กับเสียงนาฬิกาปลุกในตอนเช้าและรู้สึกว่า เป็นเสียงที่กวนใจและไม่น่าพิศมัยเท่าใดนัก เพราะนอกจากจะไม่อยากลุก จากที่นอนแล้ว ยังมีเสียงดังทวนหูมารบกวนอีก และด้วยเหตุผลนี้ จึงได้มี ผู้คิดค้นนาฬิกาปลุกแบบใหม่ หรือจริง ๆ แล้วอาจจะไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นนาฬิกาปลุก เพราะอุปกรณ์ชนิดนี้ไม่ได้มีหน้าตาเหมือนนาฬิกาปลุกทั่วไป แต่กลับมีหน้าตาคล้าย ๆ ถุงเท้าที่ใช้สวมใส่กัน โดยนวัตกรรมรอบโลกจะขอเรียก อุปกรณ์ชนิดนี้ว่า ถุงเท้านาฬิกาปลุก



ถุงเท้านาฬิกาปลุกมีลักษณะคล้ายกับถุงเท้าทั่วไป โดยผู้ที่ใช้งาน จะต้องสวมใส่ถุงเท้าไว้ระหว่างที่เข้านอน และเมื่อถึงเวลาที่ตั้งให้ถุงเท้าปลุก ถุงเท้าดังกล่าวจะค่อย ๆ สั่นและนวดเท้าไปเรื่อย ๆ โดยจะเพิ่มความแรง ในการนวดขึ้นโดยมีลักษณะเหมือนเป็นการกดจุดตรงบริเวณเท้า และนอกจาก ถุงเท้านาฬิกาปลุกจะทำหน้าที่เป็นนาฬิกาปลุกแล้ว ยังช่วยในเรื่องของสุขภาพ อีกด้วย เพราะการนวดจากถุงเท้าที่เหมือนเป็นการกดจุดนั้น จะช่วยฟื้นฟู อวัยวะต่าง ๆ ภายในร่างกายให้ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ ถุงเท้านาฬิกาปลุกยังสามารถ เชื่อมต่อได้กับ application ในมือถือได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้สามารถสั่งงานได้ ผ่านทางโทรศัพท์ได้อีกด้วย



ถุงเท้านาฬิกาปลุกนับเป็นอุปกรณ์ที่เกิดจาก ความคิดสร้างสรรค์และมีประโยชน์ในชีวิตประจำวันอย่างมาก โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่ไม่ต้องการเสียงนาฬิกาปลุกมารบกวน ตอนตื่นนอน แต่ก็ต้องติดตามกันต่อไปว่าการปลุกอย่าง นิ่มนวลของถุงเท้านาฬิกาปลุกนั้นจะทำให้ผู้ที่หลับอยู่ ตื่นนอนได้โดยง่ายหรือไม่ หรืออาจจะยิ่งทำให้นอนหลับสบาย ยิ่งขึ้น ก็คงต้องรอดูกันว่าถุงเท้านาฬิกาปลุกจะมีขายจริง เมื่อใดและจะได้รับความนิยมมากน้อยขนาดไหน 

ที่มา : <http://www.tuvie.com/acuwake-sock-massaging-sock-that-wakes-you-up-in-the-morning/>



ท้องถิ่นควรรู้ฉบับนี้ได้้นำกรณีที่กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน จึงได้มีการหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการขอตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายเงินเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่นุเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระทรวงมหาดไทยกลับมีความเห็นว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการจ่ายเงินเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ และเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกามีผลการพิจารณาเป็นประการใด สามารถอ่านรายละเอียดได้ในคอลัมน์นี้



เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๑/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๘๓๑๑ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าการให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ชักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประกาศกระทรวงมหาดไทยและหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมิใช่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ และข้อ ๓๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๖๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นระเบียบที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตั้งงบประมาณรายจ่ายและเบิกจ่ายเงินได้ นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดกำหนดเรื่องการจ่ายเงินทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบไว้ด้วย จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระงับการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาไว้ก่อน

