

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร
(Executive Summary Report)

จ้างที่ปรึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย
ในการศึกษาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ
และการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่

เสนอต่อ
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดย
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ธันวาคม ๒๕๖๖

คณะผู้วิจัย

หัวหน้าโครงการ

ผศ.ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ

ที่ปรึกษา

ศ.ดร.สกนธ์ วรรณวัฒนา ศ.วุฒิสาร ตันไชย คุณสกล ลิ้นท้ย

ผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ รศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

ผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังท้องถิ่น

คุณอรชร เกิดพิบูลย์

ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่

คุณอรุณี จันทร์แจ่มศรี

ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนารายได้

คุณฉันทบุรณ์ ดีสมสุข

นักวิจัย

รศ.ดร.แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล ผศ.ดร.อนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์ ผศ.ดร.พิมลพรรณ อิศรภักดี

ผู้ช่วยนักวิจัย

คุณภัทรวุฒิ เณยศิริ คุณอัญชลี ห่วงทอง

ผู้ประสานงานโครงการ

คุณพิมพ์นรี ธีระธรรมสรณ์

คำนำ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดำเนินการจ้างที่ปรึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะและการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินการกิจและจัดบริการสาธารณะที่ต้องการการจัดการแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการมากขึ้น ศึกษาแนวทางการพัฒนา การจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนาจัดหาและวิธีการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยรูปแบบวิธีการใหม่ ที่มีความสอดคล้องกับภารกิจ และขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์แนวทางการประสานและบูรณาการแผนในระดับต่าง ๆ ทั้งแผนของส่วนราชการ แผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ (Area – Based Development) และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยโครงการนี้สำเร็จล่วงได้ตามวัตถุประสงค์ โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ เครือข่ายภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกท่านที่เกี่ยวข้อง ที่กรุณาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยดังกล่าวเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ คณะนักวิจัยหวังว่ารายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษา ไปใช้ปรับปรุงกระบวนการทำงาน การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ เพื่อให้เกิดรูปแบบการบริหารจัดการ การให้บริการสาธารณะรูปแบบใหม่ และการแสวงหารายได้ใหม่ ๆ มาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ต่อไป

คณะนักวิจัย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร
จ้างที่ปรึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะและการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่

การจ้างที่ปรึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะและการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่เป็นการศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์ ๔ ประการ ดังนี้ ๑) เพื่อศึกษาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินการกิจและจัดบริการสาธารณะที่ต้องการการจัดการแบบเบ็ดเสร็จในพื้นที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการมากขึ้น ๒) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนา การจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนาจัดหาและวิธีการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย รูปแบบวิธีการใหม่ ที่มีความสอดคล้องกับภารกิจ และขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ๓) เพื่อศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์แนวทางการประสานและบูรณาการแผนในระดับต่าง ๆ ทั้งแผนของส่วนราชการ แผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ (Area – Based Development) และ ๔) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมาย ๓ ประการ ดังนี้ ๑) มีรายงานการศึกษาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ และแนวทางวิธีจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่ ๒) มีแนวทางการพัฒนาสมรรถนะและเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาดำเนินภารกิจและจัดบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละขนาด ซึ่งจะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทใหม่ รวมทั้งแนวทางการบูรณาการแผนและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ และ ๓) มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะและการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่

ขอบเขตของการศึกษา ประกอบด้วย

๑) ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ แผนพัฒนาเชิงพื้นที่และการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพแวดล้อมและบริบทใหม่ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการพัฒนารายได้และนวัตกรรมการสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยเน้นกรณีศึกษาในประเทศไทย

๒) สรุปรวบรวมและนำเสนอแนวทางในการคัดเลือกหรือกำหนดพื้นที่กรณีศึกษา ซึ่งเป็นพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ในการจัดการและให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและการพัฒนาพื้นที่ และมีความสามารถในการจัดหาแหล่งรายได้ด้วยตนเอง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานที่ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

๓) ศึกษาและวิเคราะห์สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะในบริบทใหม่ ประกอบด้วย

๓.๑) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการประสานและบูรณาการแผนในระดับต่าง ๆ ทั้งแผนของส่วนราชการ แผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ (Area –Based Development)

๓.๒) ศึกษาและวิเคราะห์แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องดำเนินการ ผลการกระจายอำนาจในระยะที่ผ่านมา ความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจในปัจจุบัน รวมทั้งผลการดำเนินงานในปัจจุบัน พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

๓.๓) ศึกษาและวิเคราะห์บริบทใหม่ที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาบริบทใหม่ต้องครอบคลุมมิติต่าง ๆ อย่างครบถ้วน อาทิ สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แนวโน้มความต้องการบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ของประชาชนในพื้นที่

๓.๔) ศึกษาและวิเคราะห์ความสามารถและสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญในปัจจุบัน รวมทั้งแนวทางการเสริมสร้างสมรรถนะและการสร้างความยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับบริบทใหม่และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

๔) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทใหม่ โดยการศึกษาแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการลงพื้นที่สำรวจ และถอดบทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ หรือมีการจัดหารายได้รูปแบบใหม่ที่แตกต่างกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการพัฒนารายได้หรือแสวงหารายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยต้องเป็นแนวทางที่เหมาะสม มีความเป็นไปได้ สอดคล้องกับบริบทใหม่และสภาพแวดล้อมของพื้นที่

๕) จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะและการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่ และ

๖) ดำเนินกิจกรรมสนับสนุนอื่น ๆ ประกอบด้วย การลงพื้นที่กรณีศึกษา การลงพื้นที่เพื่อสำรวจพื้นที่กรณีศึกษา การลงพื้นที่เพื่อถอดบทเรียนพื้นที่กรณีศึกษา การจัดประชุมและสัมมนา ได้แก่ การจัดประชุมเริ่มต้นโครงการ (Kick Off Meeting) การจัดประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา ประเด็นปัญหาอุปสรรค และความต้องการในการพัฒนา ตลอดจนข้อเสนอแนะจากภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องต่อผลการศึกษาและการจัดประชุมสัมมนา รับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์

โดยในการทบทวนวรรณกรรม ได้มีการศึกษาใน ๒ ประเด็น ได้แก่ ๑) สภาพการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๒) บริบทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

๑. สภาพการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑ สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ ภายใต้บริบทปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ มีการสร้างนวัตกรรมในการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ที่ผ่านมาสถาบันพระปกเกล้าได้มีการสำรวจสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าปี ๒๕๖๒ รวม ๓๓ แห่ง พบว่า ยังมีสมรรถนะที่เป็นจุดอ่อน จึงได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อช่วยพัฒนาสมรรถนะองค์กรซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการ การจัดบริการสาธารณะ และการสร้างสรรค์นวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (๑) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อนำไปสู่การริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่น (๒) การบริหารจัดการองค์กรเพื่อการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (๓) การเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร เพื่อความเติบโตก้าวหน้าขององค์กร (๔) การส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรในลักษณะ “องค์กรแห่งนวัตกรรม” และ (๕) การเสริมสร้างภาวะผู้นำที่สำคัญใน ๓ ด้าน ประกอบด้วยความสามารถในการสร้างพื้นที่และความร่วมมือที่เอื้อให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ความสามารถในการสื่อสารสาระสำคัญ และความสามารถในการบริหารจัดการอำนาจเพื่อขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วนสามารถทำงานร่วมกันได้

๑.๒ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการแล้วตามกฎหมาย ได้แก่ การถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๕

๑.๓ ประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็นสองส่วน คือ ๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และ ๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามกฎหมาย ในส่วนของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (๑) ปัญหาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจ และ (๓) ปัญหาสถานะทางกฎหมายของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ปัญหาการไม่ออกกฎที่ต้องออกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการตีความหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๔ แนวทางการพัฒนารายได้และนวัตกรรมการสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นการกล่าวถึงหลักการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แหล่งรายได้ และการคิดสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล นวัตกรรมการพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นที่อยู่บนฐานคิดของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียม การใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์เพื่อกระตุ้นเตือนการชำระภาษี และการใช้มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๕ แหล่งรายได้อื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเงินทุนเหล่านั้นมีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ประกอบด้วย (๑) การกู้เงินจากเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินทุนส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น และ (๒) การกู้เงินจากแหล่งอื่นตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ และตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๑ นอกจากนี้ ยังมีทางเลือกแหล่งเงินกู้ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการออกพันธบัตรท้องถิ่น

๒. บริบทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการเกิดขึ้นของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ทำให้ต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่และการบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระดับพื้นที่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ แผนดังกล่าวเป็นการวางกรอบการบริหารที่ครอบคลุมตั้งแต่การเริ่มจัดทำแผน การบริหารแผนงานและแผนเงิน ไปจนถึงการกำกับดูแลและการติดตามประเมินผล ซึ่งส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำไปปฏิบัติ โดยมุ่งหวังให้แผนของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงเป้าหมายและการดำเนินการที่สอดคล้องกัน โดยแผนงานและแผนเงินของหน่วยงานในพื้นที่ก็มีความประสานสอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาเชิงพื้นที่แบบบูรณาการอย่างแท้จริง รวมทั้งให้การปฏิบัติภารกิจตามความรับผิดชอบของหน่วยงาน และการบริหารงบประมาณ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ท้ายที่สุด คือการพิจารณาสภาพแวดล้อมและบริบทใหม่ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความต้องการ (Demand) ของประชาชนในพื้นที่ที่มีความต้องการและซับซ้อนมากขึ้น ความ เป็นเมืองที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วแบบการหยุดชะงัก (Disruption) ด้านเทคโนโลยี (Digital หรือ Technology Disruption) การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันจากโรคระบาด (Pandemic Disruption) และการหยุดชะงักจากการเปลี่ยนรุ่น (New Generation Disruption) ทั้งนี้ หากจะดำเนินการรับมือ ก็จะต้องพิจารณาประเด็นดังกล่าวต่อไปนี้ ประกอบด้วย โครงสร้างประชากร ในอนาคตโดยเฉพาะการที่สังคมไทยเป็นสังคมสูงอายุ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยผลจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-๑๙) โครงสร้างทางสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไป จากการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาครอบครัวหัวงกลาง หรือ ครอบครัวข้ามรุ่น (Sipped Family) ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ การให้บริการด้านการรักษาพยาบาลและการสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐานที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ลงนามและให้คำมั่นร่วมกัน โมเดลเศรษฐกิจ BCG® (BCG Economy Model) ที่มุ่งสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

๑ BCG โมเดล ประกอบด้วย ๓ เศรษฐกิจหลัก คือ B Bio Economy ระบบเศรษฐกิจชีวภาพ มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่า เชื่อมโยงกับ C Circular Economy ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ที่คำนึงถึงการนำวัสดุต่าง ๆ กลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด และทั้ง ๒ เศรษฐกิจนี้ อยู่ภายใต้ G Green Economy ระบบเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งมุ่งแก้ไขปัญหามลพิษ เพื่อลดผลกระทบต่อโลกอย่างยั่งยืน

๓. การศึกษาและวิเคราะห์สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะในบริบทใหม่ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำไปสู่แนวทางและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะในบริบทใหม่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๓.๑ การศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการประสานและบูรณาการแผนระดับต่าง ๆ จากที่ปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีการกำหนดข้อบังคับพร้อมวางกรอบการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมถึงการจัดทำแผน การบริหารแผน การกำกับดูแล และการติดตามประเมินผลไว้อย่างละเอียด โดยมุ่งหวังว่าแผนของกระทรวง/กรม และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ แผนของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด รวมทั้งแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน รวมทั้งมีการประสานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ตลอดจนทำให้การใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรเกิดประโยชน์คุ้มค่า และมีการแบ่งการทำงานตามภาระหน้าที่เพื่อผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายตัวชี้วัดการพัฒนาของพื้นที่ และเป้าหมายตัวชี้วัดของประเทศ

หลักการสำคัญในการจัดทำแผนของหน่วยงาน คือ จะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง รวมทั้งการประสานและบูรณาการในการจัดทำแผนของหน่วยงานจะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบและบนฐานศักยภาพ โอกาส และความต้องการของประชาชน สำคัญของแผนของหน่วยงาน ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดของแผน ยุทธศาสตร์/ประเด็นพัฒนา พร้อมตัวชี้วัดและแนวทางพัฒนา จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนทั้ง ๓ ระดับ โดยโครงการที่จะดำเนินการตามแนวทางพัฒนา จะต้องประสานและบูรณาการกันระหว่างแผนระดับ ๓ ด้วยกัน เพื่อร่วมกันผลักดันไปสู่การบรรลุเป้าหมายเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในแผนระดับ ๑ และ ๒ ในขณะเดียวกันก็สามารถตอบโจทย์เป้าหมายของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัดได้

๓.๒ การศึกษาและวิเคราะห์แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) ด้านการถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดรายละเอียดภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กำหนดขอบเขตอำนาจและขั้นตอนวิธีปฏิบัติ ระยะเวลาการถ่ายโอนและประเภทภารกิจที่ถ่ายโอน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่รับโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๓ ศึกษาและวิเคราะห์บริบทใหม่ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพแวดล้อมและบริบทที่ส่งผลต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประเด็น ประเด็นแรก คือ สภาพแวดล้อมใหม่ที่เกิดความท้าทาย หมายถึง ความต้องการ (Demand) ของประชาชนในพื้นที่มีความต้องการและซับซ้อนมากขึ้น ประเด็นที่สอง เป็นเรื่องของความเป็นเมืองที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเคลื่อนย้ายทั้งประชาชน ภาคเศรษฐกิจที่ต้องรองรับต่อการขยายตัว มีผลกระทบต่องานสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการขยายตัวที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชากร ส่งผลต่อการเตรียมความ

พร้อมในด้านบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประเด็นที่ ๓ เป็นเรื่อง การหยุดชะงัก (Disruption) ใน ๓ ประเด็นย่อย ประกอบด้วย ๑) การหยุดชะงักด้านเทคโนโลยี (Digital หรือ Technology Disruption) ๒) การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันจากโรคระบาด (Pandemic Disruption) และ ๓) การหยุดชะงักจากการเปลี่ยนรุ่น (New Generation Disruption) โดยในงานวิจัยนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันจากโรคระบาด (Pandemic Disruption) โดยพิจารณาไปที่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-๑๙) ใน ๔ ภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการขยะติดเชื้อ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓.๔ ศึกษาและวิเคราะห์ความสามารถและสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญในปัจจุบัน การศึกษานี้จะมุ่งเป้าไปที่ประเด็นดังต่อไปนี้

๑) ประเด็นข้อปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องรายได้แต่ละกลุ่ม กล่าวคือ ภาพรวมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะอยู่ได้ด้วยตนเองจะค่อนข้างยาก เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองลดลง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องหารายได้จัดเก็บใหม่ ๆ หรือรายได้ที่เกิดจากภารกิจที่รับถ่ายโอนจึงจะสามารถดำเนินได้อย่างเป็นอิสระ

๒) ประเด็นพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละกลุ่มรายได้ ประกอบด้วย

๒.๑) การเพิ่มแนวทางการหารายได้ใหม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค่าน้ำมัน ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้ายาสูบ อกรังนกอีแอ่นที่อยู่ตามสิ่งปลูกสร้างหรืออยู่ในบ้านเรือน

๒.๒) การเพิ่มแนวทางการหารายได้ใหม่ ในรูปแบบของการปรับแนวทางการจัดสรรและแบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีสรรพสามิต (เป็นรายได้จัดเก็บให้และแบ่งให้) โดยเฉพาะภาษีที่จัดเก็บจากสนามกอล์ฟหรือสถานบริการอาบอบนวด การจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ให้องค์กรส่วนท้องถิ่น ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีค่าภาคหลวงไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรม ภาษีรายได้บุคคลธรรมดากับภาษีรายได้นิติบุคคล ภาษีธุรกิจเฉพาะที่จะต้องเก็บเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๐

๓.๕ การศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและภารกิจการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) และปฏิบัติตามหลักการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ดี ประเด็นสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั้น จะพิจารณาใน ๒ ส่วน คือ จะทำอะไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม ตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) และจะอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ดีได้อย่างไร ทั้งนี้ อาจนำไปสู่การพิจารณาว่าในการจัดบริการสาธารณะนั้นสามารถมีตัวแสดงอื่นที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมในการดำเนินการได้หรือไม่ และในรูปแบบใด อาทิ การจ้างเหมาเอกชน (Outsourcing) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) สหการ (Co-operative) กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) เป็นต้น

๓.๖ การศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทใหม่ โดยการศึกษาแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นที่พึงพิจารณาใน ๒ ประเด็นดังต่อไปนี้

๑) รายได้และการจัดสรรภาษี ที่จะต้องพิจารณาในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ และภาษีค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๒) ประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำของภาษีจัดสรร จากความแตกต่างระหว่างพื้นที่ที่เป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจ ที่สามารถจัดเก็บภาษีได้มากกว่าบริเวณพื้นที่อื่นหรือพื้นที่รอบนอก แนวทางที่เหมาะสมในเรื่องนี้จึงเป็นการควมรรมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. การสำรวจข้อมูลและการคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษา

๔.๑ **เกณฑ์ในการพิจารณาพื้นที่** คณะผู้วิจัยได้มีการเสนอพื้นที่เพื่อการศึกษาภายใต้กรอบเกณฑ์เชิงพื้นที่และเกณฑ์ในเชิงการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวทางดังนี้

เกณฑ์เชิงพื้นที่ สามารถพิจารณาได้ทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

เกณฑ์เชิงการดำเนินการ ต้องเป็นพื้นที่ที่มีการให้บริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดทำขึ้น เช่น พื้นที่หรือคลัสเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการในลักษณะดังต่อไปนี้

๑) การสร้างบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ (Collaboration)

