



ที่ มท ๐๘๐๒.๔/ว มคค/๒

ถึง สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทุกจังหวัด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้อนุญาตให้นายวิทย์ ประสมปลื้ม ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สังกัดกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น ลาไปศึกษาในระดับปริญญาโท สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ณ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น เป็นระยะเวลา ๑ ปี ระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๖๒ – กันยายน ๒๕๖๓

ในการนี้ นายวิทย์ ประสมปลื้ม ได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทในสาขาวิชาดังกล่าว และได้จัดทำรายงานผลการเดินทางไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๑๙ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง หลักเกณฑ์การรายงานการไปราชการ การไปร่วมประชุม ศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน ณ ต่างประเทศ และการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ ข้อ ๔ การเดินทางไปราชการ ประชุม สัมมนา ศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน ณ ต่างประเทศ เพื่อพัฒนาบุคลากรและ/หรือการพัฒนางานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ให้เสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัด ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ เดือน หลังจากการเดินทางกลับ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ขอปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง หลักเกณฑ์การรายงานการไปราชการ ประชุม สัมมนา ศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย ดูงาน ณ ต่างประเทศ และการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ ข้อ ๕ ให้หน่วยงานที่ส่งบุคลากรไปราชการ ประชุม สัมมนา ศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย ดูงาน ณ ต่างประเทศ และการไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ จัดทำข้อมูลและเก็บรวบรวมรายงานการไปราชการฯ ไว้ในเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้น ๆ (เว้นแต่กรณีที่เป็นเอกสาร หรือรายงานที่ระบุชั้นความลับไว้) ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ เดือน หลังจากการเดินทางกลับ ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรในสังกัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดประชาสัมพันธ์รายงานผลการเดินทางไปศึกษา ณ ต่างประเทศของข้าราชการดังกล่าวข้างต้นให้บุคลากรในสังกัดทราบ โดยสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมที่เว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น www.dla.go.th หัวข้อ “หน่วยงานภายใน” หน่วยงาน “กองการเจ้าหน้าที่” เมนู “การเดินทางไปราชการต่างประเทศ”



กองการเจ้าหน้าที่

กลุ่มงานวางแผนอัตรากำลังและพัฒนาสมรรถนะ

โทร. ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๒๐๔

โทรสาร ๐ ๒๒๔๓ ๖๖๓๗

ผู้ประสานงาน นางวนิชชา จิตธรรมมา โทร. ๐๘๙ ๑๕๑ ๙๓๑๕

แบบรายงานผลการไปราชการ ประชุม สัมมนา ศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย ดูงาน ณ ต่างประเทศ

