

บทสรุปผู้บริหาร

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งประกอบไปด้วย (1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281, 282, และ 283), (2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283), (3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 282) และ (4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284, 285, 286 และ 287)

จวบจนปัจจุบัน การกระจายอำนาจในประเทศไทยได้ดำเนินการล่วงมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ จึงนับเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะศึกษาติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจ มีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใดในกระบวนการการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานตามแผนการกระจายอำนาจฯ การผลักดันของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจส่วนต่างๆ เป็นเช่นใด และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่และอย่างไร คำถามต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ประเมินอะไร ประเมินอย่างไร?

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการติดตาม ประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของไทย โดยต้องการประเมินผลสำเร็จและปัญหา อุปสรรคของการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปี (พ.ศ.2540-2556) ว่าเป็นเช่นใด และใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม.) ในทุกภูมิภาค ซึ่งสุ่มตัวอย่างขึ้นตามสัดส่วนของ อบท. แต่ละประเภท รวมทั้งหมด 110 แห่ง และมีทั้งท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลฯ และท้องถิ่นทั่วไป ทีมงานได้ส่งคณะนักวิจัยไปจัดเก็บข้อมูลท้องถิ่น และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จำนวน 11,430 ครอบครัว ในขณะเดียวกัน คณะนักวิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของส่วนราชการในระดับชาติไปควบคู่กันไป

การกระจายอำนาจที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว?

ในภาพรวมถือว่าการกระจายอำนาจ 15 ปีที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีหลายส่วนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จผลสำเร็จที่ชัดเจน ผลสำเร็จประการแรกคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษา และสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน อย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. 2540) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลนโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังยุคกระจายอำนาจ บริการที่จัดให้ประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัด และพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลทำให้การสำรวจข้อมูลครัวเรือนกว่า 11,430 ครอบครัพบว่าประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะหลายอย่างทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น และภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น และมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้แล้วสำหรับประชาชนในชุมชน

ผลสำเร็จประการที่สอง โครงการวิจัยพบว่าการกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนสมัยการกระจายอำนาจ ประชาชนกลุ่มยากจนมีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากต่อบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่จัดให้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มยากจนดีขึ้น (improved quality of life) เข้าถึงบริการได้สะดวกมากขึ้น (more accessibility) และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันลง

ข้อบ่งชี้ถึงผลสำเร็จประการต่อมาคือการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจ ให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้ตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา มีการรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายประกอบอื่นๆ มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจ มีแผนงาน งบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานภาพและได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทย

แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จที่ชัดเจนก็คือการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และรายได้สู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเองในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากขาดอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการ

ปัญหาอุปสรรค หรือสาเหตุที่ทำให้การกระจายไปได้ไม่ไกลมีอะไรบ้าง?

คณะนักวิจัยสามารถประมวลสาเหตุของปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจได้เป็น 2 เรื่องคือ

1. นโยบายการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ เช่น ในช่วงปี 2540-43 มีความชัดเจน เข้มแข็ง กระตือรือร้น แต่รัฐบาลหลังจากนั้นกลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปี 2549 รัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2549 ก็ขาดเสถียรภาพ และไม่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ปลดปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

2. วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อเท็จจริงจากการศึกษาพบว่าภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด คือเทศบาลและ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ 70 ของเทศบาลและ อบต. มีขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัด ไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพื่ออำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้จริงๆ ปลดปล่อยให้ท้องถิ่นตัดสินใจเองว่าจะรับ หรือไม่รับภารกิจอะไรไปดำเนินการ จะทำได้แค่ไหนก็สุดแล้วแต่ท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่เรื่องที่ รัฐบาลและส่วนราชการจะต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการถ่ายโอนภารกิจแต่อย่างใด

วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่งคือ การใช้กลไกนโยบายให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจ (voluntary basis) ทั้งนี้ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีการบังคับ ไม่มีการผลักดัน ไม่มีการลงโทษ และไม่มีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ได้ผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลปัญหาหรือคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจและมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้ตามกฎหมาย

ทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคต ควรจะเป็นอย่างไร?

1. ประเทศไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยครั้งนี้ยืนยันว่าการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา เป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถจำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่านี้ ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้จริงๆ

2. **ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่** ให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบล และ อบต.ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภท ที่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจริงๆ เท่านั้น และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง) เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่างๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชน

3. **ยุติกลไกการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ”** และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแลลงโทษ และจูงใจ มาใช้ในการบริหารระบบการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจบุคลากร และงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนไปดำเนินการอย่างจริงจัง (โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย)

4. **ปรับระบบบริหารนโยบายการกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน** ให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพ ความเป็นอิสระจากการเมือง และมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง

5. **ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น”** เช่น มาตรการจำกัดรายจ่ายบุคลากรที่ไม่เกินร้อยละ 40 ตลอดจนถึงการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นต้น

6. **ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น** ปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยบูรรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และ อบจ. เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด และให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็ให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่นๆ เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดหนึ่งๆ ได้อีกด้วย

ในการเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากภาคส่วนต่างๆ ขนานใหญ่ เนื่องจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก ในการนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อให้การกระจายอำนาจในระดับจังหวัดประสบผลสำเร็จ ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการเปรียบเทียบก่อนและหลังและเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ในแง่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดต่อไป

Executive Summary

Thailand has decentralized its administration since the promulgation of Royal Constitution in 1997 and 2007. Major foundations for local administration have been institutionalized in the 2007 Constitution and the Decentralization Plan and Process Act of 1999. For instance, (i) local autonomy of local government in managing its affairs (Articles 281, 282, and 283 of the 2007 Constitution), (ii) efficiency and effectiveness in local public management and service delivery (Article 283), (iii) proper intergovernmental relationship (Article 282) and (iv) civic participation in local affairs (Articles 284, 285, 286 and 287)

To date, the devolution of service responsibilities, fiscal and human resources and legal authority to local governments has been carried out for more than a decade. Therefore, it is about time to review the success and/or failure of the decentralization in several respects. How much progress is the devolution in accordance with the Constitution and the Decentralization Act? Has the principle of local-self government been promoted and actually materialized? What are the enabling factors “for” the decentralization and, on the other hand, “against” it? How has the decentralization policy been mobilized by the government and related central agencies so far? More importantly, can the past decentralization efforts bring about the improvement in service delivery at the communal level or the improvement in quality of life of local constituents and how?

What and How to Review?

A group of researchers from the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University has been assigned from the Office of Prime Minister’s Office, by the Office of National Decentralization Committee (ONDC), to review the progress of Thai decentralization for the past two decades (1997 to 2013) in order to unveil the success/failure and outcomes of the decentralization. Reviews of policy changes and implementation have been conducted. Filed data are compiled and analyzed from (i) a sample of 110 local governments scattering around the country and composing of local governments of all sizes and local contexts, and from (ii) household survey of 11,430 local residents in

respective local government jurisdictions. Several focus group meetings are also carried out to get the in-depth information regarding the decentralization policy implementation.

The 15-Year Decentralization: Success or Failure?

It can be said Thai-style decentralization is moderately successful. Several successes have evidently emerged. First, local governments are now providing more variety of public services to local constituents, especially in education, infrastructure improvement and human services. These have provided the local residents to easily access to the basic services which have hardly been realized in the past by regional government agencies.

Additionally, there is evident showing that services provided by local government authority are more directed toward the indigent people and the disadvantaged. People from relative poor income families can now have wider accessibility to the needed services and, hence, are more satisfied with their local governments. Likewise, they can easily get involved in local decision making and prefer to have local authorities as part of their living. This has proved the local authority is now a dependable political and administrative institution for people at the grassroots.

Moreover, local residents indicated that local public services have several advantages to them. For example, more opportunity for quality education, more accessible primary health-care services, wider social services, improved quality of local infrastructures and more programs to promote living quality and family income.

More importantly, decentralization and local administration have been firmly legalized and promoted at the national-policy level. Fiscal and human resources are also devolved to local authority. The principle of local self government now becomes part of the Royal Constitution. Several laws and regulations have been enacted and/or amended in order to facilitate the working of local administration. Presently local administrators are part of the complex system in public services and have a better status to public acceptance.

What is not progressive and should be amended in the future is about the continued devolution of service responsibilities, human and fiscal resources to local authority. The devolution process was relative slow in the past 6 – 7 years in accordance with the Decentralization law. In effect, local authorities have very restricted roles in taking care of their local issues and communal problems despite the fact that cities are now more urbanized and city problems become more complex. Local administrators are supposed to be equipped with more autonomy and more effective management tools that are capable of solving the increasingly complex issues. However, this has not yet been the case so far owing to several obstacles to the decentralization.

Obstacles Against the Decentralization?

There are two major barriers to decentralization: one is from the policy mobilization and another is about the fundamental design of the decentralization.

1. It has been evident for the past 15 years that the decentralization policy has not been continuously implemented. Instead there are several movements that hinder the decentralization policy implementation. Besides, there are disruptive changes in government's administrative direction as well as political instability for the past 7 years, all of which have drawbacks in making a slow progress on the decentralization. In this respect, policy discontinuity at the national level puts the implementation of decentralization policy into the hands of bureaucratic officials, who are more or less have conflicting interests to the devolution. As a result, no major strategic measure has ever been put in place after the first few years of the decentralization movement.

2. There are also some flaws in the design of decentralization plan that gears toward a Subsidiarity principle. It has been realized that there is an imbalance between the transfers of service responsibilities and personnel to local authority for the past ten years. Quite often have small localities received hundreds of service transfers, while the transfers of personnel is too few, about 1 - 2 personnel on average. This has left small localities with limited capacity to carry out all of the transferred functions in an effective and efficient manner. Things get worse when central government agencies have no strong will and/or intention to help assist local authority. No legal and administrative

measures have been put into effective and widespread use in elevating local government capabilities ever advanced by central government personnel.

3. Another major flaw in the policy design is about the enforcement of decentralization law. Decentralization is neither compulsory nor mandate. Indeed it gives a big room for central government administrators to decide on a voluntary basis whether or not to decentralize to local authority. Without a strong policy determination from the top administration and legal enforcement/punishment, decentralization has got a big pause.

Future Directions for the Decentralization

There are several policy guidelines and recommendations for future decentralization.

1. Decentralization policy is a must. It has proved some successes with improved quality of life of communal residents. If the policy is to be discontinued, those at the grassroots will be severely affected from the abandon local services. As Thailand is getting more urbanized in several jurisdictional areas, it is desired that we need to have more autonomous and capable local governments to handling with emerging local issues and, hence, Thailand needs more decentralization as a strategic way to promote a country's sustainable development.

2. Rethink about the design of service devolution to local authority that should be done with great care in the future. It is not about the fullest devolution to the lowest level of government since it is evident that the limited organizational capacity of small localities will not be able to fulfill their devolved tasks. Here, there should be a matching between local government capacity and the size of service transfers and larger local governments such as a provincial administrative organization (PAO) should obtain more devolved functions in the future.

3. There should be an overhaul about the thinking of decentralization policy implementation. It should be compulsory and no central ministries ever have a sole authority to make their own decision NOT to further decentralize.

4. The reform of the policy implementation mechanism is also necessary. To date, there is fragmentation among central agencies in working to promote decentralization policy. In effect no coherent policy has been issued among the fragmented agencies in

facilitating decentralization and strengthening capacity of local personnel in a timely and effective manner. As a result, there should be a single authority to put forward the decentralized administration in the future.

5. It is about time to unleash the capacity of local government from unnecessary rules and tight controls over local activities. For instance, control over local personnel expenses, planning and budget making, etc. Otherwise, the tight control over local bureaucracies will have detrimental effects in making local government less enthusiastic in providing the fullest services to local constituents.

6. The road ahead for future decentralization is to create a “Province” as a full-scale local authority without any redundancy to provincial administration in providing services. Here, there should be only an elected governor and council members who are responsible for all local affairs in a province. Some “special local district” can also be institutionalized in order to have special authority to solving particular local issues. All of these require legal and administrative measures that will facilitate the provincial transformation in the future.

To be certain, the administrative transformation comes with high costs and people’s lives at the local hinges on these changes. This calls for systematic changes that smoothly facilitate the working of a province self governing body as well as the monitoring of its outcomes.

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งประกอบไปด้วย (1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281, 282, และ 283), (2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283), (3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 282) และ (4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284, 285, 286 และ 287)¹

ในการปฏิรูปเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตรา พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการสนับสนุนการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบไปด้วย การถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง การพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การพัฒนากลไกการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่น ในการนี้ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนและกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจ

จวบจนปัจจุบัน แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนฯ (ฉบับที่ 2) ได้ส่งผลให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วจำนวนมากกว่า 185 ภารกิจ 57 งาน/กิจกรรม มีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางไปยัง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่รับรองถึงหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยเช่นกัน (1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282 และ 283), (2) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283 และ 284) และ (3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285, 286 และ 287) อย่างไรก็ตาม พึงสังเกตว่าหลักการดังกล่าวข้างต้นมีความแตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในด้านหลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 10,265 คน และสามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากจำนวน 99,802 ล้านบาท หรือร้อยละ 13.31 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2543 เป็นประมาณร้อยละ 27.37 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2557²

แม้ว่าการผลักดันเรื่องกระจายอำนาจในปัจจุบันจะมีความคืบหน้าไปมากพอสมควร แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 แล้วนั้น ยังพบว่ามีความล่าช้าในการดำเนินการ นอกจากนี้ การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ในแต่ละด้านยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการ ทั้งในระดับนโยบายกระจายอำนาจ การปรับเปลี่ยนบทบาทและการสนับสนุนจากส่วนราชการต่างๆ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาขีดความสามารถด้านการเงินการคลัง ด้านบุคลากร ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการบริหารจัดการ และด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับต่อการกิจใหม่ และรวมถึงข้อจำกัดในการดำเนินการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจตามแผนปฏิบัติการฯ ดังนี้ เป็นต้น³

จวบจนปัจจุบัน การกระจายอำนาจในประเทศไทยได้ดำเนินการล่วงมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ จึงนับเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะศึกษาติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจในเชิงประจักษ์ว่ามีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใดในกระบวนการการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานตามแผนการกระจายอำนาจฯ การผลักดันของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจส่วนต่างๆ เป็นเช่นใด และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่และอย่างไร คำถามต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ต้องการติดตามและประเมินผลการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบันว่าประสบผลสำเร็จหรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ประการใดบ้าง และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดเช่นใด คณะที่ปรึกษาจึงได้กำหนดขอบเขตการวิเคราะห์ประเมินผลการกระจายอำนาจให้ครอบคลุมมิติต่างๆ ที่มีความสำคัญ

² ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³ สำหรับรายละเอียดต่างๆ อ่านเพิ่มเติมได้จาก อาทิ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552), วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (2553) หรือ จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เป็นต้น.

ใช้วิธีการศึกษาที่ใช้ข้อมูลประกอบในเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอ และนำเสนอข้อมูลจากมุมมองของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกระจายอำนาจอย่างรอบด้าน เพื่อให้สามารถพัฒนาข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายและมาตรการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและ/หรือสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยมีขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาวิจัย (scope and approach) ใน 6 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้

(1) การประเมินนโยบายการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2557)

การประเมินเนื้อหา นโยบายก็เพื่อต้องการให้ทราบถึงที่มาที่ไปและเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจของไทย (historical context) ให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจถือเป็นกระบวนการต้นน้ำที่สามารถบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจซึ่งเป็นกระบวนการกลางน้ำ และสามารถบ่งชี้ถึงผลลัพธ์และผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการปลายน้ำได้เป็นอย่างดี หากเราต้องการให้การกระจายอำนาจของไทยสามารถขับเคลื่อนไปสู่ผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดหวังได้แล้วนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการประเมินนโยบายกระจายอำนาจเพื่อให้เห็นแนวทางชัดเจนในการพัฒนาหรือปรับปรุงนโยบายการกระจายอำนาจในระดับมหภาคของไทยต่อไป

ในการประเมินนโยบายกระจายอำนาจนั้นจะเริ่มจากการประมวลฐานคติ/อุดมการณ์พื้นฐานในการออกแบบนโยบายกระจายอำนาจ (ideology) ในช่วงที่ผ่านมา อาทิ แนวคิดแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (Absolutist Corporatism) หรือแนวคิดการกระจายอำนาจที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบหลักในการจัดบริการสาธารณะ หรือ Subsidiarity Principle ดังนี้เป็นต้น ในการนี้คณะที่ปรึกษาจะมุ่งศึกษาถึงความชัดเจนและความต่อเนื่องของการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล (ครม.) ของกระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ และของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และศึกษาถึงความสอดคล้องและ/หรือความแตกต่างในแนวคิดหรือมุมมองของตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ที่มีต่อนโยบายการกระจายอำนาจทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เพื่อจะแสวงหาจุดร่วมในหลักคิดและแนวทางผลักดันนโยบายกระจายอำนาจของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ต่อไป

ต่อจากนั้นคณะที่ปรึกษาจะรวบรวมและวิเคราะห์เนื้อหาเชิงนโยบายของการกระจายอำนาจ (policy substances) ซึ่งจะมีขอบเขตรวมถึงการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล การวางระบบกฎหมาย การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และเนื้อหาส่วนสุดท้ายในประเด็นนี้จะพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของนโยบายกระจายอำนาจ (policy environment) อาทิ นโยบายพรรคการเมืองหลักที่มีต่อการกระจายอำนาจ (political regime) ข้อเสนอเชิงนโยบายหรือข้อเรียกร้องของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจ

ในช่วงที่ผ่านมา ปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองและการบริหารที่เกื้อหนุน/เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ และมุมมองและการสนับสนุนหรือการแทรกแซงของตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการกระจายอำนาจของไทย

(2) การประเมินผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2

ในหัวข้อการประเมินนี้มีจุดมุ่งหมายในการประเมิน 4 มิติที่สำคัญอันประกอบไปด้วย

2.1 การประเมินความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร การคลังและงบประมาณ การปรับแก้กฎหมายตามแผนกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งจะดำเนินการประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินการเปรียบเทียบกับแผนฯ และการประเมินประสิทธิผลของมาตรการเตรียมการหรือมาตรการสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง การถ่ายโอนบุคลากร และการเตรียมการในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประเมินปัญหา-อุปสรรคของการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ

2.2 การประเมินการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และ/หรือการสนับสนุนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความชัดเจนหรือมีการดำเนินการที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีขอบเขตส่วนราชการที่จะดำเนินการศึกษาวิจัยใน 3 ส่วน ได้แก่ (1) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น/พื้นที่โดยตรง อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ (2) ส่วนราชการที่เป็นหน่วยสนับสนุน อาทิ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงการคลัง สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. ฯลฯ และ (3) ส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และส่วนงานในระดับจังหวัด/อำเภอ เป็นต้น

2.3 การประเมินระบบงานและประสิทธิผลของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตรง ได้แก่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.4 การประเมินการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการสร้างความรู้ความเข้าใจของบุคลากรท้องถิ่นในการปฏิบัติการที่ได้รับถ่ายโอน-ประเด็นข้อกฎหมาย และ/หรือ

การพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใหม่ๆ โดยมีขอบเขตเนื้อหา รวมถึง (1) การสรุปภาพรวมของการรับถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงาน (รูปแบบ/วิธีการ) ภารกิจที่ถ่ายโอน (2) การวิเคราะห์ในด้านการบริหารงานบุคคล อาทิ การจัดทำกรอบอัตรากำลัง การวางแผนพัฒนาบุคลากร และการพัฒนา/ขวัญกำลังใจ/ทัศนคติของบุคลากรที่ถ่ายโอน ฯลฯ (3) การวิเคราะห์ด้านการบริหารงานคลังท้องถิ่นและการงบประมาณ ได้แก่ การพึ่งพาตนเองทางการคลัง-การพัฒนารายได้ การจัดสรรงบประมาณ ภาระหนี้ท้องถิ่น การประเมินฐานะทางการเงิน การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ฯลฯ (4) การวิเคราะห์ในมิติทางกฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่-การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายรักษาความสะอาด กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงาน และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และ (5) การดำเนินการของท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของท้องถิ่น ดังนี้ เป็นต้น

จุดเน้น (focus) ในการประเมินผลด้านนี้คือการประเมินที่รอบด้านทั้งที่เป็นการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ (top-down review) การประเมินกระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ (process review) และการประเมินที่หน่วยรับถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งก็คือตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (bottom-up review) นั่นเอง การวิเคราะห์ในด้านนี้จะใช้ข้อมูลหลากหลายประเภทประกอบกัน (triangulation) เพื่อให้ได้ผลการประเมินที่มีรายละเอียดในเชิงลึกอย่างเพียงพอ ในการนี้ คณะที่ปรึกษาจะรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารทางราชการ การสัมภาษณ์ตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้อง (key informant) ในการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจฯ ข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีตัวอย่าง การวิเคราะห์ข้อมูลระบบงานที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ และการวิเคราะห์ข้อมูลระบบการทำงาน/ระบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับตัวเพื่อรองรับต่อการกิจการที่มีการถ่ายโอน

(3) การประมวลองค์ความรู้และประสบการณ์ของต่างประเทศในการขับเคลื่อนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะที่ปรึกษาจะประมวลบทเรียนและประสบการณ์ของต่างประเทศอย่างน้อยจำนวน 3 ประเทศ⁴ ในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทของรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ วิเคราะห์ถึงการทำหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ผลักดันการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศ (decentralization policy advocacy/leadership) ระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่น (local governance ซึ่งประกอบไปด้วย responsiveness, responsibility, accountability—Andrews & Shah 2005 เป็นต้น) บทวิเคราะห์

⁴ ประเทศเหล่านี้ได้แก่ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และสวีเดน รายละเอียดเนื้อหาเหล่านี้อ่านได้จากรายงานการวิจัยในบทที่ 9 ต่อไป

ผลสำเร็จของการกระจายอำนาจ และปัญหาอุปสรรคหรือประเด็นท้าทายที่เกิดขึ้นในประเทศที่เลือกศึกษา ในการนี้ คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการจัดการบรรยายในหัวข้อดังกล่าวในวันที่ 1 สิงหาคม 2557 ณ โรงแรม โนโวเทล สยามสแควร์ กรุงเทพฯ โดยได้เรียนเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากประเทศไทยและจากต่างประเทศเพื่อบรรยายสรุปให้แก่บุคลากรในหน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของไทยต่อไป (ดูรายละเอียดจากภาคผนวกท้ายงานวิจัย)

พึงสังเกตว่าองค์ความรู้จากต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ นั้นยังไม่แพร่หลายมากนักในประเทศไทย แม้ว่าเราจะมีองค์ความรู้จำนวนมากที่อธิบายเกี่ยวกับพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของการกระจายอำนาจ โครงสร้าง รูปแบบ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัญหาอุปสรรคและระดับความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ แต่กลับไม่ค่อยมีองค์ความรู้มากกว่าแต่ละประเทศขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดความก้าวหน้าอย่างไร ใครเป็นเจ้าของหรือมีบทบาทหลักในการดำเนินการ และมียุทธศาสตร์เช่นใดในการก้าวข้ามอุปสรรคที่เป็นสิ่งเหนี่ยวรั้งการกระจายอำนาจจนประสบผลสำเร็จ คณะที่ปรึกษาเห็นว่าการประมวลองค์ความรู้เหล่านี้มีประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของไทยได้ไม่มากนักน้อย

(4) การสำรวจนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะที่ปรึกษาได้กำหนดให้มีการสำรวจและบันทึกนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีจุดประสงค์เพื่อประเมินถึงการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สภาพแวดล้อมการบริหาร/การทำงานในช่วงของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลอีกด้านหนึ่งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีตัวอย่างมีความคิดริเริ่มมากน้อยเพียงใด ในการบันทึกข้อมูลนี้จะมีขอบเขตรวมถึงแนวคิดริเริ่มในบริบทของชุมชนท้องถิ่น ผลลัพธ์/ผลสำเร็จที่ได้รับต่อชุมชนท้องถิ่น ขั้นตอน และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการ ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ และบทเรียนหรือโอกาสในการถ่ายทอดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

(5) การประเมินผลผลิต (output) และ/หรือผลลัพธ์ (outcome) ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะที่ปรึกษาจะประเมินผลผลิตและ/หรือผลลัพธ์ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนงานหลัก 6 ด้าน ได้แก่ (1) การจัดการศึกษาท้องถิ่น (2) การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน (3) การบริการด้านสังคมและสาธารณสุข (4) การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ (5) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน และ (6) การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน ในการเก็บข้อมูลนี้ คณะที่ปรึกษาได้พัฒนาเครื่องมือในการเก็บข้อมูลขึ้นเป็นการเฉพาะ (แบบบันทึกข้อมูลมีความยาวประมาณ 70 หน้าโดยเฉลี่ยและนักวิจัยในโครงการ

ดำเนินการลงพื้นที่จัดเก็บข้อมูลโดยตรงจาก อบท. โดยใช้เวลาราว 7-10 วันทำการต่อกรณีตัวอย่าง) และดำเนินการจัดเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งทั่วประเทศเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเชิงลึกสำหรับการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป (ดูรายละเอียดหลักเกณฑ์การคัดเลือกกรณีตัวอย่างในเนื้อหาส่วนต่อไป)

(6) การประเมินผลกระทบ (impact) จากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความพึงพอใจของประชาชน

ขณะที่ปรึกษาดำเนินการประเมินผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (quality of life) โดยประเมินจากความพึงพอใจและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนงานหลักจำนวน 6 ด้านดังที่ได้นำเสนอข้างต้นในข้อ (5) พร้อมกับการประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อบท. และการประเมินระดับทัศนคติประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency and accountability) และความไว้วางใจของประชาชน (trust) ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาจำนวน 110 แห่ง

ในการนี้ คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลการประเมินใน 2 ลักษณะที่สำคัญคือ (1) การประเมินผลโดยใช้การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง (stakeholder) กับบริการสาธารณะที่จัดให้โดย อบท. และ (2) การประเมินโดยใช้แบบสำรวจข้อมูลครัวเรือน (household survey) โดยคณะที่ปรึกษากำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่จะดำเนินการสำรวจในภาพรวมจำนวนไม่ต่ำกว่า 10,000 ครัวเรือน ซึ่งเป็นขนาดกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากเพียงพอสำหรับการพิจารณาในด้านความน่าเชื่อถือของผลการศึกษา (รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดประชุมกลุ่มย่อยและวิธีการสุ่มตัวอย่างจะนำเสนอในเนื้อหาส่วนต่อไป)

พึงสังเกตว่าการประเมินความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะที่ปรึกษาจะดำเนินการโดยใช้แบบสำรวจข้อมูลและวิธีการประชุมปรึกษาหารือที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับ อบท. กลุ่มตัวอย่างเป็นหลัก แทนที่จะใช้วิธีการนับหน่วยหรือปริมาณของผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ประชาชนได้รับจากบริการของ อบท. ทั้งนี้เนื่องจากโดยทั่วไปนั้น ภาคประชาชนมีขอบเขตการรับรู้หรือความเข้าใจในการดำเนินการกิจต่างๆ ของ อบท. ที่จำกัด อีกทั้งประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่ และข้อกำหนดของ อบท. รวมถึงมีความรู้ความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับระเบียบหรือแนวปฏิบัติของ อบท. ด้านการเงินการคลัง งบประมาณ การพัสดุ หรือการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงทำให้ไม่อาจประเมินการรับรู้ของประชาชนโดยวิธีการนับปริมาณผลผลิตหรือผลลัพธ์ของการจัดบริการของ อบท. ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจึงใช้วิธีการประเมินโดยนัย (inference) จากระดับการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการ

พัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา และจากการประเมินระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อ อปท. ซึ่งมีบทบาทหลักเป็นผู้ส่งมอบบริการสาธารณะในระดับพื้นที่นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ขอบเขตเนื้อหาการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้นน่าจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจของไทยได้อย่างเป็นระบบ (systematic) รอบด้าน (comprehensive) สามารถประมวลเป็นบทเรียนเกี่ยวกับผลสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาได้ทั้งในเชิงลึกและในภาพกว้าง (in-depth & cross-sectional) และสามารถให้ข้อมูลการวิเคราะห์ในเชิงลึกที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจของไทย (Thai decentralization policy recommendation) และมาตรการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic policy measure) สำหรับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในอนาคตได้ต่อไปอย่างเป็นรูปธรรม

1.3. กลุ่มตัวอย่างและแนวทางการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบไปด้วย 3 ส่วนดังต่อไปนี้

(1) กลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะที่ปรึกษากำหนดวิธีการศึกษาโดยใช้ข้อมูลเชิงลึก (in-depth case study) จากกรณีตัวอย่างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 110 แห่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง เทศบาล จำนวน 33 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 65 แห่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ของบริการสาธารณะของ อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างสามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจน และสะท้อนถึงตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้อย่างเพียงพอ (representativeness) คณะที่ปรึกษาจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการในการคัดเลือกกรณีตัวอย่างดังนี้

1.1 กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่น (outstanding case) สัดส่วนร้อยละ 30 ของขนาดกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดจำนวน 110 แห่ง หรือมีจำนวน 33 แห่ง โดยพิจารณาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการย้อนหลัง 5 ปีจากรางวัลพระปกเกล้า รางวัลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และรางวัลท้องถิ่นที่มีความโปร่งใสจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นต้น

1.2 กลุ่มตัวอย่างเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่น ในสัดส่วนร้อยละ 30 หรือจำนวน 33 แห่ง โดยใช้เกณฑ์การสุ่มแบบจับคู่จำแนกตามประเภทหรือคุณลักษณะ

ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (stratified matching) ในระดับที่ใกล้เคียงกันในด้านจำนวนประชากร ขนาดรายได้ท้องถิ่น พื้นที่ และลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

1.3 กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเป็นการทั่วไป (random case) สัดส่วนร้อยละ 40 หรือจำนวน 44 แห่ง โดยคัดเลือกให้กระจายตัวตามประเภทและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เกณฑ์ประชากร รายได้ และพื้นที่การปกครอง) ซึ่งคณะที่ปรึกษาพยายามกระจายกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาค/ทุกจังหวัดของประเทศอย่างเพียงพอและให้ใกล้เคียงกับสัดส่วนของ อบต. แต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาค

เหตุผลสำคัญที่คณะที่ปรึกษากำหนดเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างข้างต้นมีอย่างน้อย 2 ประการ เหตุผลแรก การกำหนดประเภทท้องถิ่นให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทก็เพื่อให้สามารถประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจลงสู่ อบต. ประเภทต่างๆ ว่ามีความสอดคล้องกับศักยภาพในการบริหารจัดการของ อบต. เพียงใด อีกทั้งยังเกื้อหนุนต่อการประเมินการปรับตัวของ อบต. แต่ละประเภทในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจและการจัดบริการสาธารณะเปรียบเทียบกับกันอย่างชัดเจนโดยการพยายามกำหนดให้มีจำนวน อบต. แต่ละประเภทที่เหมาะสม (รวมทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก) และให้มีจำนวนมากเพียงพอต่อการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกและในเชิงเปรียบเทียบระหว่างกัน

เหตุผลประการที่สอง คณะที่ปรึกษากำหนดให้มีกลุ่มตัวอย่างโดดเด่นและกลุ่ม อบต. เปรียบเทียบและกลุ่มทั่วไปก็เพื่อสะท้อนถึงข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่ามี อบต. ที่มีผลงานโดดเด่นเชิงประจักษ์อยู่จำนวนหนึ่ง และมี อบต. ที่ยังไม่มีความโดดเด่นนักอีกเป็นส่วนใหญ่ (สัดส่วนราว 30 : 70) แม้ว่า อบต. กลุ่มที่ยังไม่โดดเด่นนี้จะมีขนาดประชากร งบประมาณ หรือบริบททางสังคมเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกันก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรค่าแก่การศึกษาว่า อบต. กลุ่มที่โดดเด่นสามารถปรับตัวรับมือกับการถ่ายโอนภารกิจและการจัดบริการสาธารณะในบริบทของการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาแตกต่างกับกลุ่มตัวอย่าง อบต. ทั่วไปหรือไม่อย่างไร หรือประชาชนมีความพึงพอใจในกลุ่มตัวอย่าง อบต. ที่โดดเด่นเหล่านี้มากกว่าในพื้นที่ อบต. ทั่วไปหรือไม่อย่างไร เป็นต้น หากมิได้มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง อบต. แล้วนั้น อาจทำให้ผลการวิเคราะห์ในด้านการปรับตัวของ อบต. ต่อการกระจายอำนาจนั้น เกิดความลำเอียงในลักษณะที่อาจดูดีเกินไป (positively biased) หรืออาจติดลบมากเกินไป (negatively biased) ก็เป็นไปได้