๒) การสร้างความร่วมมือในพื้นที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ ขอนแก่น (สาธารณูปโภค การตั้งสหการ บริษัทจำกัด เช่น บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด)

๓) การสร้างบริการลักษณะที่ดำเนินการแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่มีการสร้างความร่วมมือในการทำงาน และอาศัยวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหารในการระดมทรัพยากร เช่น กรณีของเทศบาลเมืองยะลา (ดึงความร่วมมือในการให้บริการในสถานการณ์ฉุกเฉิน) กรณีของจังหวัดร้อยเอ็ด (การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว)

๔) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทำร่วมกับเอกชน เช่น กรณีการบริหารจัดการโรงพยาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

๔.๒ **แนวทางการถอดบทเรียน** จะใช้รูปแบบของการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - Depth Interview) การสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) การถอดบทเรียนแบบเล่าเรื่อง (Story Telling) การเรียบเรียงจากเอกสารและข้อสรุปจากการดำเนินงาน และการถอดบทเรียนจากการนำเสนอผลงาน เวทีเสวนา

๔.๓ **แนวทางการจัดเก็บข้อมูล และประเด็นข้อคำถาม ในการจัดประชุมระดมความคิดเห็น และการถอดบทเรียน** ในการจัดเก็บข้อมูลจำเป็นต้องใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องผ่านการจัดประชุมระดมความคิดเห็น โดยคณะที่ปรึกษาได้มีการจัดกลุ่มของผู้เข้าร่วมการประชุมตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละกลุ่มผู้เข้าร่วม และมีวัตถุประสงค์รวมถึงกรอบคำถามของแต่ละกลุ่ม โดยในการดำเนินงานจะมีการจัดทำรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงประสานงานเพื่อให้ได้กลุ่มเป้าหมายทั้ง ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย ๑) ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ๒) ผู้ดำเนินภารกิจ และฝ่ายจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) ภาาีเครือข่าย หน่วยงานที่ร่วมดำเนินการ และ ๔) ผู้แทนของผู้รับบริการ ประชาชน โดยมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็น และการถอดบทเรียนจำนวน ๒ ครั้งต่อพื้นที่เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และทดลอง

นำตัวแบบมาพัฒนาและนำไปสอบถามความคิดเห็น นอกจากนี้ในระหว่างการดำเนินการหากมีประเด็นในการ
ถอดบทเรียนเพิ่มเติมจะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกในรายบุคคล

โดยท้ายที่สุด คณะนักวิจัยได้ดำเนินการเลือกพื้นที่ โดยมีพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่ องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดภูเก็ต (กรณีศึกษาที่ ๑) และเทศบาลนครยะลา (กรณีศึกษาที่ ๒) รวมทั้งกรณีศึกษาเพิ่มเติม ได้แก่
เทศบาลเมืองบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี (กรณีศึกษาที่ ๓) และมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย รวม
จำนวน ๗ ครั้ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (๒ ครั้ง) เทศบาลนครยะลา (๒ ครั้ง) องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดปทุมธานี (๒ ครั้ง) และเทศบาลเมืองบึงยี่โถ (๑ ครั้ง) รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร
ซึ่งใช้รูปแบบการสัมภาษณ์รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๕. สรุปผลการลงพื้นที่และการประชุมระดมความคิดเห็น มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๕.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

ภารกิจที่สำคัญ

การบริหารงานโรงพยาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

แนวทาง/รูปแบบการดำเนินการ

รูปแบบการดำเนินโรงพยาบาลโดยวิธีการจ้างเหมาเอกชน (Outsourcing) มาบริหารและดำเนินงาน
โรงพยาบาลทั้งหมด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต กำกับดูแลให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง โดยในการจัดทำ
ข้อกำหนดเงื่อนไขการจัดจ้าง (Term of Reference : TOR) เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการ
จัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ผ่านการนำไปหารือกับสำนักงานอัยการสูงสุด
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำหรับราคการจัดจ้างใช้วิธีเทียบ
ราคากลางที่ได้จากการศึกษาของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยได้จัดประกวดราคาแบบ E-Auction ซึ่งต่อมาทำ
สัญญาแบบจ้างเหมาโรงพยาบาลธนบุรีมาบริหารและดำเนินการโรงพยาบาล เป็นระยะเวลา ๕ ปี โดยสัญญา
จ้างเป็นสัญญาเดี่ยว กล่าวคือ เอกชนเป็นผู้บริหารและดำเนินการทั้งหมด ได้แก่ จัดหาบุคลากร การถ่ายทอด
องค์ความรู้ การรักษาพยาบาล การดูแลแม่บ้านทำความสะอาด พนักงานรักษาความปลอดภัย ช่าง อาหาร
ผู้ป่วย ชักกริด และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วยโดยตรง สำหรับการจัดหายาและเวชภัณฑ์ ตลอดจนอุปกรณ์
ทางการแพทย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตดำเนินการ

ผลสำเร็จในการดำเนินการ

การประเมินผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Benefits) เนื่องจากโรงพยาบาลเป็น
กิจการทางสังคมที่ไม่แสวงกำไร หรือผลตอบแทนทางสังคม (Social Return on Investment) ทำให้การ
ประเมินในส่วนนี้อาจต้องพิจารณาจากคุณภาพชีวิต สุขภาพของประชาชนในพื้นที่ที่ดีขึ้น และมีทางเลือกใน
การเข้าถึงบริการสุขภาพที่หลากหลายในพื้นที่

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

ปัญหาในการจัดทำข้อกำหนดเงื่อนไขการจัดจ้าง (Term of Reference : TOR) หรือสัญญาจ้างที่ต้อง
อาศัยความร่วมมือและการทำความเข้าใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานทางด้านกฎหมาย ด้านมาตรฐานทางการแพทย์ และภาคเอกชนที่มี
ความรู้ความเชี่ยวชาญ และปัญหาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความรู้ในการบริหาร
โรงพยาบาล โดยเฉพาะระบบบริการรักษาพยาบาล รวมทั้งกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้เงินบำรุง
โรงพยาบาลและหน่วยบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบ

กระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว โดยเฉพาะในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์

ข้อเสนอแนะ

รูปแบบการจ้างเหมาเอกชนดำเนินและบริหารการรักษา เป็นรูปแบบที่เหมาะสมในขณะนี้ และมีผลสำเร็จระดับหนึ่ง การปรับปรุงสัญญาจ้าง จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินงานในระยะต่อไป เพื่อให้การดำเนินงานโรงพยาบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าต่อไป

๕.๒ เทศบาลนครยะลา

ภารกิจที่สำคัญ

นวัตกรรมการบริหารและการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่

แนวทาง/รูปแบบการดำเนินการ

การขับเคลื่อนนวัตกรรมได้ดำเนินการออกแบบตัวตนของเมืองอย่างสร้างสรรค์ เพื่อตอบ โจทย์ปัญหา เพื่อฟื้นฟูเมืองยะลาให้กลับมาเป็นเมืองที่เข้มแข็ง และพัฒนาเมืองยะลาสามารถแข่งขันได้ภายใต้ บริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกอนาคต อาทิ โครงการสร้างแบรนด์ของเมือง (City Branding) การจัดประชุม สภาประชาชน และประชุมสภาเด็ก การจัดกิจกรรมค่ายเยาวชนสำนึกรักบ้านเกิด สร้างนวัตกรรมที่ทำให้เกิด การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยนำแนวคิดเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) และทุนท้องถิ่น (Local Capitals) มาใช้

ผลสำเร็จในการดำเนินการ

การพัฒนาเทศบาลนครยะลาไปสู่การเป็น “เมืองแห่งการอยู่ร่วมกัน” (Harmonize City) พลิกฟื้นเมือง ผ่านยุทธศาสตร์ ๓R คือ ปรับโครงสร้างใหม่ (Restructure) ปรับตำแหน่งใหม่ (Reposition) ปรับภาพลักษณ์ใหม่ (Reimage) ร่วมกับทุนท้องถิ่น (Local Capitals) ของเมืองยะลาที่มีอยู่ คือ ทุนความ สะอาด ทุนความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทุนสิ่งแวดล้อมและทุนทางวัฒนธรรม นำมาสร้างเมืองยะลาให้เป็น ที่จดจำ และรับรู้ในภาพลักษณ์เชิงบวก ผ่านการสื่อสาร ๓ ระดับ คือ ๑) ภายในองค์กร ๒) ภายในพื้นที่ และ ๓) สื่อสารในวงกว้าง เพื่อการรับรู้ของคนทั่วไป เพื่อแปลงต้นทุนเป็นสินค้าและบริการ ดึงดูดนักท่องเที่ยว และ สร้างรายได้ให้แก่เมืองยะลา

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

ปัญหาและอุปสรรคของการสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะในพื้นที่ คือ ระเบียบ หนังสือสั่ง การในการให้อำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีข้อจำกัด ในบางโครงการที่คิดนอกกรอบนั้น ต้อง พยายามหาวิธีการในการดำเนินงานที่ไม่ผิดระเบียบแต่สามารถดำเนินการได้ เช่น ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องทำการวิเคราะห์ในการดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบ และดำเนินการด้วยความถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ

ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายระบบใหญ่ให้ทันการเปลี่ยนแปลงของโลก ปรับปรุงระบบการคัดเลือก และระบบเงินเดือน ที่คำนึงถึงสมรรถนะของบุคลากร ซึ่งจะทำให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทุกเมืองควรมี ฐานข้อมูล (Data Center) ที่เป็นปัจจุบัน (Real Time) และนักวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อที่จะได้ทำงานควบคู่กันไป

๕.๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

ภารกิจที่สำคัญ

การขับเคลื่อนโครงการรถไฟฟ้าโมโนเรล การพัฒนาพื้นที่เพื่อสร้างแหล่งรายได้

แนวทาง/รูปแบบการดำเนินการ

โครงการรถไฟฟ้าโมโนเรล จังหวัดได้ให้ความสำคัญและบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว รวมทั้งได้ประสานและบูรณาการกับหน่วยงานซึ่งได้มีการจัดทำหนังสือบันทึกความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาโครงการดังกล่าว

ผลสำเร็จในการดำเนินการ

ความมุ่งมั่นในการพัฒนาพื้นที่ของทีมงานผู้บริหาร ทำให้เกิดความพยายามในการออกแบบการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมกับพื้นที่ และมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาข้อติดขัดทั้งในเรื่องกฎหมายและระเบียบการบริหารงาน

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างส่วนราชการด้วยกัน การดำเนินโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายในพื้นที่ ไม่สามารถดำเนินการได้ หากไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของพื้นที่เสียก่อน แม้จะเป็นความต้องการและเกิดประโยชน์กับประชาชนภายในพื้นที่ การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนกระทรวง กรม แต่ไม่จัดสรรงบประมาณ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ชัดเจน รวมไปถึงการประสานงาน ระหว่างส่วนราชการ อำเภอ และจังหวัด มีความล่าช้า

ข้อเสนอแนะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะสามารถทำโครงการลงทุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ได้ หรือในบางภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น ภารกิจด้านขยะขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดศักยภาพที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรที่จะส่งต่อหรือทำความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เข้ามาช่วยในการดำเนินการ

๕.๔ เทศบาลเมืองบึงยี่โถ

ภารกิจที่สำคัญ

การจัดบริการสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุแบบครบวงจร

แนวทาง/รูปแบบการดำเนินการ

การจัดตั้งศูนย์การแพทย์และฟื้นฟูบึงยี่โถ และศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในพื้นที่

ผลสำเร็จในการดำเนินการ

เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่เริ่มต้นทำนโยบาย การมีจิตสาธารณะของประชาชนเทศบาลเมืองบึงยี่โถ และการใช้เครือข่ายความร่วมมือ เช่น Japan International Cooperation Agency (JICA) และคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

ความเห็นของหน่วยงานตรวจสอบต่อการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์ทางการแพทย์ ทำให้เทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อวัสดุทางการแพทย์ที่ทันสมัยและจำเป็นต่อการให้บริการได้

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการดูแลผู้สูงอายุมีกลไกที่สำคัญที่สุด คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีจิตอาสาของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งเกิดจากการทำงานที่เป็นทีมตั้งแต่ผู้บริหารเทศบาล แพทย์ พยาบาล นักกายภาพบำบัด ผู้ดูแล (Care Giver) และอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน ที่มีจิตสาธารณะและเห็นความสำคัญของปัญหาสังคมผู้สูงอายุที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต

๕.๕ กรุงเทพมหานคร

ภารกิจที่สำคัญ

ภารกิจตามยุทธศาสตร์ ๙ ด้าน ๙ ดี

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องมีความล้าหลัง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการกิจ ออกแบบบริการสาธารณะใหม่ ๆ การไม่ถ่ายโอนภารกิจในพื้นที่ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการ และการที่ไม่สามารถดำเนินแสวงหาและจัดเก็บรายได้ใหม่ ๆ ได้ อาทิ ค่าธรรมเนียมบำรุงจากผู้เข้าพักโรงแรม และภาษีบำรุงจากสถานค้ายาสูบ ภาษีน้ำมันที่มูลค่าในการจัดเก็บสูงสุดยังไม่เท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือการออกระเบียบการยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับสิ่งปลูกสร้างของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ในโครงการศูนย์ราชการ เฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้

ข้อเสนอแนะ

ควรดำเนินการปรับแก้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร และดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้แก่กรุงเทพมหานคร

๖. ผลการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทใหม่

เป็นการนำเสนอผลการศึกษา โดยมุ่งเน้นไปที่แนวทางการเพิ่มอำนาจ หน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๖.๑ แนวทางการเพิ่มอำนาจหน้าที่ จะให้ความสำคัญกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การตรากฎหมายกลางเพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน กำหนดเงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับรัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค การจัดทำประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะได้มากขึ้น

๖.๒ แนวทางการจัดหาแหล่งรายได้ แบ่งเป็น

ปัจจัยภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal Factors) ได้แก่

๑) ทบทวนรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของอัตราภาษีฐานภาษี และประเภทของภาษี รวมถึงรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษี

๒) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน

ปัจจัยภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (External Factors) ได้แก่

๑) ผ่อนคลายข้อกำหนดและอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการใหม่ ๆ ได้เองตามความเหมาะสม

๒) ปรับปรุงแก้ไขด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

๓) ปรับกฎระเบียบที่มีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ใหม่ ๆ

๔) สร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) กระตุ้นแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

๖.๓ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะและการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในบริบทใหม่

ข้อเสนอแนะในภาพรวม

๖.๓.๑ ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทใหม่ หน่วยงานกำกับและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้มุมมองที่กว้างขึ้นในการจัดทำภารกิจโดยคำนึงถึง (๑) บริบทใหม่ (๒) หน้าที่และอำนาจ และ (๓) การพัฒนารายได้ โดยในประเด็นแรกของบริบทใหม่ คือ ความมีอิสระ ซึ่งประกอบด้วย (๑) มีอิสระในเรื่องการกำหนดทิศทางการแก้ปัญหา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอนาคตตัวเองได้ (๒) มีอิสระในเรื่องของการหาวิธีแก้ที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน (๓) มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรซึ่งการเปลี่ยนแปลงชุดความคิด (Mindset) นี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลุดจากกรอบการทำงานในลักษณะเดิม ที่ยึดกับหลักกฎหมายที่เป็นกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการในภารกิจตามการถ่ายโอนและการกระจายอำนาจ รวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบเดิม ทั้งนี้ การบริหารจัดการภายใต้บริบทใหม่จะยึดโยงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และการตอบโจทยประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น รวมถึงการบริหารความเสี่ยงในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดของความสัมพันธระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นยังต้องมีอยู่ ความสัมพันธ์นี้มี ๒ เรื่อง คือ (๑) ความสัมพันธ์เชิงการกำกับดูแล ซึ่งพยายามวางหลักว่ากำกับเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาประโยชน์ประชาชน หมายความว่า ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอยังกำกับได้อยู่ และ (๒) ความเชื่อมโยงในฐานะที่เป็นหน่วยการทำงานร่วมกัน เป็นโจทย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยการกำกับมากหรือกำบน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เรียกว่า ชีตความสามารถหรือประสิทธิภาพการทำงาน (Capacity)

๖.๓.๒ การพัฒนาเชิงพื้นที่ด้วยรูปแบบของการจัดการเรื่องของเอกภาพของการทำงานในพื้นที่มากขึ้น ตามยุทธศาสตร์ ด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่เป็นเครื่องมือใหม่ ถ้าพิจารณาจากทัศนใหม่เรื่องสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีแนวทาง ๒ แนวทาง คือ ๑) สมรรถนะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานในฐานะต้องทำหน้าที่ต่อไป และ ๒) สมรรถนะที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนพื้นที่ที่เป็นยุทธศาสตร์ในพื้นที่ที่ร่วมมือกับภาคส่วนอื่นมากขึ้น เพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อการทำงานร่วมกัน

๖.๓.๓ ทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต คือ ทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ใหม่ และหน้าที่เดิม ๔ เรื่อง คือ

๑) ต้องมีการทบทวนกฎหมายตามภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่เดิม เพราะมีกฎหมายหลายฉบับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก ที่กำหนดไว้ยังมีทับซ้อนอยู่กับหน่วยงานอื่น ซึ่งการเกิดขึ้นของนวัตกรรมใหม่ ๆ ถูกครอบไว้ด้วยกฎหมายอื่น ๆ

๒) บทบาทในบริบทใหม่ที่ควรเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการ และเป็นเจ้าของนวัตกรรมของการบริหารจัดการพื้นที่ ประกอบด้วย (๑) การจัดบริการสาธารณะในบริบทใหม่ (๒) การจัดหาและใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในพื้นที่ (๓) การเป็นหน่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ (Micro – Urban Economic Development) และ (๔) การทำหน้าที่สำหรับอนาคต ซึ่งบริบทใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการในขณะนี้ คือการสร้างความมั่งคั่ง การสร้างความมั่งคั่งไม่ใช่การพัฒนาได้ แต่การสร้างความมั่งคั่งคือการพัฒนาให้เศรษฐกิจพื้นที่ดีขึ้น ในการดำเนินงานควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ทดลอง (Sandbox) มาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ ที่อาจต้องมีการยกเว้นข้อกฎหมายบางประการ เพื่อให้เกิดการพัฒนานวัตกรรม