๑. ชื่อ – สกุล นายวิทย์ ประสมปลื้ม ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สังกัด กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น
๒. ประเทศที่เดินทางไป (ชื่อประเทศอย่างเป็นทางการ)
ประเทศญี่ปุ่น
๓. ห้วงเวลาในการเดินทาง
ระหว่างวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๑ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓
๔. สถานที่สำคัญที่เดินทางไปศึกษาดูงาน ประชุม สัมมนา อบรม
สถาบันบัณฑิตนโยบายศึกษาแห่งชาติ (National Graduate Institute for Policy Studies – GRIPS)
กรุงโตเกียว
๕. วัตถุประสงค์ในการเดินทาง
 - ๕.๑ เพื่อศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ในโครงการ Young Leaders' Program (YLP) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยศึกษาในรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้
 - ๑) วิชาความรู้เบื้องต้นทางนโยบายสาธารณะศึกษา (Introduction to Public Policy Studies)
 - ๒) วิชาโลกและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The World and the SDGs)
 - ๓) วิชาระบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government System)
 - ๔) วิชาการคลังท้องถิ่น (Local Government Finance)
 - ๕) วิชานโยบายการจัดการที่ดินแห่งชาติ (National Land Policy)
 - ๖) วิชาการปกครองท้องถิ่นในโลกที่เปลี่ยนแปลง (Local Governance in the Changing World)
 - ๗) วิชาการเมืองการปกครองญี่ปุ่น (Government and Politics in Japan)
 - ๘) วิชาการเขียนบทความวิจัย (Research Paper)
 - ๕.๒ เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์การทำงานกับข้าราชการจากนานาประเทศ ตลอดจนสร้างเครือข่ายกับข้าราชการผู้มีศักยภาพเป็นผู้นำในอนาคต
 - ๕.๓ เพื่อรับการฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพในการวิเคราะห์และจัดทำนโยบายสาธารณะ ทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ โดยคณาจารย์ผู้มีประสบการณ์และอดีตข้าราชการระดับสูง
๖. งบประมาณในการเดินทาง (งบประมาณจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ)
กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ประเทศญี่ปุ่น (MEXT)
๗. ประโยชน์ที่ทางราชการ/ประชาชน ได้รับจากการไปราชการต่างประเทศในครั้งนี้
 - ๗.๑ องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่น
การคลังสาธารณะ (public finance) โดยหลักแล้วเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล
 - ๒ กิจกรรม ได้แก่ (๑) รายจ่าย (expenditure) อันหมายถึง งบประมาณที่ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและสาธารณูปการ และ (๒) รายรับ (revenue) อันหมายถึง รายได้ภาครัฐที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีและการก่อหนี้ดังนั้น เป้าหมายหลักของรัฐบาลในการบริหารการคลังสาธารณะก็คือ การรักษาสมดุลระหว่างรายจ่ายและรายรับ วิธีการหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวคือ การใช้นโยบายการคลัง ซึ่งมีบทบาทตามทฤษฎีดั้งเดิม ได้แก่

(๑) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stabilization) โดยการปรับระดับการอุปสงค์มวลรวมในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ และการควบคุมแรงกดดันเงินเฟ้อและกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตสูง

(๒) การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) โดยการจัดทำ/จัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะในวิธีทางที่สร้างผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ระบบเศรษฐกิจ

(๓) การกระจายรายได้ใหม่ (income redistribution) โดยการใช้มาตรการทางภาษีและรายจ่ายภาครัฐเพื่อการันตีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

ในแง่สถานะทางการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่น นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ ญี่ปุ่นมีหนี้สาธารณะสูงที่สุดในโลก นอกจากนี้ ระดับหนี้สาธารณะ ณ ปัจจุบันได้ทำลายสถิติระดับสูงสุดเดิมในช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการเพิ่มขึ้นสะสมของหนี้สาธารณะหลังจากวิกฤติต้มยำกุ้งเมื่อปี ๒๕๔๐ วิกฤติเศรษฐกิจโลกเมื่อปี ๒๕๕๑ และแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ญี่ปุ่นตะวันออกเมื่อปี ๒๕๕๔ ในด้านของรายจ่ายภาครัฐ ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ รัฐบาลญี่ปุ่นใช้จ่ายเพื่อระบบประกันสังคม ๓๔.๒% และภาระหนี้จากพันธบัตรรัฐบาล ๒๓.๖% ซึ่งเมื่อรวมกันคิดเป็นเกือบ ๖๐% ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด ในด้านของรายรับภาครัฐ รายได้ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้จากภาษีชบเซามาตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ เนื่องจากการพึ่งพาภาษีเงินได้อย่างสูง ในขณะที่รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม (ในญี่ปุ่นเรียกว่าภาษีการบริโภค) เพิ่มอยู่ในระดับต่ำมาจนกระทั่งปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (โดยมีสาเหตุหลักมาจากการเปลี่ยนอัตราจัดเก็บภาษีการบริโภคจาก ๕% เป็น ๘% เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๗) ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้รายได้จากภาษีชบเซา ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เป็นตัวเงิน (Nominal GDP) ไม่เพิ่มขึ้นเท่าไรนักนับตั้งแต่ปี ๒๕๓๔ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และเยอรมนี รวมถึงการที่อัตราค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (Nominal wages) เฉลี่ยแต่ละปีไม่กระเตื้องขึ้น และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับศักยภาพ (Potential GDP growth rate) ได้ลดลงไปอยู่ต่ำกว่า ๑%