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้สามารถประเมินผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบททางสังคมและเศรษฐกิจที่มีความหลากหลายอย่างเพียงพอ คณะที่ปรึกษาจึงกำหนดให้มีการสุ่มตัวอย่างครอบคลุมเมือง/ท้องถิ่นบางประเภทที่มีคุณลักษณะเฉพาะ อาทิ การเป็นชุมชนเมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม เมืองเศรษฐกิจพาณิชย์ เมืองศูนย์กลางการบริหารราชการ ฯลฯ และกำหนดให้มีพื้นที่จังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทรวมกัน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ติดตามผลในด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การศึกษาครั้งนี้ไม่ครอบคลุมจังหวัดบึงกาฬ และไม่ครอบคลุมพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) เนื่องจากจังหวัดบึงกาฬเป็นจังหวัดที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่เมื่อไม่นานมานี้ ส่วนพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบกับเหตุการณ์ความไม่สงบมาเป็นเวลาหลายปี ปัจจัยทั้งสองย่อมส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของ อบท. ในพื้นที่ดังกล่าวมีข้อจำกัดไม่มากนักในช่วงที่ผ่านมา การประเมินผลการกระจายอำนาจในสถานการณ์ที่ อบท. ในพื้นที่ดังกล่าวตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ไม่สามารถควบคุมได้เช่นนี้จึงอาจทำให้คณะที่ปรึกษาได้ข้อมูลผลการวิเคราะห์ที่ต่ำกว่าสภาพความเป็นจริงได้ (negatively biased) จึงเป็นการสมควรที่จะไม่รวมพื้นที่ดังกล่าวไว้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผลการคัดเลือกกรณีตัวอย่าง อบท. ตามหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการข้างต้นแสดงดังตารางที่ 1-1 ด้านล่าง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างมีการกระจายตัวตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระจายตัวตามภูมิภาคในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปดีพอสมควร พร้อมกันนี้ กลุ่มตัวอย่างยังสะท้อนถึงความหลากหลายขนาดของ อบท. ที่ในความเป็นจริงมีทั้ง อบท. ขนาดเล็กในแต่ละประเภท (อาทิต เทศบาลตำบล หรือ อบต. ขนาดเล็ก) ในสัดส่วนที่มากกว่า อบท. ขนาดใหญ่ (อาทิต เทศบาลนคร หรือ อบต. ขนาดใหญ่) ทั้งนี้ก็เพื่อสะท้อนภาพทั้งหมดในการปรับตัวของ อบท. ได้อย่างตรงไปตรงมาและเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกันกับกลุ่มประชากรทั่วไปของ อบท. ราว 8 พันแห่งนั่นเอง

ตารางที่ 1-1 ภาพรวมกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่งที่ได้รับรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัย

ที่	ภาค	จำนวน อบท. ในแต่ละภูมิภาค		จำนวน อบท. ที่เป็น กลุ่มตัวอย่าง		การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประเภท ขนาด อบท. และภูมิภาค							
		จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	อบจ.	เทศบาล				อบต.		
							รวม	ทน.	ทม.	ทต.	รวม	ใหญ่	กลาง เล็ก
1	เหนือ	1,486	19.8	21	19.1	2	7	1	2	4	12	1	4 7
2	ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,907	38.6	36	32.7	4	8	1	3	4	24	4	7 13
3	กลาง	1,671	22.2	24	21.8	2	7	1	2	4	15	1	3 11
4	ตะวันออก	537	7.1	13	11.8	2	5	-	1	4	6	-	4 2
5	ใต้	923	12.3	16	14.5	2	6	1	1	4	8	1	2 5
	รวม	7,524	100.0	110	100.0	12	33	4	9	20	65	7	20 38

หมายเหตุ: อบจ. หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ทน. หมายถึงเทศบาลนคร, ทม. หมายถึงเทศบาลเมือง, ทต. หมายถึงเทศบาลตำบล และ อบต. หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล

กลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง เทศบาลจำนวน 33 แห่ง ซึ่งจำแนกออกเป็นเทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง และเทศบาลตำบล 20 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำแนกตามขนาดใหญ่ กลาง และเล็กเท่ากับ 7, 20 และ

38 แห่งตามลำดับ รวมเป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 110 แห่ง สำหรับรายชื่อกลุ่มตัวอย่าง อปท.
ทั้งหมดจำนวน 110 แห่งจำแนกตามจังหวัดและภูมิภาคแสดงดังตารางที่ 1-2 ด้านล่าง

ตารางที่ 1-2 รายชื่อกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง

ที่	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	ภาค	อปท. ที่โดดเด่น						อปท. แบบจับคู่						อปท. สุ่มทั่วไป					
					T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด				3	1	1			1	3		1	1	1		6	1	2	1	1	1
1	อบจ.เชียงราย		เชียงราย	เหนือ		✓																
2	อบจ.น่าน		น่าน	เหนือ														✓				
3	อบจ.หนองบัวลำภู		หนองบัวลำภู	อีสาน															✓			
4	อบจ.อุดรธานี		อุดรธานี	อีสาน			✓															
5	อบจ.ขอนแก่น		ขอนแก่น	อีสาน									✓									
6	อบจ.อุบลราชธานี		อุบลราชธานี	อีสาน															✓			
7	อบจ.นครสวรรค์		นครสวรรค์	กลาง										✓								
8	อบจ.อุทัยธานี		อุทัยธานี	กลาง																✓		
9	อบจ.ปราจีนบุรี		ปราจีนบุรี	ตะวันออก											✓							
10	อบจ.ระยอง		ระยอง	ตะวันออก																	✓	
11	อบจ.กระบี่		กระบี่	ใต้						✓												
12	อบจ.นครศรีธรรมราช		นครศรีธรรมราช	ใต้																	✓	
	เทศบาลนคร				2	1		1			2		1			1						
1	เชียงราย	เมืองเชียงราย	เชียงราย	เหนือ		✓																
2	นครราชสีมา	เมืองนครราชสีมา	นครราชสีมา	อีสาน									✓									
3	นนทบุรี	เมืองนนทบุรี	นนทบุรี	กลาง				✓														
4	สุราษฎร์ธานี	เมืองสุราษฎร์ธานี	สุราษฎร์ธานี	ใต้												✓						
	เทศบาลเมือง				3	1	1			1	3	1	2				3			2	1	
1	เมืองแกนพัฒนา	แม่แตง	เชียงใหม่	เหนือ		✓																
2	ดอกคำใต้	ดอกคำใต้	พะเยา	เหนือ								✓										
3	กาฬสินธุ์	เมืองกาฬสินธุ์	กาฬสินธุ์	อีสาน				✓														
4	วารินชำราบ	วารินชำราบ	อุบลราชธานี	อีสาน									✓									
5	นครนายก	เมืองนครฯ	นครนายก	กลาง										✓						✓		
6	ชัยภูมิ	เมืองชัยภูมิ	ชัยภูมิ	อีสาน										✓								
7	โพธาราม	โพธาราม	ราชบุรี	กลาง																✓		
8	มาบตาพุด	เมืองระยอง	ระยอง	ตะวันออก																	✓	
9	ท่าข้าม	พุนพิน	สุราษฎร์ธานี	ใต้						✓												
	เทศบาลตำบล				10	2	2	2	2	2	10	2	2	2	2	2						
1	บ้านกลาง	เมืองลำพูน	ลำพูน	เหนือ		✓																
2	เกาะคา	เกาะคา	ลำปาง	เหนือ		✓																
3	เมืองงาย	ป่าซาง	ลำพูน	เหนือ									✓									
4	หาดกรวด	เมืองอุตรดิตถ์	อุตรดิตถ์	เหนือ									✓									

ที่	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	ภาค	อปท. ที่โดดเด่น						อปท. แบบจับคู่						อปท. สุ่มทั่วไป					
					T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S
					T	N	E	C	E	S	T	N	E	C	E	S	T	N	E	C	E	S
5	หนองเรือ	หนองเรือ	ขอนแก่น	อีสาน									✓									
6	สังคม	สังคม	หนองคาย	อีสาน									✓									
7	พนา	พนา	อำนาจเจริญ	อีสาน			✓															
8	ท่าตูม	ท่าตูม	สุรินทร์	อีสาน			✓															
9	โพนลาดแก้ว	ท่าแร่	ลพบุรี	กลาง				✓														
10	หนองปรือ	หนองปรือ	กาญจนบุรี	กลาง									✓									
11	อุ้มทอง	อุ้มทอง	สุพรรณบุรี	กลาง									✓									
12	ท่าหลวง	ท่าเรือ	อยุธยา	กลาง				✓														
13	บางสมัคร	บางปะกง	ฉะเชิงเทรา	ตะวันออก											✓							
14	บางพระ	ศรีราชา	ชลบุรี	ตะวันออก					✓													
15	หนองคาย	โป่งน้ำร้อน	จันทบุรี	ตะวันออก											✓							
16	หนองบอน	บ่อไร่	ตราด	ตะวันออก					✓													
17	เหนือคลอง	เหนือคลอง	กระบี่	ใต้												✓						
18	ท่ามะเดื่อ	บางแก้ว	พัทลุง	ใต้												✓						
19	กำแพง	ละงู	สตูล	ใต้						✓												
20	ปริง	สะเดา	สงขลา	ใต้						✓												
	องค์การบริหารส่วนตำบล				1 5	3	3	3	3	3	1 5	3	5	3	3	1	3 5	6	1 6	9	0	4
	ขนาดใหญ่																					
1	มทวีน	แม่สอด	ตาก	เหนือ														✓				
2	สว่างแดนดิน	สว่างแดนดิน	สกลนคร	อีสาน															✓			
3	หนอง	ปากช่อง	นครราชสีมา	อีสาน															✓			
4	ไธ้อย	เมือง	อุบลราชธานี	อีสาน															✓			
5	ชุมเห็ด	เมืองบุรีรัมย์	บุรีรัมย์	อีสาน															✓			
6	ราชาเทวะ	บางพลี	สมุทรปราการ	กลาง																✓		
7	ฉลอง	เมืองภูเก็ต	ภูเก็ต	ใต้																		✓
	ขนาดกลาง																					
1	ดอนแก้ว	แม่ริม	เชียงใหม่	เหนือ		✓																
2	หัวงัม	พาน	เชียงราย	เหนือ		✓																
3	สมอแข	เมือง	พิษณุโลก	เหนือ								✓										
4	วังหลุม	ตะพานหิน	พิจิตร	เหนือ								✓										
5	นาข้าว	เชียงคาน	เลย	อีสาน															✓			
6	นาพุ	เพ็ญ	อุดรธานี	อีสาน			✓															
7	เหล่าพัฒนา	นาหว้า	นครพนม	อีสาน									✓									
8	หนองแปน	มัญจาคีรี	ขอนแก่น	อีสาน			✓															
9	ภูเงิน	เสลภูมิ	ร้อยเอ็ด	อีสาน															✓			
10	ลำควน	กระสัง	บุรีรัมย์	อีสาน									✓									
11	รอบเมือง	เมืองร้อยเอ็ด	ร้อยเอ็ด	อีสาน															✓			
12	โคกสลุ	พัฒนานิคม	ลพบุรี	กลาง																✓		
13	บ้านป่า	แก่งคอย	สระบุรี	กลาง																✓		

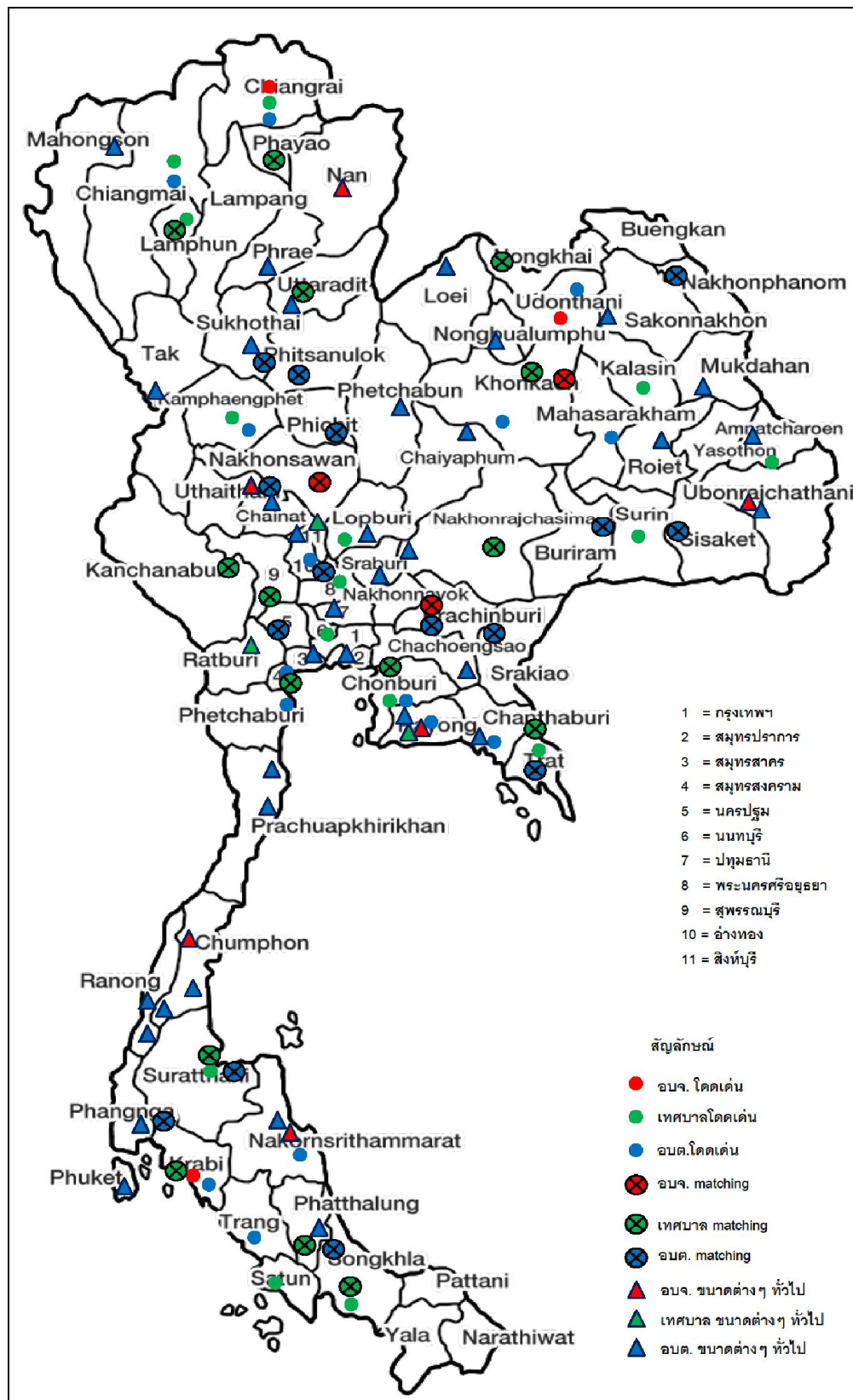
ที่	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	ภาค	อปท. ที่โดดเด่น						อปท. แบบจับคู่						อปท. สุ่มทั่วไป					
					T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S
					T	N	E				T	N	E				T	N	E			
14	ท่าไม้	กระทุ่มแบน	สมุทรสาคร	กลาง																✓		
15	ท่าตูม	ศรีมหาโพธิ์	ปราจีนบุรี	ตะวันออก											✓							
16	สระขวัญ	เมืองสระแก้ว	สระแก้ว	ตะวันออก											✓							
17	คลองกิ่ว	บ้านบึง	ชลบุรี	ตะวันออก					✓													
18	นิคมพัฒนา	นิคมพัฒนา	ระยอง	ตะวันออก					✓													
19	ไสไทย	เมืองกระบี่	กระบี่	ใต้						✓												
20	รัตภูมิ	ควนเนียง	สงขลา	ใต้												✓						
	ขนาดเล็ก																					
1	เวียงใต้	ปาย	แม่ฮ่องสอน	เหนือ														✓				
2	ห้วยไร่	เด่นชัย	แพร่	เหนือ														✓				
3	โนนเมือง	พิชัย	อุตรดิตถ์	เหนือ														✓				
4	บ้านใหม่ สุโขทัย	กงไกรลาศ	สุโขทัย	เหนือ														✓				
5	ปากดุก	หล่มสัก	เพชรบูรณ์	เหนือ														✓				
6	ไกรกลาง	กงไกรลาศ	สุโขทัย	เหนือ								✓										
7	แม่ลาด	คลองขลุง	กำแพงเพชร	เหนือ		✓																
8	หันนางาม	ศรีบุญเรือง	หนองบัวลำภู	อีสาน															✓			
9	หนองบัวโคก	จัตุรัส	ชัยภูมิ	อีสาน															✓			
10	วังแสง	แกดำ	มหาสารคาม	อีสาน			✓															
11	หนองบัว	โกสุมพิสัย	มหาสารคาม	อีสาน									✓									
12	นาออก	นิคมคำสร้อย	มุกดาหาร	อีสาน															✓			
13	หนองสามสี	เสนางคนิคม	อำนาจเจริญ	อีสาน															✓			
14	สร้างมิ่ง	เลิงนกทา	ยโสธร	อีสาน															✓			
15	โพธิ์ศรี	ปรางค์กู่	ศรีสะเกษ	อีสาน									✓									
16	กุดหว้า	กุดินารายณ์	กาฬสินธุ์	อีสาน															✓			
17	เชียงสือ	โพนนาแก้ว	สกลนคร	อีสาน															✓			
18	ไทยสามัคคี	วังน้ำเขียว	นครราชสีมา	อีสาน															✓			
19	กาเกาะ	เมืองสุรินทร์	สุรินทร์	อีสาน															✓			
20	บัวน้อย	กันทรารมย์	ศรีสะเกษ	อีสาน									✓									
21	น้ำซึม	เมืองอุทัยธานี	อุทัยธานี	กลาง										✓								
22	วังหมัน	วัดสิงห์	ชัยนาท	กลาง																✓		
23	นรสิงห์	ป่าโมก	อ่างทอง	กลาง				✓														
24	สระแจง	บางระจัน	สิงห์บุรี	กลาง																✓		
	ขนาดเล็ก (ต่อ)																					
25	พุทเลา	บางปะหัน	อยุธยา	กลาง										✓								
26	ห้วยจรเข้ม	เมืองนครปฐม	นครปฐม	กลาง										✓								
27	เชียงรากน้อย	สามโคก	ปทุมธานี	กลาง																✓		
28	บางนางลี่	อัมพวา	สมุทรสงคราม	กลาง				✓														
29	บางขุนไทร	บ้านแหลม	เพชรบุรี	กลาง				✓														
30	ปราณบุรี	ปราณบุรี	ประจวบคีรีขันธ์	กลาง																✓		
31	ปากน้ำปราณ	ปราณบุรี	ประจวบคีรีขันธ์	กลาง																✓		

ที่	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	ภาค	อปท. ที่โดดเด่น						อปท. แบบจับคู่						อปท. สุ่มทั่วไป					
					T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S
					T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S	T	N	N	C	E	S
32	สองพี่น้อง	ท่าใหม่	จันทบุรี	ตะวันออก					√													
33	แหลมกลัด	เมืองตราด	ตราด	ตะวันออก											√							
34	แหลมทราย	หลังสวน	ชุมพร	ใต้																		√
35	บ้านนา	กะเปอร์	ระนอง	ใต้																		√
36	บางเหรียง	ทับปุด	พังงา	ใต้																		√
37	ไชยมนตรี	เมือง	นครศรีฯ	ใต้						√												
38	นาท่ามใต้	เมืองตรัง	ตรัง	ใต้						√												
	รวม				3						3		1				4		1	1		
					3	8	7	6	5	7	3	6	1	6	6	4	4	7	8	2	2	5

หมายเหตุ TT หมายถึงรวมจำนวนทั้งหมดในกลุ่ม, N หมายถึงภาคเหนือ, NE หมายถึงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, C หมายถึงภาคกลาง, E หมายถึงภาคตะวันออก และ S หมายถึงภาคใต้

และเมื่อนำข้อมูลกลุ่มตัวอย่างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่งมากำหนดจุด (plot) ลงในแผนที่เพื่อแสดงถึงการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษา/เก็บข้อมูลในครั้งนี้ ผลการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภทแสดงดังแผนภาพที่ 1-1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1-1 การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างในเชิงพื้นที่ (จำแนกตามประเภทของ อบท. และที่มาของ อบท. ตามเกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง)



ทั้งนี้ พึงสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกได้ดังกล่าวข้างต้นว่ามีจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบทั้ง 3 รูปแบบเป็นกรณีตัวอย่างในการจัดเก็บข้อมูลจำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดระยอง และจังหวัดกระบี่ โดยที่ในแต่ละจังหวัดมีรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภทแสดงดังตารางที่ 1-3 ด้านล่าง ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะดำเนินการวิเคราะห์ในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะความร่วมมือระหว่างอปท. ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดในลำดับต่อไป (อ่านรายละเอียดได้จากเนื้อหาบทที่ 14 ต่อไป)

ตารางที่ 1-3 จังหวัดที่มีกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ

จังหวัด	อปท.	อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	รายได้รวม (ล้านบาท) (ปีงบประมาณ 2555)
เชียงราย	อบจ.เชียงราย	-	11,678.37	1,204,660	704.91
	ทน.เชียงราย	เมืองเชียงราย	60.85	69,618	434.99
	อบต.ห้วยมุ่น	พาน	61.20	6,617	20.83
ขอนแก่น	อบจ.ขอนแก่น	-	13,404.00	1,781,655	1,374.24
	ทต.หนองเรือ	หนองเรือ	4.00	4,379	32.99
	อบต.หนองแปน	มัญจาคีรี	66.00	8,836	27.71
อุบลราชธานี	อบจ.อุบลราชธานี	-	15,647.86	1,836,523	1188.10
	ทม.วารินชำราบ	วารินชำราบ	12.90	28,505	165.68
	อบต.ไธสง	เมืองอุบลราชธานี	56.00	22,692	62.32
ระยอง	อบจ.ระยอง	-	3,817.42	661,220	1,391.53
	ทม.มาบตาพุด	เมืองระยอง	165.58	57,590	654.94
	อบต.นิคมพัฒนา	นิคมพัฒนา	55.00	7,865	59.60
กระบี่	อบจ.กระบี่	-	4,975.33	450,890	434.83
	ทต.เหนือคลอง	เหนือคลอง	3.53	4,344	39.04
	อบต.ไสไทย	เมืองกระบี่	73.00	12,901	42.05

หมายเหตุ ข้อมูลพื้นฐานของ อปท. จากการเก็บข้อมูลโดยคณะที่ปรึกษา ข้อมูลปี 2555/2556

(2) กลุ่มตัวอย่างจากการสำรวจภาคครัวเรือน (Household Survey)

ในการประเมินความพึงพอใจ/ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต่อบริการสาธารณะที่ได้รับนั้น คณะที่ปรึกษากำหนดแผนการเก็บข้อมูลจากภาคครัวเรือนด้วยวิธีการสำรวจ (household survey) และใช้วิธีสุ่มแบบหลายชั้นเป็นระบบ (stratified, systematic sampling) โดยกำหนดให้ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่จะดำเนินการสำรวจในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลมีขนาดไม่ต่ำกว่า 100 ครัวเรือน พื้นที่เทศบาลเมืองจะดำเนินการสำรวจภาคครัวเรือน

จำนวนไม่ต่ำกว่า 150 ครั้วเรือน และพื้นที่เทศบาลนครจะดำเนินการสำรวจข้อมูลครั้วเรือนเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 200 ครั้วเรือน

ในการสุ่มครั้วเรือนนั้นจะใช้วิธีการสุ่มแบบหลายชั้นเป็นระบบ กล่าวคือคณะที่ปรึกษาจะใช้จำนวนครั้วเรือนใน อบท. เป็นตัวตั้ง จากนั้นนำตัวเลขเป้าหมายขนาดกลุ่มตัวอย่างไปหาร ก็จะได้ตัวเลขช่วงระยะห่าง (skip number) ดังเช่น อบต. แห่งหนึ่งมีครั้วเรือน 2,000 ครอบครัว เป้าหมายการสำรวจคือจำนวน 100 ตัวอย่าง ก็จะได้ตัวเลขช่วงระยะห่างเท่ากับ $2,000 / 100 = 20$ จากนั้น เมื่อลงพื้นที่ในแต่ละชุมชน แต่ละถนน แต่ละคุ้ม หรือแต่ละซอย (แล้วแต่กรณี) ก็จะเริ่มต้นสำรวจบ้านหลังแรกของชุมชน/ถนน/คุ้ม/ซอย จากนั้นจะนับถัดออกไปอีก 20 หลังจึงจะดำเนินการสำรวจข้อมูลครั้วเรือน ดังนี้ เป็นต้น ซึ่งนักวิจัยจะดำเนินการเช่นนี้ซ้ำไปเรื่อยๆ จนได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างครั้วเรือนครบตามที่ต้องการ

วิธีการสุ่มแบบหลายชั้นเป็นระบบเช่นนี้จะช่วยให้การจับข้อมูลมีการกระจายตัวทั่วทั้งชุมชน ซึ่งจะให้ข้อมูลที่มีความเป็นตัวแทนประชาชนในชุมชนได้สูงกว่าวิธีการสุ่มตามสะดวก (convenient sampling) และเป็นวิธีการได้รับการทดสอบมาหลายครั้งก่อนหน้านี้แล้วว่าได้ผลการสำรวจที่มีความน่าเชื่อถือสูงตามหลักการสถิติ⁵ ดังนั้นในภาพรวมการสำรวจข้อมูลครั้วเรือนคาดว่าจะได้ผลดังนี้

ตารางที่ 1-4 แผนการสำรวจข้อมูลครั้วเรือนในพื้นที่ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ยกเว้น อบจ.)

ประเภทท้องถิ่น	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (แห่ง)	จำนวนแบบสำรวจต่อ อบท. (ครั้วเรือน)	แบบสำรวจที่คาดว่าจะได้รับ (ชุด)
เทศบาลนคร	4	200	800
เทศบาลเมือง	9	150	1,350
เทศบาลตำบล	20	100	2,000
องค์การบริหารส่วนตำบล	65	100	6,500
รวม	98	-	10,650

หมายเหตุ การสำรวจข้อมูลครั้วเรือนดังกล่าวดำเนินการเฉพาะ อบท. ระดับล่าง สำหรับ อบจ. นั้น คณะที่ปรึกษา ใช้วิธีการจัดประชุมกลุ่มย่อยแทน ซึ่งจะนำเสนอรายละเอียดในเนื้อหาส่วนต่อไป

พึงสังเกตว่าคณะที่ปรึกษากำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างภาคครั้วเรือนขั้นต่ำที่จำนวน 100 ครั้วเรือนต่อ อบท. และขั้นสูงสุดจำนวน 200 ครั้วเรือนในกรณีของเทศบาลนครก็เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีขนาดกลุ่มตัวอย่างในแต่ละ อบท. มากเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ในเชิงสถิติเกี่ยวกับผลลัพธ์และผลกระทบที่มีต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น สัดส่วนขนาดกลุ่มตัวอย่างครั้วเรือนดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกำหนดขนาดตัวอย่างในทางสถิติที่จะช่วยให้ได้ค่าความเชื่อมั่นในผลการวิเคราะห์ผลสูงกว่าร้อยละ 90 นั่นเอง⁶

ส่วนในกรณีการประเมินความพึงพอใจ/ความไว้วางใจของภาคประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้น คณะที่ปรึกษา จะใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่แตกต่างไปจากการสำรวจข้อมูลครั้วเรือน

⁵ ตัวอย่างเช่น ถวิลดี บุรีกุล (2554) ถวิลดี บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบริตตัน (2550) และวิระศักดิ์ เครือเทพ (2555) เป็นต้น

⁶ อ่านตารางเกี่ยวกับการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างได้จาก อาทิตย Yamane (1967) หรือ Israel (2012) เป็นต้น

กล่าวคือจะใช้วิธีการเก็บข้อมูลจุลภาคในระดับจังหวัดด้วยการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ร่วมกับผู้ที่มีส่วนได้เสีย/ผู้ทำงานร่วมกัน/ผู้รับบริการสาธารณะ/ผู้ที่ไม่ได้รับบริการสาธารณะ (stakeholder) จาก อบจ. ซึ่งเป็นวิธีการที่จะให้ข้อมูลในเชิงลึกที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือกว่าวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสำรวจภาคครัวเรือนดังเช่นที่ใช้กับกรณีของเทศบาลหรือ อบต.

เหตุผลสำคัญที่คณะที่ปรึกษาเลือกวิธีการดังกล่าวนี้เป็นเพราะบริการสาธารณะหลายประเภทของ อบจ. มีให้บริการโดยตรงที่ประชาชนทั่วไปมองเห็นหรือสัมผัสได้อย่างใกล้ชิดดังเช่นบริการของ อบต. หรือของเทศบาล การใช้วิธีสำรวจข้อมูลรายครัวเรือนต่อบริการสาธารณะที่จัดให้โดย อบจ. จึงอาจให้ข้อมูลที่มีความคลาดเคลื่อนได้สูง เนื่องจากประชาชนผู้ตอบแบบสำรวจอาจไม่สามารถนึก (recall) ได้อย่างถูกต้องว่าบริการสาธารณะหลักๆ ที่ตนเองได้รับ (หรือไม่ได้รับ) เป็นหน้าที่รับผิดชอบของ อบจ. ในระดับล่าง (เทศบาลหรือ อบต.) หรือเป็นบริการที่จัดให้โดย อบจ. (หรือเป็นความรับผิดชอบของ อบจ.)

ด้วยเหตุนี้ วิธีการประชุมกลุ่มย่อยจากผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในระดับ อบจ. จะเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทาง (two-way) ในเชิงลึก อันเป็นวิธีการที่ช่วยให้คณะที่ปรึกษาได้รับข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือสูงนั่นเอง ดังที่คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อต่อไป

(3) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)

เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด มุมมอง หรือแนวนโยบายของส่วนราชการแห่งต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องในกระบวนการการกระจายอำนาจของไทย และมุมมองของ อบจ. ต่อการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของไทยและ/หรือต่อการแสดงบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจ คณะที่ปรึกษาจึงได้วางแผนการจัดประชุมกลุ่มย่อยกับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยใน 3 กลุ่มงานดังนี้

- การประชุมกลุ่มย่อยกับส่วนราชการ-หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจ (รวมการสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนราชการ) เพื่อให้ทราบถึงแผนการ นโยบาย การดำเนินการ และการสนับสนุนของส่วนงานต่างๆ ต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งคาดว่าจะจัดประชุม/สัมภาษณ์อย่างน้อย 5 ครั้งตลอดระยะเวลาการศึกษาวิจัย
- การประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) กับการจัดบริการสาธารณะในระดับ อบจ. อาทิ ผู้แทนสมาคมธุรกิจ กลุ่มอาชีพ กลุ่มคนพิการ กลุ่มประชาสังคม กลุ่มชาวบ้าน/อาสาสมัครในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นหรือความพึงพอใจที่มีต่อการทำงานและต่อการให้บริการสาธารณะของ อบจ. ซึ่งคณะที่ปรึกษาคาดว่าจะจัดขึ้นจำนวน 12 ครั้งใน อบจ. จำนวน 12 แห่งที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และในการประชุมแต่ละครั้งคาดว่าจะมีผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) กับการรับบริการจาก อบจ. จำนวนประมาณ 15 - 20 คน รวมจำนวนไม่ต่ำกว่า 200 คน

- การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมการสัมภาษณ์) โดยการประชุมร่วมกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสัมภาษณ์ผู้บริหารสมาคมท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ปัญหาอุปสรรค หรือมุมมองต่อการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดประชุมกลุ่มย่อย การสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายที่สำคัญ การจัดประชุมกลุ่มย่อย/การสัมภาษณ์ผู้บริหารสมาคมท้องถิ่น ได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในเนื้อหาบทที่ 5 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้ไว้แล้ว และเนื้อหาสรุปการประชุม/การสัมภาษณ์แสดงในภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป

1.4 แผนการดำเนินงาน

โครงการวิจัยนี้ใช้ระยะเวลาในการศึกษาราว 17 เดือน โดยเริ่มต้นจากวันที่ 18 มีนาคม 2556 ถึงวันที่ 8 สิงหาคม 2557 ซึ่งคณะที่ปรึกษากำหนดแผนการดำเนินการศึกษาวิจัยในภาพดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1-5 แผนการศึกษาวิจัยโดยละเอียด (จำแนกตามผลงานและกิจกรรมหลักในการวิจัย)

ผลผลิต	กิจกรรมหลัก	เดือนที่																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1. การประเมินนโยบายการกระจายอำนาจ	1.1 การทบทวนวรรณกรรมและพัฒนากรอบการศึกษาวิจัย																	
	1.2 การประเมินนโยบายกระจายอำนาจ																	
	1.3 การจัดประชุมกลุ่มย่อยระหว่าง Stakeholder ส่วนราชการต่างๆ																	
	1.4 การประมวลผลการศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย																	
2. การประเมินผลการดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจ	2.1 การประเมินผลการดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจ (ด้านการถ่ายโอนภารกิจบุคคล การคลัง และกฎหมาย)																	
	2.2 การประเมินการปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง																	
	2.3 การประเมินประสิทธิผลของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ																	
	2.4 การประมวลผลการศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย																	
3. การประมวลองค์ความรู้และประสบการณ์ต่างประเทศ	3.1 การทบทวนบทเรียนและสังเคราะห์วรรณกรรมต่างประเทศ (ศึกษาในเชิงลึกอย่างน้อย 3 ประเทศ)																	
	3.2 การจัดประชุมเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจากต่างประเทศ																	
	3.3 การสรุปบทเรียนจากต่างประเทศพร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย																	
4. การสำรวจนวัตกรรมท้องถิ่น	4.1 การพัฒนารอบคิดและแนวทางการจัดเก็บข้อมูลจาก อปท.																	
	4.2 การจัดเก็บข้อมูลภาคสนามจาก อปท.																	
	4.3 การประมวลผลการศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย																	

ผลผลิต	กิจกรรมหลัก	เดือนที่																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
5. การประเมินผลผลิต/ผลลัพธ์ในการจัดบริการ อปท.	5.1 การพัฒนากรอบการวิเคราะห์และเครื่องมือการเก็บข้อมูล																	
	5.2 การจัดเก็บข้อมูลภาคสนามจากกรณีตัวอย่าง อปท.																	
	5.3 การตรวจสอบข้อมูลโดยทีมนักวิจัยส่วนกลาง (case editing)																	
5. การประเมินผลผลิต/ผลลัพธ์ในการจัดบริการ อปท. (ต่อ)	5.4 การวิเคราะห์-สังเคราะห์ข้อมูลบริการสาธารณะ 6+1 ด้าน																	
	5.5 การประมวลผลการศึกษาร่วมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย																	
6. การประเมินความพึงพอใจของประชาชน	6.1 การพัฒนาแบบสอบถามและการทดสอบคุณภาพ																	
	6.2 การจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม (การสำรวจครัวเรือน)																	
	6.3 การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ผู้รับบริการจาก อบจ.																	
	6.4 การตรวจสอบและบันทึกข้อมูล (data cleansing & coding)																	
	6.5 การวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลพร้อมจัดทำข้อเสนอแนะ																	
7. การบริหารจัดการโครงการวิจัย	7.1 การบริหารจัดการโครงการวิจัย																	
	7.2 การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดเตรียมทีมนักวิจัยภาคสนาม																	
	7.3 การตรวจเยี่ยมการทำงานของทีมนักวิจัยภาคสนาม																	
	7.4 การจัดประชุม Stakeholder เพื่อนำเสนอผลการศึกษารายงานสุดท้าย																	
	7.5 การจัดทำรายงานความก้าวหน้าและรายงานฉบับสมบูรณ์																	