๓) บทบาทใหม่ตามแนวคิดการทำธุรกิจเพื่อสังคม (Social Business) จากเดิมที่มีกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) อยู่แล้ว ถึงเวลาที่ควรนำเสนอเรื่องธุรกิจเพื่อสังคม โดยที่ธุรกิจเพื่อสังคม คือ การทำให้เกิดประโยชน์ทางมิติทางสังคมที่เป็นทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Asset) ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่าผลกระทบภายนอกที่เป็นบวก (Positive Externality) จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการตอบโต้ปัญหาที่มีอยู่ ด้วยการจะระดมทุนมาดำเนินการ หมายความว่าต้องการรูปแบบใหม่หลายรูปแบบ คล้ายกับคำว่า “เทศพาณิชย์” ที่ตีความมากกว่าโรงรับจำนำ ตัวอย่างรูปแบบของกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) ที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้จริงตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือรูปแบบบริษัทพัฒนา หรือสหการ

๔) บทบาทในด้านการหารายได้ และการพัฒนารายได้ใหม่ โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ (๑) การปรับสัดส่วนของรายได้และการปรับสัดส่วนการจัดสรรโดยไม่เพิ่มภาระให้กับประชาชน การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับท้องถิ่นในสัดส่วนที่มากขึ้น และยึดตามพื้นที่ที่เป็นแหล่งเกิดรายได้ (๒) การพิจารณาด้านผลลัพธ์/ผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Return) ควบคู่ไปกับผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Return) เนื่องจากภารกิจหรือกิจกรรมบางประการส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากกว่าแสดงในรูปผลลัพธ์ทางการเงิน เช่น การมีศูนย์บริการผู้สูงอายุตอนกลางวัน ช่วยให้สมาชิกในครอบครัวสามารถไปทำงานมีรายได้ และผู้สูงอายุได้รับการดูแล มีความปลอดภัย มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งผลตอบแทนเหล่านี้ไม่สามารถตีค่าเป็นผลตอบแทนทางการเงินอย่างเดียว และ (๓) การเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับการร่วมลงทุน โดยต้องยึดหลักผลประโยชน์ร่วม ในการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ถ้ามีความคิดว่ารัฐต้องได้เปรียบเสมอ คงจะไม่มีใครมาร่วมด้วย เอกชนควรต้องได้ประโยชน์ด้วยในรูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์ (Sharing Benefit) ไม่ใช่เป็นการเอื้อต่อเอกชนอย่างเดียว คือ ภาคเอกชนที่มาร่วมงานร่วมย่อมต้องหวังประโยชน์ตอบแทน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถได้ประโยชน์จากความสามารถในการดำเนินการ การลงทุนก่อน การได้รับสินทรัพย์คืนในภายหลัง ซึ่งหากภาคเอกชนไม่สามารถได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมก็ไม่จูงใจให้เกิดการร่วมลงทุนทำโครงการ

๖.๓.๔ ในด้านการจัดทำภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการพิจารณาถึงการให้บริการสาธารณะในมิติของความเหมาะสมของประเภทบริการสาธารณะ ระดับการแสวงหาผลประโยชน์และผลกำไรบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณะ ความสอดคล้องระหว่างประเภทของบริการสาธารณะและ

รูปแบบบริการสาธารณะ เพื่อกำหนดรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ ประกอบด้วย

๑) การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ส่วนใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองโดยอาศัยทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ตามอำนาจในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามอำนาจของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนให้ “ภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เองโดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้ มีภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ที่ต้อง “เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทนแต่อย่างใด การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทนมีข้อได้เปรียบเพราะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระการจัดบริการสาธารณะให้ผู้อื่นดำเนินการแทน และช่วยเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องกำกับผู้ที่ได้รับมอบให้ดำเนินการต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด

๓) สหการ (Co-Operative) ควรใช้ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป ที่ต้องจัดบริการสาธารณะร่วมกันด้วยเหตุผลด้านความคุ้มค่าหรือบูรณาการบริการสาธารณะข้ามพื้นที่ (Cross-Area) รูปแบบสหการยังทำให้เกิดการประหยัดต้นทุนจากขนาด (Economies of Scale) เพราะเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่ง ร่วมกันจัดบริการสาธารณะ จะทำให้เกิดการประหยัดและความคุ้มค่ามากขึ้น เช่น การจัดบริการระบบป้องกันไฟไหม้ที่อาจครอบคลุมพื้นที่ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมกันจัดบริการด้านโรงงานกำจัดขยะที่ต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมลงทุนกันเพื่อให้สามารถสร้างโรงงานกำจัดขยะที่มีศักยภาพเพียงพอ เป็นต้น

๔) การจ้างเหมาเอกชน (Outsourcing) ควรใช้ในการแบ่งหน้าที่การจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้บุคคลภายนอกที่มีความถนัดและความรู้ความสามารถไปทำแทน ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ต้องเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะ

ด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการจ้างเหมาเอกชน (Outsourcing) มีข้อได้เปรียบ เช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน เพราะเป็นการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระการจัดบริการสาธารณะให้ผู้อื่นดำเนินการแทนในการถ่ายโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก และเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภท แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ว่าจ้าง ตัวอย่างเช่น การจ้างทำอาหาร ผู้ป่วยให้กับผู้ป่วยในของสถานพยาบาล การจ้างให้เอกชนเป็นผู้รับกำจัดและรีไซเคิลขยะ

๕) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถดำเนินงานในรูปแบบกิจการพาณิชย์ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่สามารถทำได้ตามที่กฎหมายกำหนดแตกต่างกัน ได้แก่

๕.๑) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ควรใช้ในการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอาศัยความร่วมมือกับเอกชนในฐานะหุ้นส่วน (Partner) ทั้งด้านความรู้และเงินลงทุน เช่น การพัฒนานิคมอุตสาหกรรม การชักชวนให้ภาคเอกชนลงทุนทำสิ่งปลูกสร้างในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในทางกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ เช่น เทศบาลสามารถมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้มากถึง ๔ รูปแบบ (การดำเนินการด้วยตนเอง การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด การก่อตั้งสหการ และการให้เอกชนร่วมลงทุน) แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้เพียง ๒ รูปแบบ (ดำเนินการด้วยตนเอง และเอกชนร่วมลงทุน)

๕.๒) กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) ซึ่งถือเป็นรูปแบบองค์กรที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในรูปแบบของกิจการพาณิชย์ ได้แก่ การดำเนินงานด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานผ่านการจัดตั้งบริษัทที่เป็นนิติบุคคลเอกชน และการดำเนินงานผ่านการจัดตั้งองค์กรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล (มหาชน) หรือกิจการเพื่อสังคม ได้แก่ รูปแบบกิจการที่แรงงานเป็นเจ้าของ รูปแบบสหกรณ์ รูปแบบบริษัทเพื่อสังคม และรูปแบบมูลนิธิการกุศลที่ทำการค้า

๖.๓.๕ ด้านการบริหารจัดการด้านรายได้ โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

๑) รายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มแนวทางหารายได้ใหม่ มีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้น ข้อเสนอหลัก ๆ คือ การเพิ่มอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค่าน้ำมัน ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้ายาสูบ อากรังนกอีแอ่นที่อยู่ตามสิ่งปลูกสร้าง ไม่ได้อยู่ในถ้ำสาธารณะ ที่อยู่ในบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างกรณีของกรุงเทพมหานคร ค่าธรรมเนียมบำรุงจากผู้เข้าพักโรงแรม และภาษีบำรุงจากสถานค้ายาสูบ กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้จากสองส่วนนี้ (ให้อำนาจแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เป็นต้น

๒) ปรับแนวทางการจัดสรรและแบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น (๑) เกณฑ์การจัดสรรและแบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นการจัดสรรตามแหล่งกำเนิด เช่น การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ตามฐานจำนวนประชากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ (การจัดสรรระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม รายได้จากกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น (๒) การปรับสูตรจัดสรรภาษีจากรายได้ที่รัฐจัดสรรและแบ่งให้ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิตกำหนดว่า เป็นภาษีท้องถิ่นที่มอบให้รัฐบาลจัดเก็บให้ โดยออกข้อบัญญัติเพิ่มเติม ให้เป็นว่าหากจัดเก็บได้ที่ใดก็เป็นของพื้นที่นั้น แต่ปัจจุบันสามารถจำแนกได้เฉพาะจังหวัดเท่านั้น ไม่ลงไปถึงระดับของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้อาจจะต้องพิจารณาความเหมาะสมในส่วนนี้ หรืออาจพิจารณาปรับแก้กฎหมาย ๓ ฉบับนี้ให้เหมาะสมต่อไป และ (๓) ความเหลื่อมล้ำของภาษีจัดสรร เนื่องจากความแตกต่างระหว่างพื้นที่ที่เป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจ ที่สามารถจัดเก็บภาษีได้มากกว่าบริเวณพื้นที่อื่นหรือพื้นที่รอบนอก แนวทางที่เหมาะสมในเรื่องนี้จึงอาจไม่ใช้การปรับแก้กฎหมายจัดสรร แต่ควรเป็นการควมรอมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) การพิจารณาแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุน ในทางปฏิบัติ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรู้ว่ามีปัญหาอะไรบ้างที่จะใช้เงินส่วนนี้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในหลักการควรมีแนวทางในการจัดสรรเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับเงินอุดหนุนทั่วไป เนื่องจากเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ทำภารกิจทางตรง ในขณะที่เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมีกิจกรรมที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจากหน่วยงานกลางหรืองานที่เป็นนโยบายของรัฐ

๖.๓.๖ แนวทางการจัดหาแหล่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทใหม่ ส่วนหนึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่ การบูรณาการงบประมาณของจังหวัด ได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำคำของบประมาณจากจังหวัดได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาโครงการดังกล่าวด้วย ในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น กรณีของจังหวัดภูเก็ต ที่ได้ลงพื้นที่และได้หารือกับผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้รับข้อมูลว่า การขอรับจัดสรรจะขึ้นอยู่กับจังหวัดจะพิจารณาจัดสรรให้หรือไม่ ดังนั้น ถ้าโครงการนั้น ๆ ต้องอยู่ทั้งแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัดก็ถือว่า เป็นเรื่องที่ดี ในมุมหนึ่งนั้นจะเป็นผลดีในเรื่องของการบูรณาการการพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัด แต่บางครั้งโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองบางทีจะตอบโจทย์เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ตอบโจทย์ของจังหวัด

๖.๓.๗ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการใช้ประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยต้องมีการบูรณาการและการใช้ประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านการจัดทำแผนพัฒนาระดับภาค จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดความสอดคล้องในเชิงยุทธศาสตร์ และสามารถแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างบูรณาการ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า แนวทางคือ ต้องมีหน่วยงานในระดับจังหวัดหรือคณะกรรมการระดับจังหวัดในการประสานแผนของกลุ่มจังหวัด จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสานกัน และนำกลไกของการบริหารส่วนภูมิภาคมาใช้

ประโยชน์ในการเติมเต็มเชิงเทคนิคหรือองค์ความรู้ที่เกินความสามารถของระดับพื้นที่ ซึ่งกระบวนการประกอบด้วย

๑) การจัดทำแผนอย่างบูรณาการ และพิจารณาประเด็นยุทธศาสตร์ ประเด็นปัญหาของพื้นที่ที่ต้องการแก้ไข

๒) การประเมินถึงทรัพยากร ความทับซ้อนของทรัพยากรที่ใช้ แหล่งที่มาของทรัพยากร (และต้นทุนของทางเลือกของทรัพยากร) รวมถึงพิจารณาแหล่งทางเลือกทรัพยากรอื่น ๆ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ โอกาสในการได้รับการจัดสรร การหาแหล่งรายได้อื่น ๆ และความยั่งยืนของโครงการ

๓) การจัดทำข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ อย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดอันดับโครงการในเชิงยุทธศาสตร์ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

๔) การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการเกิดขึ้นจริง ในกรณีที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือไม่ได้รับทั้งในด้านเทคนิค และด้านองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

๕) การติดตามประเมินผลกระบวนการจัดทำคำของบประมาณตามแนวทางพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในปีงบประมาณต่อไป

แนวทางหนึ่งที่น่าจะทำให้การใช้ประโยชน์จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีความเป็นรูปธรรม และส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ สร้างการมีส่วนร่วม และเป็นธรรมต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาหรือจัดทำโครงการในระดับพื้นที่ คือ จังหวัดควรมีการจัดทำเป้าหมายในลักษณะของสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน เช่น ร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณจังหวัด แต่มีกระบวนการคัดกรองโครงการตามเกณฑ์และความจำเป็นที่จังหวัดกำหนด ภายใต้กลไกของคณะกรรมการจังหวัดหรือกลไกอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเป็นหลักประกันว่าในแต่ละปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำโครงการ และอาจสร้างความเชื่อมโยงของการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖.๓.๘ การจัดการฐานข้อมูลเพื่อการเพิ่มรายได้ เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายได้ โดยเฉพาะแผนที่ภาษีให้มีความทันสมัยและสมบูรณ์มากที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีหรือรายได้รูปแบบอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีระบบการรายงานการพยากรณ์การจัดเก็บรายได้ และผลการจัดเก็บรายได้ให้กับผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้วางแผนและแก้สถานการณ์ได้ทันที่

๖.๓.๙ การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Capacity Building) ต้องมีการพิจารณาในมิติศักยภาพของพื้นที่ มีแนวทางประเมินศักยภาพของพื้นที่ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ และมีระบบที่เชื่อมโยงในการพัฒนาศักยภาพ เช่น ส่วนราชการส่วนภูมิภาค สถาบันการศึกษาในระดับพื้นที่ องค์กรของภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มาร่วมจัดการข้อมูลและพิจารณาแนวทางของการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เช่น

๑) แนวทางด้านการสร้างความสามารถในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพสูง

๒) การรับรองมาตรฐานด้านการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก และผู้ด้อยโอกาส

๓) การศึกษา

๔) การดำเนินการด้านเทคนิคเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน

๕) การรักษาอนุรักษ์ ธรรมชาติทางด้านสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ

๖) การพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ชุมชน และประชาชนในพื้นที่

การดำเนินการเพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้านตาม ตัวอย่างข้างต้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงระดับความสามารถที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำการวิเคราะห์ช่องว่างของการพัฒนาว่าแตกต่างจากระดับที่คาดหวังมากน้อยเพียงใด และจากนั้นจึงหา แนวทางในการเสริมสร้างขีดความสามารถที่เหมาะสม โดยมีหน่วยงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านเป็น ที่เสี่ยงในการเพิ่มศักยภาพ ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างการมีส่วนร่วมระหว่าง ประชาชนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างขีดความสามารถ และมีความ เข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างขีดความสามารถกับการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันในท้องถิ่นให้มากขึ้น และทำ ให้เกิดความร่วมมือที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

๖.๓.๑๐ การเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารจัดการ หน่วยงานกลางควรมีการเสริมสร้างสมรรถนะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ และเมืองได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการทั้งในเชิงนโยบายและภาคปฏิบัติ เช่น

๑) กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ มีการ ทบทวนรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของอัตราภาษี ฐานภาษี และประเภทของ ภาษี รวมถึงรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษี ที่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น อัตราการจัดเก็บที่ปัจจุบันอาจไม่เต็มเพดาน สามารถเริ่มต้นปรับขึ้นเป็นขั้นบันไดตามช่วงเวลา ที่เหมาะสม ทั้งนี้ อาจส่งผลกระทบต่อผู้เสียภาษีและฐานเสียงในพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง นำเอารายได้ส่วนที่เพิ่มนั้น กลับมาเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการ หรือนำมาปรับปรุงบริการให้เป็น เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

๒) ส่งเสริมการวางแผนพัฒนาพื้นที่และเมืองในอนาคต และความเชื่อมโยงกับแผนงานที่ เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดช่องทางการเชื่อมต่อของยุทธศาสตร์และงบประมาณที่มาจากแหล่งอื่น ๆ และสามารถนำไปขยายขอบเขตของภารกิจหรือทำภารกิจเดิมให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๓) การพัฒนาพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ มีกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจ และตระหนักรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น สร้างการมี ส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสร้างความตระหนักถึง ความเป็นเจ้าของในการจัดบริการสาธารณะที่มาจากภาษีของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเต็มใจในการ จ่ายภาษี พร้อมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความ โปร่งใสในการนำไปใช้อีกทางหนึ่งด้วย

๔) รัฐบาลอาจใช้วิธีกระตุ้นแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนา ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เช่น การให้รางวัลจูงใจหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการ จัดเก็บภาษีหรือสามารถพัฒนารายได้ของตนเองได้เพิ่มขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือการจัดสรรเงินรางวัล ผลการปฏิบัติงานประจำปี (เงินโบนัส) โดยมีเกณฑ์ชี้วัดที่สำคัญมาจากการดำเนินมาตรการพัฒนารายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การจัดสรรรางวัลอาจแตกต่างกันไปตามแต่ คุณสมบัติและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) จัดทำข้อมูลพื้นที่ทดลอง (Sandbox) เพื่อการดำเนินงานใหม่ ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่สามารถพัฒนาอาชีพ และมีแนวทางการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นระบบ เช่น พัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำข้อมูลผู้ให้บริการต่าง ๆ และสำรวจพื้นที่ให้ครบถ้วนให้เป็นปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในการแจ้งการประเมินภาษีค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งจะสามารถเพิ่มการจัดเก็บรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการจัดการให้เป็นระบบ โปร่งใส เป็นธรรม และสามารถอำนวยความสะดวกต่อผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบระบบฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ

๖) แก้ไขพระราชบัญญัติกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดแนวปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการ และปรับปรุงแก้ไขด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เนื่องจากในบางประเด็นของกฎหมายดังกล่าว เกิดความไม่เป็นธรรมในการบริหารจัดการจัดเก็บ ดังตัวอย่าง ๑) กรณีของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประเด็นการตีความแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงเกษตรกรรม ที่ดินรกร้าง และที่อยู่อาศัยที่เป็นหอพัก/ห้องเช่าที่เรียกเก็บค่าเช่าเป็นรายเดือน และการทบทวนค่านิยามใหม่เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง และ ๒) กรณีของค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม ซึ่งค่านิยามของโรงแรมที่ยังมีแนวทางที่แตกต่างกัน นิยามโรงแรมที่ใช้ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม ได้ให้ค่านิยามไว้ว่า โรงแรม หมายถึง กิจการที่ให้บริการห้องพัก แต่ไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการด้วยหรือไม่ แต่เมื่อพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกมาบังคับใช้ ค่านิยามของโรงแรม คือ สถานประกอบการว่าเป็นโรงแรม มีความหมายเฉพาะและต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งไม่แน่ใจและไม่ชัดเจนว่าจะกำหนดขอบเขตการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมจากกิจการประเภทใด คือ จะต้องเป็นโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้นหรือไม่ ถ้าเป็นค่านิยามเช่นนี้ จะทำให้ฐานภาษีลดลงและเป็นข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ในกรณีนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรเป็นเจ้าภาพร่วมกับกรมการปกครองในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายการโรงแรม ควรกำหนดแนวปฏิบัติเรื่องค่านิยามของ “โรงแรม” ให้ชัดเจน และคำนึงถึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

๗) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการปรับกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาบุคลากรในงานจัดเก็บรายได้ ให้มีทักษะและความรู้ความเข้าใจเรื่องการตีความกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ เพิ่มพูนความรู้พื้นฐานทางภาษี รวมทั้งวิธีการทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับจากพัฒนาระบบข้อมูล

๘) ทบทวนการจัดโครงสร้างการทำงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการบริหารงานคลัง จะต้องมีการทบทวนหน้าที่จัดเก็บรายได้เป็นการเฉพาะ และมีการมอบหมายหน้าที่ให้ชัดเจน ไม่ควรมอบหมายงานอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินงานอีก อาจทำให้งานจัดเก็บรายได้ที่เป็นงานหลักถูกลดประสิทธิภาพการทำงานหลักด้วยงานอื่น ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๓.๑๑ การติดตามประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจต้องใช้มุมมองที่กว้างขึ้นกว่าการพิจารณาประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ การวัดด้วยตัวชี้วัด ผลผลิต หรือผลลัพธ์ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการพิจารณาถึงภาพผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ จังหวัด หรือระดับประเทศมาประกอบด้วย มุมมองนี้เป็นการพิจารณาถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในมุมมองทางสังคมมาประกอบ ซึ่งมี

ลักษณะเป็นผลกระทบภายนอก (Externality) รวมถึงการประเมินถึงมูลค่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น การวัดผลก็ควรมีการพิจารณาถึงผลกระทบทั้งที่อยู่ในรูปตัวเงินและประโยชน์ทางสังคมในลักษณะอื่น ๆ ตัวอย่างของการวัดผล เช่น ผลตอบแทนทางสังคม (Social Return on Investment: SROI) เป็นต้น และอาจต้องปรับทัศนคติและมุมมองของผู้กำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มุมมองว่าจะเกิดการเอื้อประโยชน์ หรือการขาดทุนในการจัดการ เนื่องจากบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทเป็นการลงทุนให้เกิดประโยชน์ทางสังคม และผลประโยชน์เหล่านั้นอาจเกิดขึ้นในอนาคต หรือการดำเนินการบางประการต้องอาศัยความสามารถของเอกชนในการบูรณาการ และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกการดำเนินการของภาครัฐเพียงหน่วยงานเดียว

จากพื้นที่กรณีศึกษาทำให้คณะผู้วิจัยได้ข้อเสนอกับเป็นต้นแบบในการดำเนินงานตามภารกิจใหม่ ๆ โดยแบ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ๔ ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนการสำรวจความคิดเห็นสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ขั้นตอนการวิเคราะห์เลือกทางเลือกของมาตรการ โครงการ หรือนโยบายที่จะดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม และขั้นตอนการประเมินผลและการปรับปรุงโครงการในขั้นต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑) ขั้นตอนการสำรวจความคิดเห็นสร้างการมีส่วนร่วม เป็นขั้นตอนเพื่อสำรวจสภาพปัญหาของพื้นที่ หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสอดคล้องยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระดับประเทศ ภูมิภาค และจังหวัดร่วมกับศักยภาพทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดประเด็นหรือโครงการเพื่อการพัฒนาาร่วมกันโดยอาศัยความร่วมมือของภาคประชาชน ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง

๒) ขั้นตอนการวิเคราะห์ เลือกทางเลือกของมาตรการ โครงการ หรือนโยบายที่จะดำเนินงาน เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนแรกมาแสดงหาข้อมูลเพิ่มเติมและทำการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการ โดยอาจมีขั้นตอนย่อย ๆ ได้แก่

๒.๑) การประเมินความเป็นไปได้ในข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง ว่าการดำเนินการนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามภารกิจหรือไม่ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้มุมมองที่กว้างขึ้นในการจัดทำภารกิจโดยคำนึงถึง (๑) บริบทใหม่ (๒) หน้าที่และอำนาจ และ (๓) การพัฒนารายได้ ตามที่เสนอมาก่อนหน้า ทั้งนี้ โครงการที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ต้องตอบโจทย์ของการพัฒนาหรือการแก้ปัญหาของพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ดังตารางตัวอย่างของภารกิจภายใต้กรอบบริบทใหม่

๒.๒) รูปแบบทางเลือกทางเทคนิคของการดำเนินโครงการ เป็นการกำหนดรูปแบบของโครงการ โดยเป็นการพัฒนาต่อยอดจากโครงการในอดีต โครงการที่เป็นต้นแบบ โครงการที่เคยมีการจัดทำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นโครงการที่ยังไม่เคยมีการทำในประเทศแต่มีตัวอย่างหรือบทเรียนจากต่างประเทศ ในการจัดทำทางเลือกทางเทคนิคอาจใช้กลไกของการมีส่วนร่วมเพื่อการระดมความคิดเห็นเพื่อให้เกิดทางเลือกของโครงการที่มีความหลากหลาย และนำมาเป็นข้อมูลตั้งต้นในการพิจารณาข้อดีข้อด้อย และแนวทางในการพัฒนารูปแบบของโครงการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๒.๓) การประเมินทางเลือกในการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการ เป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดทำโครงการหรือกำหนดภารกิจ โดยพิจารณาแหล่งที่มาของเงินทุนทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากระบบการตั้งงบประมาณรายปี การขอเงินอุดหนุนและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือการจัดการเงินทุนรูปแบบใหม่ ๆ (เช่น การร่วมทุนกับภาคเอกชนและการพัฒนารายได้จากโครงการ) นอกจากนี้ ในการ

จัดหาเงินทุน อาจพิจารณาถึงการใช้เงินทุนในการดำเนินโครงการร่วมกันจากหลายแหล่ง ตัวอย่างเช่น การจัดบริการด้านสุขภาพในรูปแบบสถานรักษายาบาล ที่กระแสเงินจะมาจากการรักษาตามสิทธิบัตรถ้วนหน้า (รับจากโรงพยาบาลคู่สัญญา) การรักษาพยาบาลตามสิทธิราชการ (ผู้รักษาสำรองจ่าย) และการเก็บค่ารักษาพยาบาลจากการให้บริการคลินิกนอกเวลา เป็นต้น ทั้งนี้ การใช้รูปแบบแหล่งที่มาของเงินทุนอย่างผสมผสานทำให้เกิดการบริหารความเสี่ยง ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการต้นทุนได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับประเภทของผู้รับบริการที่อยู่ในพื้นที่

๒.๔) ทางเลือกในการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ (นอกเหนือจากการรจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐในลักษณะเงินอุดหนุน หรือการแก้ไขอัตราภาษีที่มีอยู่เดิม) การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่เป็นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ผ่านภารกิจหรือโครงการที่มีลักษณะการหารายได้ในตัวเอง และทำให้พื้นที่เกิดการพัฒนามีผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อประชาชนในพื้นที่ ตัวอย่างของการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ เช่น การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อแสดงถึงอัตลักษณ์ของพื้นที่ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการท่องเที่ยวและเป็นการส่งเสริมให้เกิดห่วงโซ่อุปทานด้านเศรษฐกิจทั้งในด้านการขายสินค้าและการให้บริการโดยประชาชนในพื้นที่ เกิดตลาดใหม่และการเพิ่มการจ้างงานในพื้นที่ รวมถึงการสร้างวิสาหกิจของท้องถิ่นในการทำภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการในพื้นที่ เช่น การบริหารผู้สูงอายุ โดยทำร่วมกับสถาบันการศึกษา และ/หรือภาคเอกชน เป็นต้น

๒.๕) การวางแผนบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำทางเลือกโครงการที่คัดเลือกมาพิจารณาถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อบูรณาการในการจัดทำโครงการ การจัดสรรทรัพยากรการดำเนินโครงการ รวมถึงกำหนดแนวทางในการของบประมาณหรือการพัฒนารายได้เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในการกำหนดรูปแบบการดำเนินโครงการ อาจนำแนวคิดของการจัดทำภารกิจมาประกอบ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน สหการ และการว่าจ้าง เป็นต้น

๒.๖) ความยั่งยืนของการดำเนินโครงการ เป็นการออกแบบระบบการบริหารจัดการในอนาคตเพื่อให้โครงการหรือภารกิจที่ดำเนินการเกิดความต่อเนื่อง แม้ว่าภารกิจหรือโครงการนั้นอาจไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ รวมถึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของการเป็นเจ้าของของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ ในการออกแบบความยั่งยืนอาจต้องคำนึงถึงมิติด้านงบประมาณ การบริหารจัดการโครงการ การมีส่วนร่วม และการพัฒนาโครงการอย่างต่อเนื่องเป็นองค์ประกอบสำคัญด้วย

๒.๗) การออกแบบกระบวนการกำกับติดตามประเมินผลโครงการ เป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลโครงการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และสามารถวัดผลการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดขั้นตอนและตัวชี้วัดการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม วัดผลได้ และสามารถใช้เป็นเครื่องมือกำกับและติดตามโครงการ ตัววัดผลโครงการอาจอยู่ในรูป ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดในการติดตามประเมินโครงการที่น่าเสนอมาก่อนหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานกำกับควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลโครงการที่คำนึงถึงมิติทางสังคมเข้ามาประกอบ รวมถึงการวัดผลกระทบทางสังคมที่อยู่ในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน และผลกระทบภายนอกจากการดำเนินโครงการ

๓) ขั้นตอนการดำเนินภารกิจหรือกิจกรรมโครงการ เป็นช่วงเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามภารกิจ โดยต้องมีการกำกับติดตามและการบริหารความเสี่ยงของ

โครงการให้เป็นไปตามกำหนดขั้นตอนการดำเนินโครงการ และตามระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงมีการกำกับการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนการใช้งบประมาณ

๔) ขั้นตอนการประเมินผลและการปรับปรุงโครงการในขั้นต่อไป เป็นการจัดทำ การประเมินผลกรณีที่โครงการยุติลงหรือการติดตามประเมินผลโครงการ/ภารกิจ เป็นระยะ ๆ (หากโครงการมีการ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง) เพื่อให้มีข้อมูลย้อนกลับและใช้เพื่อการพัฒนาปรับปรุงโครงการหรือภารกิจ

ตารางตัวอย่างของภารกิจภายใต้กรอบบริบทใหม่

ประเภทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ตัวอย่างภารกิจใหม่ตามบริบทใหม่
องค์กรบริหาร ส่วนตำบล	<p>การส่งเสริมการรักษาดูแลสุขภาพ สุขภาพผู้สูงอายุ</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาและรับรองมาตรฐานการดูแลจากกระทรวงสาธารณสุข และ การจัดการสถานที่ดูแลร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ■ การจัดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลแบบองค์รวม
	<p>การส่งเสริมการเกิดชมรม โรงเรียน กิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ และคนทุกช่วงวัย</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดกิจกรรมด้านผู้สูงอายุ การรับรองชมรม/โรงเรียนผู้สูงอายุ ■ การส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ (กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการพัฒนาชุมชน)
	<p>การส่งเสริมการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณค่า เช่น การกำจัดขยะให้เป็นศูนย์ (Zero Waste)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดกิจกรรมด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานทางเลือก ■ การจัดทำโครงการการกำจัดขยะ ขยะแลกสินค้า
	<p>การส่งเสริมการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทใหม่ ๆ เช่น การตลาดออนไลน์</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาตลาดสินค้าชุมชน ร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ■ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ ในรูปแบบใหม่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่ ■ การจัดทำแผนกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ระดับพื้นที่ ■ การจัดกิจกรรมอัตลักษณ์ในระดับพื้นที่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่
	<p>การส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit)</p>

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ตัวอย่างภารกิจใหม่ตามบริบทใหม่
เทศบาลตำบล	การจัดทำศูนย์พัฒนาคอนทุกช่วงวัย การส่งเสริมการเกิดชมรม โรงเรียน กิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ และคนทุกช่วงวัย <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดกิจกรรมด้านผู้สูงอายุ การรับรองชมรม/โรงเรียนผู้สูงอายุ ■ การส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ (กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการพัฒนาชุมชน)
	การส่งเสริมการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทใหม่ ๆ เช่น การตลาดออนไลน์ <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาตลาดสินค้าชุมชน ร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ■ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ ในรูปแบบใหม่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่ ■ การจัดกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ในระดับพื้นที่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่
	การส่งเสริมการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณค่า <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดกิจกรรมด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานทางเลือก ■ การจัดทำโครงการการกำจัดขยะ ขยะแลกสินค้า
	การสร้างกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ในระดับพื้นที่ <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดทำแผนกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ระดับพื้นที่ ■ การจัดกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ในระดับพื้นที่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่
	การส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) <ul style="list-style-type: none"> ■ การรับรองและขายคาร์บอนเครดิตผ่านโครงการถึงขยะเปียกลดโลกร้อน
เทศบาลเมือง	ศูนย์การแพทย์ ศูนย์การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ป่วยระยะกลาง <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดตั้งสถานรักษาพยาบาลและศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพ และการรับรองมาตรฐานด้านการสาธารณสุข ■ การจัดตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบในช่วงกลางวัน (Day Care)
	โครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาตลาดสินค้าชุมชน ร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ■ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ ในรูปแบบใหม่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ตัวอย่างภารกิจใหม่ตามบริบทใหม่
เทศบาลเมือง (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ในระดับพื้นที่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่
	แผนผังสุขภาพชุมชน และแผนที่ความเสี่ยง <ul style="list-style-type: none"> ■ การสำรวจประชาชนในพื้นที่ด้านการให้บริการสุขภาพ สุขภาพ และความต้องการความช่วยเหลือด้านการสาธารณสุข ■ การจัดทำแผนที่การให้บริการด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ■ การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงของพื้นที่ ในด้านของภัยธรรมชาติ และอื่น ๆ รวมถึงแผนบริหารความเสี่ยง
	การพัฒนาเมืองสู่เมืองอัจฉริยะ (Smart City) <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดทำแผนพัฒนาเมืองสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และการหาทรัพยากรเพื่อการลงทุน
	การส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดกิจกรรมด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานทางเลือก ■ การจัดทำโครงการการกำจัดขยะ ขยะแลกสินค้า ■ การรับรองและขายคาร์บอนเครดิตผ่านโครงการถึงขยะเปียกลดโลกร้อน
เทศบาลนคร	การจัดระบบบริการสุขภาพอย่างครบวงจร <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดตั้งสถานรักษาพยาบาลและศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพ และการรับรองมาตรฐานด้านการสาธารณสุข ■ การจัดตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุแบบในช่วงกลางวัน (Day Care)
	การจัดทำโครงการด้านเศรษฐกิจ BCG และการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาระบบของเสียเพื่อกลับมาหมุนเวียน การลดขยะ รับรองคาร์บอนเครดิต ■ การส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก ■ การรับรองและขายคาร์บอนเครดิตผ่านโครงการถึงขยะเปียกลดโลกร้อน
	การจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว การเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่ การจัดงานอัตลักษณ์ของพื้นที่เพื่อดึงดูดการท่องเที่ยว การสร้างกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ในระดับพื้นที่ <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาตลาดสินค้าชุมชนร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ■ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ ในรูปแบบใหม่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่

ประเภทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ตัวอย่างภารกิจใหม่ตามบริบทใหม่
เทศบาลนคร (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ในระดับพื้นที่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่
	<p>การพัฒนาพื้นที่ โครงสร้างพื้นฐาน ให้เกิดแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าการพัฒนาเมืองสู่เมืองอัจฉริยะ (Smart City)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การต่อเชื่อมการคมนาคม และสร้างพื้นที่อัตลักษณ์ ■ การจัดทำแผนพัฒนาเมืองสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และการหาทรัพยากรเพื่อการลงทุน
	<p>การทำวิสาหกิจเพื่อสังคมเพื่อการบริการในพื้นที่ เช่น การดูแลผู้สูงอายุ</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การหาเครือข่าย เพื่อการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำรายได้กลับมาพัฒนาพื้นที่หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	<p>การจัดระบบบริการสุขภาพอย่างครบวงจร การพัฒนาสถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดตั้งสถานรักษาพยาบาลอย่างครบวงจร และการรับรองมาตรฐานด้านการสาธารณสุข ■ การตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในช่วงกลางวัน (Day Care)
	<p>การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่า การจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว การเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาตลาดสินค้าชุมชน ร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ■ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ ในรูปแบบใหม่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่ ■ การจัดกิจกรรมอัตลักษณ์ (Soft Power) ในระดับพื้นที่ ร่วมกับสภาหอการค้า หน่วยงานด้านการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่
	<p>การทำวิสาหกิจเพื่อสังคมเพื่อการบริการในพื้นที่ เช่น การดูแลผู้สูงอายุ</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ การหาเครือข่าย เพื่อการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำรายได้กลับมาพัฒนาพื้นที่หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
	<p>การพัฒนาพื้นที่ โครงสร้างพื้นฐาน ให้เกิดแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มมูลค่าการพัฒนาเมืองสู่เมืองอัจฉริยะ (Smart City)</p>

ประเภทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ตัวอย่างภารกิจใหม่ตามบริบทใหม่
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การต่อเชื่อมการคมนาคม และสร้างพื้นที่อุตสาหกรรม ■ การจัดทำแผนพัฒนาเมืองสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และการหาทรัพยากรเพื่อการลงทุน
	การกำจัดขยะ โรงงานกำจัดขยะ บำบัดน้ำเสีย <ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดตั้งโรงงานกำจัดขยะ ขยะติดเชื้อ บำบัดน้ำเสีย ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง ■ จัดทำระบบราคา การพัฒนาการลงทุน
	การจัดทำโครงการด้านเศรษฐกิจ BCG และการซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) <ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาระบบของเสียเพื่อกลับมาหมุนเวียน การลดขยะ การซื้อขายคาร์บอนเครดิต (Carbon Credit) ■ การส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก ■ การรับรองและขายคาร์บอนเครดิตผ่านโครงการถึงขยะเปียกลดโลกร้อน
งานที่ต้อง ดำเนินการในทุก ประเภท องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> ■ การพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนารายได้ ■ การพัฒนาศักยภาพและมาตรฐานการดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น มาตรฐานเชิงเทคนิคของการก่อสร้าง การพัฒนาศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ โรงเรียน หรือการจัดทำผังเมือง มาตรฐานด้านการสาธารณสุข การจัดทำสัญญาร่วมงาน เป็นต้น ■ การจัดทำแผนที่รายได้และแผนที่ภาษี ■ การพัฒนาฐานข้อมูลระดับพื้นที่เพื่อใช้ในการวางแผนและการบริหารจัดการที่มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ฐานข้อมูลผู้สูงอายุ ฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบาง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ถึงข้อเสนอแนะการพัฒนาและการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนต่อไป จะเป็นข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเกี่ยวกับการพัฒนารายได้และแนวทางการลดข้อจำกัดในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งได้ดังต่อไปนี้

๖.๔ ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

๖.๔.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ควรขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมและครบถ้วน โดยการลงพื้นที่สำรวจ ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีการลงพื้นที่สำรวจโรงแรมในพื้นที่

- ควรศึกษารายละเอียดที่เกี่ยวข้อง อาทิ การบริหารโรงพยาบาลทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการภายใต้กฎหมายที่มีอยู่และการบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ การแก้ไขและการ

บริหารสัญญา โดยอาจเชิญผู้เชี่ยวชาญหรือจัดจ้างที่ปรึกษามาดำเนินการศึกษาในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ นอกจากนี้ ควรแก้ไขปัญหาระเบียบและข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาต่อการทำงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ รวมไปถึงกฎระเบียบข้อบังคับการเบิกจ่ายของกระทรวงมหาดไทย

- ควรมีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อลดการทำเอกสารของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ความชำนาญของภาคเอกชนมาสนับสนุนการทำงานในระดับพื้นที่

๖.๔.๒ เทศบาล

- ร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในการสำรวจพื้นที่ เพื่อการจัดทำฐานข้อมูลด้านต่าง ๆ ตามสมควรและให้เป็นไปตามที่กฎหมายอนุญาตให้การสนับสนุนดังกล่าวได้

- ควรมีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อลดการทำเอกสารของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ความชำนาญของภาคเอกชนมาสนับสนุนการทำงานในระดับพื้นที่

๖.๔.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล

- ร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในการสำรวจพื้นที่ เพื่อการจัดทำฐานข้อมูลด้านต่าง ๆ ตามสมควรและให้เป็นไปตามที่กฎหมายอนุญาตให้การสนับสนุนดังกล่าวได้

- ควรมีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อลดการทำเอกสารของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ความชำนาญของภาคเอกชนมาสนับสนุนการทำงานในระดับพื้นที่

๖.๕ ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๖.๕.๑ ผ่อนคลายข้อกำหนดและอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการใหม่ ๆ ได้เองตามความเหมาะสม โดยอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติและนำเสนอเพื่อพิจารณาอนุมัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๖.๕.๒ จัดหาแหล่งรายได้ใหม่ให้มากขึ้น โดยปรับกฎระเบียบที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ใหม่ ๆ เช่น การเปิดโอกาสและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้จากการลงทุนเชิงพาณิชย์หรือวิสาหกิจเพื่อสังคมได้ รวมถึงกลุ่มรายได้ประเภทใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอิงอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือการท่องเที่ยว ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสดูแลที่ต้องรับผิดชอบภารกิจเหล่านี้มากขึ้น ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้จึงทำให้มีเหตุผลและความเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นฐานรายได้ประเภทใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดขึ้นในระยะต่อไป

๖.๕.๓ ปัญหาและอุปสรรคของการสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะในพื้นที่ คือ ระเบียบหนังสือสั่งการในการให้อำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในบางโครงการที่คิดนอกกรอบ ดังนั้นต้องพยายามหาวิธีการในการดำเนินงานที่ไม่ผิดระเบียบแต่สามารถดำเนินการได้ เช่น ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างต้องทำการวิเคราะห์ในการดำเนินการอย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้ผิดระเบียบและดำเนินการด้วยความถูกต้อง

๖.๕.๔ ควรปรับแก้กฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ได้สะดวกยิ่งขึ้น และควรปรับแก้กฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์การมหาชน บริษัทพัฒนาเมืองได้

๖.๖ ปัจจัยและเงื่อนไขของความสำเร็จ

๖.๖.๑ การวินิจฉัยปัญหาที่ต้องและการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน คือ การแก้ไข ปัญหาที่ตรงจุด เน้นการจัดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ในด้านการกำหนดประเด็นปัญหาและวิธีการ แก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างบูรณาการจากกลุ่มต่าง ๆ

๖.๖.๒ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การริเริ่มโครงการจาก พื้นฐานของความต้องการ (Pain Point) ในระดับพื้นที่

๖.๖.๓ การพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างบูรณาการ เพื่อใช้ในการ วางแผนและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ

๖.๖.๔ มีกระบวนการดำเนินงานและการนำโครงการไปปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม คือ การมีกระบวนการและขั้นตอนในการทำงานที่ชัดเจน มีการกำหนดเป้าหมายในการทำงาน หรือการสร้าง อัตลักษณ์ของพื้นที่ ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และมีการกำหนดกลยุทธ์การนำไปปฏิบัติ ตลอดจน การประเมินผลนวัตกรรมอย่างเป็นระบบ มีการสร้างความเข้าใจ มุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมให้แต่ละชุมชน สนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม

๖.๖.๕ การปรับระบบปฏิทินแผนและงบประมาณให้มีความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน ในส่วนกลาง ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการกันในการขอโครงการ การอนุมัติโครงการ และการตั้งงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน ท้นต่อสถานการณ์และความต้องการ ในระดับพื้นที่ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับพื้นที่

๖.๖.๖ การสร้างความต่อเนื่องเชิงนโยบายและการสร้างบทบาทให้องค์กรกำกับดูแลและ องค์กรสนับสนุนด้านนโยบาย เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแนวทางหนึ่งในการ พัฒนาศักยภาพให้กับแต่ละพื้นที่ แนวทางสำคัญ คือ การปรับปรุงบทบาทของสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระดับภาค (พื้นที่) เพื่อให้สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ ระบุโครงการสำคัญและ เชื่อมโยงแผนทุกระดับไปสู่การดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการร้อยเรียงโครงการ ที่จะตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ชาติได้จากในพื้นที่

๖.๖.๗ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจในบริบทใหม่ กล่าวคือ ด้วยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจเกิดขึ้นใหม่ในอนาคต จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างบุคลากรที่มี องค์ความรู้เฉพาะตำแหน่งสำหรับดำเนินการกิจที่ได้รับการถ่ายโอน รวมไปถึงองค์ความรู้ที่จะสามารถ ปรับใช้ได้กับโลกสมัยใหม่ ได้แก่ การคิดเชิงวิเคราะห์ และการสร้างนวัตกรรม (Analytical Thinking and Innovation) การเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม และมีกลยุทธ์การเรียนรู้ (Active Learning and Learning Strategies) ความสามารถในการแก้ปัญหาซับซ้อน (Complex Problem-Solving) การคิดและวิเคราะห์ในเชิง วิพากษ์ (Critical Thinking and Analysis) และความสามารถในการใช้ ควบคุม และดูแลเทคโนโลยี (Technology Use, Monitoring and Control) อันจะนำไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาภารกิจที่ได้รับ ถ่ายโอนได้ในอนาคต

Executive Summary

Hiring Consultants as Expense for a Study on the Performance of Local Administrative Organizations in Providing Public Services and Determining Revenue Sources for the Locality in the New Context

Hiring Consultants as Expense for a Study on the Performance of Local Administrative Organizations in Providing Public Services and Determining Revenue Sources for the Locality in the New Context is a collaborative research project between the Office of the National Economic and Social Development Council and the Thammasat University Research and Consultancy Institute with 4 objectives: (1) to study on the performance of local administrative organizations, which include Provincial Administrative Organization, City Municipality, Town Municipality, Subdistrict Municipality, Subdistrict Administrative Organization, to operate and provide public services with comprehensive management within the administrative areas in order to bring about higher management efficiency, (2) to study on approaches to enhance public service provision and developing revenue-earning methods of local administrative organizations that in accordance with the mission and the capacity to provide public services of each type of local administrative organizations, (3) to study, collect and analyze approaches to coordinate and integrate plans of different levels namely, plans issued by government agencies, provincial development plans and plans issued by local administrative organizations to push forward Area-Based Development and (4) to propose policy recommendations for the development of the capacity of local administrative organizations, with the following three objectives: (1) a report on the study on the performance of local administrative organizations in providing public services and developing revenue-earning methods for the locals in the new context, (2) guidelines on improving and strengthening the performance of local administrative organizations to provide public services, which are the tools helping the organizations to choose and implement effective public services and income generation strategies, tailored to their type and size, and integrated across agencies for impactful regional development, and (3) policy recommendations for performance development of local administrative organizations to provide public services and earning higher revenue for local administrative organizations in the new context.

Scope of Study

1. Research and complete literature review on the performance of local administrative organizations in providing public services, spatial development plans and integration among agencies to advance development at the local level, transferal of missions to local administrative organizations, environment and new context affecting the operation of local administrative organizations and approaches to improve revenue and innovation to generate revenue for each type of local administrative organizations with a focus on Thai case studies.

2. Survey and identify and select case study areas. These areas are under the authority of local government organizations that have experience in managing and providing public services that are in line with the problems and needs of the people and the development of the area. They also have ability to generate their own income and, consequently, support them in carrying out their duties effectively.

3. Study and analyze on the performance of local administrative organizations in providing public services in the new context which covers:

3.1) Study and analyze approaches to coordinate and integrate plans of different levels namely, plans issued by government agencies, provincial development plans and plans issued by local administrative organizations to push forward Area-Based Development,

3.2) Study and analyze the plan to decentralize the power to local administrative organizations and the action plan on the process of decentralization, the mission of each type of the local administrative organizations, the results of the decentralization in the past and the current progress of mission transferal including the current results, problems, and obstacles of the operation,

3.3) Study and analyze the new context affecting the operation of local administrative organizations. The study of the new context must comprehensively cover all dimensions, e.g., the changing environment of economy and society, the trending needs of the new kinds of public services reflecting from the needs of the citizens within the areas, and,

3.4) Study and analyze the capacity and the performance of local administrative organizations in providing public services at the present day and also approaches to strengthen the performance and create sustainability within the operation of local administrative organizations when providing public services making it resilient with the new context and changing environment.

4. Study and analyze approaches to determine revenue sources for local administrative organizations in the new context by studying from approaches to improve revenue of local

administrative organizations including fieldwork, surveying, lessons learned from local administrative organizations that provide the new kinds of public services or earning revenue from new sources different from other local administrative organizations. In doing so, it is expected to propose recommendations on ways to improve revenue or determine new sources of revenue for each type of the local administrative organizations. Such recommendations should be appropriate, feasible and in accordance with the new context and environment of the areas.

5. Propose policy recommendations on performance development for local administrative organizations in providing public services and determining new revenue sources for the local areas in the new context.

6. Conduct other supporting activities which are field visits in the case study areas, surveying in the case study area, field visits in the case study area to conclude the lessons learned, holding meetings and seminars, e.g., kick off meetings, focus group meetings to collect observations on development approaches, obstacles, and the requirements in development as well as recommendations from development parties concerned with the results of the research and holding a seminar for observation hearing in order to draft a final research report.

In this regard, literature review covers two study points: (1) the current state of decentralization of power to local administrative organizations and (2) the new context of the local administrative organizations. It is to be summarized as follows :

1. The Current State of Decentralization of Power to Local Administrative Organizations

1.1 The performance of local administrative organizations in providing public services in the current context can be explained starting from the fact that local administrative organizations are the main agencies to provide public services and public activities for the citizens within the areas as well as bringing about innovations in management and providing public services beneficial to the citizens within the areas. Previously, the King Prajadhipok's Institute had done a survey on performance of 33 local administrative organizations that won the King Prajadhipok's Institute Award in 2019 and it was found that there were still weak points in some areas of their performance, thus, the recommendations were proposed to advance their performance which would, consequently, result in their improved management, public service provision and creation of innovation by local administrative organizations. Those recommendations include: (1) strengthening personnel capacity that leads to creation of local innovations, (2) managing organizations with intention to execute outcomes, (3) making preparation for organizational improvement and development for future growth, (4) enhancing organizational culture of "organization of innovation" and (5) reinforcing leadership in aspects which are, firstly, the ability to establish forum and collaboration allowing all people to exchange and share to realize new knowledge, secondly, the ability to communicate, and, thirdly, the ability to manage power to drive all sectors to work collaboratively.

1.2 Transfers of mission to local administrative organizations that are currently ongoing as prescribed by the law are, namely, transferal under the Action Plan for Determining the Steps for Decentralization to Local Administrative Organizations (Volume 1) B.E. 2545 (2002), the Action Plan for Determining the Steps for Decentralization to Local Administrative Organizations (Volume 2) and the draft of the Action Plan for Determining the Steps for Decentralization to Local Administrative Organizations (Volume 3) B.E. 2562 – 2565 (2019 – 2022).

1.3 Legal considerations concerning decentralization to local administrative organizations can be broken down into two parts: (1) the laws related to transferal of mission following the Plan for Decentralization to Local Administrative Organizations B.E. 2543 (2000) and (2) the laws related to yielding of power to local administrative organizations to proceed according to the law. It is noted that there are still issues concerning the authority and duties of local administrative organizations, namely: (1) the issue concerning the provision of the Constitution on the authority of local administrative organizations, (2) the issue concerning the laws establishing local administrative organizations which do not prescribe the organizations authority

and duties, and (3) the issue concerning the legal status of the law stipulating the plan and process of decentralization to local administrative organizations, for example, the issue on the absence of enactment of rules relating to the authority and duties of local administrative organizations, which are mandated by the law to enact, the issue on interpretation of the authority and duties of local administrative organizations and related agencies.

1.4 Approaches to improve the revenue and create revenue-earning innovation of each type of local administrative organizations concerns with the principles to allocate revenue to local administrative organizations, revenue sources, and calculating the proportion of local revenue to government revenue. Innovation on development of local revenue collection must be based on establishing collaboration among local administrative organizations, applying technology to facilitate tax payment and fee, and taking behavioral science measures to urge tax payment and measures strengthening participation of the people.

1.5 Other revenue sources of local administrative organizations are from: (1) loaning from the Fund for Activity Promotion for Provincial Administrative Organization, the Fund for Activity Promotion for Municipality, Fund for Activity Promotion for Other Local Administrative Organizations, or the Pension Fund for Local Government Officers, and (2) loaning from other sources in accordance with the State Fiscal and Financial Disciplines Act B.E. 2561 (2018), Order of the Public Debt Management Policy and Monitoring Committee on Loaning Criteria for Local Administrative Organizations B.E. 2561 (2018). Also, loaning from other sources in accordance with Order of the Public Debt Management Policy and Monitoring Committee on Loaning Criteria for Local Administrative Organizations and the Issuance of Local Bonds.

2. The New Context of Local Administrative Organizations

The enactment of the Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022) has necessitated the development of spatial development plans and the integration of various agencies to drive Area-Based Development under the Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022). The plan provides a comprehensive administrative framework that covers everything from the initial planning stage to plan and budget management, to oversight and monitoring and evaluation. All central and regional government agencies, provinces, groups of provinces, and local administrative organizations must implement the plan. The aim is to ensure that the plans of different agencies at different levels are linked in terms of their goals and implementation. The plans and budgets of local agencies must also be coordinated and integrated to achieve appropriate integrated spatial development. This will also

ensure that the performance of tasks under the responsibility of each agency and the management of the budget are of maximum benefit to the country and can effectively respond to the needs of the people in the area.