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นแตกต่างจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเห็นว่าตามมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยให้มีหน้าที่พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายเงินได้ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ และมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และข้อ ๖ ที่กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดระบบและวิธีการงบประมาณ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือชักชวนความเข้าใจที่เกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษา เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตั้งงบประมาณและคัดเลือก ผู้รับทุนการศึกษา ซึ่งการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายจ่ายประเภทค่าใช้จ่าย และเป็นรายจ่ายอื่นตามที่มิใช่ข้อผูกพัน ตามมาตรา ๘๕ (๔) และ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๗๔ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อ การตั้งรายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินได้ ดังนั้น การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการจ่ายเงินเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นการกระทำ โดยชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นพ้องด้วยกับกระทรวงมหาดไทย และหากกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขอให้กระทรวงมหาดไทยหรือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยที่ประเด็นปัญหาทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องเร่งด่วน ที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงกว้าง เพื่อให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ข้อยุติโดยเร็ว กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยสามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้ง งบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีการออกประกาศไปแล้วจำนวน ๖ ฉบับ ได้หรือไม่ เพียงใด

๒. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๑ ได้ กระทรวงมหาดไทยสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน ในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ และควรมีแนวทางปฏิบัติหรือแก้ไขปัญหาในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการ เบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาตามประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้ง ๖ ฉบับ ในข้อ ๑ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องไปแล้วโดยสุจริตอย่างไร

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)** ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เห็นว่า การที่ข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ นั้น มิได้เป็นการกำหนดให้อำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายอื่นนอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ สำหรับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ เป็นเรื่องอำนาจการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศดังกล่าวมิได้มีข้อความใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้เลย

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๔๕๘/๒๕๕๓ และเรื่องเสรีที่ ๑๖๕/๒๕๕๖

**ประเด็นที่สอง** การที่ข้อหาหรือว่ากระทรวงมหาดไทยสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ นั้น เข้าใจว่ากระทรวงมหาดไทยมุ่งหมายถึงมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการคลัง และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการสร้างประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบในเรื่องใดแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมักจะออกหนังสือชักชวนความเข้าใจหรือชักชวนวิธีการ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยออกเสมอ กระทรวงมหาดไทยสมควรตรวจสอบหรือพิจารณาให้รอบคอบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพิ่มเติมได้หรือไม่เพียงใด

ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๖



# ปรึกษา-หารือ

คำว่า **ปรึกษา** กับ **หารือ** มีความหมายคล้ายกัน และมักใช้ซ้อนกันเป็น **ปรึกษาร่วม**

**ปรึกษา** หมายถึง ขอความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาหรือเพื่อช่วยการตัดสินใจ เช่น ทายาทผู้ตาย**ปรึกษา**ทนายความเรื่องการจัดการที่ดินมรดก, เพื่อนคนนี้เขาไว้ใจมาก เมื่อเกิดปัญหาครั้งใดก็จะต้องไปขอคำ**ปรึกษา** ถ้าใช้ว่า **ปรึกษากัน** จะมีความหมายว่า ร่วมแสดงความคิดเห็น เช่น กรรมการสมาคมประชุม**ปรึกษากัน**เรื่องการจัดงานหารายได้เข้าสมาคม ผู้ที่สามารถให้คำแนะนำเพื่อแก้ปัญหาหรือช่วยตัดสินใจได้ เรียกว่า **ที่ปรึกษา** เช่น เขาได้รับแต่งตั้งเป็น**ที่ปรึกษา**รัฐมนตรี

ส่วน **หารือ** หมายถึง ร่วมกันแสดงความคิดเห็นเพื่อหาข้อยุติเป็นต้น มักใช้ในระดับผู้ที่มีสถานภาพใกล้เคียงกัน หรือใช้ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผมจะกลับไป**หารือ**พี่น้องก่อนว่าจะลดหย่อนราคาที่ดินได้เท่าไร, ผู้นำทั้งสอง**หารือ**กันเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ประโยคตัวอย่างทั้งสองข้างต้น จะใช้ว่า**ปรึกษาร่วม**ก็ได้ 🗨️

**ที่มา :** บทวิทยุรายการ “รู้รัก ภาษาไทย”

ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย

เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เวลา ๗.๐๐-๗.๓๐ น.