ทั้งนี้ในขั้นสุดท้ายของการศึกษา คณะที่ปรึกษาได้จัดประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัยขั้นสุดท้ายในวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2557 ณ โรงแรมโนโวเทล สยามสแควร์ กรุงเทพฯ ระหว่างเวลา 9.00- 15.00 น. โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคส่วนต่างๆ รวม 130 คน ประกอบไปด้วยผู้แทนพรรคการเมือง คณะทำงาน

เตรียมการเพื่อการปฏิรูป ส่วนราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และภาควิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่น และได้รับข้อมูลหรือข้อคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงรายงานการวิจัยขั้นสุดท้ายสำหรับจัดส่งงานตามข้อกำหนดให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นต่อไป (สำหรับสรุปเนื้อหาและข้อคิดเห็นจากการประชุมอ่านได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป)

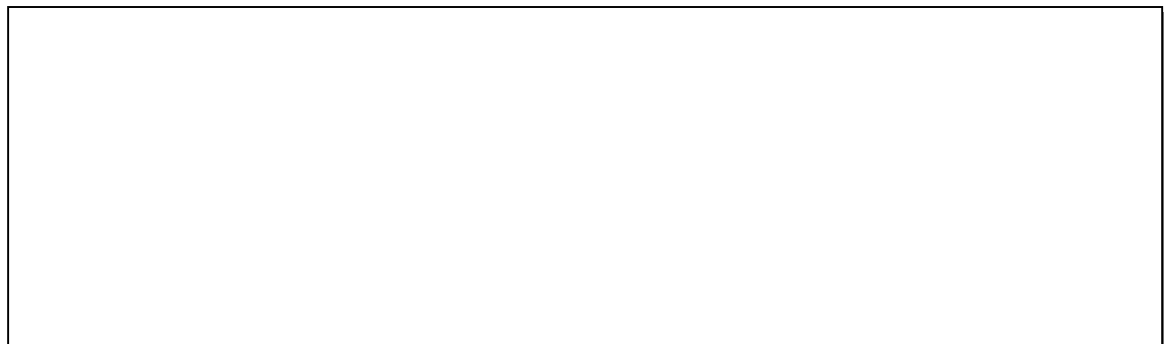
บทที่ 2 กรอบการประเมินนโยบายกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร การคลังและงบประมาณ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

เพื่อให้คณะที่ปรึกษาสามารถตอบวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัยได้อย่างเป็นระบบ จึงกำหนดกรอบการวิเคราะห์ที่สำคัญคือกรอบการวิเคราะห์ระบบนโยบาย (policy system analysis) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยตอบโจทย์ว่าความชัดเจนและ/หรือความต่อเนื่องของนโยบายการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาเป็นอย่างใด มีประเด็นใดที่สนับสนุนหรือก่อให้เกิดความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ และ/หรือมีอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคเหนี่ยวรั้งการกระจายอำนาจ เป็นต้น นอกจากนี้กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวยังใช้เป็นกรอบคิดสำหรับกำหนดประเด็นปลักย่อยในการวิเคราะห์ติดตามผลการกระจายอำนาจ ในด้านการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร การคลัง และกฎหมาย รวมถึงการประเมินประสิทธิผลของกลไกขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 กรอบวิเคราะห์ระบบนโยบาย

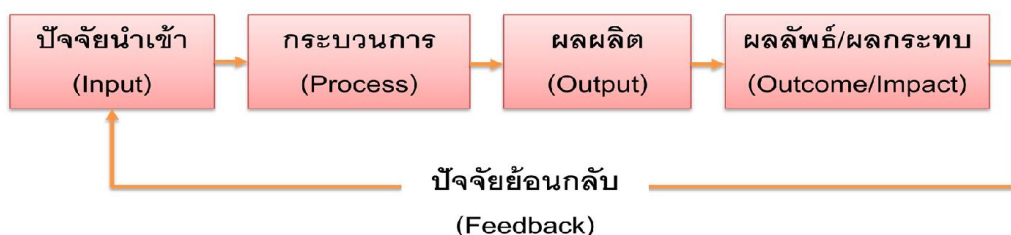
โดยพื้นฐานนั้น นโยบายสาธารณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดขึ้นมานั้นต่างผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้สภาพบริบทแวดล้อมและ/หรือเงื่อนไขความจำเป็นด้วยกันทั้งสิ้น¹ นโยบายการกระจายอำนาจของไทยก็ถูกกำหนดขึ้นโดยสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้สามารถประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทยได้อย่างรอบด้านและทราบถึงที่มาที่ไปของการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของไทยให้เกิดความชัดเจน คณะที่ปรึกษาจึงกำหนดกรอบวิเคราะห์หลักในการศึกษาวิจัยโดยใช้กรอบวิเคราะห์ระบบนโยบาย ดังมีรายละเอียดประกอบไปด้วยประเด็นต่างๆ ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2-1 กรอบวิเคราะห์ระบบนโยบาย



¹ รายละเอียดในเรื่องการวิเคราะห์ระบบนโยบายสาธารณะประมวลขึ้นจาก Kingdon (2003), Fischer (2003), Schneider and Ingram (1997), Pressman and Wildavsky (1984) และ Easton (1965)

สภาพแวดล้อม/บริบทของนโยบาย
(Environment/Context)



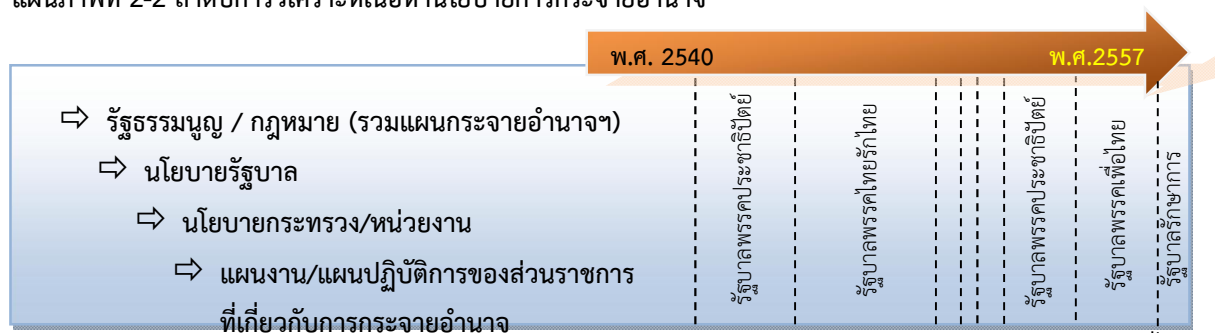
2.1.1 สภาพแวดล้อมของนโยบายกระจายอำนาจ

โดยรอบวิเคราะห์นี้ คณะที่ปรึกษาจะสำรวจถึงที่มาที่ไปและแนวคิดหลักหรืออุดมการณ์พื้นฐานในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 และการพัฒนาหรือการก่อตัวไปสู่ประเด็นนโยบายสาธารณะ (agenda setting) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม หรือแรงกดดันทางการเมืองการบริหารที่ส่งผลต่อประเด็นเนื้อหาของนโยบายกระจายอำนาจตั้งแต่อ่อนช่วงปี 2540 จนถึงปัจจุบัน

2.1.2 ป้อนเข้า: เนื้อหานโยบายการกระจายอำนาจ

ต่อจากนั้น คณะที่ปรึกษาจะพิจารณาและวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบายการกระจายอำนาจที่กำหนดขึ้นของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยตั้งแต่ช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 จนถึงราวปี พ.ศ. 2555 - 2557 ซึ่งจะมีขอบเขตเนื้อหาของนโยบายที่จะประมวลและวิเคราะห์ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญต่อเนื่องไปจนถึงนโยบายของรัฐบาล นโยบายของส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้อง มุมมองหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจ และรวมไปถึงแผนงานหรือแผนปฏิบัติการต่างๆ ของส่วนงานที่เกี่ยวข้อง (ดูแผนภาพที่ 2-2 ประกอบ)

แผนภาพที่ 2-2 ลำดับการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบายการกระจายอำนาจ



ในการวิเคราะห์เนื้อหาส่วนนี้ คณะที่ปรึกษาจะประเมินเพื่อให้เห็นถึงแก่น (substance) ของนโยบายกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ฐานคิดหรืออุดมการณ์พื้นฐาน (policy ideology)

ที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายกระจายอำนาจ ต่อเนื่องไปจนถึงการประเมินความชัดเจนและความต่อเนื่องของการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล (क्रम.) ของกระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ และของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และประเมินถึงความสอดคล้องและ/หรือความแตกต่างในแนวคิดหรือมุมมองของตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ที่มีต่อนโยบายการกระจายอำนาจทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เพื่อจะแสวงหาจุดร่วมในหลักคิดและแนวทางผลักดันนโยบายกระจายอำนาจของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ต่อไป

2.1.3 กระบวนการกระจายอำนาจ

ในการประเมินผลกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือการประเมินกระบวนการผลักดันตามกฎหมายและนโยบายกระจายอำนาจ ทั้งในส่วนของการประเมินกระบวนการและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันหรือการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะประเมินรวมไปถึงการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับต่อการกระจายอำนาจ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2-3 ขอบเขตการประเมินกระบวนการกระจายอำนาจ

ขอบเขตในเชิงหน่วยงาน/สถาบัน

- ⇒ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องและ/หรือสนับสนุนการกระจายอำนาจ
- ⇒ กลไกที่ทำหน้าที่ผลักดัน/ขับเคลื่อน/กำกับดูแลการกระจายอำนาจ
- ⇒ สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ⇒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีตัวอย่าง

ขอบเขตในเชิงเนื้อหา

- ⇒ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ⇒ การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ⇒ การถ่ายโอนด้านการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ⇒ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ
- ⇒ การปรับตัวของ อปท. เพื่อรองรับต่อการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการของ อปท.

ในด้านของหน่วยงาน/องค์กร คณะที่ปรึกษาจะมุ่งศึกษาถึงการทำหน้าที่และการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และ/หรือให้การสนับสนุนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความชัดเจนหรือมีการดำเนินการที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีขอบเขตส่วนราชการที่จะดำเนินการศึกษาวิจัยใน 3 ส่วน ได้แก่ (1) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น/พื้นที่โดยตรง อาทิ

กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ (2) ส่วนราชการที่เป็นหน่วยสนับสนุน อาทิ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงการคลัง สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. ฯลฯ และ (3) ส่วนราชการที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น

ในประเด็นต่อมา จะมุ่งประเมินระบบงานและประสิทธิภาพของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตรง ได้แก่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณ

ส่วนในด้านขอบเขตเนื้อหาการกระจายอำนาจที่จะทำการประเมินประกอบไปด้วยการติดตามเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร งบประมาณและการเงินการคลัง การดำเนินการแก้ไขกฎหมายในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการติดตามผลปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจของบุคลากรท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ประเด็นข้อกฎหมาย และ/หรือการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใหม่ๆ

ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับหลักคิดและประเด็นในการประเมินเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและการเงินการคลัง และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจะนำเสนอในลำดับต่อไป (หัวข้อ 2.2 ถึง 2.5 ตามลำดับ) ส่วนรายละเอียดในการประเมินการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกระจายอำนาจมีดังนี้

(1) การปรับตัวของ อปท. ในการรับถ่ายโอนภารกิจ

- แนวนโยบายในการบริหารงาน/จัดบริการสาธารณะของ อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่าง
- รูปแบบและวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ในการดำเนินงานและ/หรือการจัดบริการสาธารณะ
- แนวทางและมาตรการเตรียมความพร้อมของ อปท. เพื่อรับถ่ายโอนภารกิจ
- ปัญหาและอุปสรรคของการรับถ่ายโอนภารกิจในมุมมองของ อปท.
- ฯลฯ

(2) การปรับตัวของ อปท. ในการรับถ่ายโอนบุคลากร

- แนวนโยบายของ อปท. ในการรับถ่ายโอนบุคลากร และข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรที่มีการถ่ายโอนสู่ อปท. (จำนวน ลักษณะงาน คุณลักษณะส่วนบุคคล แรงจูงใจ ฯลฯ)
- การเตรียมความพร้อมและการบริหารจัดการบุคลากรที่ถ่ายโอน
- ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารบุคลากรที่ถ่ายโอน

- ขวัญและกำลังใจของบุคลากรที่ถ่ายโอนเมื่อปฏิบัติงานอยู่ใน อปท.
- ฯลฯ

(3) การปรับตัวของ อปท. ในการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณ

- แนวนโยบายในการบริหารการเงินการคลัง รายรับ-รายจ่าย การรักษาวินัยทางการคลัง และการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท.
- การพึ่งพาตนเองทางการคลังและการพัฒนารายได้ของ อปท.
- การส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ทางการเงินการคลังของ อปท.
- ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณ
- ฯลฯ เป็นต้น

(4) การปรับตัวของ อปท. ในด้านกฎหมาย

- ความตื่นตัวของ อปท. ในการดำเนินการตรากฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติของกฎหมาย และ/หรือเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามที่ได้ตามกฎหมาย ตามอำนาจหน้าที่ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- ความรู้ความเข้าใจ/ความมั่นใจของบุคลากรท้องถิ่นในการปฏิบัติตามกฎหมาย/บังคับใช้กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงาน กฎหมายรักษาความสะอาด และกฎหมายจัดตั้ง อปท. ประเภทต่างๆ ฯลฯ
- ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย/บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ของ อปท.
- ฯลฯ เป็นต้น

(5) การปรับตัวของ อปท. ในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

- แนวนโยบายของ อปท. ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- แผนงาน/โครงการ/มาตรการที่สำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ฯลฯ เป็นต้น

2.1.4 ผลผลิต ผลลัพธ์/ผลกระทบของการกระจายอำนาจ

ในส่วนสุดท้ายของการประเมินผลการกระจายอำนาจ คณะที่ปรึกษากำหนดให้มีการวิเคราะห์ติดตามผลผลิตของการกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือการวิเคราะห์ติดตามว่าการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากที่ได้รับอำนาจหน้าที่และทรัพยากรต่างๆ เพิ่มขึ้นแล้ว สามารถดำเนินการไปได้ด้วยดีและประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ส่งมอบผลผลิต/ผลงานอะไรบ้างให้แก่ประชาชน (outputs) และจะพิจารณาต่อเนื่องไปจนถึงการประเมินผลลัพธ์และ/หรือผลกระทบ (outcome/impact) ที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ซึ่งได้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในทางตรงและทางอ้อม เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์กระบวนการหรือกลไกการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่และนำไปสู่การให้ข้อมูลสำคัญต่อการ

ปรับปรุงหรือทบทวนประเด็นเนื้อหาเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจต่อไป กรอบเนื้อหาการประเมินในส่วนนี้จะนำเสนอไว้ในบทที่ 3 ของรายงานความก้าวหน้าชิ้นนี้ต่อไป

2.2 การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ (หรือไม่ประสบความสำเร็จ) ซึ่งในกรณีของประเทศไทยเรามีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่ได้ระบุถึงภารกิจที่จะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายละเอียดวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอน/รับถ่ายโอน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอน เป็นต้น

วิธีการปฏิบัติที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีข้อสังเกตได้อย่างน้อย 2 ประการ ประเด็นแรก การกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว (service devolution) จะเห็นได้มาจากฐานคิดแบบ Residuality Principle เป็นหลัก ซึ่งมองว่าภารกิจใดจะมอบหมายให้ อบต. ดำเนินการได้ ก็จะต้องมีกฎหมายกำหนดเอาไว้หรือให้อำนาจไว้ โดยที่ อบต. ไม่สามารถคิดริเริ่มเองได้อย่างอิสระโดยปราศจากซึ่งข้อบัญญัติของกฎหมายให้การรองรับ ประเด็นต่อมา การกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจเป็นการดำเนินการแบบเหมาโหลเหมือนกันหมดทั้งประเทศ กล่าวคือ หากเป็นเทศบาลเหมือนกัน ก็จะต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริง เทศบาลบางแห่งอาจมีศักยภาพแตกต่างกัน และมีความต้องการรับหรือไม่ต้องการรับการถ่ายโอนภารกิจบางประเภทแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพบริบทพื้นฐานและความพร้อมของ อบต. เป็นต้น กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนี้ในทางวิชาการเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบสมมาตร (symmetric devolution)

ในประเด็นหลังนี้เองที่มึนนักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่าแนวปฏิบัติเช่นนี้แม้จะมีผลดีในระยะต้น แต่ในระยะยาวอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในตัวเองในการผลักดันการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไม่มากนักน้อย Larsen and Selim (2009) เป็นนักวิชาการท่านหนึ่งที่ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ **การกระจายอำนาจแบบไม่สมมาตร (asymmetric devolution)** ซึ่งแนวคิดนี้เสนอว่าการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ อบต. นั้น ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบให้แก่ อบต. ทุกๆ แห่งในลักษณะเดียวกันหรือเหมือนกัน กันทั้งหมด หากชุมชนท้องถิ่นใดมีคุณลักษณะหรือมีความจำเป็นเฉพาะก็อาจกระจายให้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรมากกว่า (หรือน้อยกว่า) อบต. แห่งอื่นๆ หรืออาจมีรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเฉพาะของตนเองที่ให้โอกาสหรือเปิดพื้นที่ให้แก่คนในชุมชนในการมีส่วนร่วมปกครองตนเองก็เป็นได้ โดยให้คำนึงถึงคุณลักษณะที่เหมาะสมกับอัตลักษณ์ (identity) สภาพบริบทพื้นฐาน และความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชน

เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพ ความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวโน้มความเป็นไปได้ในการออกแบบการกระจายอำนาจแบบไม่สมมาตร ดังแนวคิดที่นำเสนอข้างต้น คณะที่ปรึกษาจะรวบรวมข้อมูลทั้งในเชิงมหภาคและในระดับจุลภาค (จากกรณีตัวอย่าง อปท. ทั้ง 110 แห่ง) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจดังนี้

- สถานภาพและความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจในระดับมหภาค
- สถานภาพและความก้าวหน้าในการรับถ่ายโอนภารกิจในระดับ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง
- ภารกิจที่เป็นที่ต้องการของ อปท. และภารกิจที่ไม่เป็นที่ต้องการของ อปท.
- การเตรียมความพร้อม (หรือการไม่เตรียมความพร้อม) ของส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท.
- การสนับสนุน ติดตาม และการกำกับดูแลของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จังหวัด/อำเภอ ฯลฯ
- ปัญหาและอุปสรรคอันเกี่ยวเนื่องกับการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อม การจัดทำคู่มือการทำงาน การสอนงาน/การนิเทศงาน การถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณ และข้อจำกัดในเชิงกฎหมายและการบริหารจัดการของ อปท. ฯลฯ เป็นต้น
- บทวิเคราะห์ความไม่พอดี (mismatch) ระหว่างการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายและความไม่พร้อมหรือความไม่เต็มใจในการรับถ่ายโอนภารกิจของ อปท. (ถ้ามี)

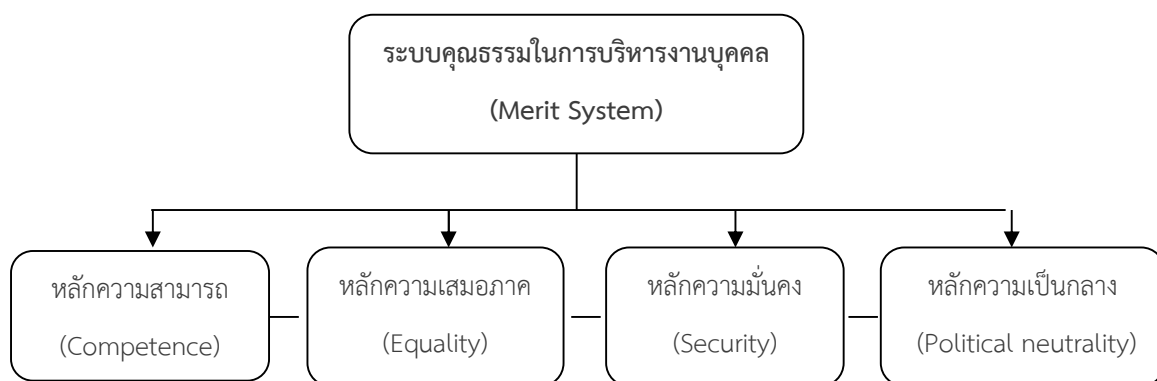
2.3 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่คู่กันกับการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่แรก และมีความสำคัญยิ่งกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบเพิ่มมากขึ้น จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐาน ยึดถือหลักคุณภาพ สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพเพื่อการทำงานของ อปท. และควรมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอีกด้วย

ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร **การบริหารงานบุคคล....**” และมาตรา 88 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง **ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น.....**” นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนด

หลักการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการบริหารจัดการและอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่พึงประสงค์และมีประสิทธิภาพประสิทธิผล รวมถึงมีบทกำหนดกลไกกำกับดูแลและสร้างหลักประกันว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะสอดคล้องกับหลักคุณธรรม ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง พนักงานมีขวัญกำลังใจที่ดีและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเสมอภาคกัน ทั้งนี้แนวคิดระบบคุณธรรม (merit system) ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังแผนภาพ 2-4 และมีสาระสำคัญโดยย่อต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2-4 ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล



1. **หลักความสามารถ (Competence)** หมายถึง การใช้หลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นหลักการสำคัญ โดยการสร้างช่องทางให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาสมัครกับองค์การให้มากที่สุด และใช้วิธีการคัดเลือกให้ได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่งการโยกย้ายต้องคำนึงถึงหลักความสามารถเป็นสำคัญ

2. **หลักความเสมอภาค (Equality)** หมายถึง บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยมาตรฐานการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคนและให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน และในกรณีที่บุคคลที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเดียวกันจะต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน

3. **หลักความมั่นคง (Security)** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้ทุกคนที่เข้ามาอยู่กับหน่วยงานมีความมั่นคงในชีวิตทั้งในเรื่องอาชีพ หน้าที่การงาน เงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล มีระเบียบหรือหลักประกันไม่ให้บุคคลถูกกลั่นแกล้งหรือถูกออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล

4. **หลักความเป็นกลาง (Political neutrality)** หมายถึง ผู้บริหาร อปท. ทำหน้าที่ในการดูแลและรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง โดยบุคลากร

สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ และไม่ให้ตนเองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มหรือแนวคิดทางการเมืองทางใดทางหนึ่ง

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของ อบท. เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักคุณธรรมมากน้อยเพียงใด การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่อย่างไร อบท. มีการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่บุคลากรอย่างมีระบบแบบแผน ทั้งถึง และเพียงพอหรือไม่อย่างไร มาตรการสร้างขวัญกำลังใจของพนักงานท้องถิ่นเป็นเช่นใด อบท. มีระบบการตรวจสอบประเมินผลและมาตรการดำเนินการทางวินัยที่เชื่อถือได้และเป็นธรรมหรือไม่ และรวมถึงปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลมีอะไรบ้าง และอะไรที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นดังกล่าว ฯลฯ

ดังนั้น ประเด็นในการประเมินระบบการบริหารงานบุคคลของ อบท. ในครั้งนี้ประกอบไปด้วยประเด็นต่างๆ อาทิ

- การวางแผนกำลังคน โครงสร้างอัตรากำลัง และการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรท้องถิ่น
- การวางแผนพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น การรับโอนบุคลากรท้องถิ่น
- การจัดสวัสดิการของ อบท. และมาตรการสร้างขวัญกำลังใจ
- นโยบายในการดำเนินการทางวินัย ช่องทางอุทธรณ์ร้องทุกข์ ฯลฯ
- ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายด้านบุคลากร (เงินเดือน/ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร สวัสดิการอื่นๆ ฯลฯ)
- ปัญหาและอุปสรรค หรือประเด็นท้าทายในการบริหารงานบุคคล

2.4 การบริหารการเงินการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังและการส่งเสริมขีดความสามารถของ อบท. ในการบริหารงบประมาณและการเงินการคลังได้อย่างเป็นอิสระ มีวินัย และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญถือเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของ อบท. เช่นกัน หลักการที่สำคัญในการประเมินการบริหารด้านการเงินการคลังและการงบประมาณของ อบท. จึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

2.4.1 การบริหารการคลังท้องถิ่นที่พึงประสงค์

ในกลุ่มนี้มีหลักการสำคัญอย่างน้อย 4 ประการที่ควรเกิดขึ้นในบริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่น ได้แก่ หลักความเป็นอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy) หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (fiscal self-reliance) หลักความรับผิดชอบทางการคลัง (fiscal accountability) และหลักความเสมอภาคทางการคลัง (fiscal equality) โดยที่หลักการสำคัญต่างๆ มีดังนี้²

² อ่านสรุปสาระสำคัญเพิ่มเติมได้จาก อาทิ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) หรือวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เป็นต้น

(1) หลักความเป็นอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy)

ความเป็นอิสระทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกำหนดให้มีอำนาจทางภาษีอากรอย่างเพียงพอต่อความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของหลักความมีอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรอรัฐบาลแบ่งภาษีให้หรือจัดสรรภาษีให้อยู่ตลอดเวลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่มีอิสระในการดำเนินงาน ขาดเสถียรภาพทางด้านรายได้ และย่อมส่งผลให้ความสามารถของท้องถิ่นในการสนองตอบประชาชนในชุมชนลดน้อยลง

นอกจากนี้แล้ว ความเป็นอิสระทางการคลังของ อบต. ยังหมายถึงความรวมถึงการมีอำนาจในการกู้เงิน (debt financing) ตามเหมาะสมเพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากการพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีอากร (recurrent taxes and revenues) เพียงด้านเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ให้ทันต่อการขยายตัวของเมืองและชุมชน ในประเด็นนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระตามสมควรในการกู้เงินระยะยาวภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังที่ดี ย่อมกล่าวได้ว่า อบต. มีอิสระทางการคลังตามสมควรเช่นกัน

(2) หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (self-reliance principle)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการกิจตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นที่ต้องการของประชาชนในชุมชน หลักการที่สองนี้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้นำเสนอไว้ตอนต้น กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีฐานภาษีหลากหลายประเภท เป็นฐานภาษีที่มีเสถียรภาพ (ไม่มีความผันผวนต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมากเกินไป) และสามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ (revenue adequacy) สำหรับการดำเนินการกิจต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและจำเป็น

(3) หลักความรับผิดชอบทางการคลัง (fiscal responsibility)

หลักความรับผิดชอบทางการคลังมีอย่างน้อย 2 นัยที่สำคัญ ในด้านหนึ่ง อบต. ควรคำนึงถึงการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง (fiscal discipline) ไม่ควรใช้จ่ายแบบสุรุ่ยสุร่ายเกินตัว ส่วนในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปสู่การสร้างดุลยภาพในการกระจาย “ผลประโยชน์และภาระของการพัฒนา”³ บริการสาธารณะใดที่ก่อให้เกิดประโยชน์แห่งการพัฒนาขึ้นในพื้นที่เป็นการเฉพาะ ก็ควรที่จะระดมทรัพยากรจากภายในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ มาใช้เป็นการเฉพาะ

³ คำอธิบายเพิ่มเติมอ่านได้จาก จรัส สุวรรณมาลา (2541) เป็นต้น

(4) หลักความเสมอภาคทางการคลัง (fiscal equality)

ต้องยอมรับกับข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่มีข้อจำกัดในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งฐานเศรษฐกิจที่มีขนาดจำกัด (restricted economic bases) ย่อมไม่สามารถนำมาซึ่งการระดมทรัพยากรทางการเงินให้เพียงพอต่อความต้องการทางด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาข้อจำกัดเหล่านี้ เพื่อให้มีหลักประกันว่าประชาชนทั่วทุกหย่อมหญ้า โดยเฉพาะในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล จะได้รับบริการขั้นพื้นฐานจาก อบต. อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามสมควรจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องมีการประเมินด้วย

2.4.2 การประเมินความยั่งยืนทางการเงินการคลังและการประเมินความเสี่ยง

การให้อำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้นแก่ อบต. จะต้องเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างโปร่งใส มีวินัย และรับผิดชอบต่อประชาชนในชุมชน อย่างไรก็ตาม จำนวนมากต่างไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบต่อบริหารจัดการเก็บภาษีของตนเองเท่าใดนัก และมักต้องการให้ราชการส่วนกลางจัดเก็บและส่งเงินภาษีให้แก่ท้องถิ่นแทน⁴ ผลก็คือเป็นการทำลายห่วงโซ่ของความรับผิดชอบต่อทางการคลัง (chain of fiscal accountability) ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชน อบต. อาจเกิดการใช้จ่ายอย่างสุ่มเสี่ยงเกินตัว หรือก่อหนี้มากเกินไป เพราะท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่ออีกทั้งประชาชนในชุมชนไม่ใช่ผู้ที่จ่ายภาษีให้ อบต. โดยตรง ผู้บริหารของ อบต. จำนวนหนึ่งจึงไม่ต้องการอธิบายผลลัพธ์ของการจัดเก็บรายได้และ/หรือการใช้จ่ายงบประมาณให้แก่ประชาชนได้รับทราบแต่ประการใด

ดังนั้น การติดตามความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบต. จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งเพื่อให้มีหลักประกันว่าการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของ อบต. จะไม่ตกอยู่ในสถานะที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดสภาพคล่อง (liquidity trap) หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว (over-borrowing) หรือที่เรียกว่าความเสี่ยงทางการคลังท้องถิ่น (local fiscal risk) นั่นเอง และในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วยเช่นกัน

สำหรับกรอบวิเคราะห์ในการประเมินความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบต. ในไทยเรายังมีจำนวนไม่มากนัก งานวิจัยก่อนหน้านี้ของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ได้นำเสนอกรอบการประเมินฐานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นไทย และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้โดยตรง กรอบการประเมินความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบต. ที่นำเสนอโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ประกอบด้วยประเด็นการประเมินใน 4 ด้านที่สำคัญดังนี้

⁴ คำอธิบายเพิ่มเติมในประเด็นนี้อ่านได้จาก สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) และงานวิจัยเชิงประจักษ์ของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551)

(1) การวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น (Cash Solvency)

เป็นการพิจารณาถึงสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี) เนื่องจากจะสามารถบอกถึงขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการชำระหนี้และภาระผูกพันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะสั้น การวิเคราะห์ในประเด็นนี้มีความสำคัญเพราะถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารเงินสด (หรือสิ่งที่ใกล้เคียงเงิน—cash equivalence) ให้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการกิจประจำวันของท้องถิ่นแล้ว ย่อมส่งผลให้การให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานด้านต่างๆ เกิดการสะดุดหรือติดขัดลงได้ ดัชนีชี้วัดทางการเงินในมิตินี้ประกอบไปด้วย

ตารางที่ 2-1 ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio)	สัดส่วนระหว่างสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน ค่าดัชนีที่สูงสะท้อนถึงสภาพคล่องที่สูงและมีขีดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio)	สัดส่วนระหว่างเงินสดและสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงต่อหนี้สินหมุนเวียน	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้ในระยะสั้นของท้องถิ่น ถ้าหากมีการเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันที หากค่าดัชนีอยู่ในระดับสูงย่อมสะท้อนถึงสภาพคล่องทางการเงินขององค์กรสำหรับการปฏิบัติงานประจำวันที่สูงตามไปด้วย
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น (Tax Receivable Ratio)	สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้ท้องถิ่นจากภาษีที่จัดเก็บเอง	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นโดยการติดตามทวงถามการชำระหนี้ภาษีอากร หากค่าดัชนีอยู่ในระดับสูงหมายความว่าท้องถิ่นมีสัดส่วนลูกหนี้ภาษีอากรที่ยังจัดเก็บไม่ได้ในรอบปีงบประมาณในระดับสูง ส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินลดลง และอาจสะท้อนได้ว่าระบบบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ที่มา: ปรับปรุงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554)

(2) การวิเคราะห์ความเพียงพอทางงบประมาณ (Budget Solvency)

การวิเคราะห์ความเพียงพอทางด้านงบประมาณหมายถึงการประเมินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถด้านการเงินที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการในรอบปีงบประมาณหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปจะประเมินจากดุลงบประมาณ (budget balance) การพึงพารายได้ที่จัดเก็บเอง และระดับเงินสะสม (reserves) หาก อบต. มีดุลงบประมาณที่ไม่ติดลบ มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ หรือมีระดับเงินสะสมเพียงพอสำหรับการรับมือกับภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ (rainy day reserve) แล้วเชื่อได้ว่าความต้องการของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะในระดับพื้นฐานจะได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอ และจะไม่เกิดการสะดุดลงในระหว่างปีงบประมาณ รายละเอียดดัชนีชี้วัดต่างๆ มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2-2 ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความเพียงพอทางงบประมาณ

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio)	สัดส่วนระหว่างรายรับรวมต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีสะท้อนถึงเพียงพอของงบประมาณสำหรับการจัดบริการด้านต่าง ๆ ค่าดัชนีที่เป็นบวกสะท้อนถึงความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณ (ไม่มีแรงกดดันมากนักต่อการจัดทำงบประมาณให้สมดุล) และหมายถึงโอกาสที่ท้องถิ่นจะสามารถเพิ่มระดับการจัดบริการสาธารณะได้
2. อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Own-Source Ratio)	สัดส่วนระหว่างรายได้จากฐานภาษีท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการหารายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อระดับรายจ่ายรวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงหมายถึงความมีเสถียรภาพในการจัดทำงบประมาณและการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นไม่ต้องรอคอยพึ่งพาจากรัฐบาล
3. ระดับเงินสะสม (Fund Balance)	สัดส่วนของเงินสะสมที่นำมาจ่ายขาดได้ต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีบ่งบอกถึงขนาดของกันชนทางการเงิน (buffer) ที่ท้องถิ่นสามารถนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะหรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ นอกจากนี้ ค่าดัชนีที่สูงยังบ่งบอกถึงขีดความสามารถของท้องถิ่นในการรับมือกับสถานะวิกฤตหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ เช่น จากภัยธรรมชาติ ฯลฯ
4. อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance)	ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณและสิ้นปีงบประมาณ เปรียบเทียบกับเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณ	ค่าการเปลี่ยนแปลงของระดับเงินสะสมสะท้อนให้เห็นว่าขีดความสามารถทางการเงิน (financial buffer) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ

ที่มา: ปรับปรุงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554)

(3) การวิเคราะห์ภาระหนี้ในระยะยาว (Long-Term Solvency)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวเป็นการประเมินถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการชำระภาระผูกพันหรือภาระหนี้ระยะยาว (เกิน 1 ปี) ซึ่งมักเป็นหนี้ที่ท้องถิ่นก่อขึ้นเพื่อนำไปลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเนื่องจากเงินรายรับในแต่ละปี (recurrent revenue) มีไม่เพียงพอที่จะนำไปดำเนินโครงการทั้งหมดได้ในทันที อย่างไรก็ตาม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อหนี้สินเกินตัวและ/หรือนำเงินจากการกู้ยืมมาใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์ เช่น นำเงินมาใช้จ่ายในแผนงานปกติหรือรายจ่ายประจำแล้ว (operating expenditures) ย่อมเสี่ยงต่อการผิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง ส่งผลให้ทรัพยากรทางการเงินสำหรับการจัดบริการในอนาคตลดน้อยลง (ส่งผลต่อเนื่องถึงความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณในอนาคต) และเป็นการผลักภาระหนี้ให้แก่คนรุ่นหลังโดยไม่จำเป็น ดังนั้นจึงควรวิเคราะห์ฐานะทางการเงินในด้านภาระหนี้ระยะยาวไว้ด้วย รายละเอียดดัชนีชี้วัดในมิตินี้มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2-3 ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ภาระหนี้ในระยะยาว

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิต่อสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio)	มูลค่าสินทรัพย์สุทธิต่อมูลค่าสินทรัพย์รวมทั้งหมด	เป็นการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (สินทรัพย์หมุนเวียนและสินทรัพย์ถาวร) หักด้วยหนี้สินทั้งหมด (หนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว) เปรียบเทียบกับมูลค่าสินทรัพย์รวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงบ่งชี้ถึงขีดความสามารถในการรับมือกับภาระหนี้ของท้องถิ่นหากต้องจำหน่ายสินทรัพย์ทั้งหมดไปเพื่อการชำระหนี้ในอนาคต
2. อัตราส่วนหนี้สินทั้งหมดต่อเงินสะสม (Debt to Reserve Ratio)	อัตราส่วนระหว่างหนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินไม่หมุนเวียนต่อเงินสะสมของท้องถิ่น	เป็นการประเมินว่าท้องถิ่นมีความสามารถในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดมากน้อยเพียงใดจากเงินสะสมที่มีอยู่ หากอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง อาจส่งผลให้ท้องถิ่นต้องนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้เพิ่มขึ้น และปริมาณเงินสะสมเพื่อการใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินย่อมลดน้อยลง
3. ระดับหนี้สินระยะยาว (Long-Term Debt Ratio)	ภาระหนี้ระยะยาวต่อรายได้รวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของท้องถิ่น หากสัดส่วนหนี้สินระยะยาวอยู่ในระดับสูง ย่อมสะท้อนถึงรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ในแต่ละปีในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย และย่อมส่งผลต่อความมั่นคงทางการเงินและการให้บริการของท้องถิ่นที่อาจลดน้อยลงในอนาคตได้โดยตรง
4. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-Term Debt Per Capita)	ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร	ประเมินภาระหนี้ระยะยาวของท้องถิ่นต่อประชากร หากมีขนาดของหนี้ต่อประชากรในสัดส่วนสูง สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านสภาพคล่องทางการเงินและความตึงตัวของการจัดงบประมาณในอนาคต และย่อมหมายความว่าขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตน้อยลงไปด้วย
5. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio)	รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	เป็นการประเมินสัดส่วนของงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ระยะยาว (รวมดอกเบี้ย) ต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงบ่งชี้ว่าท้องถิ่นมีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูง และส่งผลให้งบประมาณสำหรับการจัดบริการในด้านอื่น ๆ ลดน้อยลง และอาจส่งผลต่อเนื่องให้เกิดความตึงตัวทางด้านงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

ที่มา: ปรับปรุงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554)

(4) การวิเคราะห์ความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ (Service-Level Solvency)

การประเมินว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอหรือไม่นั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่ง หากท้องถิ่นมุ่งประหยัดค่าใช้จ่ายโดยการปรับลดปริมาณหรือคุณภาพของการให้บริการลงเพื่อให้สภาพคล่องทางการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาวดีขึ้นแล้วนั้น ย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อประชาชนในชุมชน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องนำเอาการประเมินความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะมาเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินของท้องถิ่น ดังมีตัวชี้วัดต่อไปนี้

ตารางที่ 2-4 ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความเพียงพอในการให้บริการ

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
-------------	--------------	----------

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita)	มูลค่าทรัพย์สินของท้องถิ่นต่อประชากร	การที่ท้องถิ่นมีทรัพย์สินและการลงทุนในอุปกรณ์ เครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในปริมาณที่เหมาะสมย่อมสะท้อนถึงขีดความสามารถในการให้บริการประชาชน ถ้าหากท้องถิ่นไม่สามารถรักษาระดับการลงทุนในทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการให้บริการแล้ว ย่อมบ่อนทำลายโอกาสในการให้บริการประชาชนและในการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน
2. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita)	รายได้จากภาษีอากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	ระดับภาษีท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการมากน้อยเท่าใด ค่าดัชนีที่สูงสะท้อนถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น
3. ระดับรายจ่ายท้องถิ่นต่อประชากร (Spending Per Capita)	รายจ่ายรวมของท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	ระดับรายจ่ายบ่งบอกถึงปริมาณสินค้าและบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ รายจ่ายในระดับสูงสื่อได้ว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้อยู่ในระดับสูงตามไปด้วย โดยมีสมมติฐานว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนมีคุณภาพที่เทียบได้กับบริการที่ท้องถิ่นอื่น ๆ จัดให้
4. จำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ (Service Capability Per Employee)	จำนวนประชากรต่อจำนวนพนักงานของท้องถิ่นที่จ้างเต็มเวลา	เป็นการประเมินว่าพนักงานท้องถิ่นคนหนึ่งสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึงเพียงใด การมีค่าดัชนีในระดับต่ำ หมายความว่าพนักงานท้องถิ่น 1 คนมีประชาชนที่ต้องดูแลไม่มากนัก จึงหมายความว่า การให้บริการของท้องถิ่นครอบคลุมประชาชนได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

ที่มา: ปรับปรุงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554)

กล่าวโดยสรุป ประเด็นหลักในการประเมินด้านการเงินการคลังของ อบท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างมีดังต่อไปนี้

- โครงสร้างรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีตัวอย่าง
- ประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการจัดหารายได้ของ อบท.
- ระดับความเหลื่อมล้ำทางการคลัง (ด้านรายรับ-รายจ่ายและและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)
- แนวปฏิบัติของ อบท. ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย การวิเคราะห์โครงการลงทุน และการก่อหนี้ระยะยาว
- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการเงินการคลังและงบประมาณต่อสาธารณะ
- การประเมินฐานะทางการเงินการคลัง ภาระหนี้ และความเสี่ยงทางการคลังของ อบท.

2.5 กฎหมายกับการบริหารงานท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว⁵ โดยใช้รูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารประเทศแบบการกระจายอำนาจ⁶ (à la forme unitaire décentralisée) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทย

⁵ มาตรา 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งเป็นแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจทางการปกครองภายในรัฐเดี่ยวถือเป็นรูปแบบการจัดการปกครองของรัฐแบบสมัยใหม่ คือการกระจายอำนาจลงไปยังท้องถิ่นในเรื่องความเป็นอิสระเฉพาะด้านการบริหารปกครอง ในขณะที่อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้เป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่อย่างใด⁶ ท้องถิ่นเพียงรับอำนาจมาบริหารตามที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง และมีเพียงอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่เรียกว่าข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น (services publics) การออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นในประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ออกจากรัฐสภา เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ หรือกฎหมายอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจสู่ อปท. ที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ มิได้ปรากฏเป็นเพียงหลักการเท่านั้น แต่การจะบังคับใช้ให้มีผลจริงจางอย่างเป็นรูปธรรมจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานของ อปท. ตามสมควร ในด้านแรก การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้จากการมีกฎหมายแม่บทและแผน กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ ในด้านต่อมา จำเป็นต้องมีกฎหมายหลักเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการดำเนินงานของ อปท. ในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตราขึ้นใหม่/การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ซึ่งในเบื้องต้นได้มีการวิเคราะห์ศึกษาและกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการกระจายอำนาจ

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าในการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย การพิจารณาการประเมินผลด้านกฎหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงกำหนดกรอบการประเมินใน 4 มิติดังนี้ (1) สถานภาพ ความก้าวหน้าในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข/ตรากฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและ/หรือการดำเนินงานของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (2) การผลักดัน/ติดตาม/เร่งรัดของส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรค และรวมถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (3) การปรับตัวของ อปท. ในการดำเนินการทางนิติบัญญัติ (การตรากฎหมายท้องถิ่น) และการบังคับใช้กฎหมายแม่บทต่างๆ และ (4) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ

ทั้งนี้ในการประเมินบทบาทและอำนาจของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง/ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และรวมถึงกฎหมายฉบับต่างๆ จะมุ่งประเด็นไปที่การบังคับใช้อำนาจในทางปกครองระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่บนฐานที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในการปกครองส่วนกลางเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจบังคับบัญชา ในขณะที่

⁶ มาตรา 78 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ...”

⁷ B. Flamand-Lévy, Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat, RFDA, 2004, p. 59

ความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจทางปกครองระหว่างเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเป็นแบบกำกับดูแล ฉะนั้น การวิเคราะห์เนื้อหาในส่วนนี้จะพิจารณาว่านับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมาแล้ว บทบาทและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลางที่มีต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอย่างไร มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือไม่ ดังนี้ เป็นต้น

2.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระแสการบริหารงานของ อบต. ในยุคปัจจุบันที่มุ่งไปสู่การบริหารงานแบบประชาธิปไตยทำให้ผู้คนหลายฝ่ายตระหนักว่าการกำหนดนโยบายและการทำงานของ อบต. ไม่อาจละเลยภาคประชาชนไปจากกระบวนการตัดสินใจได้⁸ นักวิชาการหลายท่าน เช่น Shah (2007), Moynihan (2007), Ebdon and Franklin (2004, 2006), Fischer (2003), Miller and Evers (2002) หรือ Pratchett (1999) มองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐ/อบต. ถือเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างประชาธิปไตยในทางตรง (direct democracy) หรืออย่างน้อยก็ช่วยลดข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative) ได้

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) อาทิ Arnstein (1969) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชน ซึ่งเดิมทีนั้นพวกเขาไม่เคยเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและอำนาจการตัดสินใจของรัฐ ได้เข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจว่าเป้าหมายและนโยบายสาธารณะควรมีลักษณะเช่นใด จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข้อคิดเห็นต่างๆ กันอย่างไร มีการกระจายภาระภาษีอากรกันเช่นใด จะร่วมมือกันดำเนินโครงการต่างๆ กันอย่างไร และจะกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนากันเช่นใดเพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์สังคมที่ดีร่วมกัน” (หน้า 216) เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ กฎหมายเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระเบียบฉบับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ต่างมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อบต. ในหลายรูปแบบที่มีคุณลักษณะและ/หรือความเข้มข้นแตกต่างกันออกไป โดยที่ภาคประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วม กับ อบต. ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การจัดทำงบประมาณของ อบต. การร่วมเป็นคณะกรรมการฯ คณะทำงานกับ อบต. รวมถึงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญๆ ต่อชุมชนท้องถิ่น และการติดตามประเมินผลการทำงานของ อบต./ของผู้บริหาร อบต. ซึ่งช่องทางการมีส่วนร่วมในแต่ละรูปแบบจะมีระดับ

⁸ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก King, Feltey, and Susel (1998), Fischer (1993, 2003) หรือ กฤษฎา บุญชัย (2542) เป็นต้น

ความเข้มข้นที่แตกต่างกันไป⁹ แต่ในทุกรูปแบบต่างมีวัตถุประสงค์ตรงกันที่ต้องการส่งเสริมให้การดำเนินงานของ อปท. ตอบสนองและตรงกับความต้องการของภาคประชาชนมากที่สุด ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองตนเองในชุมชนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจึงต้องการติดตามประเมินผลว่าการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนใน อปท. แห่งต่างๆ เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด มีความเข้มข้นในลักษณะใด ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. ในกิจการประเภใดบ้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนมีปัญหาอุปสรรคประการใด และประชาชนภาคส่วนต่างๆ มีความรู้สึกพึงพอใจต่อการมีส่วนร่วมกับ อปท. ของพวกเขาหรือไม่และอย่างไร โดยที่จัดแบ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการท้องถิ่นออกเป็น 4 ระดับที่สำคัญจากระดับอ่อนไปหาระดับเข้มข้น ซึ่งได้ปรับปรุงมาจากแนวคิดลำดับขั้นของการมีส่วนร่วม (Ladder of Participation) ของ Arnstein (1969) ดังต่อไปนี้

- **ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อปท.** โดยการประเมินว่าประชาชนร่วมใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหาร อปท. มากน้อยเพียงใด สนใจติดตามข้อมูลข่าวสารจาก อปท. เช่นใด เคยมีส่วนร่วมปฏิสัมพันธ์หรือติดต่อกับ อปท. ในลักษณะใดบ้าง ดังนี้ เป็นต้น
- **ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร** โดยการประเมินว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. ในการร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการเร่งด่วนให้แก่คณะผู้บริหาร อปท. หรือการร่วมการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อรับฟังและ/หรือสะท้อนประเด็นปัญหาต่างๆ เป็นต้น
- **ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน** ได้แก่การประเมินว่าประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงานต่างๆ กับ อปท. หรือไม่อย่างไร อาทิ การร่วมเป็นกรรมการพัฒนาท้องถิ่น การเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง/คณะกรรมการตรวจรับพัสดุร่วมกับ อปท. หรือเป็นคณะทำงาน/คณะกรรมการต่างๆ ร่วมกับ อปท. เป็นต้น
- **ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ** โดยการประเมินว่าภาคประชาชนได้รับการส่งเสริมให้เข้าร่วมการตัดสินใจที่สำคัญที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่เป็นไปของชุมชนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร ตั้งแต่รูปแบบการร่วมทำประชาพิจารณ์/ประชาคม การร่วมเสนอร่างข้อกฎหมายท้องถิ่นโดยภาคประชาชน การร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. รวมถึงการร่วมเข้าเสนอชื่อในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จากกรอบวิเคราะห์หลักและกรอบการประเมินผลนโยบายกระจายอำนาจในแต่ละส่วนที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาเชื่อมโยงกับขอบเขตเนื้อหาและวัตถุประสงค์ในการวิจัย

⁹ Arnstein (1969) ได้แบ่งระดับความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 8 ระดับ หรือเรียกว่า Ladder of Participation ซึ่งประกอบไปด้วยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับอ่อนจนถึงระดับเข้มข้นดังนี้ Manipulation → Therapy → Informing → Consultation → Placation → Partnership → Delegated Power → Citizen Control

จะเห็นว่าประเด็นในการศึกษาวิจัยและกรอบการวิเคราะห์ระบบนโยบายและการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของการกระจายอำนาจในด้านต่างๆ มีความสอดคล้องกันดังแสดงในตารางที่ 2-5 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2-5 สรุปภาพรวมประเด็นการประเมินนโยบายกระจายอำนาจ จำแนกตามองค์ประกอบของระบบนโยบาย

ขอบเขตการศึกษา	องค์ประกอบหลักของระบบนโยบาย					
	Input	Process	Environment	Feedback	Output	Outcome/Impact
1. ประเมินนโยบายกระจายอำนาจ	X	X	X			
2. ประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณฯ		X		X		
3. ประมวลประสบการณ์ต่างประเทศ	X	X	X	X		
4. สำนวนวัตรกรรมของ อปท.		X	X	X	X	
5. ประเมินผลการจัดบริการสาธารณะของ อปท.			X	X	X	
6. ประเมินความพึงพอใจ/ความไว้วางใจของประชาชน					X	X

โดยที่คณะที่ปรึกษาจะใช้ข้อมูลจากหลายแหล่ง (triangulation) ประกอบการวิเคราะห์ประมวลขึ้นเป็นคำตอบในคำถามวิจัยแต่ละส่วน และจะมุ่งตอบคำถามการวิจัยที่สำคัญในระดับนโยบายว่า “การกระจายอำนาจของไทยในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด” ในภาพรวมต่อไป

บทที่ 3 กรอบการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ

ในการจัดบริการสาธารณะและการดำเนินงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ได้นำเสนอแล้วว่าคณะที่ปรึกษากำหนดให้มีการวิเคราะห์ติดตามผลผลิตของการกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือการวิเคราะห์ติดตามว่าการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากที่ได้รับอำนาจหน้าที่และทรัพยากรต่างๆ เพิ่มขึ้นแล้ว สามารถดำเนินการไปได้ด้วยดีและประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด อปท. สามารถส่งมอบผลผลิต/ผลงานอะไรบ้างให้แก่ประชาชน (outputs) และผลลัพธ์และ/หรือผลกระทบ (outcome/impact) จากการดำเนินงานของ อปท. ที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ซึ่งได้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไรทั้งในทางตรงและทางอ้อม เนื้อหาในบทนี้จึงนำเสนอกรอบการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์/ผลกระทบต่างๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 กรอบการประเมินผลผลิต (Output) จากการจัดบริการสาธารณะของ อปท.

สืบเนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะ จึงกำหนดขอบเขตบริการสาธารณะประเภทหลักจำนวน 6 ด้านที่จะดำเนินการประเมินผลผลิตผลลัพธ์และผลกระทบ ได้แก่ (1) การจัดบริการด้านการศึกษา (2) โครงสร้างพื้นฐาน (3) การบริการทางสังคมและการสาธารณสุข (4) การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ (5) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ (6) การดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบในชุมชน

ในส่วนของการวิเคราะห์ผลผลิตจากการให้บริการสาธารณะของ อปท. ทั้ง 6 ด้านนั้นจะมุ่งพิจารณาถึงสิ่งที่ อปท. ได้ดำเนินการ (output measures) ซึ่ง Robert Behn (2004) ผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลการดำเนินงานในภาครัฐจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวว่าก่อนที่จะวัดผลลัพธ์ (outcome) จากการดำเนินงานจะต้องระบุหรือประเมินให้ได้ก่อนว่าผลงานที่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐได้ดำเนินการคืออะไร เพราะผลผลิตเป็นสิ่งที่เกิดก่อนผลลัพธ์ และเป็นผลมาจากการดำเนินงานโดยตรงของพนักงานและ/หรือหน่วยงาน ดังคำกล่าวว่า

Public employees do not directly produce outcomes. They produce outputs. Thus, to motivate people, an agency's leaders need to measure

what their people and their agency actually produce. They have to measure outputs. (p.2)

ดังนั้นในการประเมินผลผลิตของการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของ อปท. คณะที่ปรึกษาจะมุ่งขอบเขตการประเมินไปที่องค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

3.1.1 แนวคิด/แนวนโยบายของ อปท. ในการดำเนินการ

คือการประมวลว่า อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างมีแนวคิด/แนวนโยบายประการใดในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภท ฐานคิดหรือการก่อตัวของแนวนโยบาย (agenda setting) เกิดขึ้นจากปัจจัยใดหรืออะไรที่เป็นสาเหตุทำให้หน้าตางนโยบาย (policy window)¹ ของ อปท. เปิดรับการดำเนินการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ อาทิ การตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น ความสนใจเฉพาะ/ความสนใจส่วนตัวของผู้บริหาร อปท. การกระตุ้น/การสนับสนุน/การจูงใจจากรัฐบาล หรือการดำเนินการตามการสั่งการหรือตามแนวนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจเชิงลึกในการก่อตัวของแนวคิดหรือประเด็นนโยบายในการจัดบริการแต่ละด้านของ อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่าง อันจะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมบทบาทและการดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทของ อปท. ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

3.1.2 กระบวนการหรือวิธีการที่ อปท. เลือกใช้ในการจัด/ส่งมอบบริการสาธารณะ

ซึ่งจะเป็นการประมวลภาพรวมเกี่ยวกับทางเลือกแต่ละด้านที่สำคัญๆ ในการส่งมอบบริการสาธารณะของ อปท. (modes of service delivery) ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ บริการสาธารณะหลายประเภทอาจดำเนินการโดยตรงโดย อปท. ที่รับผิดชอบ หรืออาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการร่วมกันระหว่าง อปท. กับส่วนราชการ องค์กรอื่นๆ เช่นภาคประชาสังคม การจ้างเหมาภาคธุรกิจเอกชน หรืออาจใช้หลายวิธีการร่วมกันได้ ฯลฯ จุดประสงค์ของการประเมินกระบวนการเหล่านี้เพื่อให้เข้าใจถึงทางเลือกหรือรูปแบบการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ในบริบทเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นลักษณะต่างๆ ในเชิงลึกได้ต่อไป

3.1.3 ผลงาน/ผลผลิตที่ อปท. ได้ดำเนินการ

คือการประเมินในเชิงหน่วยนับและ/หรือคุณลักษณะที่สำคัญของผลงานหรือผลผลิตที่ อปท. ได้ดำเนินการให้เกิดขึ้นหรือจัดให้มีขึ้น บริการบางประเภทของ อปท. สามารถนับหน่วยของผลผลิตได้ชัดเจน อาทิ จำนวนเด็กนักเรียนในโรงเรียนของ อปท. ความยาวหรือพื้นที่ผิวของถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของ

¹ อ่านแนวคิดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการก่อตัวของประเด็นนโยบาย (agenda setting) และหน้าตางนโยบาย (policy windows) ได้จาก Kingdon (2003) ต่อไป

อปท. ปริมาณขยะ (ตัน) ที่ อปท. ต้องดูแลจัดเก็บ/กำจัดต่อวัน เป็นต้น ในขณะที่บริการบางประเภทอาจต้องวัดผลผลิตจากกิจกรรมหรือสิ่งที่ อปท. ลงมือดำเนินการ เช่น จำนวนครั้งในการออกฉีดวัคซีนหรือพ่นหมอกควันเพื่อป้องกันโรคไข้เลือดออก จำนวนครั้งที่มีการซ่อมแผนรับมือภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งขณะที่ปรึกษาจะประมวลผลผลิตที่ อปท. ได้ดำเนินการในบริการแต่ละด้านและจะนำเสนอบทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบความหลากหลายของผลผลิตบริการสาธารณะในบริบทเงื่อนไขต่างๆ ของ อปท. ต่อไป

3.1.4 ตัวชี้วัดในเชิงประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผล

คือการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะของ อปท. ภายใต้เงื่อนไขบริบทแวดล้อมลักษณะต่างๆ งบประมาณหรือทรัพยากรที่ใช้ต่อหน่วยผลผลิต ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผลในการดำเนินงานของ อปท. ภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและเงื่อนไขข้อจำกัดต่างๆ ในเชิงสถาบัน อันจะมีส่วนช่วยพัฒนาแนวทางในการเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานของ อปท. ได้ต่อไปในอนาคต

3.1.5 ปัญหาและอุปสรรคหรือความท้าทายในการดำเนินภารกิจแต่ละประเภทของ อปท.

เป็นการประมวลถึงปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทของ อปท. เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้แก่ส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขหรือสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและ/หรือประสิทธิผลเพิ่มขึ้นได้ต่อไป

3.2 กรอบการวิเคราะห์ความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชน

Behn (2004) กล่าวว่าผลลัพธ์/ผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะของ อปท. อาจมิได้เป็นผลโดยตรงมาจากการทำงานของ อปท. เพียงลำพัง แต่อาจเกิดจากอิทธิพลของปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่ อปท. ไม่สามารถควบคุมได้ และบ่อยครั้งต้องใช้เวลาหลายปีถึงจะเห็นผล ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนเกิดความชัดเจน เป็นผลที่เกิดเนื่องมาจากการดำเนินงานของ อปท. โดยตรง (หรือที่เรียกว่ามี causal link ชัดเจนระหว่างการดำเนินงาน ผลผลิต และผลลัพธ์/ผลกระทบ) และสอดคล้องกับหลักวิชาการที่มีความน่าเชื่อถือ คณะที่ปรึกษาจึงกำหนดกรอบในการวิเคราะห์ผลผลิต/ผลลัพธ์ที่การประเมินความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อปท. และต่อบริการสาธารณะที่ อปท. จัดขึ้น โดยใช้กรอบคิดที่พัฒนาขึ้นโดย Paine (2003, 2007), Thom et al. (2004), Moorman et al. (1993), สำนักงาน ก.พ. (2550) และสถาบันพระปกเกล้า (2554) ดังสรุปได้ต่อไปนี้

โดยทั่วไปนั้น ความไว้วางใจ (trust) ของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการเต็มใจ ความเชื่อมั่น หรือความยินยอมของประชาชนให้ อปท. ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่ปัจเจก

บุคคลแต่ละคนไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยลำพัง² ซึ่งถ้าหากประชาชนไม่ไว้วางใจใน อบท. ที่เป็นผู้ให้บริการหลักในระดับชุมชนท้องถิ่นแล้ว พวกเขาเหล่านั้นก็อาจไม่ประสงค์ที่จะรับบริการต่อเนื่องหรือขอรับความช่วยเหลือใดๆ จาก อบท. อีก ด้วยเหตุนี้ เราย่อมไม่สามารถกล่าวได้ว่าการดำเนินงานและ/หรือการให้บริการสาธารณะของ อบท. ประสบผลสำเร็จ (ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลกระทบ) ต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนแต่ประการใด

ในการประเมินความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชนนั้น Paine (2003, 2007) กล่าวไว้ว่าสามารถแบ่งออกเป็น 5 ด้านที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ความสามารถขององค์กร (competence) คือการพิจารณาว่า อบท. มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินงานและ/หรือจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความคาดหวังของประชาชนหรือไม่

2) ความซื่อตรงและเป็นธรรม (integrity) คือการพิจารณาว่า อบท. ดำเนินงานอย่างโปร่งใสตรงไปตรงมา เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร/การตัดสินใจที่สำคัญๆ และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ฝ่ายต่างๆ มากน้อยเพียงใด

3) การเป็นที่พึ่งได้ (dependability) คือการพิจารณาว่า อบท. สามารถปฏิบัติงานได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดหรือตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนหรือไม่ และสามารถปฏิบัติงานได้คงเส้นคงวาอย่างต่อเนื่องมากน้อยเพียงใด

4) การเข้าถึงและมีส่วนร่วมตัดสินใจ (control mutuality) คือการพิจารณาจากมุมมองของประชาชนว่าพวกเขารู้สึกว่าสามารถเข้าถึงหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือต่อการบริหารงานของ อบท. มากน้อยเพียงใด

5) การยึดมั่นในองค์กร (commitment) คือการประเมินว่าประชาชนรู้สึกผูกพันกับ อบท. หรือสามารถทุ่มเทแรงกาย พละกำลัง หรือให้การสนับสนุนด้านต่างๆ ให้แก่ อบท. ได้อย่างต่อเนื่อง (continued support) มากน้อยเพียงใด

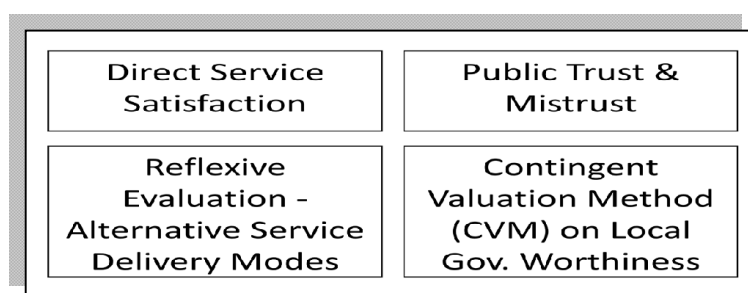
ในทำนองเดียวกัน หากภาคประชาชนมองเห็นว่าบริการสาธารณะที่พวกเขาต้องการนั้น สามารถจัดหาได้จากส่วนราชการหรือองค์กรอื่นๆ ที่มีใช้ อบท. (reflexive evaluation) หรือในสภาวะปกติทั่วไปประชาชนรู้สึกว่าการสนับสนุนหรือไม่เห็นคุณค่าในการมีอยู่ (existence) ของ อบท. แล้วนั้น (valuation on local government worthiness)³ ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าการผลักดันเรื่องการกระจาย

² ปรับปรุงความหมายจาก Moorman et al. (1993) Thom et al (2004) และสำนักงาน ก.พ. (2550)

³ แนวคิดในการประเมินทางเลือกของการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นพัฒนาขึ้นจากแนวคิด Contestability ของกลุ่มนักวิชาการเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (institutional economics) และนักวิชาการด้านการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (new public management) และประมวลจากวิธีการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ (contingent valuation method: CVM) ที่นิยมใช้ในการประเมินมูลค่าสินค้าหรือบริการที่หามูลค่าในกลไกตลาดไม่ได้ อาทิ North (1990), Williamson (2000), Osborne and Hutchinson (2004), Osborne and Gaebler (1992), อติศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา (2541) และ เรณู สุขารมณ์ (2541) เป็นต้น

อำนาจในช่วงที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนแต่ประการใด ดังนั้น การวัดความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อบท. จึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบ (impact) จากการจัดบริการสาธารณะของ อบท. ในขั้นสุดท้ายว่าประชาชนสามารถเชื่อถือไว้วางใจหรือฝากความหวังในการพัฒนาคุณภาพชีวิตกับ อบท. ได้มากน้อยเพียงใด และจึงถูกนำมารวมเป็นส่วนหนึ่งในกรอบการประเมินผลการกระจายอำนาจดังสรุปได้ตามแผนภาพที่ 3-1 ด้านล่างนี้

แผนภาพที่ 3-1 กรอบคิดในการประเมินความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อบท.