Finally, it is necessary to consider the new environment and context that affect the operations of local administrative organizations. These include: the increasing and complex demands of the people in the area, the rapid expansion of urbanization, digital or technology disruption, pandemic disruption, and new generation disruption. To respond to these challenges, it is necessary to consider the following issues: the future population structure, especially the aging of Thai society, the economic structure has changed because of the COVID-19 pandemic, the changing social structure due to the migration of labor out of the area led to the problem of broken families or skipped-generation families (Sipped Family), problems of poverty and inequality, provision of healthcare and public health services, infrastructure that creates added value, driving the Sustainable Development Goals (SDGs) that are the development goals that countries around the world, including Thailand, have signed, and committed to, and the BCG Economy Model² aims for quality and sustainable economic growth.

3. Studying and Analyzing the Performance of Local Administrative Organizations in Providing Public Services in the New Context

The study analyzes data obtained from a literature review and in-depth interviews to develop guidelines and policy recommendations for developing the capacity of local administrative organizations to provide public services in the new context. The details are as follows :

3.1 Study and analyze the guidelines for coordination and integration of plans at various levels. The Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022) has been promulgated, which provides regulations and sets a framework for related operations, covering planning, plan management, supervision, and monitoring and evaluation in detail. It is aimed that the plans of ministries/departments and other government agencies operating in the area, the plans of provincial clusters and provinces, and the plans of local administrative organizations

² The BCG model consists of three main economies: B Bio Economy, which focuses on the efficient use of biological resources, linked to C Circular Economy, which emphasizes the reuse of materials as much as possible. Both economies are under the G Green Economy, which aims to solve pollution problems to reduce the impact on the world in a sustainable way.

will be linked together. There is also coordination and integration of work to solve the problem of duplication of work, as well as to make the use of budget and resources worthwhile. And there is a division of work according to responsibilities to push for results in accordance with the development indicator goals of the area and the indicator goals of the country.

Key principle of plan development is interconnection and integration among organizations when developing the plan. Authority and duties should be in consideration as well as the potential, opportunities and the needs of the people. The essence of the plan includes determination of target indicators of the plan and strategies/development issues as well as of indicators and guidelines. The plan must be consistent with the three levels of the plans. The projects that will be implemented in accordance with the development guidelines must also be coordinated and integrated between the three levels of the plans. The aim is to jointly push for the achievement of the same goals as set out in levels 1 and 2 of the plans. At the same time, the plans must also be able to meet the goals of the region, provincial clusters, and provinces.

3.2 Study and analyze transferal under the Plan for Decentralization to Local Administrative Organizations B.E. 2543 (2000) and the Action Plans for Determining the Steps for Decentralization to Local Administrative Organizations. In the past, there have been announcements of the Action Plan for Determining the Steps for Decentralization to Local Administrative Organizations (Volume 1) B.E. 2545 (2002) and the Action Plan for Determining the Steps for Decentralization to Local Administrative Organizations (Volume 2) on the Transferal of Missions. These plans specify the details of the functions transferred from the central and regional levels to each type of local administrative organizations. They also specify the scope of authority, procedures, timeframe, and types of functions transferred. The plans also specify the criteria and methods for allocating a sufficient proportion of taxes and fees to local administrative organizations to enable them to carry out their duties and powers. They also propose amendments to or the enactment of necessary laws to support the implementation of the decentralization plans. In addition, the plans also address the issue of the personnel administration system of local administrative organizations in order to enable them to carry out their transferred missions effectively.

3.3 Study and analyze new contexts affecting the operations of local administrative organizations. There are many environmental and contextual factors affecting the operations of local administrative organizations. The first factor is the new challenging environment, which refers to the increasingly complex demands of the local population. The second factor is the rapid expansion of urbanization, which involves the movement of people and the expansion of

economy to accommodate the people and has an impact on the environment and public health. This requires that various public services should be sufficiently provided. The third factor is disruption, which can be divided into three sub-factors: (1) digital or technology disruption, (2) pandemic disruption, and (3) new generation disruption. This research focuses on pandemic disruption. It examines the role of local administrative organizations in providing public services before and after the outbreak of the COVID-19 coronavirus disease in four key missions: (1) infectious waste management, (2) occupational promotion and development, (3) local education management, (4) disaster prevention and mitigation.

3.4 Study and analyze the capacity and performance of local administrative organizations in providing key public services in the present. This study will focus on the following issues :

1) Issues and problems of local administrative organizations in terms of revenue for each group. Overall, it is quite difficult for local administrative organizations to be self-sufficient, as the proportion of self-collected revenue has decreased. Therefore, local administrative organizations need to find new sources of revenue or revenue from transferred missions in order to operate independently.

2) Considerations for solutions of each revenue group as follows :

2.1) Increasing new revenue streams that local administrative organizations can collect themselves by collecting from maintenance fee for Provincial Administrative Organization from hotel guests, maintenance tax for Provincial Administrative Organization from filling stations, maintenance tax for Provincial Administrative Organization from tobacco shops, swiftlet nest tax on buildings or houses.

2.2) Increasing new revenue streams in the form of adjusting the allocation and distribution of revenue to local administrative organizations by collecting from excise tax (collected and distributed revenue), especially taxes collected from golf courses or massage parlors, allocation of motor vehicle tax and fees to local administrative organizations, petroleum royalties, timber royalties, land title registration fees, personal income tax and corporate income tax, and specific business tax to be increased to 30%.

3.5 Study and analyze the role and mission of local administrative organizations in providing public services. The principle is that local administrative organizations must be able to provide public services widely and have the freedom to choose the type and form based on the principle of general local competence and follow the principles of good local public service provision. The considerations on performance of local administrative organizations in managing public services in accordance with their powers and duties to achieve efficiency and

effectiveness can be studied from two points of view: (1) how local administrative organizations can provide public services appropriately, based on the principle of general local competence, and (2) how local administrative organizations can provide good public services. This may lead to the consideration of whether other potential actors can participate in the provision of public services, and in what form, for example, outsourcing, Public-Private Partnership (PPP), cooperatives, local public enterprises and social enterprises, etc.

3.6 Study and analyze approaches to generate income for local administrative organizations in the new context. This study will examine approaches to developing income for local administrative organizations, considering the following two issues:

- 1) Revenue and tax allocation which cover consideration on value-added tax, excise tax, motor vehicle tax, and registration fees for rights and legal transactions, and,
- 2) Tax allocation inequality as there are differences between areas that are economic zones and can collect more taxes than other areas or peripheral areas. The appropriate approach in this regard is the consolidation of local administrative organizations.

4. Data Collection and Selection of Case Study Areas

4.1 Criteria for Considering Areas - the research team has proposed areas for study under the framework of spatial criteria and criteria for the operation of local administrative organizations. The guidelines are as follows:

Spatial Criteria: Provincial Administrative Organization, City Municipality, Town Municipality, Subdistrict Municipality, and Subdistrict Administrative Organization,

Operational Criteria: the area must have new forms of public services provided by local administrative organizations, such as areas or clusters of local administrative organizations that operate in the following ways:

- 1) Creation of public services in collaboration with other agencies,
- 2) Collaboration in the area to provide public utilities or services (for example, in case of Khon Kaen. There are establishments of utilities, cooperatives, limited companies, such as Khon Kaen City Development (KKTT) Company Limited),
- 3) Creation of services that are operated by a single agency, but with collaboration and reliance on the vision and ability of the management to mobilize resources (e.g., Yala City Municipality (mobilizing cooperation for services during emergency situations), Roi Et Province (tourist attraction development), and,

4) Large local administrative organizations working with the private sector, e.g., the management of Phuket Provincial Administrative Organization Hospital.

4.2 Approaches for concluding lessons learned are through in-depth interviews, stakeholder focus group discussions, storytelling, documenting and summarizing operations, and learning from presentations and seminars.

4.3 Data collection guidelines and questions for brainstorming and learning sessions. Data collection requires in-depth interviews with stakeholders through brainstorming sessions. The consultants have grouped the participants according to their roles and responsibilities, and each group has its own objectives and questions. The operation will include details of the local administrative organization, its mission, and related details. The next step is to coordinate with the four target groups: (1) executives and policymakers, (2) local administrative organization mission implementers and revenue generators, (3) network partners and implementing agencies, (4) service recipient representatives and citizens. There will be two brainstorming and learning sessions per area to exchange knowledge and experiment with the model for development and feedback. In addition, if there are any additional learning points during the process, in-depth individual interviews will be conducted.

The research team ultimately selected the following study areas : Phuket Provincial Administrative Organization (Case Study 1) and Yala City Municipality (Case study 2) including additional case studies including Bueng Yitho Municipality Pathum Thani Province (Case study 3) and a total of 7 times brainstorming meetings were held, including Phuket Provincial Administrative Organization (2 times), Yala City Municipality (2 times), Pathum Thani Provincial Administrative Organization (2 times), and Bueng Yitho Municipality (1 time). Including interviews with Bangkok executives. which uses an interview format for the Deputy Governor of Bangkok Metropolitan Administration.

5. Fieldwork and Brainstorming Sessions

Data was collected through two field visits to each case study which were Phuket Provincial Administrative Organization (Case Study 1) and Yala City Municipality (Case Study 2). An additional case study was conducted at Pathum Thani Provincial Administrative Organization (Case Study 3). A total of seven brainstorming sessions were held: Phuket Provincial Administrative Organization (2 sessions), Yala City Municipality (2 sessions), Pathum Thani Provincial Administrative Organization (2 sessions), and Bung Yi Tho Town Municipality (1 session). In addition, an interview was conducted with the executives of Bangkok Metropolitan

Administration in the form of an interview with the Deputy Governor of Bangkok. The first three case studies had the following components: (1) background information, (2) results of the first field visit and brainstorming session, (3) preliminary findings, (4) results of the second field visit and (5) concluding lessons learned for the case study of Bangkok Metropolitan Administration as a summary of the findings. The main findings are summarized as follows:

5.1 Phuket Provincial Administrative Organization

Key Mission

Administration of Phuket Provincial Administrative Organization Hospital.

Approaches/Implementation Model

The hospital is operated by outsourcing the entire management and operation of the hospital to a private company. Phuket Provincial Administrative Organization supervises the operation to ensure compliance with the contract. The terms and conditions of the contract (Term of Reference - TOR) are prepared in accordance with the Regulations of the Ministry of Finance on Procurement and Management of Government Supplies B.E. 2560 (2017). The TOR is discussed with the Office of the Attorney General, the Council of State, and the Department of Local Administration Promotion. The procurement pricing is determined by comparing it with the median price obtained from a study by the National Statistical Office. An E-Auction is conducted, and a contract is signed with Thonburi Hospital to manage and operate the hospital for a period of 5 years. The contract is a single contract, meaning that the private company is responsible for all management and operations, including human resources, knowledge transfer, medical treatment, housekeeping, security, food for patients, laundry, and other services directly related to patients. Phuket Provincial Administrative Organization is responsible for the procurement of drugs, medical supplies, and medical equipment.

Results of the Operation

An evaluation of economic benefits is expected since the hospital is a social enterprise operating not for profit or any Social Return on Investment. Therefore, the evaluation of economic benefits may need to consider the improved quality of life and health of the people in the area, as well as the availability of a variety of healthcare options in the area.

Problems and Obstacles in the Operation

Problems in drafting the terms and conditions of employment (Term of Reference - TOR) or the procurement contract, which require the cooperation and understanding of all parties involved, especially the Office of the Auditor General, related central agencies, legal agencies, medical standards agencies, and the private sector with expertise. Lack of knowledge and experience in hospital administration among the staff of the Provincial Administrative Organization, especially in the healthcare service system, including the Regulations of the Ministry of Interior on the Use of Hospital and Public Health Service Subsidy of Local Administrative Organizations B.E. 2560 (2017) and the Regulations of the Ministry of Finance on procurement and management of government supplies B.E. 2560 (2017) which have caused inflexibility, especially in the procurement of drugs and medical supplies.

Recommendations

The outsourcing model is currently the most appropriate model and has been somewhat successful. Improving the procurement contract is a critical factor for future operations to ensure that the hospital operates efficiently and utilizes existing assets effectively.

5.2 Yala City Municipality

Key Mission

Innovation in public administration and service delivery in the area.

Approaches/Implementation Model

The innovation promotion has been designed to creatively shape the city's identity, address problems, revitalize Yala as a strong city, and develop Yala to be competitive in the context of changing world futures. Examples include city branding projects, holding public and children's councils, organizing youth camps to instill love for their hometown, and creating innovations that lead to economic growth using the concept of creative economy and local capital.

Results of the Operation

Developing Yala City Municipality into a "City of Coexistence" (Harmonize City) revitalizing the city through the 3R strategy: Restructuring, Repositioning, and Reimaging. This is done in conjunction with the local capital of Yala City, which consists of cleanliness capital, orderliness capital, environmental capital, and cultural capital. These are used to create Yala City as a

memorable city and to be perceived in a positive image through three levels of communication: 1) within the organization, 2) within the area, and 3) mass communication for public awareness. This is done to transform costs into goods and services, attract tourists, and generate income for Yala City.

Problems and Obstacles in the Operation

The problems and obstacles of creating public service innovation in the area are regulations and orders that give power to local administrative organizations. There are still limitations. For some projects that think outside the box, there is a need to find ways to implement them that are not against the regulations but can be operated. For example, procurement regulations require careful analysis of the operation to avoid violating the regulations and to operate correctly.

Recommendations

There must be a major reform of the law to keep pace with the changing world. Improve the selection system and salary system that takes into account the competence of the personnel, which will lead to lifelong learning. Every city should have a real-time data center and data analysts to work hand in hand.

5.3 Pathum Thani Provincial Administrative Organization

Key Mission

Implementing the monorail project and developing the area to generate income.

Approaches/Implementation Model

The monorail project is a priority for the province and is included in the provincial development plan. The province has also coordinated and integrated with agencies and signed a memorandum of understanding for the development of the project.

Results of the Operation

The management team's commitment to developing the area has led to efforts to design public services that are appropriate for the area and to address legal and administrative bottlenecks.

Problems and Obstacles in the Operation

Overlapping areas of responsibility between government agencies. Local administrative organizations cannot implement projects/activities within their jurisdiction without the permission of the owner of the area, even if the projects/activities are needed and beneficial to the people in the area. Responsibilities to local administrative organizations to carry out on behalf of ministries and departments have been transferred but without budget allocation. The delegation of authority to local administrative organizations is not clear. Coordination between government agencies, districts, and provinces is slow.

Recommendations

Local administrative organizations should be able to carry out investment projects in cooperation with the private sector in large-scale construction projects. For some tasks that belong to small local administrative organizations, such as waste management tasks of Subdistrict Administrative Organizations, the Organizations still lack the capacity to carry them out effectively. They should be forwarded or cooperated with the Provincial Administrative Organization to assist in the implementation.

5.4 Bung Yi Tho Town Municipality

Key Mission

Providing comprehensive public services for the elderly.

Approaches and Implementation Model

Establishment of Bung Yi Tho Medical and Rehabilitation Center and Center for Development of Quality of Life for the Elderly in the area.

Results of the Operation

The success stems from the participation of the local people from the beginning of the policy making process, the public consciousness of the people of Bung Yi Tho Town Municipality, and the use of collaborative networks such as the Japan International Cooperation Agency (JICA) and the Faculty of Social Administration, Thammasat University.

Problems and Obstacles in the Operation

The opinions of the inspection agencies on the operations of local administrative organizations, such as the procurement of medical equipment, make it difficult for the municipality to procure modern and necessary medical supplies for the service.

Recommendations

The most important mechanism for caring for the elderly is the participation of the people and the volunteer spirit of the people in the Municipality. This comes from teamwork from the municipal executives, doctors, nurses, physiotherapists, caregivers, and village health volunteers who have a public consciousness and see the importance of the problem of the elderly population, which will affect the economy and society of the country in the future.

5.5 Bangkok Metropolitan Administration

Key Mission

Missions under the 9 Areas, 9 Good Things Strategy.

Problems and Obstacles in the Operation

The Bangkok Metropolitan Administration Act B.E. 2528 (1985) and related laws/regulations are outdated, consequently, making it impossible to carry out missions, design new public services, and not transfer tasks in the area to Bangkok Metropolitan Administration to carry out. And the inability to seek and collect new income, such as maintenance fees from hotel guests and excise taxes from tobacco shops. The fuel tax, which has the highest collection value, is not yet equal to other local administrative organizations. Or the issuance of regulations exempting land and building taxes for buildings of Dhanarak Asset Development Company Limited in the project “Government Complex commemorating His Majesty the King’s 80th Birthday Anniversary, 5th December B.E. 2550”, resulted in the inability to collect revenue.

Recommendations

The Bangkok Metropolitan Administration Act B.E. 2528 (1985) and laws/regulations related to the public service of Bangkok Metropolitan Administration should be amended as well as transferal of tasks, experts, and budget to Bangkok Metropolitan Administration.

6. Study Results and Analysis of Income Generation Guidelines for Local Administrative Organizations in the New Context

This is a presentation of the study results, focusing on guidelines for increasing the authority and duties of local administrative organizations, and guidelines for income generation by local administrative organizations. The details are as follows:

6.1 Guidelines for Increasing Authority and Duties Emphasis will be placed on amending the Constitution to give local administrative organizations general competence to provide public services related to the interests of local people, enacting a central law to define the duties and powers of local administrative organizations clearly, specifying the conditions for the provision of local public services that must not overlap with the central or regional government, drafting a local administrative organization code and enabling local administrative organizations to cooperate more in the provision of public services.

6.2 Guidelines for Income Generation These are divided into internal and external factors as follows :

Internal factors of Local Administrative Organizations are:

- 1) Review the self-collected income of local administrative organizations in terms of tax rates, tax bases, and types of taxes, as well as non-tax revenue, and,
- 2) Improve the efficiency of revenue collection administration for various types of local administrative organizations to ensure sustainability.

External Factors of Local Administrative Organizations are:

- 1) Relax the requirements and allow local administrative organizations to set their own tax rates and fees or new service charges as appropriate,
- 2) Amend the laws related to local tax collection,
- 3) Adjust regulations to allow local administrative organizations to collect new revenue,
- 4) Build public participation in local administrative organization revenue collection, and,
- 5) Incentivize local administrative organizations to improve revenue collection efficiency.