# อุทยานแห่งชาติปางดาว ยะลา



ไปไหนไปกันฉบับนี้ ขอแนะนำ **“อุทยานแห่งชาติปางดาว ยะลา”** ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมอยู่ในท้องที่อำเภอบันนังสตา อำเภอธารโต อำเภอเบตง จังหวัดยะลา บริเวณพื้นที่ป่าเหนือเขื่อนบางลาง ประกอบด้วยป่ารอบ ๆ อ่างเก็บน้ำที่สมบูรณ์ ทะเลสาบ เกาะ ตลอดจนจุดเด่นทางธรรมชาติ ทิวทัศน์ที่สวยงาม รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๔๖๑.๐๔ ตารางกิโลเมตร หรือ ๒๘๘,๑๕๐ ไร่ **การเดินทาง**ไปอุทยานแห่งชาติปางดาว ยะลา สามารถเดินทางไปตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๐ (ยะลา-เบตง) ตรงหลักกิโลเมตรที่ ๕๖ และขอแนะนำ**สถานที่ท่องเที่ยว**ในอุทยานแห่งชาติปางดาว ยะลา ได้แก่

**เขื่อนบางลาง** เป็นเขื่อนหินทิ้งแกนดินเหนียว สูง ๘๕ เมตร ยาว ๔๒๒ เมตร สันเขื่อนกว้าง ๑๐ เมตร ฐานเขื่อนกว้าง ๓๖๖ เมตร สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ ๗๒,๐๐๐ กิโลวัตต์ มีพื้นที่ผิวน้ำระดับสูงสุด ๕๑ ตารางกิโลเมตร

**ทะเลสาบธารโต** เป็นทะเลสาบเหนือเขื่อนบางลาง เกิดจากการถูกน้ำท่วมเป็นบริเวณกว้าง มีความกว้างประมาณ ๒ กิโลเมตร ยาว ๖ กิโลเมตร มีทิวทัศน์และบรรยากาศที่สวยงามแปลกตา และเกาะที่อยู่กลางทะเลสาบธารโต ชื่อ “เกาะหัวล้าน” มีเนื้อที่ประมาณ 1 ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ยังประกอบด้วย เกาะเล็ก ๆ อีกมากมาย

**น้ำตกธารโต** เป็นน้ำตกที่มีน้ำไหลลดหลั่นกันมารวม ๙ ชั้น ทุกชั้นมีทางเดินเท้าสามารถเดินชมความงามได้ตลอด

**น้ำตกละออรุ่ง** เป็นน้ำตกมีชั้นน้ำตกสูงตกลงมากระจายเป็นละอองน้ำ และเมื่อกระทบแสงแดดมองดูเป็นสายรุ้ง จึงตั้งชื่อว่า “น้ำตกละออรุ่ง” สามารถเดินชมความงามได้ทุกชั้นตามทางเท้า 📍