เพื่อแก้ไขปัญหาทางการคลังข้างต้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้มาตรการเชิงนโยบายเศรษฐกิจศาสตร์มหภาคอย่างน้อย ๓ มาตรการ ได้แก่

(๑) ระบบประกันสังคมที่ยั่งยืน: โดยการระดมทรัพยากรทางการเงินอย่างเพียงพอ เพิ่มสัดส่วนที่ผู้รับบริการต้องควักกระเป๋าจ่ายในระบบร่วมจ่ายค่ารักษาพยาบาลภายใต้ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมถึงการลดค่าธรรมเนียมและสิทธิประโยชน์ที่ไม่จำเป็นออกไปโดยมีการจัดลำดับความสำคัญ

(๒) การบริหารการคลังที่เหมาะสม: โดยการจัดเป้าหมายลดตัวเลขขาดดุลการคลัง ปฏิรูปการใช้จ่ายภาครัฐ และติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

(๓) นโยบายการเงินที่เกื้อหนุน: เช่น มาตรการ Quantitative and Qualitative Monetary Easing (QQE) เมื่อปี ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มาตรการ QQE พร้อมประกาศใช้อัตราดอกเบี้ยติดลบ และมาตรการควบคุมเส้นอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล (Yield Curve Control) เมื่อปี ๒๕๕๙ เป็นต้น

๗.๒ กลยุทธ์หลักในการสร้างข้าราชการท้องถิ่นที่มีศักยภาพและรักษาให้อยู่ในระบบราชการของญี่ปุ่น

(๑) ระบุสมรรถนะที่คาดหวังจากข้าราชการท้องถิ่น: การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพเกิดจากการวิเคราะห์สมรรถนะต่าง ๆ ที่คาดหวังจากลูกจ้างอย่างจริงจังและเป็นระบบ เมื่อมีการนิยามสมรรถนะที่คาดหวังจะช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เหมาะสมสำหรับข้าราชการท้องถิ่นในแต่ละสายงาน

(๒) สร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้: ผู้บริหารท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ข้าราชการท้องถิ่นเรียนรู้จากวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practices) จากทั้งหน่วยงานภายในและภายนอก หากบุคลากรสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้

ประสบการณ์และองค์ความรู้ระหว่างกันอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อข้าราชการท้องถิ่นเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมเมื่อต้องจัดทำและขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการใหม่ ๆ

(๓) กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าที่ชัดเจน: การช่วยให้ข้าราชการท้องถิ่นสามารถกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าให้สอดคล้องกับงานที่ได้รับมอบหมายและการฝึกอบรมต่าง ๆ จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพ การมีส่วนร่วมและความผูกพันของบุคลากร (personnel engagement) และการรักษาบุคลากร (personnel retention) การกำหนดเส้นทางความก้าวหน้า (career pathing) หมายถึง การระบุประเภทงานและตำแหน่งงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพของข้าราชการคนหนึ่ง เสมือนการพล็อตจุดบนเส้นกราฟที่ลาดชันขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะทำให้บุคลากรดังกล่าวทราบขั้นตอนและทิศทางที่ชัดเจนเพื่อไปสู่เป้าหมายที่คาดหวัง

(๔) ส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้: เมื่อข้าราชการที่มีประสบการณ์และเป็นกำลังคนคุณภาพเกษียณอายุราชการ จำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องช่วยให้องค์ความรู้ที่มีค่าของพวกเขาถูกถ่ายทอดส่งต่อไปยังข้าราชการรุ่นใหม่กว่ารวมถึงผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งแทน โดยหน่วยงานควรส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้เชิงรุกระหว่างข้าราชการใกล้เกษียณกับบุคลากรรุ่นใหม่ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสอนงานระบบพี่เลี้ยง (mentoring) การประชุมทบทวนแผนงาน/โครงการ และช่วงถาม-ตอบในการประชุมของหน่วยงาน เป็นต้น