6.3 Policy Recommendations for Developing the Performance of Local Administrative Organizations in Providing Public Services and Determining Income Sources for Locality in the New Context

Overall Recommendations

6.3.1 In the management of local administrative organizations in the new context, regulatory agencies and local administrative organizations should use a broader perspective in carrying out their missions, taking into account (1) the new context, (2) duties and powers, and (3) revenue development. The first point of the new context is freedom, which consists of (1) freedom to set the direction of problem solving, (2) freedom to find solutions that do not have to be the same, and (3) freedom to manage resources. Changing these mindsets is a key factor in enabling local administrative organizations to break free from the traditional way of working, which is based on legal principles that require local administrative organizations to carry out their missions in accordance with the transfer and decentralization of power, as well as managing resources under the constraints of the traditional budget system. Under the new context, management will be linked to the needs of the local people and the response to new emerging issues, including risk management at the local level. However, there must still be a framework for the relationship between the central government, the regions, and the localities. This relationship has two aspects: (1) regulatory oversight, which seeks to establish the principle of regulating only as much as necessary to protect the people's interest. This means that regional officials, governors, and district chiefs can still exercise oversight. And (2) the linkage as working units together. This has been a challenge since 2000. The amount of oversight depends on the level of capacity or performance.

6.3.2 Spatial development with a greater emphasis on unity of work in the area in accordance with the strategy following the Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022) as a new tool. When considering the new landscape of local administrative organization capacity, there will be two approaches: (1) capacity for local administrative organizations to continue to perform their duties and (2) capacity for local administrative organizations to be part of the strategic area driving mechanism in the area that cooperates with other sectors more, in order to create a connection for working collaboratively.

6.3.3 The future direction of local administrative organizations lies in performing new duties and 4 existing duties:

1) Review of laws related to existing powers and duties. There are many laws and a large number of powers and duties of local administrative organizations that overlap with those of other agencies. While the emergence of new innovations falls under other laws,

2) Roles in the new context that should be strengthened. Local administrative organizations should be able to implement and own innovations in spatial management, including: (1) providing public services in the new context, (2) procuring and using resources efficiently and effectively to lead to a better quality of life for local people, (3) acting as a driver of local economic development (Micro – Urban Economic Development), and (4) performing duties for the future. The new context in which local administrative organizations should operate now is to create wealth. Creating wealth is not about developing income, but about developing the local economy to improve. In doing so, local administrative organizations should be given a sandbox to experiment with different measures or policies that may require some exemptions from the law in order to develop innovations,

3) New roles based on the concept of social business. In addition to the existing commercial and social enterprises (Local Public Enterprise and Social Enterprise), it is time to introduce the concept of social business. Social business is about creating social benefits that are intangible assets. In economics, this is called a positive externality. This will enable local administrative organizations to address existing problems by raising funds to operate. This means that there will be a need for many new models, similar to the term “municipal business”, which is interpreted as more than just a pawnshop. Examples of models of commercial and social enterprises (Local Public Enterprise and Social Enterprise) that will promote local administrative organizations to actually operate in accordance with the Public Organization Act B.E. 2542 (1999) or the form of development companies or cooperatives, and,

4) Roles in revenue generation and development of new revenue sources. Key issues include: (1) adjusting the revenue share and allocation ratio without increasing the burden on the people. Allocating a larger share of value-added tax to local governments and basing it on the area where the revenue is generated, (2) considering economic returns alongside financial returns. Because some missions or activities have a greater impact on the economy than they do on financial results. For example, having a day care center for the elderly allows family members to go to work and earn an income, and the elderly are cared for, safe, and have a better quality of life. These returns cannot be valued solely in terms of financial returns, (3) changing attitudes towards co-investment while upholding the principle of shared benefits in public-private partnerships (PPP). If there is a perception that the state must always have the

advantage, no one will want to participate. The private sector should also benefit in the form of benefit sharing, not just in favor of the private sector. The private sector that comes to work together must expect benefits in return, and local administrative organizations can benefit from the ability to operate, invest first, and receive assets back later. If the private sector cannot receive a fair return, there will be no incentive for them to co-invest in projects.

6.3.4 In providing services, local administrative organizations must consider appropriateness of the type of public service, level of profit-seeking, target group of the public service, and consistency between the type of public service and the service model. These factors will help to determine the appropriate service delivery model, which may be either traditional or new as follows :

1) Direct provision by local administrative organizations: this is the most common model, in which local administrative organizations use their own resources, personnel, and expertise to provide services. This is authorized by the Determination of Plan and Steps in Decentralization of Authority to the Local Administrative Organization Act B.E. 2542 (1999) and the laws establishing local administrative organizations. The Decentralization Plan for Local Administrative Organizations (Volume 2) B.E. 2551 (2008) further specifies that local administrative organizations can take over “missions that each local administrative organization can carry out or produce public services on its own, as authorized by law and/or as previously carried out by the local administrative organization. These services can be transferred immediately, and the scope of work is within the area of the local administrative organization”. In addition, there are missions that the state still carries out but that local administrative organizations can also carry out. These are “public service missions that the law assigns to both the state and local administrative organizations, and that the state still carries out. In this case, local administrative organizations can also carry out these missions”. Local administrative organizations in Thailand still prefer to provide public services themselves, as they are seen as an integral part of the organizational structure.

2) Provision by others: the Determination of Plan and Steps in Decentralization of Authority to the Local Administrative Organization Act B.E. 2542 (1999), Section 22, allows local administrative organizations to request that the state or other local administrative organizations carry out services on their behalf. Local administrative organizations can also delegate the authority to carry out their duties to the private sector, subject to certain conditions. However, no local administrative organization currently delegates authority to others. This model has the advantage of allowing local administrative organizations to share the burden of service delivery

with others and to open up opportunities for others who are more ready and experienced in providing certain types of public services than local administrative organizations. Nevertheless, this must be done under the supervision of the local administrative organization, which must ensure that those who are delegated the task comply with the specified conditions.

3) Cooperatives: cooperatives should be used to provide public services jointly by two or more local administrative organizations. This may be necessary for reasons of cost-effectiveness or to integrate cross-area public services. The cooperative model can also lead to economies of scale, as when more than one local administrative organization joins forces to provide a public service. This can lead to greater savings and cost-effectiveness. For example, local administrative organizations may jointly provide a fire prevention system that covers multiple areas, or they may jointly establish a waste disposal plant that requires the investment of several local administrative organizations so that the plant can operate with sufficiency.

4) Outsourcing: outsourcing should be used to assign certain public service functions to external parties with the expertise and knowledge to carry them out. The Decentralization Plan for Local Administrative Organizations (Volume 2) B.E. 2551 (2008) states that local administrative organizations may purchase services from the private sector, government agencies, or other local administrative organizations. This must be for tasks that require specific techniques, skills, knowledge, expertise, and specialization that the local administrative organization cannot perform itself, or that it cannot perform itself efficiently or cost-effectively. Local administrative organizations can purchase services from the private sector or from other agencies with experience or a track record of providing public services. Outsourcing has the same advantages as delegating service delivery to others, as it allows local administrative organizations to share the burden of service delivery and transfer tasks that are not core functions. It also opens up opportunities for others who are ready and have the expertise to provide certain types of public services, but this must be under the supervision of the local administrative organization that is the employer. Examples of outsourcing include hiring food preparation for inpatients in hospitals and hiring private companies to collect and recycle waste.

5) Commercial activities of local administrative organizations: currently, local administrative organizations in Thailand can operate commercial businesses in accordance with the Decentralization Plan for Local Administrative Organizations (Volume 2) B.E. 2551 (2008) and the laws establishing local administrative organizations. However, the types of commercial businesses that each type of local administrative organization can operate vary according to the law.

5.1 Public-Private Partnership (PPP) should be used to provide public services where local administrative organizations need to cooperate with the private sector as a partner in terms of both knowledge and investment. Examples include developing industrial estates and attracting the private sector to invest in building structures on land owned by local administrative organizations. Legally, local administrative organizations can allow the private sector to co-invest in commercial businesses under the Private Investment in State Undertakings Act, B.E. 2556 (2013). For example, Municipalities can have up to four types of commercial businesses (self-operation, establishment or holding of shares in a limited company, establishment of a cooperative, and private sector co-investment). However, Subdistrict Administrative Organizations can only have two types of commercial businesses (self-operation and private sector co-investment).

5.2 Local public enterprise and social enterprise are important organizational models that local administrative organizations can use to operate commercial businesses. They include self-operation as a unit of the local administrative organization, operation through the establishment of a company that is a private legal entity, and operation through the establishment of an organization of the local administrative organization that is a legal entity (public organization). For social enterprises, they are businesses that are owned by workers, cooperatives, social companies, and charitable foundations that engage in trade.

6.3.5 Revenue management covers the following issues :

1) Increasing local revenue collection by finding new sources of income. The main proposal is to increase the fee collection rate in accordance with the authority of local administrative organizations. This includes land and building tax, maintenance fee for Provincial Administrative Organization from hotel guests, maintenance tax for Provincial Administrative Organization from filling stations, maintenance tax for Provincial Administrative Organization from tobacco shops, swiftlet nest tax only on buildings or houses but not in public caves. In the case of Bangkok, The law does not yet give the authority to collect revenue from the hotel maintenance fee and the tobacco maintenance tax (only the Provincial Administrative Organization is authorized).

2) Adjustment of revenue allocation and sharing for local administrative organizations should be done. For example, (1) the criteria for allocating and sharing revenue to local administrative organizations should be based on the source of origin, such as allocating value-added tax, excise tax, population size, motor vehicle tax and fees (allocation between Provincial Administrative Organizations and Municipalities), registration of rights and transactions

fees, and revenue from the laws concerning National Park, (2) adjustment of the tax allocation formula from the income that the state allocates and shares. Related laws concerning with, for example, value added tax, the specific business tax, and the excise tax act, stipulate that these are local taxes that are collected by the government. By issuing additional regulations, it is also stated that the tax collected shall fall under the authority of the location of collection. However, at present, they can only be classified by Province, not down to the level of Municipality or Subdistrict Administrative Organization. Therefore, it may be necessary to consider the appropriateness of this part or to consider amending these three laws accordingly, and (3) tax allocation inequality due to the difference between areas that are economic zones, which can collect more taxes than other areas or surrounding areas. The appropriate approach in this matter may not be to amend the allocation law, but rather to merge local administrative organizations.

3) Consideration of subsidy allocation is that in practice, the subsidies allocated to local administrative organizations are divided into three parts: general subsidies, general subsidies with specific objectives, and specific subsidies. Local administrative organizations will know what problems there are that will use this money to solve them. In principle, there should be guidelines for allocation in order to increase the autonomy of local administrative organizations. This should focus on general subsidies, as this is the money that local administrative organizations use to carry out their direct missions. While general subsidies with specified objectives and specific subsidies will have activities for local administrative organizations to carry out from the central agency or work that is a government policy.

6.3.6 One of the approaches to generate local revenue in the new context is to utilize the Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022), which came into force on 20th August 2022. This decree integrates spatial development and provincial budgets, and it opens up opportunities for local administrative organizations to prepare budget requests from the province. However, the provincial governor must also consider these projects. In practice, for example, in the case of Phuket Province, after visiting the area and discussing with the executives of the Provincial Administrative Organization (Phuket Provincial Administrative Organization), it was found that the request for allocation will depend on whether the province will consider allocating it or not. Therefore, if the project is included in both the local administrative organization's development plan and the provincial development plan, it is considered an advantage. From one perspective, this will be beneficial in terms of integrating the development of local administrative organizations in the province. However, sometimes the

projects of local administrative organizations will only meet the specific needs of local administrative organizations, not the needs of the province.

6.3.7 Local administrative organizations must utilize the Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022) effectively. This can be done by integrating and utilizing the decree through the preparation of development plans at the regional, provincial, and local administrative organization levels. This will ensure strategic consistency and enable the integrated resolution of problems at the local level, while using resources efficiently. The guideline is that there must be an agency or committee at the provincial level to coordinate the plans of the provincial clusters, the province, and the local administrative organizations. This is to ensure that the plans are aligned and that the mechanisms of regional administration are used to fill in the technical or knowledge gaps that exceed the capacity of the local level. The process consists of the following:

- 1) Preparation of an integrated plan should consider the strategic issues and problems of the area that need to be addressed,
- 2) Assessment of resources which includes assessing the overlap of resources used, the sources of resources (and the cost of alternative resources) and considering alternative sources of resources. This should be done with a view to the feasibility, the possibility of obtaining an allocation, finding other sources of income, and the sustainability of the project,
- 3) Preparation of a budget proposal should be done in accordance with the guidelines of the Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022). It should also include an appropriate ranking of strategic projects at the regional, provincial, and local administrative organization levels,
- 4) Coordination with relevant agencies should be in place to ensure that the implementation of the plan is feasible, both in terms of technical expertise and knowledge, and,
- 5) Monitoring and evaluation are to ensure that the budget proposal process is efficient in subsequent budget years.

One way to make the use of the Royal Decree on Integrated Spatial Administration B.E. 2565 (2022) more concrete and have a systematic impact on local development, while building participation and ensuring fairness in the allocation of budget for solving problems or implementing projects at the local level, is for the province to set a target in the form of a proportion of the provincial budget allocated to local administrative organizations. For example, 20% of the provincial budget could be allocated, but with a process of screening projects according to the criteria and needs determined by the province, under the mechanism of the

provincial committee or other mechanisms that have been established. This will ensure integration between the province and local administrative organizations, and also ensure that local administrative organizations receive budget support for project implementation each year. This could also lead to more efficient and effective work.

6.3.8 Revenue data management involves improving the database related to revenue, especially tax maps, to make them as up-to-date and complete as possible. This will enable local administrative organizations to collect taxes or other forms of revenue more efficiently. It will also provide a system for reporting revenue collection forecasts and results to senior executives of local administrative organizations on a regular basis so that they can plan and address situations in a timely manner.

6.3.9 Capacity building for local administrative organizations must be considered in terms of the potential of the area. There should be guidelines for assessing the potential of the area using empirical data, and there should be a mentoring system for developing potential. For example, regional government agencies, local educational institutions, private sector organizations, and the civil society sector can come together to manage data and consider systematic approaches to capacity building for local administrative organizations, such as:

- 1) Guidelines for developing into a high-quality tourist destination,
- 2) Certification of standards for caring for the elderly, children, and the disadvantaged,
- 3) Education,
- 4) Technical implementation of infrastructure,
- 5) Conservation, environmental governance, and environmental and health impact assessment, and,
- 6) Development of the potential of personnel, communities, and people in the area.

The implementation of capacity building for local administrative organizations in each area as exemplified above must take into account the current level of capacity of local administrative organizations. It is necessary to analyze the development gap and how much it differs from the expected level. Then, it is necessary to find an appropriate approach to capacity building. There should be expert agencies in each field to act as mentors in increasing potential. At the same time, local administrative organizations must create participation between people in the area and various development partners to participate in capacity building. They must

have a better understanding of the link between capacity building and the creation of shared benefits in the locality. This will lead to strong and sustainable cooperation.

6.3.10 For capacity building for management, it is recommended that central agencies should strengthen the capacity of local administrative organizations at all levels to effectively manage areas and cities. This can be done by increasing management capacity in both policy and practice. Examples are as follows :

1) Decentralization of power to local administrative organizations includes reviewing the self-collected revenue of local administrative organizations in terms of tax rates, tax bases, and types of taxes, as well as other non-tax revenues that fall under the authority of local administrative organizations under current laws. For example, the current collection rate may not be at the ceiling. It can be gradually adjusted upwards over a suitable period of time. However, this may affect taxpayers and the local vote base. Local administrative organizations must use the increased revenue to provide public services that the people need or to improve services in a tangible way.

2) Promoting future area and city development planning includes linking to related plans at various levels to create channels for connecting strategies and budgets from other sources. This can be used to expand the scope of missions or make existing missions more effective.

3) Area development with public participation includes participation in decision-making, implementation, and benefit sharing. There is a process of building knowledge, understanding, and awareness among local people. It also creates public participation in local administrative revenue collection by raising awareness of ownership of public services that come from people's taxes. This makes people more willing to pay taxes and also creates participation in monitoring the use of taxes by local administrative organizations for transparency in their use.

4) The government may use methods to incentivize local administrative organizations to develop revenue collection efficiency. This includes providing incentive awards if local administrative organizations are effective in tax collection or can increase their own revenue according to the specified criteria. It also includes allocating annual performance bonus money (bonuses) with key performance indicators derived from tangible local administrative revenue development measures. The criteria for awarding prizes may vary depending on the characteristics and context of the local administrative organization.

5) Creating a sandbox area for new operations includes access to information within local administrative organizations, knowledge that can develop careers, and guidelines for systematic data dissemination. For example, developing and improving the local administrative

organization's tax database system, compiling data on different users, and surveying the area to be complete and up-to-date. This is for the purpose of notifying tax assessments, fees, and various service charges that local administrative organizations collect themselves. This will increase revenue collection for local administrative organizations, with an emphasis on systematic, transparent, and fair management. It should also provide convenience for taxpayers and fee payers. There must also be a system in place to check the database to keep it up-to-date.

6) Amending the Local Administration Decentralization Act entails reducing practices that are obstacles to management and improving laws related to local tax collection. This is because some aspects of the law create unfairness in collection management. For example: (1) the case of land and building tax which concerns the interpretation of guidelines for the use of agricultural land, vacant land, and residential buildings that are dormitories/rental rooms that charge monthly rent. It also includes a review of the new definition of buildings, and (2) the case of maintenance fee for Provincial Administration Organization from hotel guests is found that the definitions of a hotel are still different. The definition of a hotel as prescribed in the Provincial Administrative Organization Act B.E. 2540 (1997), which is a regulation for collecting hotel fees, defines a hotel as a business that provides accommodation. It does not specify whether it must be a hotel that has a business license. However, when the Hotel Act B.E. 2547 (2004) was enforced, the definition of a hotel was a specific business that must be licensed under this Act. This has made many Provincial Administrative Organizations unsure and unclear about what types of businesses they should collect hotel fees from and whether their authority is limited to only licensed hotels. If this is the definition, it will reduce the tax base and limit the collection of hotel fee revenue for the Provincial Administrative Organization directly. In this case, the Department of Local Administration should co-host with the Department of Provincial Administration, as the enforcer of the Hotel Act, to clearly define the definition of "hotel" and take into account practical facts in a fair and appropriate manner.