ที่มา: พัฒนาขึ้นโดยคณะที่ปรึกษา

พึงสังเกตว่าคณะที่ปรึกษากำหนดให้มีประเด็นการวิเคราะห์หลากหลายด้านทั้งการสำรวจความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อบท. ทั้งนี้เนื่องจาก Thom et al. (2004) กล่าวไว้ว่าการประเมินความไว้วางใจ (Trust) นั้นมีความต่างจากการสำรวจความพึงพอใจ (Satisfaction) เนื่องจาก Trust เป็นการประเมินถึงพฤติกรรมในอนาคตว่าประชาชนประสงค์จะรับบริการต่อเนื่องจาก อบท. หรือไม่หรือจะฝากชีวิตไว้กับ อบท. ได้หรือไม่หรือเป็นการมองไปข้างหน้า (forward assessment) ในขณะที่การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนจะเป็นเพียงการประเมินถึงบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับไปแล้วว่าถูกใจหรือตรงกับความต้องการมากน้อยเพียงใด หรือเรียกว่าเป็น backward assessment นั่นเอง ดังนั้นคณะที่ปรึกษาจึงเห็นว่าควรสำรวจข้อมูลทุกส่วนไปพร้อมกันนั่นเอง

3.3 กรอบการประเมินด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ภารกิจด้านการจัดการศึกษานั้นว่าเกิดขึ้นและอยู่คู่กันกับ อบท. มาเป็นเวลานาน จนเมื่อกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษา (โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่ อบท. โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมของ อบท. ในการรับถ่ายโอนสถานศึกษา พร้อมตัวชี้วัดในต่างๆ หลายประการ สามารถสำคัญของการจัดการศึกษาคือการส่งเสริมการพัฒนาและการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนเพื่อดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพต่อไปในอนาคต มีการจัดการศึกษาที่เปิดโอกาสให้แก่ทุกภาคส่วนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม และสนับสนุนให้เกิดการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งในระดับพื้นฐานและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดแนวทางในการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่ อบต. โดยมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ประกอบไปด้วยการกำหนดให้เมืองครที่กำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณองค์กรเดียว ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยถ้าหากเห็นว่าโรงเรียน/สถานศึกษาใดที่มีความสามารถและศักยภาพ ควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารโดยเฉพาะทางวิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้อิสระในความสมัครใจของบุคลากรที่จะเลือกให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษา และให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษา เป็นต้น

ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจะดำเนินการประเมินว่า

- อบต. ที่เป็นกรณีตัวอย่างส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปอย่างไรบ้าง มีแนวนโยบายในด้านดังกล่าวเช่นใด
- งบประมาณ ทรัพยากร แผนงาน โครงการที่ อบต. จัดเตรียมไว้สำหรับการดำเนินการกิจ ส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน และประชาชนมีอะไรบ้าง
- ผลงาน/ผลการดำเนินงานด้านการศึกษา โครงการเรียนรู้ และกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นเช่นใด
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดบริการด้านการศึกษาและการเรียนรู้
- ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจาก อบต. ในด้านการศึกษาและการเรียนรู้
- ผลลัพธ์/ผลกระทบจากการจัดบริการด้านการศึกษาที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

3.4 กรอบการประเมินด้านโครงสร้างพื้นฐาน

อบต. มีหน้าที่รับผิดชอบหลักประการหนึ่งคือการดูแลพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง และระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมากในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ถนนหนทาง รางระบายน้ำ สะพาน ไฟส่องสว่าง ป้ายสัญญาณจราจร ตลอดไปจนถึงบ่อน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำ ระบบชลประทาน การบำบัดน้ำเสีย การเก็บกักน้ำและการจัดสรรน้ำ ฯลฯ เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ สุขอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อีกทั้งยังเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ

ประเด็นสำคัญในการประเมินภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. จึงประกอบไปด้วย (1) ความทั่วถึงและเพียงพอของโครงสร้างพื้นฐาน (2) คุณภาพและมาตรฐานของโครงสร้างพื้นฐาน (3) ความต่อเนื่องในการพัฒนา-การดูแลบำรุงรักษา และการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐาน และ (4) การใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานต่อการอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจะดำเนินการประเมินการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. ว่า

- อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างดูแลรับผิดชอบการก่อสร้าง/พัฒนา/บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานอะไรบ้าง อปท. มีแนวนโยบายในด้านดังกล่าวเช่นใด
- งบประมาณ ทรัพยากร แผนงาน โครงการ หรืออุปกรณ์เครื่องมือที่ อปท. จัดเตรียมไว้สำหรับการดำเนินการกิจโครงสร้างพื้นฐานเป็นอย่างไร
- ผลงาน/ผลการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นเช่นใด
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจาก อปท. ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ผลลัพธ์/ผลกระทบจากการจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

3.5 กรอบการประเมินด้านบริการทางสังคมและการสาธารณสุข

การให้บริการทางสังคม สวัสดิการ นันทนาการ และการสาธารณสุขถือเป็นภารกิจอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ในอดีตที่ผ่านมา หลายฝ่ายสังเกตเห็นถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า อปท. มักเน้นความสำคัญเฉพาะภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่กลับละเลยภารกิจการพัฒนาทางด้านสังคมและสุขภาพของผู้คน การประเมินในด้านนี้จึงเป็นการพิสูจน์อีกครั้งหนึ่งว่าเมื่อการกระจายอำนาจผ่านมาร่วมทศวรรษเศษแล้ว สมมติฐานดังกล่าวที่ว่า อปท. มุ่งเน้นเฉพาะงานโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพยังคงเป็นจริงอยู่หรือไม่? อปท. ได้มีการปรับตัวต่อความท้าทายใหม่ๆ ในทางสังคมและเศรษฐกิจด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทและให้ความสำคัญแก่การดำเนินการกิจทางสังคมและสุขภาพเพิ่มขึ้นมาน้อยเพียงใด? คำถามเหล่านี้จึงเป็นที่มาสำหรับการออกแบบการประเมินภารกิจด้านสังคมและสุขภาพของ อปท.

บริการสาธารณะในกลุ่มเหล่านี้ อาทิ สถานสงเคราะห์/สถานที่พักพิงและ/หรือการบริการแก่ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วย เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาสลักษณะต่างๆ การสนับสนุนทางด้านสุขภาพ การกีฬา และกิจกรรมนันทนาการที่จำเป็น การจัดระบบสวัสดิการหรือหลักประกันทางสังคม (social safety net) เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าคนกลุ่มด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ต้องพึ่งพาเหล่านี้จะสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุขและสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจะดำเนินการประเมินว่า

- อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างดูแลจัดบริการด้านสังคมและสาธารณสุขอะไรบ้างให้แก่ประชาชน อปท. มีแนวนโยบายในด้านดังกล่าวเช่นใด
- งบประมาณ ทรัพยากร แผนงาน โครงการ หรืออุปกรณ์เครื่องมือที่ อปท. จัดเตรียมไว้สำหรับการดำเนินการกิจด้านสังคมและการสาธารณสุขเป็นอย่างไร
- ผลงาน/ผลการดำเนินงานด้านบริการทางสังคมและสุขภาพเป็นเช่นใด
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการด้านสังคมและการสาธารณสุข

- ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจาก อบท. ในด้านบริการทางสังคมและสุขภาพ
- ผลลัพธ์/ผลกระทบจากการจัดบริการด้านสังคมและการสาธารณสุขที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

3.6 กรอบการประเมินด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ

การส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชนและกลุ่มอาชีพต่างๆ ถือเป็นอีกภารกิจขั้นพื้นฐานของ อบท. ที่มีความสำคัญยิ่ง หากประชาชนไม่สามารถดำเนินชีวิตพื้นฐานประจำวันได้แล้วไซ้ร่ ย่อมถือเป็นความรับผิดชอบของ อบท. ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มคนหรือประชาชนเหล่านั้นให้สามารถดำเนินชีวิต มีอาชีพการงานและทำมาหากินเลี้ยงตนเองได้ ซึ่งจะได้ไม่กลายเป็นภาระสังคมสืบต่อไป

อบท. มีทางเลือกในการดำเนินภารกิจเหล่านี้ได้หลายประการ นับตั้งแต่การส่งเสริมทักษะการประกอบอาชีพ การสนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพ การส่งเสริมการผลิตและการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ รวมไปถึงการปรับปรุงคุณภาพสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ นอกจากนี้ อบท. อาจพัฒนาการดำเนินภารกิจดังกล่าวในด้านของการส่งเสริมชักจูงให้เกิดการลงทุนในพื้นที่ท้องถิ่น สนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยว สนับสนุนให้เกิดการจ้างงานและสร้างรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่ ฯลฯ นอกจากนี้ อบท. อาจดำเนินการในด้านจัดการตลาดเพื่อให้เกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าบริการทั้งในพื้นที่และระหว่างพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หรือสะดวกคล่องตัวมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น อันจะนำมาสู่การเพิ่มรายได้ของประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจและ/หรือการลดรายจ่ายในการดำเนินชีวิต-ต้นทุนค่าครองชีพ เป็นต้น

การประเมินว่า อบท. ดำเนินภารกิจต่างๆ ดังกล่าวในการส่งเสริมเศรษฐกิจและการจ้างงาน/การสร้างรายได้/การลดค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน-กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ได้มากน้อยหรือเข้มข้นเพียงใด จึงมีความจำเป็นที่จะช่วยบ่งบอกผลสำเร็จหรือระดับประสิทธิผลในการดำเนินงานของ อบท. ได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจะดำเนินการประเมินว่า

- อบท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างดูแล้วรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุน การประกอบอาชีพ และการจ้างงานอะไรบ้าง อบท. มีแนวนโยบายในด้านดังกล่าวเช่นใด
- งบประมาณ ทรัพยากร แผนงาน โครงการ หรืออุปกรณ์เครื่องมือที่ อบท. จัดเตรียมไว้สำหรับการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นอย่างไร
- ผลงาน/ผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพเป็นเช่นใด
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ
- ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจาก อบท. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ
- ผลลัพธ์/ผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพของ อบท. ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ และ/หรือระดับรายได้ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

3.7 กรอบการประเมินด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ตามแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมแก่ อบท.⁴ โดยมีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 ภารกิจ 8 งาน/โครงการ/กิจกรรมมีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 6 กรม ใน 2 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่า ซึ่งสรุปกลุ่มภารกิจหลักๆ ได้ 2 ประการคือ 1) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาป่า คือ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า (ส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า การดูแลพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และการส่งเสริม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์) และ 2) กลุ่มภารกิจการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ คือ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ อันประกอบไปด้วย การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล การส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

ทั้งนี้ในการดำเนินการกิจด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท. นั้น มีทางเลือกในการดำเนินการได้น้อยใน 6 ลักษณะ ได้แก่ 1) ภารกิจที่ อบท. ดำเนินการเอง 2) ภารกิจที่ อบท. อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือ อบท. อื่น 3) ภารกิจที่ อบท. ร่วมดำเนินการกับ อบท. อื่น ๆ หรือ สหการ 4) ภารกิจที่ อบท. ดำเนินการร่วมกับรัฐ 5) ภารกิจที่ รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่ อบท. สามารถดำเนินการได้ และ 6) ภารกิจที่อาจอาจมอบหมายเอกชนมาดำเนินการแทน

ด้วยเหตุนี้กรอบการประเมินการดำเนินการกิจของ อบท. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงจำแนกได้ดังแผนภาพที่ 3-2 ต่อไปนี้

⁴ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

แผนภาพที่ 3-2 กรอบการประเมินภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ



โดยมีประเด็นที่คณะที่ปรึกษาจะดำเนินการประเมินต่อไปนี้

- อปท. ที่ป็นกรณีตัวอย่างดูแลรับผิดชอบงานการจัดการสิ่งแวดล้อม การบำบัดมลพิษ และทรัพยากรธรรมชาติอะไรบ้าง อปท. มีแนวนโยบายในด้านดังกล่าวเช่นใด
- งบประมาณ ทรัพยากร แผนงาน โครงการ หรืออุปกรณ์เครื่องมือที่ อปท. จัดเตรียมไว้สำหรับการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างไร
- ผลผลิต/ผลการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นเช่นใด
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจาก อปท. ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

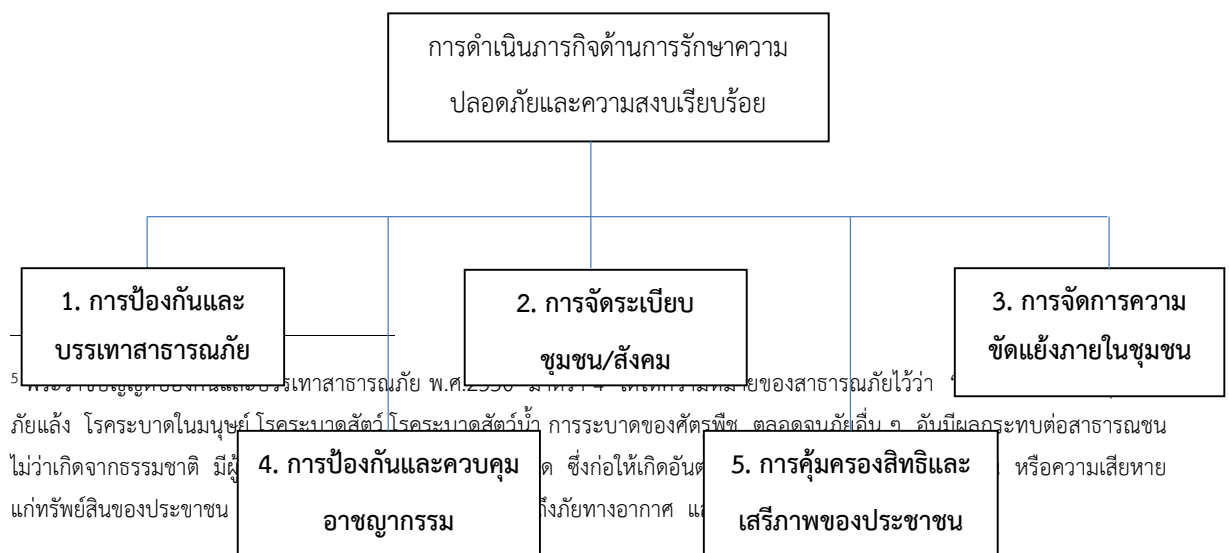
- ผลลัพธ์/ผลกระทบจากการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท. ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

3.8 กรอบการประเมินด้านการดูแลความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายใน

ภารกิจด้านการดูแลความปลอดภัยและความสงบภายในของ อบท. เป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวาง และกินความรวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย⁵ การจัดระเบียบทางสังคม การจัดการความขัดแย้ง การป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิด และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดการภัยพิบัตินั้น หน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญของ อบท. ในการดำเนินภารกิจด้านนี้ได้ปรับเปลี่ยนไปมากจากในอดีตที่เน้นการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบ “รอให้เกิดภัยพิบัติ แล้วจึงค่อยหาทางจัดการ” ไปสู่การจัดการภัยพิบัติ โดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk management) เพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจกรรม ซึ่งเรียกแนวคิดนี้ว่า การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management : CBDRM)

เพื่อให้การประเมินภารกิจด้านดังกล่าวของ อบท. มีความรอบด้านเพียงพอ คณะที่ปรึกษาจึงได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาในการวิเคราะห์ภารกิจด้านความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายในไว้ 5 ประเด็นที่สำคัญได้แก่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดระเบียบทางสังคม/ชุมชน การจัดการความขัดแย้ง การป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิด และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังแสดงในแผนภาพที่ 3-3 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3-3 กรอบการประเมินภารกิจด้านความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายในของ อบท.



ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจะดำเนินการประเมินว่า

- อปท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างดูแลรับผิดชอบงานด้านการดูแลความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายในอะไรบ้าง อปท. มีแนวนโยบายในด้านดังกล่าวเช่นใด
- งบประมาณ ทรัพยากร แผนงาน โครงการ หรืออุปกรณ์เครื่องมือที่ อปท. จัดเตรียมไว้สำหรับการดำเนินงานด้านการดูแลความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายในเป็นอย่างไร
- ผลงาน/ผลการดำเนินงานด้านการดูแลความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายในของ อปท. เป็นเช่นใด
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานดูแลความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายใน
- ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจาก อปท. ในด้านความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายใน
- ผลลัพธ์/ผลกระทบจากการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบภายในของ อปท. ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

3.9 กรอบการประเมินความโปร่งใสตรวจสอบได้ และความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อปท.

ในการประเมินด้านนี้ คณะที่ปรึกษาได้แปลงหลักคิดจากกรอบการวิเคราะห์ดังที่ได้นำเสนอในหัวข้อ 3.2 (แผนภาพที่ 3-1 ข้างต้น) โดยให้คำนิยามปฏิบัติการ (operational definition) เป็นตัวชี้วัดในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

3.9.1 การประเมินความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อ อปท. (Public Trust)

คือการพิจารณาว่าในมุมมองของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ นั้น เห็นว่าขีดความสามารถของอปท.และของบุคลากรท้องถิ่น (competence) มีเพียงพอที่จะดำเนินงานและ/หรือจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความคาดหวังของประชาชนหรือไม่ ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ สามารถให้ความไว้วางใจต่อ อปท. ว่าจะเป็นอย่างองค์กรที่เป็นที่พึ่งได้ (dependability) ในการปฏิบัติงานหรือสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างลุล่วง เป็นต้น

ในประเด็นนี้ คณะที่ปรึกษาจะประเมินโดยพิจารณาจากข้อคำถามที่ว่า

- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ รู้สึกมั่นใจในความรู้ความสามารถของคณะผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ว่าจะจัดบริการ/แก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นได้หรือไม่
- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ คิดว่า อปท. มีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวันหรือการทำงานประกอบอาชีพของพวกเขาหรือไม่อย่างไร

- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ มีมุมมองว่า อบท. เป็นองค์กรของประชาชน เพราะทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน และสามารถให้ความไว้วางใจได้ ตรวจสอบได้หรือไม่ อย่างไร

3.9.2 การประเมินความเชื่อถือในความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของ อบท. (Transparency)

คือการสอบถามจากภาคประชาชน/กลุ่มประชาสังคม/องค์กรธุรกิจที่รับบริการสาธารณะหรือองค์กรภาคสาธารณะที่ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับ อบท. ว่ามีมุมมองเช่นใดต่อการดำเนินงานอย่างโปร่งใสตรงไปตรงมาของ อบท. และรวมถึงมุมมองที่มีต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร/การตัดสินใจที่สำคัญๆ แก่สาธารณชนอย่างเปิดเผย และการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมตัดสินใจ (control mutuality) ในประเด็นสำคัญๆ ต่อชุมชนท้องถิ่น หรือว่าพวกเขาเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือต่อการบริหารงานของ อบท. มากน้อยเพียงใด

ในประเด็นนี้ คณะที่ปรึกษาจะประเมินว่า

- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ ได้รับข้อมูลข่าวสารจาก อบท. อย่างเปิดเผยหรือไม่
- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ สามารถกล่าวได้อย่างมั่นใจหรือไม่ว่า อบท. ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่มีการซื้อสิทธิ์ซื้อเสียง หรือไม่มีการเรียกรับสินบนหรือค่าน้ำร้อนน้ำชาจากบุคคลหรือองค์กรใดๆ
- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ เคยคิดที่จะย้ายไปอยู่ชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ เพราะเหตุผลที่ว่า อบท. แห่งอื่นๆ จัดบริการสาธารณะดีกว่า หรือทำงานโปร่งใสสุจริตกว่าหรือไม่ อย่างไร

3.9.3 การประเมินความคุ้มค่าในการมีอยู่ของ อบท. (Local Government Worthiness)

คือการพิจารณาว่าการเกิดขึ้นและมีอยู่ของ อบท. ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าในทางสังคมและเศรษฐกิจต่อประชาชน/ภาคเอกชนต่างๆ ในพื้นที่หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากการมีอยู่ของ อบท. ก่อให้เกิดภาระแก่สังคมในรูปของการจัดเก็บภาษีอากร หาก อบท. ไม่สามารถพิสูจน์ให้สาธารณชนมองเห็นถึงคุณประโยชน์ที่คุ้มค่ากับเงินภาษีอากรที่พวกเขาต้องจ่ายให้แล้วนั้น ก็ไม่อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่า อบท. มีความคุ้มค่าหรือมีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง และนอกจากนี้ มีความจำเป็นเช่นกันที่จะต้องพิจารณาว่าภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ มีความรู้สึกผูกพันกับ อบท. หรือสามารถทุ่มเทแรงกาย พละกำลัง หรือให้การสนับสนุนทรัพยากรในด้านต่างๆ ให้แก่ อบท. ได้อย่างต่อเนื่อง (continued support) มากน้อยเพียงใด ดังนี้ เป็นต้น

ในประเด็นนี้ คณะที่ปรึกษาจะประเมินโดยพิจารณาจากข้อคำถามที่ว่า

- ภาคประชาชนและ/หรือส่วนต่างๆ มองว่า อปท. ใช้จ่ายเงินภาษีอย่างคุ้มค่าหรือไม่อย่างไร
- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ ยินดีจะสนับสนุน อปท. ด้วยการบริจาคหรือจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นหรือไม่ ถ้าหากพบว่า อปท. ขาดแคลนงบประมาณในการทำงานหรือไม่
- หากวันนี้สามารถยุบเลิก อปท. ได้ โดยจะมอบหมายภารกิจต่างๆ ของ อปท. ที่มีอยู่แต่เดิมให้แก่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ หรือส่วนราชการอื่นๆ ดำเนินการแทน ในประเด็นนี้ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ ยินดีจะให้การสนับสนุนหรือไม่ อย่างไร
- ภาคประชาชนและ/หรือภาคส่วนต่างๆ มีมุมมองอย่างไรเกี่ยวกับบทบาทของ อปท. คิดว่าอปท. และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และ/หรือสามารถดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงหรือไม่อย่างไร

ประเด็นคำถามต่างๆ เหล่านี้ถูกแปลงเป็นตัวชี้วัดและนำไปใช้กำหนดเป็นข้อคำถามในการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) กับภาคส่วนต่างๆ และใช้ในการสอบถามจากแบบสำรวจภาคครัวเรือน (household survey) ที่มีมุมมองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละด้านตามกรอบวิเคราะห์ที่ได้อธิบายแล้วข้างต้น ดังจะพิจารณาได้จากภาคผนวกท้ายบทนี้ที่แสดงแบบสำรวจครัวเรือนไว้แล้วทั้งหมด นอกจากนี้ หากผู้อ่านสนใจจะพิจารณาแบบบันทึกข้อมูลการดำเนินการและผลผลิตของ อปท. จากกรณีตัวอย่างของ อปท. จำนวน 110 แห่ง สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากแบบบันทึกข้อมูล อปท. ที่บรรจุอยู่ในภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

ภาคผนวกท้ายบทที่ 3 แบบสำรวจครัวเรือนที่ใช้ในการวิจัย

แบบสำรวจข้อมูลครัวเรือนและความคิดเห็นต่อการจัดการบริการสาธารณสุขของเทศบาล/อบต.

แบบสอบถามนี้จัดทำขึ้นเพื่อสำรวจข้อมูลครัวเรือนและระดับความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล) และต่อการบริการที่จัดให้โดย อบต. ดำเนินการวิจัยโดยกองพัฒนามหาวิทยาลัย ร่วมกับมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคจำนวน 12 แห่ง คณะนักวิจัยใคร่ขอความกรุณาจากท่านสละเวลาให้ข้อมูล/ความคิดเห็นตามจริง โดยจะใช้เวลาสัมภาษณ์ประมาณ 30 นาที ทั้งนี้ข้อมูลของท่านจะเป็นความลับและจะนำไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการเท่านั้น

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

1. อายุ.....ปี เพศ..... สถานภาพการสมรส..... ระดับการศึกษาสูงสุด.....
2. อาชีพปัจจุบัน.....ระยะเวลาที่ประกอบอาชีพนี้.....ปี
3. ที่พักอาศัยตั้งอยู่ที่ หมู่/หมู่บ้าน.....ซอย.....ชุมชน.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....อยู่ในพื้นที่ของ เทศบาล/อบต. (ระบุ)
4. ระยะเวลาที่ท่านพักอาศัยในพื้นที่.....ปี ท่านหรือครอบครัวท่านมีภูมิลำเนาเดิมในพื้นที่ อบต. ☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่ หากย้ายมาจากภูมิลำเนาอื่น ท่านย้ายมาจากอำเภอ.....จังหวัด.....ปี พ.ศ. ที่ย้ายมาอยู่ในพื้นที่.....เหตุผลที่ย้ายมา.....
5. สถานภาพความเป็นเจ้าของบ้าน/อาคาร/สิ่งปลูกสร้าง ☐ เป็นเจ้าของบ้าน/อาคาร ☐ เป็นผู้อยู่อาศัย ☐ เช่าอยู่อาศัย ☐ เป็นของญาติ/เพื่อน ☐ เป็นที่สาธารณะ ☐ อื่นๆ
6. จำนวนสมาชิกครอบครัว.....คน รายได้เฉลี่ยของครอบครัว (รวมทุกคนที่มีรายได้).....บาท/เดือน
7. จำนวนเด็กในครอบครัวที่อายุต่ำกว่า 18 ปี.....คน ผู้สูงอายุในครอบครัวที่อายุเกินกว่า 60 ปี.....คน
8. จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่ทุพพลภาพ/พิการ.....คน จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่เป็นผู้ป่วย.....คน

ส่วนที่ 2 ข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. ท่านได้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่นในครั้งที่ผ่านมาหรือไม่ ☐ ไม่ใช้สิทธิ์ ☐ ไม่ได้ไปใช้สิทธิ์ เพราะ.....
10. ท่านติดตามข่าวสารการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของท่านหรือไม่ (เลือกได้ 1 ข้อเท่านั้น) ☐ ไม่เคยสนใจ/ไม่เคยติดตาม (ให้ข้ามไปข้อ 11 เลย) ☐ ติดตามบ้างเป็นครั้งคราว ☐ สนใจ/ติดตามสม่ำเสมอ ☐ สนใจอย่างยิ่ง/ติดตามเป็นประจำ
- 10.1 ช่องทางที่ท่านติดตามหรือได้รับข่าวสารจาก อบต. ของท่านมีอะไรบ้าง (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประเภทการมีส่วนร่วมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่เคย/ไม่มี (0)	ได้บ้าง นานๆ ที่ (1)	เป็นครั้งคราว (2)	เป็นประจำ (3)
(1) อ่านประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้าสำนักงาน อบต./อำเภอ/ศาลากลางจังหวัด				
(2) อ่านประกาศข้อมูลต่างๆ ของ อบต. ผ่านอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์				
(3) รับฟังข่าวสาร/ข้อมูลของ อบต. ผ่านเสียงตามสาย/หอกระจายข่าว/วิทยุชุมชน				
(4) อ่านเอกสารแผ่นพับ/สิ่งพิมพ์/จุลสาร/รายงานประจำปีของ อบต.				
(5) อ่านข่าวของ อบต. ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่				

11. ท่านเคยพูดคุยกับผู้บริหาร-เจ้าหน้าที่ของ อบต. หรือผู้นำชุมชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่างๆ ของชุมชนหรือไม่ ☐ เคยพูดคุยกับบุคคลต่อไปนี้ (เลือกได้หลายข้อด้านล่าง) ☐ ไม่เคยพูดคุยเลย
 - ☐ นายกเทศมนตรี/อบต. ผู้บริหารท้องถิ่น ☐ สมาชิกสภาเทศบาล/สมาชิกสภา อบต.
 - ☐ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลหรือ อบต. ☐ อบพร./อสม./อผส./ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มต่างๆ
 - ☐ กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/กรรมการหมู่บ้าน (อบต.)/ประธานชุมชน/กรรมการชุมชน (เทศบาล)
 - ☐ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ส่วนราชการภูมิภาค
 - ☐ อื่นๆ
- มีข้อเรียกร้อง/ข้อเสนอ/ประเด็นพูดคุยเกี่ยวกับ.....
12. ท่านหรือสมาชิกในครอบครัวทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชนดังต่อไปนี้หรือไม่ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ) ☐ อบพร. ☐ อสม. ☐ อผส. ☐ ประธานกลุ่ม/ชุมชน ☐ ผู้นำกลุ่มอาชีพ/กลุ่มสตรี ☐ ผู้นำชุมชน/กรรมการชุมชน/กรรมการหมู่บ้าน ☐ อื่นๆ

13. ท่านหรือสมาชิกในครอบครัวของท่านเคยจ่ายภาษีให้แก่เทศบาล/อบต. ในประเภทต่อไปนี้หรือไม่

- [] ไม่เคยจ่ายภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- [] ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (สำหรับร้านค้า สถานประกอบการ หอพัก/ห้องเช่า ฯลฯ)บาทต่อปี
- [] ภาษีบำรุงท้องที่ (สำหรับที่ดินว่างเปล่า ที่การเกษตร ฯลฯ)บาทต่อปี
- [] ภาษีป้าย (สำหรับผู้ที่มีป้ายโฆษณาต่างๆ ในทางธุรกิจพาณิชยกรรม)บาทต่อปี
- [] ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ/ค่าขยะ.....บาทต่อปี

14. ท่านเคยเข้าร่วมในการประชุมกับ อบต. ดังต่อไปนี้หรือไม่ (ถ้าเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประสมการณ์การมีส่วนร่วมการประชุมกับ อบต.	ไม่เคย (0)	นานๆ ที่ (1)	ครั้งคราว (2)	ประจำ (3)
(1) เข้าร่วมประชุมประชาชนหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด				
(2) เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง/เฉพาะงาน/เฉพาะโครงการกับ อบต.				
(3) เข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ การแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี				
(4) เข้าร่วมประชุมกับผู้บริหาร อบต. เพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการ การกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาของส่วนรวม ฯลฯ				

15. ท่านหรือสมาชิกครอบครัวเคยเข้าร่วมเป็นกรรมการในกิจการต่างๆ ของ อบต. ดังนี้หรือไม่ (ถ้าเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประสมการณ์การเป็นคณะกรรมการในกิจการของ อบต.	ไม่เคย (0)	นานๆ ที่ (1)	ครั้งคราว (2)	ประจำ (3)
(1) คณะกรรมการพัฒนา อบต./คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนท้องถิ่น				
(2) คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง/ตรวจรับพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.				
(3) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา/ศูนย์เด็กเล็ก/โรงเรียนของ อบต.				
(4) คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น				

16. ท่านหรือสมาชิกครอบครัวเคยมีส่วนร่วมกับ อบต. ในการตัดสินใจที่สำคัญ ต่อการพัฒนาท้องถิ่น หรือเคยมีส่วนร่วมตรวจสอบติดตามการทำงานของ อบต. หรือไม่ (ถ้าเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประสมการณ์การร่วมตัดสินใจที่สำคัญ กับ อบต. และการตรวจสอบ	ไม่เคย (0)	นานๆ ที่ (1)	ครั้งคราว (2)	ประจำ (3)
(1) ร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน เช่น ข้อบัญญัติป่าชุมชน การควบคุมอาคารสูง การจัดระเบียบชุมชน ฯลฯ				
(2) ร่วมทำประชาคม/ปรึกษาหารือเพื่อกำหนดทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น การตัดสินใจในโครงการสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อชุมชนโดยรวม				
(3) ดอแบบสำรวจความคิดเห็น/ความพึงพอใจที่มีต่อการจัดการของ อบต. หรือรวมกรอกแบบประเมินผลการจัดการสาธารณะของ อบต.				
(4) ร่วมลงชื่อเพื่อยื่นเรื่องถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น				

17. ท่านมีความพึงพอใจในเรื่องการมีส่วนร่วมกับ อบต. มากน้อยเพียงใด (ถ้าเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของ อบต.	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)
(1) ท่านคิดว่าท่านทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของ อบต. เป็นอย่างดี				
(2) ท่านคิดว่า อบต. รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำความเห็นข้อเรียกร้อง หรือข้อเสนอแนะต่างๆ ของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง				
(3) ท่านคิดว่า อบต. จัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่				
(4) เมื่อเทียบกับท้องถิ่นแห่งอื่นๆ แล้ว ท่านคิดว่า อบต. ของท่านควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้นกว่าปัจจุบัน				
(5) ท่านรู้สึกไม่อยากมีส่วนร่วมกับ อบต. เพราะคิดว่าเสนอความคิดเห็นอะไรไปให้แก่ผู้บริหาร อบต. ก็ไม่สนใจรับฟัง หรือไม่ทำอะไรดีขึ้น				

ส่วนที่ 3 ข้อมูลการได้รับบริการด้านการเศรษฐกิจการพาณิชย์ และความพึงพอใจของประชาชน

18. ท่านเคยได้รับบริการของ อปท. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและส่งเสริมอาชีพหรือไม่ (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประเด็นคำถามบริการด้านเศรษฐกิจชุมชน	ไม่มี บริการ ใน อปท.	ใช่/ เคยรับ บริการ	ไม่ใช่/ ไม่เคยรับ บริการ
(1) ท่าน/สมาชิกครอบครัวเคยใช้บริการตลาดสด-ตลาดกลางที่จัดให้/ดำเนินการโดย อปท.			
(2) ท่าน/สมาชิกครอบครัวเคยได้รับการฝึกอบรมอาชีพ ฝึกอบรมด้านการเกษตร/การประมง การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน หรือการสนับสนุนงบประมาณ-อุปกรณ์ที่จัดให้โดย อปท.			
(3) ท่าน/สมาชิกครอบครัวเคยใช้บริการโรงรับจำนำ/สถานขนานุนาผลที่ดำเนินการโดย อปท.			
(4) ท่าน/สมาชิกครอบครัวเป็นสมาชิกกองทุนส่งเสริมอาชีพ/กองทุนสวัสดิการชุมชน/ กองทุนออมทรัพย์/กองทุนกลุ่มสตรีที่สนับสนุนโดย อปท.			
(5) ท่าน/สมาชิกครอบครัวเคยใช้บริการสถานีขนส่ง ท่าเทียบเรือ ระบายขนส่งมวลชนของ อปท.			

19. ท่านพึงพอใจกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพของ อปท. มากน้อยเพียงใด (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อการบริการที่ได้รับจาก อปท. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการส่งเสริมอาชีพ	ไม่พึงพอใจ อย่างยิ่ง (1)	ไม่พึงพอใจ (2)	พึงพอใจ (3)	พึงพอใจ อย่างยิ่ง (4)
(1) ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อปท. มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เจริญก้าวหน้าและส่งผลให้ระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น				
(2) การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของ อปท. ทำให้ประชาชนมีงานทำในพื้นที่มากขึ้น และ/หรือออกไปหางานทำนอกพื้นที่น้อยลง				
(3) ท่านคิดว่าบุคลากรของ อปท. มีความรู้ความสามารถและมีความกระตือรือร้นในการทำงานเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ ภาคการเกษตร และเศรษฐกิจชุมชน				
(4) ท่านคิดว่าส่วนราชการระดับจังหวัด/อำเภอ เช่น พัฒนากรอำเภอ เกษตรจังหวัด/อำเภอ ฯลฯ มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ส่งเสริมการเกษตร หรือการส่งเสริมอาชีพดีกว่าบุคลากรของ อปท.				
(5) หากไม่มี อปท. หรือไม่มีโครงการส่งเสริมอาชีพ/เกษตร/พัฒนาฝีมือแรงงานที่ อปท. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแล้ว คุณภาพชีวิตและระดับรายได้ของท่านหรือสมาชิกครอบครัวของท่านจะลดลงเป็นอย่างมาก				

ส่วนที่ 4 ข้อมูลการได้รับบริการด้านการศึกษา และความพึงพอใจของประชาชน

20. ท่านมีประสบการณ์ในการรับบริการจาก อปท. ในด้านการศึกษาหรือไม่ (กรอกข้อมูลตัวเลขในช่องที่จัดให้)

20.1 ครอบครัวของท่านมีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีที่เข้าเรียนตามเกณฑ์อายุ.....คน โดยจำแนกเป็นระดับต่างๆ คือ

ระดับ	จำนวน (คน)	เข้าเรียนสถานศึกษา/ โรงเรียนสังกัด อปท. <u>ในเขตพื้นที่ตนเอง</u> จำนวน (คน)	เข้าเรียนสถานศึกษา/ โรงเรียนสังกัด อปท. <u>นอกเขตพื้นที่ตนเอง</u> จำนวน (คน)	เข้าเรียนโรงเรียน เอกชน-มูลนิธิ- โรงเรียนศาสนา จำนวน (คน)	เข้าเรียนโรงเรียน สังกัด สพฐ./ กระทรวงศึกษาฯ จำนวน (คน)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/เนอส์เซอรี่					
อนุบาล					
ประถมศึกษา					
มัธยมศึกษา					
อาชีวศึกษา/ปวช.-ปวส./ปวท.					
รวม					

20.2 ท่านเคยได้รับบริการของ อปท. ในด้านการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้หรือไม่ (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประเด็นคำถามบริการด้านการศึกษาและการเรียนรู้ของประชาชน	ไม่มี บริการ ใน อปท.	ใช่/เคย รับบริการ	ไม่ใช่/ไม่ เคยรับ บริการ
(1) ท่านได้รับการส่งเสริมจาก อปท. เรื่องการศึกษานอกห้องเรียน ห้องสมุด/ห้องสมุดเคลื่อนที่ เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ Wi-fi/อินเทอร์เน็ต การเรียนรู้ตลอดชีวิต ฯลฯ			
(2) ท่านเคยเข้าร่วมกิจกรรมประเพณีและวัฒนธรรมที่สำคัญที่จัดขึ้นโดย อปท. ของท่าน			
(3) ท่านได้รับการส่งเสริมจาก อปท. ในการเรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นพหุวัฒนธรรมและความหลากหลายในชุมชนท้องถิ่นจาก อปท.			