- ☺ อะไรเป็นเสบียงที่แท้จริงในการเดินทางในสังสารวัฏฏ์ **เสบียง** หมายถึง สิ่งที่เป็นเครื่องเกื้อกูลในหนทาง ได้แก่ สิ่งที่เป็นในการเดินทางจากเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่ง เช่น ข้าว ปลา อาหารต่าง ๆ เเสบียงที่ใช้เดินทางจากภพหนึ่งไปสู่อีกภพหนึ่ง คือ กุศลธรรมหรือธรรมฝ่ายดี ซึ่งจะให้ผลเป็นกุศลวิบาก (ผลที่ดี) ในภพต่อ ๆ ไป จึงเป็นที่พึงอย่างแท้จริง
- ☺ ถ้าสะสมกุศลมามาก ก็เดือดร้อนน้อย เพราะมีกุศลวิบากมาก ถ้าสะสมกุศลมาน้อย ก็เดือดร้อนมาก เพราะมีอกุศลวิบากมาก แต่ทั้งหมดเป็นธรรม นี่คือความเข้าใจที่ถูกต้อง โดยเริ่มจากการมีศรัทธาที่จะมาฟังธรรม มีการเจริญกุศลขั้นหาม คีล และฟังจนมีความเข้าใจที่ถูกต้องว่าเป็นธรรมทั้งหมดทั้งฝ่ายดีและฝ่ายไม่ดี เมื่อปัญญาเจริญขึ้นจนรู้แจ้งอริยสัจธรรม ดับกิเลสได้ตามลำดับขั้น จนถึงขณะจุดของพระอรหันต์ ก็หยุดการเดินทางไกลในสังสารวัฏฏ์
- ☺ **สังสารวัฏฏ์** (มาจากคำว่า สังสاره คือ การท่องเที่ยว และ วัฏฏะ คือ การวนเวียน) หมายความว่า มีธรรม (จิต เจตสิก และรูป) เกิดดับสืบทอดกันอย่างไม่ขาดสาย มีลำดับแห่งการเกิดดับสืบทอดกันของขั้น ชาติ อายุ ตณะ เป็นไปอย่างไม่ขาดสาย ขณะนี้เป็นแต่ละขณะของสังสารวัฏฏ์
- ☺ ขณะนี้เกิดมาเป็นมนุษย์ และมีโอกาสได้ฟังธรรมเพราะอะไร เพราะความดีที่ได้สะสมมาแล้วในกาลก่อน (กุศลที่ประกอบด้วยปัญญา) จึงทำให้เกิดมาเป็นมนุษย์มีศรัทธาและเห็นประโยชน์ที่จะศึกษาพระธรรม ซึ่งจะเป็นเครื่องอุปการะเกื้อกูลให้ความดีต่าง ๆ เจริญขึ้นในชีวิตประจำวัน และความดีเหล่านี้ก็จะเป็นที่พึงเป็นเสบียงในการเดินทางไกลในสังสารวัฏฏ์
- ☺ แฉ่งที่ปรากฏทางกายก็เป็นหนึ่งในสังสารวัฏฏ์ ถ้ายังไม่มีแข็ง และรู้แข็ง สังสารวัฏฏ์จะอยู่ที่ไหน เพราะเป็นการเกิดดับสืบทอด จะขาดสักหนึ่งขณะก็ไม่ได้ และสืบทอดอย่างรวดเร็วจนกระทั่งไม่ปรากฏการเกิดดับ
- ☺ ขณะที่เราใจจิตจะผ่องใส ไม่เศร้าหมองด้วยความไม่รู้ ศรัทธาเกิดกับจิตที่ตึงามทุกประเภท และมีระดับต่าง ๆ กัน ศรัทธาของปุถุชน กัลยาณปุถุชน และพระอรหันบุคคล ก็ต่างกัน ขณะที่มีความเห็นผิด ไม่ผ่องใส จึงไม่มีศรัทธา ขณะที่มีธรรมฝ่ายดีเกิดด้วย ขณะนั้นมีสภาพที่ผ่องใส ปราศจากอกุศล จึงมีศรัทธา
- ☺ ขณะที่เราให้ทานหรือสีกายสุจริต วาจาสุจริต หรือมโนสุจริต ขณะนั้นมีลักษณะที่ผ่องใส จึงมีศรัทธา
- ☺ ขณะที่เราเข้าใจพระธรรม ก็คือ ให้ค่อย ๆ เข้าใจมากขึ้นในสิ่งที่ได้ฟัง ไม่ใช่เข้าใจทั้งหมดทีเดียว
- ☺ ขณะที่ไม่เข้าใจ ก็คือ ไม่เข้าใจ ซึ่งเป็นไปตามเหตุตามปัจจัย

ที่มา : ประมวลธรรม จากการศึกษาพื้นฐานพระอภิธรรม  
 ที่มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา  
 วันอาทิตย์ที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕  
<http://www.dhammhome.com/home.php>

คัดเลือกโดย อ่อนฟ้า เวชชาชีวะ

ท่านสามารถเปิดอ่าน

**สสค.สาร**

ผ่านทาง website ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี [www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)