7) Reducing work procedures and apply technology includes adapting the work process to be more efficient, developing revenue collection personnel to have skills and knowledge in interpreting income laws, increasing basic tax knowledge, and including methods of understanding with the public about the benefits of developing the data system.

8) Reviewing the internal work structure of local administrative organizations. In terms of financial management, there must be personnel who are specifically responsible for revenue collection and their duties must be clearly assigned. They should not be assigned other

tasks of the local administrative organization, as this may reduce the efficiency of the main revenue collection work with other tasks in the local administrative organization.

6.3.11 Monitoring and Evaluation of Local Administrative Organizations. This may require a broader perspective than just considering the efficiency of budget spending, results from indicators or outcome. It should also include consideration of the impact at the local, provincial, or national level. This perspective takes into account the expected impact from a social perspective, which is in the nature of an externality. It also includes an assessment of the value that will be created in the future. Therefore, the measurement should consider both the financial impact and other social benefits. Examples of such measurements include Social Return on Investment (SROI). It may also be necessary to change the attitudes and perspectives of local administrative organization supervisors. This is the perspective of whether there will be a benefit or a loss in management because many types of public services are investments in social benefits, and these benefits may not be realized until the future. Also, some activities may require the ability of the private sector to integrate and manage more effectively than the government mechanism alone.

Based on the case study areas, the research team has developed a prototype proposal for implementing new missions. It is divided into four main steps which are public participation survey step, analysis and selection of measures, projects, or policies to be implemented, project or activity implementation step, and project evaluation and improvement step. Details are as follows :

1) Public Participation Survey - this step is to survey the problems of the area or the needs of the people in the area. It also aligns with the development strategies at the national, regional, and provincial levels, as well as the financial and fiscal potential of local administrative organizations. Issues or projects for development are jointly determined with the cooperation of the public sector, private sector, educational institutions, and central and regional government agencies, including neighboring local administrative organizations.

2) Analysis and Selection of Measures, Projects, or Policies to be Implemented - this is an important step in which local administrative organizations must take the data obtained from the first step to find additional information. They must also analyze and synthesize other related data to consider the feasibility of the project. This may include the following sub-steps:

2.1) Assessment of the feasibility of laws, regulations, and related orders. This is to determine whether the implementation is within the scope of the mission. However, local administrative organizations may take a broader perspective in carrying out their missions by

considering (1) the new context, (2) duties and powers, and (3) revenue development, as previously proposed. The newly developed projects must concretely address the development or problem solving of the area as stated below in the Table of Examples of Missions Under the New Context Framework.

2.2) Technical alternatives for project implementation. This is the determination of the project format. It is the development of past projects, prototype projects, projects that have been implemented in other local administrative organizations, or projects that have never been done in the country but have examples or lessons from abroad. In the preparation of technical alternatives, the mechanism of participation can be used to brainstorm for a variety of project alternatives. This information is then used to consider the pros and cons and the direction of project development to maximize benefits.

2.3) Evaluation of alternatives for project financing. This is an important component of project development or mission determination. It considers all sources of funding that will arise from the annual budgeting system, requests for special subsidies and grants, or new forms of funding (such as private sector partnerships and project revenue development). In addition, the financing may consider the use of funding from multiple sources for the joint implementation of projects. For example, the provision of health services in the form of a hospital where the cash flow comes from universal health insurance scheme (received from contracted hospitals), government officer health insurance scheme (the insured pays in advance), and charges for outpatient services. The use of a mixed source of funding creates risk management, while local administrative organizations can manage costs appropriately and in line with the types of beneficiaries in the area.

2.4) Alternatives for developing new sources of income (in addition to waiting for government budget allocations in the form of subsidies or adjustments to existing tax rates). The development of new sources of income emphasizes the development of the local economy through missions or projects that have the characteristics of generating their own income and causing the area to develop. This has an economic impact on the people in the area. Examples of developing new sources of income include developing tourist attractions to showcase the identity of the area, which supports tourism and promotes economic supply chains in terms of both product sales and services by local people. This creates new markets and increased employment in the area, including the creation of local enterprises to carry out missions related to providing services in the area, such as caring for the elderly, in collaboration with educational institutions and/or the private sector.

2.5) Planning for the integration of relevant agencies. This is to consider the stakeholders involved and responsible agencies for the selected project alternatives. This is to integrate project development, resource allocation for project implementation, and to determine the direction of budget requests or revenue development for effective implementation. In addition, the concept of mission development may be included in determining the project implementation format, such as the provision of public services by local administrative organizations themselves, the provision of public services by others, cooperatives, and hiring.

2.6) Project sustainability is the design of a future management system to ensure the continuity of the project or mission, even if the project or mission does not receive government budget support. It also promotes ownership by the people and stakeholders in the area. The design of sustainability may need to consider the dimensions of budget, project management, participation, and continuous project development as key components.

2.7) Design of project monitoring and evaluation process is a guideline for determining the direction of project monitoring and evaluation to ensure fairness and effective measurement of performance. It involves the determination of concrete steps and performance indicators that can be measured and used as a tool for project monitoring and tracking. Project performance indicators can be in the form of outputs, outcomes, and impacts. However, based on the project monitoring and evaluation concepts presented earlier, local administrative organizations and regulatory agencies should emphasize project evaluation that takes into account social dimensions. This includes measuring the social impact in monetary and non-monetary terms, and the externalities of the project.

3) Project or Activity Implementation - This is the period when the local administrative organization implements the activities or projects according to the mission. There must be monitoring, tracking, and risk management of the project to ensure that it is implemented according to the project implementation steps and within the specified timeframe. There must also be control over the use of the budget to ensure that it is in accordance with the budget plan.

4) Project Evaluation and Improvement - This step is the evaluation of the project when it is completed or the monitoring and evaluation of the project/mission at regular intervals (if the project is continuing). This is to provide feedback and use it to develop and improve the project or mission.

Table of Examples of Missions Under the New Context Framework

Types of Local Administrative Organizations	Examples of New Missions in the New Context
Subdistrict Administrative Organization	<p>Promoting health care and health of the elderly.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing and certifying of standards of care from the Ministry of Public Health and managing care facilities in collaboration with the Ministry of Social Development and Human Security. ■ Providing holistic health care benefits.
	<p>Promoting the establishment of clubs, schools, activities for the elderly and people of all ages.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Organizing activities for the elderly and certifying clubs/schools for the elderly. ■ Promoting employment for the elderly (Department of Older Persons, Department of Skill Development, Department of Employment, Office of the Permanent Secretary of the Ministry of Labour, Department of Community Development).
	<p>Promoting the valuable use of environmental resources.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Promoting environmental conservation activities, such as energy conservation and the use of alternative energy. ■ Developing waste management and waste-to-goods projects.
	<p>Promoting occupations that align with new contexts, e.g., online markets.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing community product markets, in collaboration with the Department of Business Development or the Office of Small and Medium Enterprises Promotion (OSMEP) and the Tourism Authority of Thailand.

Types of Local Administrative Organizations	Examples of New Missions in the New Context
Subdistrict Administrative Organization	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promoting local tourism in new formats, in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies. ■ Developing identity activity plans (soft power) at the local level. ■ Organizing identity-related activities at the local level, in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies.
	Promoting carbon credit trading activities.
Subdistrict Municipality	<p>Developing a center for people of all ages and promoting the establishment of clubs, schools, and activities for the elderly and people of all ages.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Organizing activities for the elderly and certifying clubs/schools for the elderly. ■ Promoting employment for the elderly (Department of Older Persons, the Department of Skill Development, the Department of Employment, the Office of the Permanent Secretary of the Ministry of Labor, and the Department of Community Development).
	<p>Promoting occupations that align with new contexts, e.g., online markets.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing community product markets, in collaboration with the Department of Business Development or the Office of Small and Medium Enterprises Promotion (OSMEP) and the Tourism Authority of Thailand. ■ Promoting local tourism in new formats, in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies.

Types of Local Administrative Organizations	Examples of New Missions in the New Context
Subdistrict Municipality	<ul style="list-style-type: none"> Organizing identity-related activities (soft power) at the local level, in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies.
	Promoting the valuable use of environmental resources <ul style="list-style-type: none"> Organizing environmental conservation, energy conservation, and alternative energy activities. Developing waste management and waste-to-goods projects.
	Creating identity-related activities (soft power) at the local level. <ul style="list-style-type: none"> Developing a soft power activity plan at the local level. Organizing soft power activities at the local level, in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies.
	Promoting carbon credit trading activities. <ul style="list-style-type: none"> Supporting carbon credit certification and trading through the wet waste bin project to reduce global warming.
Town Municipality	Medical center and rehabilitation center for intermediate patients. <ul style="list-style-type: none"> Establishing hospitals and rehabilitation centers and obtaining public health certification. Establishing day care centers for the elderly.
	Inter-local administrative organization cooperation projects for tourism development. <ul style="list-style-type: none"> Developing community product markets in collaboration with the Department of Business Development, the Office of Small and Medium Enterprises Promotion (OSMEP), and the Tourism Authority of Thailand.

Types of Local Administrative Organizations	Examples of New Missions in the New Context
Town Municipality	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promoting local tourism in new formats in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies. ■ Organizing identity-related soft activities (soft power) at the local level in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies.
	<p>Community health map and risk map.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Surveying local residents on receiving healthcare services, their health, healthcare, and the needs for public health aids. ■ Creating a map of medical and public health services. ■ Creating a risk map of the area for natural disasters and other risks, including a risk management plan.
	<p>Smart City development</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing a Smart City plan and finding resources for investment.
	<p>Promoting carbon credit trading activities</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Organizing environmental conservation, energy conservation, and alternative energy activities. ■ Developing waste management and waste-to-goods projects. ■ Supporting carbon credit certification and trading through the wet waste bin project to reduce global warming.
City Municipality	<p>Comprehensive healthcare system.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Establishing hospitals and rehabilitation centers, and obtaining public health certification. ■ Establishing day care centers for the elderly.
	<p>BCG economic projects and carbon credit trading.</p>

Types of Local Administrative Organizations	Examples of New Missions in the New Context
City Municipality	<ul style="list-style-type: none"> ■ Developing waste recycling systems, reducing waste, and certifying carbon credits. ■ Promoting the use of alternative energy. ■ Supporting carbon credit certification and trading through the wet waste bin project to reduce global warming.
	<p>Promoting tourism, increasing economic value, organizing local identity events, and creating identity-related activities (soft power) at the local level.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing community product markets in collaboration with the Department of Business Development, the Office of Small and Medium Enterprises Promotion (OSMEP), and the Tourism Authority of Thailand. ■ Promoting local tourism in new formats in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies. ■ Organizing identity-related activities (soft power) at the local level in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies.
	<p>Area and infrastructure development to create New Tourist attractions and increase value, Smart City development.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing an infrastructure development plan, connecting transportation, and creating identity spaces. ■ Developing a Smart City plan and finding resources for investment.
	<p>Social enterprises for local services, such as elderly care.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Finding networks to establish social enterprises for the operations of local administrative organizations and bringing income back to develop the area or improve the quality of life of the people.

Types of Local Administrative Organizations	Examples of New Missions in the New Context
Provincial Administrative Organization	Comprehensive healthcare system and development of local administrative organization health facilities. <ul style="list-style-type: none"> ■ Establishing integrated hospitals and obtaining public health certification. ■ Establishing day care centers for the elderly.
	Infrastructure development to support tourism and create new tourist attractions to increase value, tourism promotion activities, and increase economic value of the area. <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing community product markets in collaboration with the Department of Business Development, the Office of Small and Medium Enterprises Promotion (OSMEP), and the Tourism Authority of Thailand. ■ Promoting local tourism in new formats in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies. ■ Organizing identity-related activities (soft power) at the local level in collaboration with the Chamber of Commerce and local tourism agencies.
	Social enterprises for local services, such as elderly care. <ul style="list-style-type: none"> ■ Finding networks to establish social enterprises for the operations of local administrative organizations and bringing income back to develop the area or improve the quality of life of the people.
	Area and infrastructure development to create new tourist attractions and increase value, Smart City development. <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing an infrastructure development plan, connecting transportation, and creating identity spaces. ■ Developing a Smart City plan and finding resources for investment.
	Waste disposal, waste treatment plants, wastewater treatment.

Types of Local Administrative Organizations	Examples of New Missions in the New Context
Provincial Administrative Organization	<ul style="list-style-type: none"> ■ Establishing waste, medical waste, and wastewater treatment plants in collaboration with other local administrative organizations in the vicinity. ■ Develop pricing systems and investment promotion.
	BCG economic projects and carbon credit trading. <ul style="list-style-type: none"> ■ Developing waste recycling systems, reducing waste, and trading carbon credits. ■ Promoting the use of alternative energy. ■ Supporting carbon credit certification and trading through the wet waste bin project to reduce global warming.
Work to be carried out in all types of local government organizations	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personnel development for income generation ■ Developing the potential and standards of operations in various aspects to be in line with the standards of the responsible agencies, such as technical standards for construction, development of elderly care centers, schools, or urban planning, public health standards, contracting, etc. ■ Develop revenue maps and tax maps. ■ Developing a local database for planning and management, which is integrated with other agencies, such as a database of the elderly, a database of vulnerable groups, etc.

From the above, it can be seen that there are recommendations for the development and implementation of the tasks of local administrative organizations. The following will be recommendations for each type of local administrative organizations on revenue development and guidelines for reducing constraints on the development of the capacity of local administrative organizations, which can be divided as follows :

6.4 Suggestions for Each Type of Local Administrative Organization

6.4.1 Provincial Administrative Organization

- Expand the tax base to be comprehensive and complete by conducting field surveys. For example, the maintenance fee for Provincial Administrative Organization from hotel guests. The Provincial Administrative Organization must conduct a survey of hotels in the area.

- Study related details, such as hospital management in terms of structure and process under existing laws and integration with other agencies in the area, contract amendment and administration by inviting experts or consultants to conduct a study on operational procedures. In addition, problems with regulations and laws that hinder work between agencies in the area should be resolved, including regulations and regulations for the disbursement of the Ministry of Interior.

- Use digital technology and online platforms to reduce paperwork for officials and related agencies. There is a systematic work plan to use the expertise of the private sector to support work at the local level.

6.4.2 Municipality

- Cooperate with the Provincial Administrative Organization in conducting a survey of the area to create a database of various information as appropriate and in accordance with the law.

- Use digital technology and online platforms to reduce paperwork for officials and related agencies. There is a systematic work plan to use the expertise of the private sector to support work at the local level.

6.4.3 Subdistrict Administrative Organization

- Cooperate with the Provincial Administrative Organization in conducting a survey of the area to create a database of various information as appropriate and in accordance with the law.

- Use digital technology and online platforms to reduce paperwork for officials and related agencies. There is a systematic work plan to use the expertise of the private sector to support work at the local level.

6.5 Recommendations for related agencies

6.5.1 Relax the regulations and allow local administrative organizations to set their own tax rates and new fees or service charges as appropriate. Allow local administrative organizations to issue regulations/ordinances and submit them for approval to the relevant agencies.

6.5.2 Determine more new sources of income by adjusting the regulations to allow local administrative organizations to collect new income. For example, opening up opportunities and supporting local administrative organizations to generate income from commercial investment or social enterprises. Including new types of income for local administrative organizations may be based on natural resources, environment or tourism, which local administrative organizations have the opportunity to be more responsible for these tasks. With these conditions, it is reasonable and appropriate to designate them as new types of income for local administrative organizations. Relevant government agencies should be involved in promoting this in the future.

6.5.3 The problems and obstacles to creating public service innovation in the area are the regulations and orders authorizing powers to local administrative organizations. As there are still limitations when it comes to power to implement some projects that think outside the box. Therefore, there is a need to find ways to implement them that are not against the regulations but can be operated. For example, procurement regulations require careful analysis of the operation to avoid violating the regulations and to operate correctly.

6.5.4 The law should be amended to allow local government organizations to cooperate between the public and private sectors (Public-Private Partnership : PPP) more conveniently. And the law should be amended to allow local government organizations to establish public organizations and city development companies.

6.6 Factors and conditions for success

6.6.1 Correct diagnosis of the problem and clear problem solving. This is a targeted solution. Focus on grouping stakeholders at the local level to identify problems and solutions together in an integrated manner from different groups.

6.6.2 Leadership of local government administrators. Initiating projects based on the needs or pain points at the local level.

6.6.3 Development of integrated regional and local data collection for use in planning and management systematically.

6.6.4 A clear and concrete process for practice and project implementation. This means having a clear process and steps for working, setting goals for work, or creating an identity for the area with the participation of all sectors. There also needs to be a strategy for implementation and systematic evaluation of innovation, creating understanding with a focus on the participation process for each community as well as supporting the work of different groups equally.

6.6.5 Adjustment of the plan and budget calendar to be consistent between the central, regional and local administrative organizations: In order to integrate the project request, project approval and budget setting effectively without duplication and be able to timely response to the situation and needs at the local level. And in line with the development strategy at the local level.

6.6.6 Policy continuity and role creation for regulatory and policy support organizations such as the Office of National Economic and Social Development Council. It is one way to develop the capacity of each regional area. The key guideline is to improve the role of the Regional Office of the National Economic and Social Development Council. So that there will be transfer of knowledge, identifying important projects and linkage of plans at all levels to the implementation of the tasks of local government organizations, and creating a series of projects that will respond to the National Strategy from the local area.

6.6.7 The goal is to develop the potential of personnel to support missions in a new context – specifically, the new missions that local government organizations may face in the future. To achieve this, it is necessary to create personnel with position-specific knowledge to carry out these transferred missions. This includes fostering essential skills for the modern world, such as analytical thinking and innovation, active learning and learning strategies, complex problem-solving, critical thinking and analysis, technology utilization, and monitoring and control. These skills will equip personnel to navigate and contribute to the development direction of these future missions.