(๕) สามเสาหลักของการฝึกอบรม: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นใช้ Three pillars of training เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของข้าราชการ ได้แก่ การสอนงานขณะปฏิบัติงาน (on-the-job training) การฝึกอบรมนอกเวลางาน (off-the-job training) และการพัฒนาตนเอง (self-development) ในกรณีของญี่ปุ่น การฝึกอบรมนอกเวลางานอาจรวมถึงการที่ข้าราชการท้องถิ่นไปฝึกอบรม/เรียนรู้งานที่บริษัทเอกชน หน่วยงานของรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งสามเสาดังกล่าวทำให้ข้าราชการท้องถิ่นมีโอกาสและช่องทางที่หลากหลายในการพัฒนาศักยภาพตนเองตามความสะดวกส่วนตัวและทักษะที่จำเป็นต้องพัฒนา

๘. ปัญหา/อุปสรรค/สภาพปัญหาโดยสรุปที่พบเห็นจากการเดินทางไปราชการในครั้งนี้

๘.๑ ข้อมูลของทางราชการ เอกสารวิชาการ และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นที่มีการเผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นภาษาญี่ปุ่น

๘.๒ ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (โควิด-๑๙) ทำให้กิจกรรมของมหาวิทยาลัยและการศึกษาดูงานในภาคเรียนสุดท้ายถูกยกเลิกทั้งหมด ทำให้พลาดโอกาสในการสานสัมพันธ์และสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภาครัฐและข้าราชการญี่ปุ่น นอกจากนี้ การเรียนการสอนถูกเปลี่ยนแปลงให้จัดผ่านระบบออนไลน์นับตั้งแต่เดือนมีนาคมจนจบการศึกษาในเดือนกันยายน ๒๕๖๓

๙. ข้อเสนอแนะ/แนวคิดที่จะนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับข้อ ๗

๙.๑ รัฐบาลระดับชาติเป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการงบประมาณ การพัฒนาบุคลากร การจัดทำนโยบาย และการปฏิรูปกฎหมายที่เอื้อให้การบริหารงานท้องถิ่นคล่องตัว อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ รัฐบาลระดับชาติควรมีความพร้อมด้านฐานข้อมูลหรือข้อมูลเชิงสถิติที่เข้าถึงได้ง่าย เข้าใจง่าย และมีการปรับให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เพื่อให้การกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่มากที่สุด

๙.๒ การรักษาบุคลากร (personnel retention) เป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพสูง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการใช้กลไก “กรอบส่งเสริมประสบการณ์” (EAF) สำหรับนักเรียนทุนรัฐบาลและข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HiPPS) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้า (career pathing) ของญี่ปุ่น นั่นคือ มีการกำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติงานอยู่สำนัก/กองใดเป็นเวลากี่ปี แล้วต้องย้ายเมื่อถึงกำหนดเวลา เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้งานที่หลากหลายตามสายงานและประเภทตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติข้าราชการไม่สามารถย้ายสำนัก/กองได้ตามที่กรอบ EAF กำหนด ซึ่งมีผลกระทบต่อความก้าวหน้าในอาชีพและ

แรงจูงใจของข้าราชการรุ่นใหม่ในการรับราชการต่อไป ฉะนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงและกองการเจ้าหน้าที่ จักต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติใช้กรอบ EAF และทำให้การหมุนเวียนเปลี่ยนงาน (job rotation) เกิดขึ้นจริง

ภาพประกอบรายงานผลการไปศึกษา ณ ประเทศญี่ปุ่น



รูปที่ ๑ นักศึกษาในโครงการ YLP สาขาการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ประจำปี ๒๕๖๒



รูปที่ ๒-๓ ศึกษาดูงาน ณ สำนักงานเทศบาลเมืองมาเอบาชิ จังหวัดกุมมะ



รูปที่ ๔ รับฟังการบรรยายพิเศษ ณ ที่ว่าการจังหวัดกุมมะ



รูปที่ ๕-๖ รับรางวัลผลการเรียนดีเด่น (ผลการเรียนเฉลี่ย ๔.๐๐ สูงสุดในสาขาการปกครองท้องถิ่น)
โครงการ Young Leaders' Program ประจำปี ๒๕๖๒