21. ท่านพึงพอใจในการจัดการด้านการศึกษาของ อบท. มากน้อยเพียงใด (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อการบริการที่ได้รับจาก อบท. ด้านการศึกษาและการเรียนรู้	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)
(1) ทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ยิ่งน้อยกว่าเด็กใน ร.ร.สังกัด สพฐ. หรือ ร.ร.เอกชน				
(2) ท่านคิดว่าเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ของท่าน สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น				
(3) หากท่านเลือกได้ โดยที่ค่าใช้จ่ายหรือระยะทางไม่ได้เป็นอุปสรรค ท่านจะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ				
(4) อบท. ของท่านส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ				
(5) ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี				
(6) ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท. โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ				
(7) ท่านอยากย้ายไปอยู่ที่อื่น- อบท.อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า				

ส่วนที่ 5 ข้อมูลการได้รับบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และความพึงพอใจของประชาชน

22. ท่านเคยใช้บริการของ อบท. ด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือไม่ (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง พร้อมกรอกข้อมูล)

22.1 ถนนภายในชุมชน ถนนสายหลัก-สายรอง (ที่มีใช้ทางหลวงแผ่นดินหรือทางหลวงชนบท)

☐ ไม่เคย ☐ เคย สภาพผิวถนนในชุมชน.....

22.2 แหล่งน้ำ/บ่อน้ำ/บ่อน้ำบาดาล/น้ำจากคลองชลประทานของท้องถิ่น (ถ้ามี)

☐ ไม่เคย ☐ เคย คุณภาพความสะอาด/ความเพียงพอของน้ำจากแหล่งน้ำ.....

22.3 ป้ายจราจร/ไฟสัญญาณ/ป้ายบอกทางภายในชุมชน/พื้นที่ อบท.

☐ ไม่เคย ☐ เคย ความเพียงพอ/ความถูกต้องของข้อมูล/จุดที่ตั้ง.....

23. ท่านพึงพอใจในบริการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. มากน้อยเพียงใด (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อการบริการที่ได้รับจาก อบท. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)
(1) ถนนหนทางภายในชุมชนมีเพียงพอ และได้รับการซ่อมบำรุงให้ใช้งานได้ดี				
(2) ถนนหนทางในชุมชนมีสภาพผิวถนนที่ดี และไฟจราจร-ป้ายบอกทางมีจำนวนเพียงพอและให้ข้อมูลถูกต้องชัดเจน ทำให้การเดินทางในพื้นที่ อบท. มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น และ/หรือมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นน้อยลง				
(3) ระบบระบายน้ำของชุมชนสามารถรองรับการระบายน้ำในช่วงที่ฝนตกหนักได้เป็นอย่างดี ปริมาณน้ำไม่เอ่อล้นนองท่วมถนนหรือผิวการจราจร				
(4) แหล่งน้ำภายในชุมชนมีความสะอาด และมีปริมาณน้ำเพียงพอต่อการบริโภคอุปโภค หรือการทำการเกษตร/การประมงประกอบอาชีพ				
(5) อบท. ไม่มีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่แน่นอน ทำให้การพัฒนาขาดความต่อเนื่อง ไม่สวยงาม หรือไม่ทันต่อการขยายตัวของชุมชน/เมือง				
(6) ในชุมชนของท่านมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่จำเป็น /ขนาดใหญ่โตเกินควรเกิดขึ้นบ่อยครั้ง หรือสูญเสียงบประมาณมากเกินไป				
(7) ท่านคิดว่าถนนหนทาง สะพาน สัญญาณจราจร หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ อบท. แห่งนี้มีสภาพใช้งานได้ดี คุณภาพได้มาตรฐาน และมีอายุการใช้งานยาวนานมากกว่า/ดีกว่าถนน สะพาน หรือโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ อบท. ของท่าน				
(8) ท่านมอบหมายให้กรมทางหลวง/กรมทางหลวงชนบทหรือส่วนราชการในระดับจังหวัด/อำเภอ รับผิดชอบทำถนน สะพาน หรือโครงสร้างพื้นฐานแทน อบท. ท่านคิดว่าจะได้ผลงานที่มีคุณภาพมาตรฐานสูงกว่าที่ อบท. ดำเนินการเอง				

ส่วนที่ 6 ข้อมูลการได้รับการบริการด้านสังคมและสาธารณสุข และความพึงพอใจของประชาชน

24. ท่าน สมาชิกครอบครัว หรือญาติ เคยใช้บริการของ อบท. ด้านสังคมและสาธารณสุขหรือไม่ (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประเด็นคำถามบริการด้านบริการทางสังคมและสาธารณสุข	ไม่มีการ ใน อบท.	ใช่/เคย รับบริการ	ไม่ใช่/ไม่เคย รับบริการ
(1) บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ/สถานดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ ฯลฯ หรือชื่ออื่นๆ			
(2) คนชราที่อายุเกิน 60 ปีได้รับเบี้ยยังชีพครอบครัวและตรงตามกำหนดเวลา			
(3) บ้านพักหรือศูนย์ดูแลคนยากไร้ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ที่ถูกทอดทิ้ง ฯลฯ			
(4) ศูนย์บริการสาธารณสุข/ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชน			
(5) บริการตรวจสุขภาพ/บริการทันตกรรม/บริการตรวจโรคพื้นฐานที่จัดโดย อบท.			
(6) การฉีดวัคซีนที่จำเป็น/การพ่นหมอกควันกำจัดยุงลาย การใส่ทรายอะเนท ฯลฯ			
(7) สนามกีฬา/ลานกีฬา/ลานออกกำลังกายที่ อบท. ดูแลรับผิดชอบ-จัดหาอุปกรณ์			
(8) สวนสาธารณะ/ส่วนหย่อมในพื้นที่ อบท. ของท่าน			
(9) โบราณสถานหรือสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ในชุมชนที่ อบท. ดูแล			

25. ท่านพึงพอใจในการบริการด้านสังคมและสาธารณสุขของ อบท. มากน้อยเพียงใด (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อการบริการที่ได้รับจาก อบท. ในด้านสังคมและสาธารณสุข	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)
(1) ตำรวจเฝ้าระวังเล็กน้อยทั่วๆ ไป ท่านอยากใช้บริการการรักษาจากศูนย์บริการสาธารณสุข/ศูนย์ตรวจสุขภาพของ อบท. แทน รพ.สต. - โรงพยาบาลประจำจังหวัด				
(2) เมื่อท่านได้ใช้บริการทางการแพทย์/การดูแลสุขภาพของ อบท. แล้ว ทำให้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของท่านหรือสมาชิกครอบครัวลดลง				
(3) ท่านคิดว่าผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการในชุมชนได้รับการดูแลสุขภาพและสุขอนามัยขั้นพื้นฐานในระดับที่ดีขึ้น/สูงขึ้นจาก อบท. ของท่าน				
(4) ท่านรู้สึกว่ อบท. มีบทบาทสำคัญที่ทำให้โรคระบาดหรือโรคภัยไข้เจ็บในชุมชนลดลง หรือทำให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น				
(5) ท่านคิดว่าบุคลากรของ อบท. ด้านสาธารณสุข/ฝ่ายพัฒนาสังคม/ฝ่ายชุมชนขาดความรู้ความสามารถหรือทักษะที่จำเป็นในการทำงานช่วยเหลือประชาชน				
(6) ท่านเคยคิดจะย้ายไปอยู่ที่ อบท. แห่งอื่นเนื่องจาก อบท. แห่งนั้นจัดบริการด้านนันทนาการ/กีฬา สวัสดิการชุมชน บริการสุขภาพที่ดีกว่า อบท. ของท่าน				

ส่วนที่ 7 ข้อมูลการได้รับการบริการด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน และความพึงพอใจของประชาชน

26. ท่านเคยพบเห็นการทำงานของ อบท. ในด้านการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยหรือไม่ (โปรด ✓ ในช่อง)

ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบท. ด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน	ไม่มีการ ใน อบท.	ใช่/ เห็น ด้วย	ไม่ใช่/ ไม่เห็น ด้วย
(1) อบท. ลงมือจัดการแก้ไขปัญหาคriminalที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างจริงจัง			
(2) อบท. จัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างต่อเนื่อง			
(3) อบท. จัดให้มีเวรยาม/สายตรวจชุมชน/ อบท. เพื่อช่วยป้องกันปัญหาอาชญากรรมในชุมชน			
(4) อบท. ดำเนินการจัดระเบียบชุมชน การใช้ทางเท้า/ทางสาธารณะ แก้ไขปัญหาการรुकล้ำที่สาธารณะหรือแหล่งเสื่อมโทรม/แออัด และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในชุมชน			
(5) อบท. ดูแลให้ประชาชนในชุมชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ			
(6) อบท. จัดเตรียมแผนและอุปกรณ์อย่างเพียงพอสำหรับรับมือกับภัยพิบัติ ไฟไหม้ น้ำท่วม ดินถล่ม แผ่นดินไหว และจัดให้มีการซักซ้อมแผนกับประชาชน/ภาคธุรกิจอย่างสม่ำเสมอ			
(7) อบท. จัดเตรียมแผนและวิธีปฏิบัติตนเมื่อเกิดสารเคมีรั่วไหลหรือระเบิดในเขตอุตสาหกรรม			
(8) ในท้องถิ่นท่าน มีการใช้มาตรการทางสังคม-เครือข่าย/กฎหมายในการดูแล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาคriminal ความขัดแย้ง ปัญหายาเสพติด หรือปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ในพื้นที่			
(9) ในท้องถิ่นท่าน มีกฎระเบียบ/ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติของ อบท. บังคับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาอาชญากรรม ยาเสพติด หรือความขัดแย้งต่างๆ ในพื้นที่			
(10) ในท้องถิ่นท่าน มีกฎระเบียบ/ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติของ อบท. บังคับใช้ในการจัดระเบียบชุมชน ที่/ทางสาธารณะ การควบคุมอาคาร/สิ่งปลูกสร้าง หรือพื้นที่เสื่อมโทรม/แออัด			

27. ท่านพึงพอใจในบริการด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในของ อปท. มากน้อยเพียงใด (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับจาก อปท. ในด้านความปลอดภัยและสงบเรียบร้อย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)
(1) ท่านคิดว่า อปท. สามารถเป็นที่พึ่งได้ในการดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท่าน				
(2) ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ท่านคิดว่าชุมชนท่านปลอดภัยเพราะคดีอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือยาเสพติดแพร่ระบาดในพื้นที่ลดลงเป็นอย่างมาก				
(3) อปท. ของท่านจัดระเบียบการใช้ถนน ทางเท้า หรือที่สาธารณะอย่างเรียบร้อย ไม่เกะกะหรือกีดขวางเส้นทางการจราจร และเป็นระเบียบสวยงาม				
(4) ท่านรู้สึกว่ อปท. สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้หากชุมชนของท่านประสบปัญหาการถูกข่มขู่ข่มขืนหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ				
(5) ท่านรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติ เพราะทราบตัวหากเกิดภัยพิบัติต่างๆ ขึ้นแล้ว ท่านจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานได้รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญห				
(6) ท่านหรือสมาชิกครอบครัวของท่านเคยคิดอยากจะย้ายไปอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากกว่า มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูงกว่า หรือมีแผนรับมือภัยพิบัติที่ดีกว่า อปท. ของท่านในปัจจุบัน				

ส่วนที่ 8 ข้อมูลการได้รับบริการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และความพึงพอใจของประชาชน

28. ข้อมูลทั่วไปด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือน/สถานประกอบการ

(1) ท่านก่าจัดน้ำเสียที่ใช้ในบ้านเรือน/สถานประกอบการ โดยวิธีใด (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ☐ เทลงพื้นดิน ☐ เทลงแหล่งน้ำตามธรรมชาติ (คู/คลอง)
☐ ทิ้งตามท่อระบายน้ำที่ออกจากครัวเรือน ☐ อื่นๆ.....

(2) วิธีจัดการขยะในบ้านเรือน

(2.1) ท่านมีการคัดแยกขยะเป็นขยะเปียก/ขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้หรือไม่

- ☐ คัดแยก ☐ ไม่คัดแยก

(2.2) ท่านมีวิธีการกำจัดขยะ โดยวิธีใด (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ☐ เผา ☐ ผึ่ง ☐ ทิ้งลงในที่รกร้าง
☐ ทิ้งลงถังขยะที่ อปท. จัดไว้ ☐ วางในสถานที่ทิ้งและเวลาที่ อปท. กำหนด (กรณีปลอดถังขยะ)
☐ อื่นๆ.....

29. ท่านเคยพบเห็นการท่างานของ อปท. ในด้านการดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่ (โปรด ✓ ในช่อง)

ประเด็นคำถามบริการด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และการท่องเที่ยว ที่ดำเนินการ/จัดให้โดย อปท.	ใช่/เคย พบเห็น	ไม่ใช่/ ไม่เคย พบเห็น	ไม่สามารถ ทำได้ใน พื้นที่
(1) อปท. จัดอบรมให้ความรู้และให้ข้อมูลการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับป่า/ป่าชุมชน			
(2) อปท. รับสมัคร ผักกอกบรณ จัดตั้ง และสนับสนุนอาสาสมัครดูแลรักษาป่า/ป่าชุมชน			
(3) อปท. รับสมัคร ผักกอกบรณ จัดตั้ง และสนับสนุนอาสาสมัครควบคุมไฟฟ้า			
(4) อปท. เพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เช่น สวนสาธารณะ ป่า ป่าดงต้นไม้ ฯลฯ			
(5) อปท. ดูแลพื้นที่สาธารณะไม่ให้เกิดการบุกรุกอย่างจริงจังและต่อเนื่อง			
(6) อปท. ดูแลแหล่งน้ำตามธรรมชาติ และกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม			
(7) อปท. ดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างต่อเนื่อง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม			
(8) อปท. ส่งเสริมและรณรงค์การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์/การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่			
(9) อปท. มีการจัดการขยะ ตั้งแต่การจัดเก็บและกำจัดขยะอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ			
(10) อปท. มีการจัดการท่อระบายน้ำและระบบการระบายน้ำฝนอย่างสม่ำเสมอ			
(11) อปท. มีการจัดการน้ำเสียและน้ำทิ้งในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง			
(12) อปท. มีการจัดการมลพิษทางอากาศ ควันพิษ อากาศเสียในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น			
(13) อปท. มีการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนของถนน-อาคารสิ่งปลูกสร้าง			
(14) อปท. มีมาตรการ/วิธีจัดการกับแหล่งมลพิษที่สำคัญในพื้นที่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง อาทิ โรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โรงฟอกหนัง ฯลฯ			
(15) อปท. และชุมชนมีข้อตกลง/กฎระเบียบในการดูแลสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จากป่า/ป่าชุมชน แหล่งน้ำธรรมชาติ ทรัพยากรชายฝั่ง ฯลฯ ที่มีในชุมชนอย่างชัดเจน			

30. ท่านพึงพอใจในการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท. มากน้อยเพียงใด (โปรด ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อการบริการที่ได้รับจาก อบท. ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และ การท่องเที่ยว	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็น ด้วย (2)	เห็น ด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)
(1) ท่านคิดว่าชุมชนของท่านมีความสะอาด ไม่มีขยะตกค้าง				
(2) ป่าในแม่น้ำลำคลอง แหล่งน้ำชุมชนมีความสะอาด สามารถใช้อุปโภค/บริโภคได้				
(3) ชุมชนของท่านไม่มีเสียงรบกวนจนเป็นที่รำคาญต่อการใช้ชีวิตประจำวัน				
(4) ประชาชนไม่มีปัญหาสุขภาพอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศ-สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม				
(5) สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ป่าไม้ หรือสถานที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในชุมชน ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม ไม่เสื่อมโทรมก่อนเวลาอันควร				
(6) ท่านคิดว่า อบท. มีความตั้งใจจริงในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นอย่างดี				
(7) ท่านรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกับ อบท. ในการดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ				
(8) ท่านคิดว่า อบท. สามารถดูแลแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติได้ดีกว่าหน่วยงานในระดับจังหวัด/อำเภอ หรือส่วนราชการต่างๆ				

31. ท่านพึงพอใจกับความโปร่งใสตรวจสอบได้ ความคุ้มค่า และความไว้วางใจที่มีต่อ อบท. เพียงใด (โปรด ✓ ในช่อง)

ความไว้วางใจของประชาชนและมุมมองที่มีต่อความคุ้มค่าของ อบท.	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (1)	ไม่เห็น ด้วย (2)	เห็น ด้วย (3)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (4)
(1) ท่านรู้สึกมั่นใจในความรู้ความสามารถของคณะผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. ว่าจะจัดการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ให้แก่ท่านหรือสมาชิกครอบครัวได้				
(2) อบท. และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ได้ช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น และ/หรือ ไม่สามารถดำเนินโครงการพัฒนาตามที่หาเสียงไว้กับประชาชนได้เลย				
(3) เมื่อใดก็ตามที่ อบท. จะทำโครงการสำคัญ ท่านหรือสมาชิกครอบครัวจะได้รับ ข้อมูลจาก อบท. ก่อนเสมอๆ ถึงแม้ว่าท่านจะมีข้อสงสัยหรือหวัหวัคจะแนกก็ตาม				
(4) ท่านจะรู้สึกสบายใจถ้าหาก อบท. ไม่มายุ่งเกี่ยวกับการทำมาหากิน หรือในการ ดำเนินชีวิตประจำวันตามปกติของท่าน				
(5) ท่านสามารถกล่าวกับเพื่อนบ้านได้อย่างมั่นใจว่า อบท. ของท่านไม่มีการทุจริต คอร์รัปชั่น ชื้อลทธิซื้อเสียง เรียกสินบนหรือค่าน้ำร้อนน้ำชา				
(6) ท่านรู้สึกว่ อบท. ของท่าน ไม่ใช่องค์กรของประชาชน เพราะไม่ได้ทำอะไร เพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้โดยประชาชน				
(7) หากวันนี้สามารถยกเลิก อบท. ได้ ท่านยินดีจะสนับสนุนเต็มที่ และมอบหมาย ให้ส่วนราชการ (จังหวัด/อำเภอ) ทำงานแก้ไขปัญหาดังกล่าวแทน อบท.				
(8) เมื่อพิจารณาจากบริการที่ อบท. แห่งอื่นๆ จัดให้ประชาชน ท่านอยากย้ายบ้าน หรือย้ายชื่อไปอยู่ใน อบท. แห่งอื่นๆ ที่มีบริการที่ดีกว่า ทำงานโปร่งใกว่า				
(9) ท่านคิดว่า อบท. ของท่านใช้จ่ายเงินภาษีอากรของท่านอย่างคุ้มค่า และท่าน ยินดีจะสนับสนุนด้วยการบริจาคหรือจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย ถ้าท่านพบว่า อบท. ขาดแคลนงบประมาณในการทำงาน				

บริการใดที่ท่านอยากได้เพิ่มเติมจาก อบท.

ด้านการศึกษา.....

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน.....

ด้านสาธารณสุข.....

ด้านเศรษฐกิจชุมชนและอาชีพ.....

ด้านสังคม/สวัสดิการชุมชน.....

ด้านการรักษาความปลอดภัย.....

ด้านสิ่งแวดล้อม.....

ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อการปรับปรุงการทำงานและการให้บริการของ อบท.

.....

.....

.....

บทที่ 4 กรอบการประเมินนวัตกรรมท้องถิ่น และการถอดประสบการณ์ของต่างประเทศ ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรอบวิเคราะห์ในการศึกษานวัตกรรมท้องถิ่นในประเทศไทยที่คณะที่ปรึกษาต้องการรวบรวมขึ้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ต่อจากนั้นจะนำเสนอแนวคิดและสรุปเนื้อหาโดยย่อเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานและประสบการณ์ของต่างประเทศในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โดยใช้กรณีตัวอย่างของประเทศอินโดนีเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสวีเดน/เดนมาร์ก ตามลำดับ

4.1 นวัตกรรมท้องถิ่น: ความหมายและคุณลักษณะที่สำคัญ

ในช่วงที่ผ่านมา การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเหตุผลความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจได้ปรากฏขึ้นเป็นจำนวนมาก มีผลผลิตและข้อเสนอแนะปรากฏอยู่บ่อยครั้ง แต่ถ้าหากจะนับกันตามตรงแล้ว การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังราวทศวรรษเศษที่ผ่านมาเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันจึงเปรียบเสมือนกับคนในช่วงวัยเด็กฉุนไต่ฉุนนึ่ง ซึ่งถ้าหากเด็กและเยาวชนต้องการเวลาในการเรียนรู้และเจริญเติบโตเพื่อให้พร้อมรับผิดชอบต่อตนเองได้ต่อไปในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ก็ย่อมต้องการเวลาในการเรียนรู้สำหรับการปฏิบัติการกิจของตนเอง และย่อมต้องการการฝึกฝนพัฒนาทักษะในด้านการบริหารจัดการและ/หรือการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้มีศักยภาพต่อการดำเนินงานของตนเองในอนาคตต่อไปเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ การศึกษานวัตกรรมท้องถิ่นจึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้จากกันและกัน¹ และยังสามารถใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการประเมินผลการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อสภาพเงื่อนไข ข้อจำกัด ปัญหา หรือประเด็นท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในบริบทของชุมชนท้องถิ่น จนนำไปสู่การแสวงหาแนวคิดหรือแนวทางการทำงานในการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อลดข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านั้น จนกลายมาเป็น “นวัตกรรมท้องถิ่น”

ทั้งนี้ ความหมายของคำว่า “นวัตกรรมท้องถิ่น” ในงานวิจัยชิ้นนี้หมายถึง (1) การริเริ่ม คิดค้น พัฒนา การแก้ไขหรือจัดการปัญหาต่างๆ ด้วยวิธีการใหม่ในบริบทของ อปท. ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดบริการ

¹ แนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่นของไทยสามารถอ่านได้จาก จรัส สุวรรณมาลา (2547), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548), Krueathep (2004) หรือ โกวิทย์ พวงงาม (2554) เป็นต้น

สาธารณะต่างๆ การพัฒนาทางการเมือง-กฎหมายในท้องถิ่น/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยที่ (2) อปท. มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ผลักดัน ลงมือ ดำเนินการ หรือให้การสนับสนุนกิจกรรม/โครงการนั้นๆ ให้เกิดขึ้น (3) เป็นงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยที่ไม่ควรมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนและ/หรือในการดำเนินการที่สูงเกินควร และ (4) เป็นกรณีตัวอย่างที่สามารถถ่ายทอดให้แก่ อปท. แห่งอื่นๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ พัฒนาต่อยอด หรือสามารถประยุกต์ใช้ให้เกิดการเรียนรู้ต่อยอดได้ในวงกว้าง²

พึงสังเกตว่าคำนิยามดังกล่าวข้างต้นมีนัยอย่างกว้าง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มที่มีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการและการดำเนินงานของ อปท. และสามารถเผยแพร่ ขยายผลต่อไปได้ในวงกว้าง คำนิยามนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างกว้างดังกล่าวได้รับการยืนยันจากงานวิจัยเชิง ประจักษ์ก่อนหน้านี้แล้วว่าสามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยที่ดำเนินการได้จริง (practicality) และสามารถ ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม/สามารถขยายผลต่อยอดได้ในวงกว้าง³

ทั้งนี้ มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหลายประการเกี่ยวกับขอบเขตหรือความหมายของนวัตกรรม ท้องถิ่น หลายท่านอาจประสงค์ให้มีการกำหนดขอบเขตของนวัตกรรมท้องถิ่นที่เจาะจง อาทิ นวัตกรรม ต้องเป็นความคิดเริ่มแรกเท่านั้น นวัตกรรมต้องแปลกใหม่ ใช้เทคโนโลยีซับซ้อน ทันสมัย หรือมีการลงทุน หรือต้นทุนราคาแพง หรือแม้แต่แนวคิดที่มองว่านวัตกรรมท้องถิ่นต้องไม่เกิดจากการลอกเลียนแบบใคร ดังนี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การให้คำนิยามเช่นนี้แม้จะมีประโยชน์ในเชิงวิชาการ แต่ขณะที่ปรึกษามองว่าคำนิยาม ที่เจาะจงดังกล่าวกลับไม่ก่อให้เกิดในเชิงนโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นและในด้านการส่งเสริมให้เกิด นวัตกรรมท้องถิ่นของไทยในวงกว้าง เพราะถ้าหากมีแนวคิดว่านวัตกรรมท้องถิ่นจะต้องเป็นเรื่องที่คิดค้นได้ แปลกใหม่ (breakthroughs) หรือไม่มีการคัดลอกแนวคิดจากใครเลยแล้วนั้น ก็คงจะมีนวัตกรรมประเภท นี้เกิดขึ้นจำนวนน้อย โดยเฉพาะในบริบทของท้องถิ่นไทยที่สภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการและ บริบททางกฎหมายของท้องถิ่นไทยยังไม่เอื้อให้เกิดการคิดริเริ่มนวัตกรรมแบบนี้มากนัก อีกทั้งยังไม่ สามารถกระตุ้นหรือสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเรียนรู้ต่อยอดนวัตกรรมท้องถิ่นจากกันและกันในวงกว้าง แต่จะกลายเป็นการกีดกันหรือลดแรงจูงใจ (disincentive) ที่จะกระตุ้นให้ อปท. เรียนรู้จากกันและกันเอง การพัฒนาศักยภาพในการทำงานและ/หรือการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ก็คงจะเกิดขึ้นในขอบเขต ที่จำกัดตามไปด้วย

ดังนั้น ขณะที่ปรึกษาจึงกำหนดขอบเขตความหมายของนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างกว้างตามที่ได้ กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งถ้าหากเราสามารถค้นพบปรากฏการณ์การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นในวงกว้าง หรือเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ ที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือการลดข้อจำกัดต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่น

² คำนิยามดังกล่าวพัฒนาขึ้นจากงานวิจัยและงานเขียนของ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2548) และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2548) เป็นต้น

³ ดังเช่นงานวิจัยเรื่อง “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” ดำเนินการโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา เป็นหัวหน้าโครงการ ดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม 2546 - ตุลาคม 2548 สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ก็สามารถกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารจัดการ การจัดการบริการสาธารณะ และ/หรือในการลงมือแก้ไขปัญหาของตนเองได้สมตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจไม่มากนักน้อย งานวิจัยครั้งนี้จึงต้องการรวบรวมกรณีนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยมีเนื้อหาในการสำรวจนวัตกรรมท้องถิ่นครั้งนี้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

1. ที่มาหรือสภาพปัญหาดังเดิมก่อนนวัตกรรม/ประเด็นปัญหาที่ต้องการแก้ไข
2. นวัตกรรมท้องถิ่นที่ได้มีการริเริ่ม (คุณลักษณะ/วัตถุประสงค์/สาระสำคัญของนวัตกรรม)
3. ระยะเวลาที่ดำเนินการ กิจกรรมหลัก และตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง
4. งบประมาณหลักและทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการ ซึ่งประกอบไปด้วย วัสดุอุปกรณ์ใช้สอย ค่าตอบแทน/เงินเดือนบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการลงทุน และอื่นๆ ฯลฯ
5. ผลผลิต-ผลลัพธ์ที่ได้รับจากนวัตกรรมที่เป็นรูปธรรม พร้อมตัวชี้วัดที่สำคัญ
6. ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการนวัตกรรม
7. ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จ และบุคคล-หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักของนวัตกรรมท้องถิ่น (innovation champion)
8. บทเรียนที่สามารถถ่ายทอดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ผลจากการศึกษารวบรวมกรณีนวัตกรรมท้องถิ่นของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ในครั้งนี้จะนำไปสู่การวิเคราะห์ในภาพรวมเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่นของไทยในช่วงทศวรรษ 2550 ในประเด็นต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจทั้งในเชิงวิชาการและในระดับนโยบายเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่นต่อไป อาทิ

- จำนวน/ประเภท/คุณลักษณะสำคัญของนวัตกรรมท้องถิ่นที่ได้ศึกษาค้นพบ
- ความสัมพันธ์ระหว่างบริบทพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นกับการริเริ่มนวัตกรรม
- ความสัมพันธ์ระหว่างการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นกับบริบทเงื่อนไขด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ ระดับทรัพยากร และนโยบายกระจายอำนาจทั้งในระดับมหภาคและ/หรือรายด้าน
- ปัจจัยเกื้อหนุนหรือกระตุ้นให้เกิดการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น
- พัฒนาการที่สำคัญของการเกิดนวัตกรรมท้องถิ่น โดยจะพิจารณาเปรียบเทียบกับงานวิจัยหรือแหล่งข้อมูลอ้างอิงทางวิชาการในอดีต
- ประเด็นท้าทายหรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น
- บทเรียนจากนวัตกรรมท้องถิ่นและประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2 ประสบการณ์ของต่างประเทศในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

แนวนโยบายและผลสำเร็จ/ผลลัพธ์ของแต่ละประเทศในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งเหตุผลสำคัญคือแนวคิด อุดมการณ์ ภูมิหลังประวัติศาสตร์ และบริบทแวดล้อมทางการเมืองการบริหาร ดังมีสาระสำคัญดังนี้

4.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบนโยบายกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

(1) หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance)

หลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นตามความหมายที่ให้ไว้โดย Shah and Shah (2006) หมายถึง “กฎกติกาและแนวปฏิบัติ บรรทัดฐาน ค่านิยม และวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งกำกับพฤติกรรมการดำรงอยู่ การทำหน้าที่ และการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะในระดับท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนพลเมือง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง” (Shah and Shah (2006), p.1-2)

(2) หลักการในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลัก Fiscal Equivalency Principle ซึ่งนำเสนอโดยนักทฤษฎีสำนักทางเลือกสาธารณะ (public choice) ดังเช่น Olson (1969) เสนอว่า รัฐควรกำหนดพื้นที่การปกครองท้องถิ่นโดยคำนึงถึงขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของตนเอง ซึ่งหมายความว่าบริการสาธารณะในพื้นที่หนึ่งๆ จะต้องมีการปกครองเฉพาะและมีความรับผิดชอบในการดำเนินการด้วยตนเอง

คำอธิบายนี้คล้ายกับหลักการ “Correspondence Principle” ของ Oates (1972) ที่ว่าเขตการปกครองที่เหมาะสม (Optimal) ควรครอบคลุมประชาชนที่ได้รับบริการนั้นๆ ทุกคน นอกจากนั้น องค์กรภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะก็ควรมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากพื้นที่เขตการปกครองนั้นๆ เพื่อให้มีรายได้สำหรับจัดบริการในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบอย่างเพียงพอ

หลักการ Decentralization Theorem (Oates, 1972) ก็นำเสนอแนวคิดคล้ายว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจัดบริการสาธารณะที่เป็น “บริการท้องถิ่น (Local Services)” ให้ประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ โดยจะต้องไม่มีผลกระทบออกไปภายนอกชุมชนทั้งในทางบวกและทางลบ (external benefits/ costs) และประชาชนในพื้นที่เขตการปกครองนั้นๆ ก็ต้องมีขีดความสามารถในการแบกรับภาระ (ค่าใช้จ่าย ซึ่งต้องจ่ายภาษีและค่าบริการของตนเอง รวมทั้งยอมรับ Negative impacts ที่เกิดจากการจัดบริการสาธารณะนั้นๆ ส่วนในกรณีที่มี

สภาวะ Externalities เกิดขึ้นต่อชุมชนภายนอก ก็ต้องให้รัฐบาล หรือหน่วยการปกครองที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีขนาดใหญ่ขึ้นหรือที่อยู่ใกล้เคียงกันเข้าร่วมดำเนินการ เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว

หลักการ **Subsidiarity Principle**⁴ อธิบายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดควรมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเองเป็นหลัก อีกทั้งมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากพื้นที่ เพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว แต่ถ้าหาก อปท. ระดับล่างสุดไม่สามารถดำเนินการได้ หรือมีขีดความสามารถที่จำกัด ก็ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับที่สูงขึ้นไปเป็นผู้ดำเนินการแทน หลักการ Subsidiarity นี้สวนทางกับหลักการ Residuality Principle ที่เสนอให้รัฐบาลมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะแทบทุกประเภท และให้ อปท. มีหน้าที่เสริมเฉพาะเรื่อง ตามที่รัฐบาลกำหนดให้ ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐบาลทำไม่ได้ หรือทำได้ไม่ดีเท่านั้น

4.2.2 การออกแบบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางในแต่ละประเทศ: จากหลักคิดและทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมือเท้า (Handmaiden) ให้แก่รัฐบาลระดับชาติ

ในหลายประเทศ รัฐบาลจัดตั้ง อปท. ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามที่รัฐบาลกำหนดให้ (เช่น อปท. ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฯลฯ เป็นต้น) รัฐบาลสามารถออกแบบโครงสร้าง อปท. ให้เหมาะสมกับประเภทบริการสาธารณะ เช่น ในสหรัฐอเมริกา มีโครงสร้าง อปท. ในหลายระดับ ทั้งประเภทที่จัดบริการเฉพาะด้าน และให้บริการครอบคลุมหลายพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “เขตการจัดบริการพิเศษ (special purpose districts)” และประเภท “องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดบริการหลายประเภท (general purpose)” ในพื้นที่หนึ่งๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น แต่หลังจากนั้น อปท. ก็สามารถมอบหมาย (outsource หรือ grant) ให้องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคม ฯลฯ จัดบริการนั้นๆ ต่อไปก็ได้ ดังนี้ เป็นต้น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สังคม (Value Creator)

แนวคิดนี้นำเสนอโดยนักคิดสำนักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เชื่อว่าในสังคมหนึ่งๆ มีประชาชนและหน่วยธุรกิจจำนวนมากที่ยินดีและพร้อมที่จะทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง (แต่อาจไม่ยินดีจ่ายภาษีมากนัก เพราะไม่ไว้วางใจนักการเมืองและข้าราชการ และไม่ไว้วางใจกระบวนการทางการเมืองที่มี rent seeking หรือคอร์รัปชัน ฯลฯ หรือ Government failure syndrome) ดังนั้น แทนที่ อปท. จะมุ่งแต่จัดเก็บภาษีมาจัดบริการสาธารณะ

⁴ พัฒนามาจากคำสอนของสำนัก Roman Catholic Church ซึ่งเสนอโดยพระสันตะปาปา Pope John Leo XIII ในปี 1891 และได้รับการยอมรับให้เป็นหลักการในกลุ่มอียู บันทึกไว้ในสัญญาแมสทริคต์ (The Maastricht Treaty)

เพียงอย่างเดียวหรือเน้นการดำเนินงานตามลำพัง (ซึ่งในหลายกรณีอาจดำเนินการเองทั้งหมดไม่ไหว) อปท. จึงสามารถสร้างโอกาสและเปิดช่องทางให้ประชาชนและหน่วยธุรกิจในท้องถิ่นเข้ามาร่วมพัฒนาท้องถิ่น สร้างมูลค่าเพิ่มในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาสาธารณะจากพลังความพร้อมที่จะทำกิจกรรมสาธารณะของภาคประชาชนได้โดยตรงอีกทางหนึ่ง

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เอื้อประโยชน์ของบุคคล

Breton (1995) และ Bailey (1999) ชี้ประเด็นว่าความล้มเหลวของภาครัฐ (government failures) สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยเฉพาะ อปท. นั้นอาจเปิดโอกาสให้ผู้อำนาจและกลุ่มประโยชน์ในท้องถิ่นเข้ามายึดกุมอำนาจและใช้ประโยชน์เพื่อตนเอง (Rent seeking) ได้ง่ายหรือไม่ องค์กรท้องถิ่นก็ถูกยึดกุมอำนาจ (Captured) โดยข้าราชการประจำในท้องถิ่น หรือคนทั้งสองกลุ่มสมคบคิดกันยึดกุมอำนาจ และแสวงหาประโยชน์ร่วมกันก็ได้ ดังนั้นเป็นต้น ฉะนั้น ยิ่งมีการกระอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด หากปราศจากซึ่งกลไกการกำกับดูแลที่ดีแล้ว ก็ยิ่งส่งเสริมให้เกิดปัญหาความล้มเหลวดังกล่าวมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ทั้งรัฐและ อปท. ต้องออกแบบระบบการควบคุมตรวจสอบที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีกลไกการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบในแนวราบ และรัฐบาลไม่สามารถพึ่งพากลไกการตรวจสอบเชิงโครงสร้างแนวดิ่ง (จากรัฐบาลกลางสู่ อปท.) เพียงด้านเดียวได้

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อสังเกตต่อไปอีกว่า ประชาชนและภาคประชาสังคมเองก็ไม่อาจเป็นอิสระจากกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการที่ผู้ยึดกุมอำนาจในระดับท้องถิ่นได้เสมอไป เพราะนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจ รวมทั้งข้าราชการในท้องถิ่น สามารถดึงเอาภาคประชาชนส่วนใหญ่ เข้าไปเป็นพรรคพวกบริวารให้พึ่งพาและขึ้นต่อผู้มีอำนาจได้ เกิดกลไกการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยไม่สนใจที่จะติดตามตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของผู้มีอำนาจอีกต่อไปก็ได้ ดังนั้น กลไกการตรวจสอบท้องถิ่นจึงควรพัฒนาขึ้นมาจากหลายทิศทาง (multi-dimensional audit mechanism) เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ส่วนบุคคลให้เกิดขึ้นได้ยากที่สุด

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ “ตลาด” บริการสาธารณะ หรือเป็น Network Facilitator ในระบบบริการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น

อปท. ส่วนใหญ่มักทำงานในบริบทที่ซับซ้อน ในด้านหนึ่งต้องประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลายมิติ ทั้งในแนวดิ่ง (จากองค์กรภาครัฐในระดับที่สูงขึ้นไป และองค์กรภาคประชาชนและธุรกิจท้องถิ่น) และในแนวราบ (ระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคประชาชนและธุรกิจในพื้นที่) แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ก็ต้องแข่งขันกันเอง และแย่งชิงทรัพยากรระหว่างกันและจากแหล่งเดียวกัน (Common-pool resource) ด้วยเหตุนี้ อปท. จะสร้างมูลค่าเพิ่มและ

ลดการสูญเสียโอกาสและทรัพยากร เพื่อแสวงหาประโยชน์ร่วมกันของบรรดาองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเรื่องท้าทาย อปท. อย่างยิ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

นักวิชาการอย่าง Dollery and Wallis 2001 เสนอว่า อปท. สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากสถานการณ์เช่นนี้ได้ด้วยการแยกภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ออกจากภารกิจในเชิงปฏิบัติการให้มากที่สุด ซึ่งอาจแปลความได้ว่า อปท. ทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย แต่ไม่จำเป็นต้องลงมือดำเนินนโยบายเองในทุกๆ เรื่อง ส่วนในชั้นปฏิบัติการนั้น อปท. ควรแสวงหาวิธีการร่วมมือกับองค์กรภาคีให้มากที่สุด เช่น การร่วมทุน การหาผู้รับจ้าง (outsource) เป็นผู้ซื้อบริการ หรือจะสนับสนุน (Granting) ฯลฯ ให้องค์กรภาคีต่างๆ ดำเนินงานแทนก็ได้ และในขณะเดียวกัน อปท. ก็จะต้องสร้างอำนาจการต่อรองเชิงตลาดเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรภาคีเอาเปรียบต่อ อปท. เช่น ใช้วิธีจ้างเหมา (outsource) บางส่วน และจัดบริการเองบางส่วน เพื่อตรวจสอบต้นทุน หรือข้อมูลต่างๆ และยังคงดำรงรักษาซึ่งขีดความสามารถในการจัดบริการเอาไว้ได้เพื่อการต่อรองกับองค์กรภาคีเหล่านั้น ฯลฯ เป็นต้น

(5) ระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่มีพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (The Citizen-Center Governance: Andrews and Shah (2005))

Andrews and Shah (2005) กล่าวไว้ว่า อปท. ในอุดมคติที่หลายคนอยากเห็นในอนาคตควรจะพัฒนาขึ้นจากฐานระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นซึ่งมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อันประกอบด้วยหลักการต่อไปนี้ (Anwar Shah 2006: 16-19)

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (responsive governance) กล่าวคือ อปท. จะต้องทำในสิ่งที่ถูกต้อง ทำในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของประชาชน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานด้วยความรับผิดชอบ (responsible governance) กล่าวคือ อปท. จะต้องทำในสิ่งที่ถูกต้องและถูกวิธีการ มุ่งรักษาวินัยทางการคลัง ไม่ดำเนินการที่สุ่มเสี่ยงหรือไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย รักษามาตรฐานและบรรทัดฐาน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมตรวจสอบได้ (accountable governance) กล่าวคือ อปท. ต้องสามารถรับผิดชอบต่อประชาชนและตรวจสอบได้ตลอดเวลา อาทิ สามารถจัดบริการโดยยึดพันธสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน (Citizen charter commitment) ทำงานอย่างเปิดเผยและรายงานต่อประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบ มีส่วนร่วมตัดสินใจ และสร้างการยอมรับและความไว้วางใจจากประชาชน

จากหลักการธรรมาภิบาลท้องถิ่นทั้ง 3 ประการข้างต้นที่นำเสนอโดย Andrew and Shah (2005) และ Shah and Shah (2006) สามารถพัฒนาไปสู่ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลท้องถิ่นในแต่ละด้านได้ดังตารางที่ 4-1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4-1 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่นำเสนอโดย Shah and Shah (2006)

Responsive governance	Responsible governance	Accountable governance
- ส่งเสริมให้ อบท. มีอิสระ มีอำนาจตัดสินใจดำเนินกิจกรรมได้ตามความต้องการของท้องถิ่น Home rule principle - ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองโดยตรง (Direct democracy provision) - จัดสรรงบประมาณตรงกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น - จัดบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐาน - ยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิต - รักษาความสงบเรียบร้อยคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน - จัดให้มีที่อยู่อาศัยและอาหารสำหรับทุกคน - อนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมอากาศ น้ำ เสียง และสุขภาพชุมชน - บำรุงรักษาคุณภาพถนนทางเดินในชุมชน - จัดให้มีโรงเรียนประถมในชุมชน ในระยะที่นักเรียนสามารถเดินเท้าถึงได้	<u>จัดให้มี due process ในเรื่องต่อไปนี้</u> - การตรวจสอบของประชาชน - กระบวนการตรากฎหมายท้องถิ่น - การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณ - การบังคับใช้ผังเมือง ผังการใช้ที่ดิน และผังชุมชน ตามระเบียบกฎหมาย - การบริหารกองทุนของชุมชนรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง - จัดทำงบประมาณดำเนินการที่สมดุล - รักษาบรรทัดฐานการกู้เงิน - ควบคุมต้นทุนโครงการลงทุนให้อยู่ในกรอบที่กำหนด และกำหนดแนวทางการใช้คืนหนี้ที่เหมาะสม - กำหนดนโยบายการบริหารหนี้ฯ โดยยึดหลักอนุรักษ์นิยม - จัดให้มีการลงประชามติในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ - สื่อสารกับประชาชนเกี่ยวกับการเงินการคลังของ อบท. อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง <u>ประชาชนให้ความเชื่อถือไว้วางใจ อบท. ในด้านต่อไปนี้</u> - บุคลากรยึดหลักวิชาชีพ - มีระบบป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบที่เชื่อถือได้ - ประชาชนเข้าถึงบริการง่าย มีช่องทาง e-government	<u>ท้องถิ่นต้องโปร่งใสในเรื่องต่อไปนี้</u> - ให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ เข้าถึงข้อมูลของ อบท. ทุกด้าน - เปิดเผยงบประมาณ ผลการดำเนินงานประจำปี การประมูล การจัดซื้อ จัดจ้าง ฯลฯ ใน internet - จัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าการใช้งบประมาณโดยองค์กรอิสระภายนอกที่เชื่อถือได้ <u>สร้างกลไก Voice and Exit ของประชาชน ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของ อบท. ดังนี้</u> - พัฒนาและประยุกต์ใช้ Citizen charter และมาตรฐานบริการสาธารณะในระบบบริการสาธารณะ - จัดให้มีกลไกให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ความต้องการและทางเลือกของตนเอง - ประยุกต์ใช้ “Sunset principle” ในการริเริ่มนโยบาย/แผนงาน อบท. - ประยุกต์ใช้ระบบเงินโอนฯ ที่ยึดหลักความเท่าเทียมและผลผลิต (Equity and output base intergovernmental transfers) - ประยุกต์ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดและประเมิน (Citizens-oriented performance (output))

Responsive governance	Responsible governance	Accountable governance
● จัดให้มีหน่วยดับเพลิง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ● จัดให้มีห้องสมุดและ internet ให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ ● จัดให้มีสวนสาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการออกกำลังกาย และพักผ่อนหย่อนใจ	● มีระบบรับเรื่องร้องทุกข์และรายงานผลที่ดี ● การจัดเก็บภาษีที่ซื่อสัตย์และเท่าเทียมเป็นธรรม ● เผยแพร่เอกสารงบประมาณและรายงานการเงินการคลังภาคประชาชนให้ประชาชนได้ตรวจสอบและติดตาม ● มีระบบงบประมาณและการวางแผนแบบมีส่วนร่วม <u>อปท. เร่งเพิ่มคุณภาพ ลดต้นทุนบริการสาธารณะ ใช้เงินคุ้มค่า</u> ● การจัดบริการทุกประเภท ยึดหลัก Competitive provision ● ส่งเสริมนวัตกรรมและการแข่งขันในระบบบริการทุกประเภท ● ส่งเสริมการจัดบริการในระบบ contractual ● ยึดหลักการจัดสรรงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลงาน-ผลสำเร็จ ● ประยุกต์ใช้ activity-base costing ● เปรียบเทียบการดำเนินงานกับ อปท. ที่มีความเป็นเลิศ (benchmarking) ● จัดพื้นที่การปกครองโดยมุ่ง internalize externality และดำรงรักษาขีดความสามารถทางการคลังในการจัดบริการสาธารณะ	budgeting ● ประยุกต์ใช้ระบบประเมินผลด้วยบัตรรายงานของประชาชน (Citizen's report card on service delivery performance) ● ใช้เวทีสาธารณะของเมือง (Town hall meeting) ในการจัดทำงบประมาณ การ contracts บริการฯ และการรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชน ● จัดทำแบบฟอร์มเพื่อการติดต่อของประชาชนที่เป็นมิตรต่อผู้ใช้บริการ ● จัดทำ contract bidding แบบเปิดเผย ● ตรากฎหมาย ระเบียบของชุมชน โดยผ่านการลงประชามติ ● กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมาย และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น ● กำหนดให้ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี มีสิทธิของผู้เสียภาษี ในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการใช้งบประมาณ รับทราบข้อมูลทางการคลัง และตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. ทุกเรื่อง ทุกด้าน โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Shah and Shah (2006) ตารางที่ 1.5 หน้า 23-24

4.3 กรณีศึกษาต่างประเทศในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

คณะที่ปรึกษากำหนดแนวคิดในการเลือกประเทศเพื่อเป็นกรณีศึกษาการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่ไทย โดยจะต้องเป็นประเทศที่สามารถศึกษาเปรียบเทียบกับไทยได้ โดยมีบริบทในเชิงการบริหารจัดการและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่ไม่แตกต่างกับประเทศไทยเกินไปนัก อาทิ การเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) การมีขนาดประเทศและจำนวนพื้นที่/ประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น จากแนวคิดดังกล่าวจึงนำมาซึ่งแนวทางการคัดเลือกประเทศดังนี้

ตารางที่ 4-2 ประเทศที่จะศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

ประเทศในแถบเอเชีย	ประเทศในยุโรป
• อินโดนีเซีย • ญี่ปุ่น	• สวีเดน /เดนมาร์ก ***

หมายเหตุ *** ประเทศสวีเดน/เดนมาร์กเป็นระบบรัฐเดี่ยว (unitary state) แต่อาจมีข้อจำกัดในการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยด้วยเหตุที่ว่าเป็นขนาดประเทศเล็ก และมีจำนวนประชากรน้อยกว่าประเทศไทยมาก ดังนั้นอาจต้องตีความเปรียบเทียบกับความระมัดระวัง

ทั้งนี้ ประเด็นในการศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของประเทศต่างๆ เหล่านี้ โดยใช้ฐานคิดจากระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่น (local governance) ที่นำเสนอโดย Andrews and Shah (2005) และ Shah and Shah (2006) ประกอบไปด้วย

1. แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ
2. ภาพรวมโครงสร้างอำนาจรัฐ และการปกครองท้องถิ่น
3. กลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ
4. ระดับการกระจายอำนาจ ความสำคัญของ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะ การคลัง
5. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ประเด็นท้าทายที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศ
7. ฯลฯ

จากการศึกษารวบรวมข้อมูลในขั้นต้นเกี่ยวกับประสบการณ์ของแต่ละประเทศ สามารถสรุปได้โดยย่อดังตารางสรุปที่ 4-3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4-3 สรุปแนวคิดและสาระสำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศที่เลือกศึกษา

ประเด็นเปรียบเทียบ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน/เดนมาร์ก	ไทย
ที่มาของกระแสการกระจายอำนาจ	วิกฤตเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ	กระแสประชาธิปไตยและระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม	การผลักดันของท้องถิ่น การรวมกลุ่ม การตื่นตัวของ อปท. ทำให้เกิดความเข้มแข็งและเรียกร้องการกระจายอำนาจ	วิกฤตเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ และกระแสตื่นตัวเรื่องท้องถิ่นชุมชนนิยม/ภูมิภาคนิยม
แนวคิดพื้นฐานในการ	Subsidiarity	Corporatism	Subsidiarity	Controlled

กระจายอำนาจ	Principle		principle	decentralization
กลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ	คณะรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษาจากธนาคารโลก	รัฐบาลกลาง นำโดยกระทรวงมหาดไทย	อปท. โดยสมาคมท้องถิ่น และการปรับบทบาทของรัฐบาลกลางให้ดำเนินการกิจลดน้อยลง	รัฐบาลกลาง นำโดยกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.
ประเด็นท้าทายในปัจจุบัน	ความแตกต่างเหลื่อมล้ำระหว่าง อปท. (disparity) และปัญหาความโปร่งใส สุจริต (local governance)	ภาระทางการคลังของ อปท. ที่ถูกส่งต่อไปยังรัฐบาลกลางผ่านระบบการคลังแบบ Re-imbursement	การแบกรับภาระทางการคลังของ อปท. ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม และกระแสรวมศูนย์การจัดบริการฯ	สภาวะการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างหยุดนิ่ง และไม่ต่อเนื่อง อีกทั้ง อปท. มีอำนาจและความรับผิดชอบที่จำกัด

ที่มา: ประมวลโดยคณะที่ปรึกษา

(1) ประเทศอินโดนีเซีย

การกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียเกิดจากการแปลงวิกฤติเป็นโอกาส ซึ่งก็คือวิกฤตเศรษฐกิจ และช่องว่างทางการเมืองภายหลังจากการโค่นอำนาจรัฐเผด็จการในช่วง Asian Financial Crises และเป็นจุดเริ่มต้นในการรื้อ-ยกเครื่องโครงสร้างอำนาจรัฐและการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ของประเทศ หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “Big Bang”⁵

แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียเกิดจากการปรับเปลี่ยนแนวคิด Local Residuality ซึ่งได้รับมาจากยุคอาณานิคมเดิม มาสู่หลักการ Subsidiarity Principle แบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมืออย่างชัดเจน โดยได้มีการกำหนดหลักการนี้ไว้ในกฎหมายกระจายอำนาจ เพื่อป้องกันปัญหาการตีความกลับไปสู่เดิมในภายหลัง ตามแนวคิดดังกล่าวนี้จึงได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะลงระดับล่างที่สุด ซึ่งได้แก่ระดับเทศบาล (District) เป็นหลัก

ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของประเทศอินโดนีเซีย นั้น เกิดจากความต้องการทางการเมือง (นโยบายของรัฐบาลระดับชาติ) โดยที่คณะผู้บริหารประเทศใช้โอกาสในช่วงที่ประเทศเกิดความสับสน-สลายชั่วคราวในช่วงเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลเผด็จการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลทำให้นักการเมืองและกลุ่มข้าราชการส่วนกลางอ่อนแอ เอาตัวรอด และรวมตัวกันไม่ติด ออกกฎหมายกระจายอำนาจที่สำคัญ 2 ฉบับ (กฎหมายกำหนดโครงสร้างและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และกฎหมายถ่ายโอนรายได้สู่ท้องถิ่น และผลักดันให้หน่วยงานส่วนกลางถ่ายโอนงาน-คน (compulsory) ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลา 2 ปี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพผลักดันการกระจายอำนาจเอง

⁵ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียและประเด็นท้าทายที่สำคัญ สามารถอ่านได้จากเอกสารภาคผนวกเรื่อง ASEAN Decentralization and Local Government ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานความก้าวหน้าครั้งต่อไป

โดยมีการเผชิญหน้ากับนักการเมืองและข้าราชการส่วนกลางที่ไม่เห็นด้วย แต่ क्रम. มีคณะที่ปรึกษาช่วยออกแบบ ได้รับอิทธิพลจากนักวิชาการธนาคารโลกค่อนข้างมาก

เป็นที่น่าแปลกใจว่าในปัจจุบันแม้ว่าการกระจายอำนาจของประเทศอินโดนีเซียจะไม่ได้เกิดจากการวางแผนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ขาดการวางแผนและการเตรียมการที่รอบคอบ แต่ทว่าการกระจายอำนาจในระดับที่เข้มข้นในระยะเวลาสั้นๆ แบบรีบเร่งกลับเกิดขึ้นอย่างราบรื่น ไม่ทำให้การจัดบริการพื้นฐานสะดุด ก้าวหน้า ไม่ถอยหลัง สำเร็จอย่างไม่น่าเชื่อ

แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน ประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือมีความแตกต่างในแนวราบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในระดับที่สูงมาก โดยเฉพาะระหว่างท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวง เมืองขนาดใหญ่ หรือเมืองที่มีทรัพยากรธรรมชาติปริมาณมาก กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกษตร พื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่ชนบท ทั้งในด้านศักยภาพการทำงานและระดับรายได้ นอกจากนี้แล้ว ประเด็นในเชิงธรรมาภิบาลและความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อปท. ก็ยังอยู่ในความสนใจของคนหลายฝ่ายเช่นกัน

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคิดการกระจายอำนาจ สถานการณ์และความก้าวหน้าในปัจจุบัน และประเด็นปัญหาท้าทายการกระจายอำนาจของประเทศอินโดนีเซียอ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 9 ต่อไป

(2) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นดำเนินนโยบายกระจายอำนาจโดยมีแนวคิดพื้นฐานว่ารัฐบาลและท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนกัน รับผิดชอบร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันในการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะ (Corporatism) โดยที่มีรัฐบาล นำโดยกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs) เป็นเจ้าภาพร่วมกันในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ และคอยขับเคลื่อนและจัดอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการการกระจายอำนาจอย่างเข้มแข็ง

ในกรณี อปท. ในประเทศญี่ปุ่นจึงมีบทบาทที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะ โดยที่รัฐบาลกลางให้หลักประกันด้านการสนับสนุน อปท. อย่างต่อเนื่อง และช่วยรับภาระทางการคลังสูงมากเช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันก็จะพยายามกำหนดความสัมพันธ์และระยะห่างระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. โดยที่ความสัมพันธ์แบบ Corporatism State ส่งผลให้รัฐบาลเป็นแกนกลางในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน และมี อปท. เป็นแกนการทำงานตอบสนองนโยบายรัฐ แต่ในขณะเดียวกัน อปท. ก็มีอิสระในตัวเองมากพอสมควรภายใต้กรอบการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่

ประเด็นท้าทายที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นทุกวันนี้เกิดมาจากระบบการสร้างหลักประกันให้แก่ อปท. โดยใช้ระบบการคลังแบบจ่ายคืน (reimbursement) ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ อปท. ดำเนินนโยบายต่างๆ ร่วมกับรัฐบาล จะได้รับการจ่ายเงินชดเชยให้จากรัฐบาล จากนโยบายกระจายอำนาจทางการคลังเช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระทางการคลังสูงขึ้น ขาดดุลมากขึ้น และยังไม่มีทางออกว่ารัฐบาลกลางจะลดภาระดังกล่าวลงเช่นใดในอนาคต

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคิดการกระจายอำนาจ สถานการณ์และความก้าวหน้าในปัจจุบัน และประเด็นปัญหาท้าทายการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นอ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 9 ต่อไป

(3) ประเทศสวีเดน-เดนมาร์ก

การกระจายอำนาจในประเทศกลุ่มนอร์ดิกเกิดจากหลักการพื้นฐาน Subsidiarity Principle โดยที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ โดยภารกิจที่เกินกำลัง อบท. แล้วจึงจะเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางเข้าไปรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้กระแสการกระจายอำนาจในประเทศกลุ่มนี้จะพบว่าสมาคมท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการผลักดัน/เคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจ และให้มีการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อาทิ การมีบทบาทของสมาคม อบท. เพื่อปรับแก้ กม. ภาษี ฯลฯ ซึ่งจัดแบ่งฐานภาษีระหว่างรัฐบาล-อบท. เป็นต้น

ทั้งนี้ ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ การขยายบทบาทของ อบท. รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ อบท. ฯลฯ ส่วนใหญ่จะมาจากการริเริ่มของ อบท. เอง ในช่วงหลัง โดยที่รัฐบาลกลางหยุด/ยกเลิกการจัดบริการด้านสังคมหลายเรื่อง และได้มอบหมายให้ อบท. จัดการรับผิดชอบเองมากขึ้น และในขณะเดียวกัน อบท. ก็ร่วมตัวกันจัดตั้งหน่วยจัดบริการระดับ regional มากขึ้น เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการบริหารจัดการ โดยสรุปแล้ว สถานภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศกลุ่มนี้ค่อนข้างสูงมาก มีความสำคัญเพิ่มขึ้น มีอำนาจและมีอิสระในการจัดเก็บภาษีสูง มีรายได้จากท้องถิ่นของตนเองสูง และพึ่งพารัฐบาลกลางค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ดี ในทางกฎหมายนั้น รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจควบคุม อบท. พอสมควร แต่ในทางปฏิบัติแล้วนั้น มักพบว่ารัฐบาลกลางให้อิสระแก่ อบท. ค่อนข้างมาก ไม่ค่อยมีกรณีก้าวล่วงในกิจการของท้องถิ่น ไม่มีมาตรการห้ามหรือแทรกแซงหรือการสั่งการจากรัฐบาลกลางเท่าใดนัก

ความท้าทายที่สำคัญในกระแสการกระจายอำนาจในกลุ่มประเทศนี้คือเรื่องของ การเปลี่ยนแปลง-ปรับตัวที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วภายในเวลา 10 ปีหลังตามสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป จากเดิมที่รัฐส่วนกลางรวมศูนย์ มีบทบาทหลายเรื่อง กลายมาเป็นเป็นกระจายอำนาจ และในบางภารกิจมีกระแสให้เกิดการรวมอำนาจกลับคืนให้แก่รัฐบาลกลาง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นเพราะการทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ของ อบท. ท้องถิ่นทำได้ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงเข้ามาทำแทน โดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว เมื่อ อบท. มีกำลังขึ้น ก็เริ่มกลับมามีบทบาทกลับคืนดังเดิม รัฐบาลก็ลดบทบาทลง จึงมีลักษณะที่ปรับเปลี่ยนไปตามตามบริบทแวดล้อมที่ต้องอาศัยการปรับตัวสูงมาก

ในประเด็นต่อมาคือความรับผิดชอบของ อบท. ที่เริ่มมีบทบาทด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น (รัฐบาลลดบทบาทลง) การดำเนินการกิจดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่ อบท. เป็นอย่างมาก จนกลายเป็นรายจ่ายส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้รายได้ท้องถิ่นไม่พอจ่าย รัฐบาลต้องเข้ามาดูแลรับผิดชอบเรื่องเหล่านี้มากขึ้น และอาจกลายเป็นกระแสการรวมอำนาจในการจัดบริการด้านสังคมอีกครั้งได้ในอนาคต

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักคิดการกระจายอำนาจ สถานการณ์และความก้าวหน้าในปัจจุบัน และประเด็นปัญหาท้าทายการกระจายอำนาจของประเทศสวีเดนอ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 9 ต่อไป

บทที่ 5 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่าง

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นเกี่ยวกับการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง (sample) เพื่อใช้ในการสำรวจข้อมูลเชิงลึกสำหรับการประเมินผลการกระจายอำนาจและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลักที่สำคัญ ส่วนแรกได้แก่ กรณีตัวอย่างของ อปท. จำนวน 110 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง เทศบาล จำนวน 33 แห่ง (เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง และเทศบาลตำบล 33 แห่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 65 แห่ง กลุ่มตัวอย่างประเภทที่สองได้แก่ กลุ่มประชาชน/ภาคประชาสังคม/องค์กรต่างๆ ที่รับบริการสาธารณะหรือทำงานเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งสิ้น 11,726 ราย และกลุ่มตัวอย่างประเภทที่สามได้แก่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) และผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยจากส่วนราชการ จำนวน 140 ท่าน ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง และคุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างทั้งสามประเภท ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 กลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษานี้ คณะที่ปรึกษาฯ ได้คัดเลือก อปท. จำนวน 110 แห่งเพื่อจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก (in-depth case study) โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกหลายลักษณะเพื่อให้สะท้อนถึงคุณลักษณะของ อปท. โดยทั่วไปได้อย่างเพียงพอ (representativeness) ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่น (outstanding case) สัดส่วนร้อยละ 30 ของขนาดกลุ่มตัวอย่าง หรือจำนวน 33 แห่ง โดยพิจารณาจาก อปท. ที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการ/การจัดบริการสาธารณะย้อนหลังเป็นเวลา 5 ปีจากรางวัลประปเกล้า รางวัลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และรางวัลท้องถิ่นที่มีความโปร่งใสจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นต้น

2) กลุ่มตัวอย่างเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานโดดเด่น (matched case) ในสัดส่วนร้อยละ 30 หรือจำนวน 33 แห่ง โดยใช้เกณฑ์การสุ่มแบบจับคู่จำแนกตามประเภทหรือคุณลักษณะที่สำคัญของ อปท. ที่โดดเด่น (stratified matching) อาทิ จำนวนประชากร ขนาดรายได้ท้องถิ่น ขนาดพื้นที่ และลักษณะพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

3) กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเป็นการทั่วไป (random sampling case) สัดส่วนร้อยละ 40 หรือจำนวน 44 แห่ง โดยการคัดเลือกให้กระจายตัวตามประเภทและขนาดของ อปท. (เกณฑ์ประชากร รายได้ และ

พื้นที่การปกครอง) โดยจะกระจายการสุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมทุกภูมิภาคและทุกจังหวัดของประเทศไทยอย่างเพียงพอ¹ และให้มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับสัดส่วนของ อบท. แต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาค

ผลการคัดเลือกกรณีตัวอย่าง อบท. ตามหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการข้างต้น ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง เทศบาลจำนวน 33 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็นเทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง และเทศบาลตำบล 20 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำแนกตามขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก เท่ากับ 7, 20 และ 38 แห่งตามลำดับ รวมเป็นกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวนทั้งสิ้น 110 แห่ง และมีการกระจายตัวตามภูมิภาคในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับจำนวน อบท. ในภูมิภาคต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 5-1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 5-1 ภาพรวมกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง

ที่	ภาค	จำนวน อบท. ในแต่ละภูมิภาค		จำนวน อบท. ที่เป็น กลุ่มตัวอย่าง		การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง อบท.								
		จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	อบจ.	เทศบาล				อบต.			
							รวม	ทน.	ทม.	ทต.	รวม	ใหญ่	กลาง	เล็ก
1	เหนือ	1,486	19.8	21	19.1	2	7	1	2	4	12	1	4	7
2	ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,907	38.6	36	32.7	4	8	1	3	4	24	4	7	13
3	กลาง	1,671	22.2	24	21.8	2	7	1	2	4	15	1	3	11
4	ตะวันออก	537	7.1	13	11.8	2	5	-	1	4	6	-	4	2
5	ใต้	923	12.3	16	14.5	2	6	1	1	4	8	1	2	5
รวม		7,524	100.0	110	100.0	12	33	4	9	20	65	7	20	38

หมายเหตุ: อบจ. หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ทน. หมายถึงเทศบาลนคร, ทม. หมายถึงเทศบาลเมือง, ทต. หมายถึงเทศบาลตำบล และ อบต. หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล

ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษา ได้ลงพื้นที่ภาคสนามและบันทึกข้อมูล อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างระหว่างเดือนมิถุนายน 2556 ถึงราวเดือนมีนาคม 2557 และได้ดำเนินการตรวจสอบเนื้อหาและความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อมูล (edit) หลายรอบจนแล้วเสร็จประมาณเดือนพฤษภาคม 2557 และนำข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวมาจัดระบบบันทึกข้อมูล (coding) และวิเคราะห์ประมวลผล ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง อบท. ทั้ง 110 แห่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5-2 คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง

¹ อย่างไรก็ดี การศึกษาครั้งนี้ไม่ครอบคลุมจังหวัดบึงกาฬ และไม่ครอบคลุมพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดบึงกาฬเป็นจังหวัดที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่เมื่อไม่นานมานี้ ส่วนพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบกับเหตุการณ์ความไม่สงบเป็นเวลาหลายปี ปัจจัยทั้งสองจึงอาจส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของ อบท. มีข้อจำกัดในช่วงที่ผ่านมา และอาจให้ข้อมูลผลการวิเคราะห์ที่ต่ำกว่าความเป็นจริงได้ (negatively biased) คณะที่ปรึกษา จึงไม่นำมารวมประเมินในการศึกษาครั้งนี้

ประเภท อปท.	จำนวน อปท. จำแนกตามภูมิภาค						จำนวน ประชากร โดยเฉลี่ย (ปี 2556)	จำนวน ครัวเรือน โดยเฉลี่ย (ปี 2556)	จำนวน ประชากร แฝงเฉลี่ย (ปี 2556)	พื้นที่การ ปกครอง (ตร.กม.)	จำนวน อำเภอ/ ชุมชน/ หมู่บ้าน
	เหนือ (21)	อีสาน (36)	กลาง (24)	ตะวันออก (13)	ใต้ (16)	รวม (110)					
อบจ.	2	4	2	2	2	12	1,006,853	155,803	182,094 (18.1%)	8,962.4	14.9
ทน.	1	1	1	0	1	4	173,374	83,087	174,050 (100.4%)	51.6	69.5
ทม.	2	3	2	1	1	9	25,750	12,771	13,560 (52.7%)	34.7	26.6
ทต.	4	4	4	4	4	20	6,522	3,046	11,009 (168.8%)	20.2	8.6
อบต.	12	24	15	6	8	65	8,917	3,513	3,972 (44.5%)	66.1	11.3

กลุ่มตัวอย่างของ อปท. ทั้ง 110 แห่งมีขนาดพื้นที่การปกครองและจำนวนประชากรที่ต้องดูแลรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีพื้นที่การปกครองโดยเฉลี่ย 51.6 ตารางกิโลเมตรและมีจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในปี 2556 ราว 1.73 แสนคน ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีประชากรโดยเฉลี่ย 25,750 คนและ 6,522 คนตามลำดับเท่านั้น โดยที่เทศบาลเมืองมีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 34.7 ตารางกิโลเมตรและเทศบาลตำบลมีพื้นที่โดยเฉลี่ย 20.2 ตารางกิโลเมตร ส่วน อบต. มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 66.1 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรในพื้นที่ราว 8,917 คนโดยเฉลี่ยในปี พ.ศ.2556 ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว อบต. มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรที่ต้องดูแลรับผิดชอบมากกว่าเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ทั้งนี้พึงสังเกตว่า ในพื้นที่ อปท. แต่ละประเภทมีประชากรแฝงเป็นจำนวนที่ไม่น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงดังเช่นเทศบาลนครที่มีสัดส่วนประชากรแฝงโดยประมาณเกือบเท่าตัว หรือราวร้อยละ 100.4 ของประชากรตามทะเบียนราษฎร ในขณะที่ชุมชนขนาดเล็กรอบๆ เมืองใหญ่ในแต่ละจังหวัดดังเช่นพื้นที่เทศบาลตำบล มีสัดส่วนของประชากรแฝงที่สูงเช่นกัน โดยเฉลี่ยแล้วเทศบาลตำบลมีสัดส่วนของประชากรแฝงสูงกว่าร้อยละ 169 ของประชากรในพื้นที่ ซึ่งประชากรแฝงเหล่านี้อาจมาทำงานประกอบอาชีพหรือเล่าเรียนในตัวจังหวัดและมาพำนักอาศัยอยู่บริเวณโดยรอบ ซึ่งก็คือพื้นที่เทศบาลตำบลนั่นเอง

ข้อมูลดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของ อปท. ในการแก้ไขปัญหาและการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ไม่มากนักน้อย ซึ่งการมีประชากรแฝงเหล่านี้มักส่งผลกระทบต่อความแออัดและความไร้ระเบียบของชุมชน และอาจก่อให้เกิดประเด็นปัญหาด้านสังคม อาชญากรรม และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ตามมา ซึ่งมักเกิดขึ้นกับเมืองที่มีประชากรแฝงในสัดส่วนที่สูงนั่นเอง ดังที่คณะที่ปรึกษาฯ จะวิเคราะห์รายละเอียดในเนื้อหาบทต่อไป (ดูเนื้อหาบทที่ 14 ในรายงานวิจัยฉบับนี้)

ตารางที่ 5-3 คุณลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีตัวอย่าง

ประเภท อปท.	จำนวน แห่ง	รายได้เฉลี่ย ประชากร (บาท/ปี) (ปี 2556)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง ของ ประชากร เฉลี่ยต่อปี (ระหว่างปี 2552-2556)	การประกอบอาชีพหลัก ของประชาชน (จำนวนแห่ง)			ลักษณะเด่นของชุมชน/เมือง (จำนวน อปท.)				
				เกษตรกรรม/ กสิกรรม/ ประมง	พาณิชย์- กรรม/ ค้าขาย/ เจ้าของ กิจการ	รับจ้าง/ พนักงาน บริษัท เอกชน	เมือง เศรษฐกิจ /การค้า	เมือง อุตสาหกรรม	เมืองอยู่ อาศัย/ ชาน เมือง	เมืองกิ่ง ชนบท	ชนบท/ เกษตร- กรรม
อบจ.	12	130,671	1.25	11	-	1	-	-	-	-	-
ทน.	4	163,964	0.82	-	1	3	8	3	8	7	7
ทม.	9	123,344	-0.24	4	3	2					
ทต.	20	87,465	0.40	12	2	6					
อบต.	65	56,184	0.45	56	1	8	3	3	7	4	48

หมายเหตุ อบจ. ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทน. ได้แก่ เทศบาลนคร ทม. ได้แก่ เทศบาลเมือง ทต. ได้แก่ เทศบาลตำบล และ อบต.

ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ ชุมชนเมืองที่มีความเจริญสูง ดังเช่นเทศบาลนคร มีโครงสร้างเศรษฐกิจหลักจากการค้าพาณิชยกรรม หรือการจ้างงานในภาคธุรกิจเอกชน และมีแนวโน้มที่จะมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยระหว่างปี พ.ศ. 2552 - 2556 อัตราการขยายตัวของประชากรในเขตเทศบาลนครเพิ่มขึ้นเฉลี่ยราวร้อยละ 0.82 ต่อปี ในขณะที่เมืองขนาดรองๆ ลงไป ดังเช่นเทศบาลตำบลหรือ อบต. มีอัตราการขยายตัวของประชากรราวร้อยละ 0.40 - 0.45 ต่อปีในช่วงเวลาเดียวกันเท่านั้น และประชากรส่วนใหญ่ของชุมชนยังประกอบอาชีพหลักทางด้านเกษตรกรรม/กสิกรรมหรือการประมง ในกลุ่มสุดท้ายเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนประชากรลดลงราวร้อยละ 0.24 ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 5-4 ขนาดงบประมาณรายรับ-รายจ่ายของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ตัวเลขจริงปีงบประมาณ 2555)

	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)
รายรับรวม***	1,002,488,186.27	820,962,107.69	208,513,309.62	60,384,149.79	42,235,308.72
รายจ่ายรวม	699,439,021.90	791,755,222.41	182,022,498.83	40,662,765.58	32,154,311.25

หมายเหตุ *** รายรับของ อปท. รวมรายรับจากเงินสะสมจ่ายขาด และเงินได้จากการก่อกู้หรือการกู้ยืม (ยกเว้น อบต. ที่ยังกู้เงินไม่ได้)

ในประเด็นต่อมา เมื่อพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับศักยภาพทางการคลัง พบว่ากลุ่มตัวอย่างอปท. แต่ละประเภทมีศักยภาพทางด้านงบประมาณรายรับและรายจ่ายแตกต่างกันออกไปดังแสดงในตารางที่ 5-4 โดยภาพรวมนั้น อบจ. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 แห่งมีขนาดงบประมาณโดยเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2555 ราว 1,002.5 ล้านบาท ในขณะที่เทศบาลนครจำนวน 4 แห่งมีรายได้รวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ 820.9 ล้านบาทในปีงบประมาณเดียวกัน ส่วนเทศบาลเมืองจำนวน 9 แห่งมีขนาดงบประมาณ

รายรับรวมเท่ากับ 208.5 ล้านบาทโดยเฉลี่ย ในขณะที่เทศบาลตำบลจำนวน 20 แห่ง และ อบต. จำนวน 65 แห่ง มีขนาดงบประมาณรายรับรวมในปี 2555 รว 60.4 ล้านบาทและ 42.2 ล้านบาทตามลำดับ

ประเด็นสุดท้าย กลุ่มตัวอย่าง อบท. ทั้ง 110 แห่งมีอัตรากำลังของบุคลากรในการปฏิบัติงานแตกต่างกันเช่นกัน ข้อมูลตารางที่ 5-5 ด้านล่างสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครมีอัตรากำลังบุคลากรในการปฏิบัติงานสูงที่สุด โดยในปีงบประมาณ 2556 เทศบาลนครทั้ง 4 แห่งมีอัตรากำลังรวม (FTE) 1,398 คน ในขณะที่ อบจ. มีอัตรากำลังบุคลากรรวม 532 คน เทศบาลเมืองมีอัตรากำลังบุคลากรรวม 432 ในปีงบประมาณเดียวกัน ส่วนเทศบาลตำบลและ อบต. มีอัตรากำลังบุคลากรรวม 102 คนและ 61 คนตามลำดับในปีงบประมาณ 2556

ตารางที่ 5-5 กรอบอัตรากำลังและจำนวนบุคลากรท้องถิ่นประเภทต่างๆ (FTE) ปีงบประมาณ 2556

ประเภท อบท.	กรอบ อัตรากำลัง	อัตรากำลังปีงบประมาณ 2556 (เฉลี่ยต่อ อบท.)								สัดส่วน ระหว่าง กรอบและ อัตรากำลัง ที่มีการ บรรจุ	สัดส่วน ประชากร ต่อ พนักงาน อบท. 1 คน (FTE)
		ข้าราชการ /พนักงาน ท้องถิ่น	บุคลากร ทางการ ศึกษา	ลูกจ้าง ประจำ	ลูกจ้าง ชั่วคราว	พนักงาน จ้าง ตาม ภารกิจ	พนักงาน จ้าง ทั่วไป	พนักงาน จ้าง เหมา บริการ	รวม		
อบจ.	547	155	86	30	1	125	62	74	532	97.3	1,893
ทน.	1,759	323	239	77	-	271	490	-	1,398	79.5	124
ทม.	440	83	85	28	-	63	118	54	432	98.2	60
ทต.	88	21	7	6	8	22	21	17	102	115.9	64
อบต.	57	17	4	2	4	14	11	9	61	107.0	146

หมายเหตุ อบจ. ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทน. ได้แก่เทศบาลนคร ทม. ได้แก่เทศบาลเมือง ทต. ได้แก่เทศบาลตำบล และ อบต. ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบจำนวนพนักงาน อบท. ต่อประชากรที่ต้องดูแลรับผิดชอบแล้วนั้น จะพบว่าในกรณี อบท. ระดับล่าง (lower-tier) ซึ่งได้แก่เทศบาลและ อบต. นั้น พนักงานของเทศบาลนครมีภาระดูแลรับผิดชอบประชากรราว 209 คนโดยเฉลี่ย ในขณะที่พนักงานของเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีภาระรับผิดชอบในการดูแลประชากรราว 62 - 65 คนโดยเฉลี่ยเท่านั้น ส่วนพนักงานของ อบต. จำนวน 1 คนมีภาระดูแลประชากรราว 160 คนโดยเฉลี่ย

5.2 กลุ่มตัวอย่างภาคครัวเรือนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อที่จะตอบคำถามในส่วนของการประเมินความพึงพอใจ/ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อบท. กลุ่มตัวอย่างนั้น คณะที่ปรึกษาฯ จึงได้จัดเก็บข้อมูลพิจารณาประกอบกันใน 2 ระดับ คือ

1) ข้อมูลระดับจังหวัด (provincial level) เป็นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย/ผู้ที่ทำงานร่วมกัน/ผู้รับบริการหรือไม่ได้รับบริการ (stakeholder) จาก อบจ. จำนวน 12 แห่ง ด้วยวิธีการ

จัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) จำนวน 12 แห่งในพื้นที่จังหวัดจำนวน 12 ครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากบริการสาธารณสุขหลายประเภทของ อบจ. มีให้บริการโดยตรงที่ประชาชนทั่วไปมองเห็นหรือสัมผัสได้อย่างใกล้ชิด (visible) ดังเช่นบริการสาธารณสุขที่จัดขึ้นโดย อบต. หรือเทศบาล ด้วยเหตุนี้ การจัดประชุมกลุ่มย่อยจากผู้ที่ได้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสียกับ อบจ. จะเปิดโอกาสให้มีการซักถาม การให้ข้อเท็จจริง/มุมมอง และการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทาง (two-way) ในเชิงลึกระหว่างคณะที่ปรึกษาฯ และผู้เข้าร่วมประชุม อันมีส่วนช่วยให้ได้รับข้อมูลและคำอธิบายประกอบที่มีความน่าเชื่อถือสูง ทั้งนี้ การประชุมกลุ่มย่อยในระดับ อบจ. ทั้ง 12 แห่ง จัดขึ้นระหว่างเดือนสิงหาคม - ตุลาคม 2557 ซึ่งมีรายละเอียดดังตารางที่ 5-6 ด้านล่าง

จากข้อมูลในตารางที่ 5-6 ผู้ที่เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุขของ อบจ. จำนวนทั้ง 12 ครั้งมีจำนวน 296 คน หรือเฉลี่ยการประชุมครั้งละ 25 คนโดยประมาณ ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มาจากภาคราชการ หรือประมาณร้อยละ 42.6 ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ได้ทำงานใกล้ชิดหรือประสานงานกับ อบจ. ต่างๆ อาทิ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด ฯลฯ รองลงมาเป็นกลุ่มตัวแทนจากภาคประชาสังคม (ร้อยละ 22.6) อาทิ มูลนิธิอภัยภูเบศร มูลนิธิห้วยขาแข้ง กลุ่ม อสม. กลุ่มเด็กและเยาวชน (ร้อยละ 11.8) และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (ร้อยละ 11.1) อาทิ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีผู้แทนจากกลุ่มธุรกิจ/กลุ่มอาชีพ ดังเช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมหอการค้าจังหวัด กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว สภาเกษตรกรจังหวัด เป็นต้น อีกราวร้อยละ 8.1 ที่เข้าร่วมประชุมให้ข้อมูลและคณะที่ปรึกษาฯ

2) ข้อมูลระดับหน่วยปฏิบัติการ (operation level) คณะที่ปรึกษาฯ กำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลจากประชาชนที่ได้รับบริการสาธารณสุข (และไม่ได้รับบริการ) จาก อบต. ในระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 98 แห่ง โดยวิธีการสำรวจครัวเรือน (household survey) ซึ่งได้จัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสุ่มแบบเป็นระบบหลายชั้น (stratified, systematic sampling) เพื่อให้ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการทั้งในระดับพื้นที่ อบต. แต่ละแห่งและในภาพรวมของการศึกษาครั้งนี้² ดังมีหลักการเหตุผลและวิธีการสุ่มตัวอย่างที่ได้นำเสนอรายละเอียดไว้แล้วในเนื้อหาบทที่ 1 ที่ผ่านมา

² คณะที่ปรึกษาฯ กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยอิงค่าความเชื่อมั่นทางสถิติที่ร้อยละ 90 โดยได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของครัวเรือนที่สำรวจในพื้นที่ อบต. และเทศบาลตำบลไม่ต่ำกว่า 100 ครัวเรือน เทศบาลเมืองจำนวนไม่ต่ำกว่า 150 ครัวเรือน และเทศบาลนครจำนวนไม่ต่ำกว่า 200 ครัวเรือน เนื่องจากในภาพรวมการศึกษาตามข้อกำหนดสัญญาจะต้องมีขนาดกลุ่มตัวอย่างไม่ต่ำกว่า 10,000 ครัวเรือน

ตารางที่ 5-6 ภาพรวมการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อประเมินผลการจัดบริการสาธารณะของ อบจ. จำนวน 12 แห่ง

ที่	ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อ ประเมินผลการทำงาน ของ อบจ. ทั้ง 12 แห่ง	วัน เวลา และสถานที่	จำนวนผู้เข้าร่วม (คน)						
			รวม	ภาคประชา สังคม/NGOs	ส่วนราชการ	สื่อมวลชน/ ภาควิชาการ	กลุ่มธุรกิจ/กลุ่ม อาชีพ/กลุ่มเกษตรกร	กลุ่มเด็กและ เยาวชน	กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ คนพิการ
1	อบจ.ระยอง	วันเสาร์ที่ 17 สิงหาคม 2556 รร.ระยองซิตี้	13	2	3	-	3	2	3
2	อบจ.ปราจีนบุรี	วันอาทิตย์ที่ 18 สิงหาคม 2556 รร. อรุณสวัสดิ์ ริเวอร์วิว รีสอร์ท	13	-	9	-	-	-	4
3	อบจ.กระบี่	วันเสาร์ที่ 7 กันยายน 2556 รร.เวียงทอง	16	3	9	3	1	-	-
4	อบจ.นครศรีธรรมราช	วันอาทิตย์ที่ 8 กันยายน 2556 รร.ทวินโลตัส	19	4	11	-	3	1	-
5	อบจ.อุทัยธานี	วันเสาร์ที่ 14 กันยายน 2556 รร. โรงแรมห้วยขาแข้งเชจูศิลป์	30	12	17	-	-	-	1
6	อบจ.นครสวรรค์	วันอาทิตย์ที่ 15 กันยายน 2556 รร.ไม้หอมรีสอร์ท	22	2	13	1	1	4	1
7	อบจ.เชียงราย	วันเสาร์ที่ 21 กันยายน 2556 รร.วังคำ	45	22	11	2	1	6	3
8	อบจ.น่าน	วันอาทิตย์ที่ 22 กันยายน 2556 รร.เทวราช	31	6	13	1	-	9	2
9	อบจ.อุดรธานี	วันเสาร์ที่ 5 ตุลาคม 2556 รร.บ้านห้วยรีรีสอร์ท	24	5	8	-	2	3	6
10	อบจ.หนองบัวลำภู	วันอาทิตย์ที่ 6 ตุลาคม 2556 รร.ณัฐพงษ์ แกรนด์	24	5	5	-	4	3	7
11	อบจ.ขอนแก่น	วันจันทร์ที่ 7 ตุลาคม 2556 รร.กรีนรีสอร์ท	29	3	16	2	2	4	2
12	อบจ.อุบลราชธานี	วันเสาร์ที่ 12 ตุลาคม 2556 รร.ทองแสง	30	3	11	2	7	3	4

รวม	296	67 (22.6%)	126 (42.6%)	11 (3.7%)	24 (8.1%)	35 (11.8%)	33 (11.1%)
-----	-----	---------------	----------------	--------------	--------------	---------------	---------------

หมายเหตุ (1) การประชุมทุกครั้งจัดขึ้นระหว่างเวลา 9.30 - 12.00 น. ในโรงแรมในตัวจังหวัด (2) รายละเอียดเกี่ยวกับรายชื่อผู้ที่เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยและการสรุปเนื้อหาการประชุมทั้ง 12 ครั้งอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวก
ท้ายรายงานการวิจัย และ (3) จำนวนผู้เข้าร่วมการประชุมไม่นับรวมคณะที่ปรึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและนักวิจัยภาคสนาม

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

การสำรวจข้อมูลครัวเรือนเกิดขึ้นระหว่างเดือนมิถุนายน - ตุลาคม 2556 ที่ผ่านมา และเมื่อสิ้นสุดกระบวนการดังกล่าว คณะที่ปรึกษาฯ จัดเก็บข้อมูลแบบสำรวจครัวเรือนได้จำนวน 11,430 ชุด ซึ่งเป็นแบบสำรวจครัวเรือนจากพื้นที่เทศบาลนครจำนวน 823 ชุด หรือเฉลี่ย 206 ชุดต่อเทศบาลนคร แบบสำรวจครัวเรือนจากพื้นที่เทศบาลเมืองจำนวน 1,416 ชุด หรือเฉลี่ย 157 ชุดต่อเทศบาลเมือง แบบสำรวจครัวเรือนจากพื้นที่เทศบาลตำบลจำนวน 2,240 ชุด หรือเฉลี่ย 112 ชุดต่อเทศบาลตำบล และแบบสำรวจครัวเรือนจากพื้นที่ อบต. จำนวน 6,951 ชุด หรือเฉลี่ย 107 ชุดต่อ อบต. ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนแบบสำรวจข้อมูลครัวเรือนในการศึกษาครั้งนี้ แสดงดังตารางที่ 5-7 ต่อไปนี้

ตารางที่ 5-7 การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างการสำรวจครัวเรือนในพื้นที่เทศบาลและ อบต. จำนวน 98 แห่ง

ประเภท อบต.	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง อบต. (แห่ง)	จำนวนแบบสำรวจ ครัวเรือน (ชุด)	เฉลี่ยจำนวนชุด ต่อ อบต.
เทศบาลนคร (ทน.)	4	823	206 ชุด/อบต.
เทศบาลเมือง (ทม.)	9	1,416	157 ชุด/อบต.
เทศบาลตำบล (ทต.)	20	2,240	112 ชุด/อบต.
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	65	6,951	107 ชุด/อบต.
รวม	98	11,430	117 ชุด/อบต.

เมื่อคณะที่ปรึกษาฯ ได้ข้อมูลแบบสำรวจครัวเรือนจากภาคสนามแล้ว จึงนำข้อมูลดังกล่าวมาตรวจสอบความถูกต้อง (data cleansing) นำข้อมูลไปบันทึกเข้าระบบ (coding) และประมวลผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน/ครัวเรือนที่มีต่อ อบต. แต่ละแห่งจำนวน 98 แห่ง และประมวลผลความพึงพอใจในภาพรวมของ อบต. กลุ่มตัวอย่าง การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนนี้ดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคม 2556 ถึงเดือนมีนาคม 2557 โดยข้อมูลภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนแสดงดังกล่องข้อมูลที่ 5-1 หน้าถัดไป

ในลำดับแรก กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 58.6) มีอายุระหว่าง 31-60 ปี ร้อยละ 67.9 และส่วนใหญ่สมรสแล้ว (ร้อยละ 77.8) ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจอยู่ในชั้นประถมศึกษา (ร้อยละ 52.0) และมัธยมศึกษา (ร้อยละ 27.9) ตามลำดับ และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม/กสิกรรม/ประมง (ร้อยละ 32.3) รองลงมาประกอบอาชีพค้าขายส่วนตัว (ร้อยละ 21.2) และอาชีพรับจ้างทั่วไป (ร้อยละ 16.6)

ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือกลุ่มตัวอย่างภาคครัวเรือนส่วนใหญ่ที่ได้สำรวจมีฐานะปานกลาง ถึงระดับปานกลางค่อนข้างยากจน ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ย 55.3 มีภาระในการดูแลสมาชิกครอบครัวจำนวนระหว่าง 4-6 คน แต่ระดับรายได้ของครัวเรือนอยู่ที่ประมาณ 10,000 - 29,999 บาท ต่อเดือน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมีรายได้เฉลี่ย 41.5 มีรายได้ครัวเรือนอยู่ในช่วงดังกล่าว นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่าง

รวาร้อยละ 29.7 มีรายได้ครัวเรือนต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน และพร้อมกันนี้ กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนมากกว่าร้อยละ 30 ที่ได้สำรวจครั้งนี้มีภาระในการดูแลประชากรกลุ่มพึ่งพาในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง อาทิ มีเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีในครอบครัวตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป มีผู้สูงอายุเกินกว่า 60 ปีในครอบครัวตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป หรือมีผู้พิการหรือผู้ป่วยในครอบครัวตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปที่ต้องดูแลรับผิดชอบ เป็นต้น

กล่องข้อมูลที่ 5-1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่างการสำรวจครัวเรือน

ช่วงอายุ(ปี)	จำนวน (ร้อยละ)	เพศ	จำนวน (ร้อยละ)	สถานภาพการสมรส	จำนวน (ร้อยละ)
20 - 30 ปี	1,095 (9.6%)	ชาย	4,573 (40.0%)	โสด	1,622 (14.2%)
31 - 40 ปี	1,982 (17.3%)	หญิง	6,698 (58.6%)	สมรส	8,898 (77.8%)
41 - 50 ปี	2,998 (26.2%)	ตกหล่น	159 (1.4%)	หย่าร้าง	190 (1.7%)
51 - 60 ปี	2,781 (24.3%)			หม้าย	437 (3.8%)
61 ปีขึ้นไป	2,466 (21.6%)			ไม่ตอบ/ตกหล่น	283 (2.5%)
ไม่ตอบ/ตกหล่น	108 (0.9%)				
รวม	11,430 (100.0%)	รวม	11,430 (100.0%)	รวม	11,430 (100.0%)

ระดับการศึกษาสูงสุดของผู้ตอบ	จำนวน (ร้อยละ)	อาชีพของผู้ตอบแบบสำรวจ	จำนวน (ร้อยละ)
ไม่ได้รับการศึกษา	119 (1.0%)	แม่บ้าน/พ่อบ้าน	900 (7.9%)
ประถมศึกษา	5,949 (52.0%)	รับราชการ/พนักงานของรัฐ	582 (5.1%)
มัธยมศึกษา/เทียบเท่า	3,197 (27.9%)	พนักงานเอกชน/ลูกจ้าง	483 (4.2%)
อนุปริญญา/เทียบเท่า	540 (4.7%)	ประกอบธุรกิจ-กิจการของตนเอง	471 (4.1%)
ปริญญาตรี	1,285 (11.2%)	ค้าขายขนาดเล็ก-ร้านค้าแผงลอย	2,421 (21.2%)
สูงกว่าปริญญาตรี	120 (1.0%)	ข้าราชการบำนาญ/เกษียณอายุ	144 (1.3%)
อื่นๆ/ไม่ตอบ/ตกหล่น	220 (1.9%)	รับจ้างทั่วไป	1,903 (16.6%)
		เกษตรกร/กสิกรรม/ประมง	3,693 (32.3%)
		อื่นๆ	321 (2.8%)
รวม	11,430 (100.0%)	รวม	11,430 (100.0%)

รายได้เฉลี่ยครัวเรือน (บาท/เดือน)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวนสมาชิกครัวครัว	จำนวน (ร้อยละ)
1 - 9,999 บาท	3,397 (29.7%)	1 - 3 คน	4,004 (35.0%)
10,000 - 29,999 บาท	4,745 (41.5%)	4 - 6 คน	6,322 (55.3%)
30,000 - 49,999 บาท	1,330 (11.6%)	มากกว่า 6 คนขึ้นไป	951 (8.3%)
50,000 บาทขึ้นไป	689 (6.0%)	ไม่ตอบ/ตกหล่น	153 (1.3%)
ไม่ตอบ/ตกหล่น	1,269 (11.1%)		
รวม	11,430 (100.0%)	รวม	11,430 (100.0%)

ครัวเรือนที่มีสมาชิกอยู่ในวัยพึ่งพา	มี 1 คน (ร้อยละ)	มี 2 คน (ร้อยละ)	มีมากกว่า 2 คน (ร้อยละ)
จำนวนครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี	3,497 (30.6%)	2,107 (18.4%)	629 (5.6%)
จำนวนครอบครัวที่มีผู้สูงอายุเกิน 60 ปี	2,863 (25.0%)	1,998 (17.5%)	101 (0.8%)
จำนวนครอบครัวที่มีผู้พิการ/ทุพพลภาพ	392 (3.4%)	20 (0.2%)	3 (0.0%)
จำนวนครอบครัวที่มีผู้ป่วย	409 (3.6%)	69 (0.6%)	15 (0.1%)

ภูมิลำเนาเดิม	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวนปีที่อาศัยในพื้นที่	สถานภาพความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย
อยู่ในพื้นที่มาแต่เดิม	8,811 (77.1%)	45.7 ปี	- เป็นเจ้าของ/ผู้อยู่อาศัย 8,351 ราย - เช่าอยู่อาศัย 208 ราย

			● เป็นของญาติ/เพื่อน 58 ราย ● อื่นๆ/ไม่ตอบ/ตกหล่น 194 ราย
ย้ายมาจากภูมิลำเนาอื่น	2,045 (17.9%)	20.9 ปี	● เป็นเจ้าของ/ผู้อยู่อาศัย 1,656 ราย ● เช่าอยู่อาศัย 321 ราย
ไม่ตอบ/ตกหล่น	574 (5.0%)		● เป็นของญาติ/เพื่อน 21 ราย ● อื่นๆ/ไม่ตอบ/ตกหล่น 47 ราย
รวม	11,430 (100.0%)	-	-

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นบ่งชี้ว่าประชาชนกลุ่มเหล่านี้อยู่ในระดับรากหญ้าซึ่งส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาที่ไม่สูงนัก (ต่ำกว่าปริญญาตรี) ประกอบอาชีพเกษตรกรรม/กสิกรรม/ประมง หรือการค้าขายขนาดเล็ก/ร้านค้าแผงลอย และมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 3 หมื่นบาทต่อครัวเรือนต่อเดือน และสามารถสะท้อนให้เห็นว่าพวกเขามีความจำเป็นในการพึ่งพาบริการสาธารณะและ/หรือการดูแลแก้ไข ปัญหาในชีวิตประจำวันจาก อบท. ไม่มากนักน้อย ซึ่งน่าจะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะที่ดีพอสมควร ในการสะท้อนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการได้รับการดูแลและ/หรือการบริการสาธารณะจาก อบท. ของพวกเขา

ส่วนประเด็นที่ว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่งนั้น สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของ ประชาชนในพื้นที่ได้หรือไม่เพียงใด หรือ อบท. สามารถดำเนินงานได้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือไม่ และประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมหรือตรวจสอบและให้ความไว้วางใจแก่ อบท. ของพวกเขาได้หรือไม่ อย่างไร เป็นประเด็นที่คณะที่ปรึกษาฯ จะนำเสนอผลการวิเคราะห์โดยละเอียดไว้ในเนื้อหาส่วนต่อไป

ท้ายนี้พึงสังเกตว่าผู้ที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นมาแต่เดิม หรือราวร้อยละ 77.1 ของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือน และได้อาศัยอยู่ในพื้นที่มานานกว่า 45 ปีโดยเฉลี่ย อีกทั้ง ผู้ที่สำรวจส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นเจ้าของบ้าน/ผู้อยู่อาศัยในบ้านของตนเองมากกว่าร้อยละ 94 ของกลุ่ม ตัวอย่างเหล่านี้ ส่วนผู้ที่ตอบแบบสำรวจอีกราวร้อยละ 17.9 ย้ายมาจากภูมิลำเนาอื่นๆ แต่ส่วนใหญ่ก็ พำนักอาศัยในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มาแล้วโดยเฉลี่ย 20 ปีเศษ และก็พำนักอาศัยในที่พักของตนเอง

ความเป็นเจ้าของที่พักอาศัย (home ownership) และความรู้สึกผูกพันกับชุมชนท้องถิ่นที่มีมา ยาวนานเช่นนี้ จึงเชื่อได้ว่ากลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจในครั้งนี้เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ดี (valid sample) ที่จะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการทำงานของ อบท. ในพื้นที่ได้อย่างตรงไปตรงมา และ สามารถมองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในชุมชนท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะของภาครัฐและ อบท. ตั้งแต่ก่อนยุคสมัยการกระจายอำนาจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันได้อย่างชัดเจน³

³ นักการคลังท้องถิ่นหลายท่านมองว่าประชาชนที่อาศัยในพื้นที่หรือมีสถานภาพความเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือที่อาศัยในพื้นที่ (home ownership) (ซึ่งจะต้องจ่ายภาษีทรัพย์สินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะสนใจในสภาพความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นของพวกเขาและ จะพยายามเรียกร้องให้ อบท. ดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนเมืองของเขาอย่างจริงจัง นักวิชาการในกลุ่มนี้ อาทิ Tiebout (1956), Friedland and Bielby (1981) หรือ Fischel (2001) เป็นต้น

5.3 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากภาคราชการและผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อย

นอกเหนือไปจากข้อมูลที่คณะที่ปรึกษาฯ ได้รวบรวมขึ้นจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในฐานะที่เป็นผู้รับถ่ายโอนภารกิจและเป็นผู้ที่จัดบริการสาธารณะโดยตรง และประเมินจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและภาคครัวเรือนที่เป็นผู้รับบริการจาก อปท. แล้วนั้น คณะที่ปรึกษายังได้รวบรวมข้อมูลสำคัญจากกลุ่มส่วนงานราชการที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการรวบรวมข้อมูลจากส่วนราชการที่มีบทบาทหลักในการสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานของ อปท. เพื่อให้ข้อมูลต่างๆ มีความสมบูรณ์รอบด้าน

ตลอดระยะเวลาในการดำเนินงานตามแผนการศึกษาวิจัย คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์และจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการต่างๆ เพื่อสัมภาษณ์ถึงแนวคิด มุมมอง แนวนโยบาย/ระบบการทำงานของส่วนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียดสรุปในตารางที่ 5-8 ด้านล่าง

ตารางที่ 5-8 สรุปตารางการสัมภาษณ์และบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ

ที่	หน่วยงาน	วันและเวลาที่สัมภาษณ์	รายชื่อบุคคลที่คณะที่ปรึกษาได้สัมภาษณ์
1	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)	วันพฤหัสบดีที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 11.00 น.	1. นางสาววรลักษณ์ ถ้าแก้ว รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 2. นางสาวอัญชลี เจริญทรัพย์ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการ 3. นายสุรพงศ์ ศิรินทราเวช ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
2	สำนักงานงบประมาณ	วันพฤหัสบดีที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 10.00 - 12.00 น.	1. นายเดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา ที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ 2. นายภาณุ จันทร์เจียวกู้ ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณ ด้านความมั่นคง 1 3. นายอนันต์ ปานคล้าย นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
3	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 14.00 - 15.30 น.	1. นายวัลลภ พริ้งพวงษ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
4	สมาคม อบจ. แห่งประเทศไทย และ	วันจันทร์ที่ 28 กรกฎาคม 2557 ระหว่างเวลา 15.00 - 16.30 น.	1. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคม อบจ. แห่งประเทศไทย

	สมาคม อบต. แห่ง ประเทศไทย		2. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์ เลขาธิการสมาคม อบต. แห่งประเทศไทย
--	------------------------------	--	---

หมายเหตุ เนื้อหาสรุปการสัมภาษณ์แต่ละครั้งสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

ในภาพรวมนั้น คณะที่ปรึกษาฯ ได้เข้าสัมภาษณ์ผู้บริหารของส่วนราชการหลักที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานของ อบต. จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานประมาณ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (รายละเอียดหน่วยงานและบุคคลที่สัมภาษณ์แสดงดังตารางที่ 5-8) ได้สัมภาษณ์มุมมองของผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (และรองนายก อบจ.พระนครศรีอยุธยา) และเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (และนายก อบต.บ้านหม้อ จ.เพชรบุรี)

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษายังได้จัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 ครั้ง (รายละเอียดหน่วยงานที่เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยแสดงดังตารางที่ 5-9 ด้านล่าง) ซึ่งทำให้คณะที่ปรึกษาฯ ได้เข้าใจถึงแนวนโยบาย การปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนราชการ และการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจของไทยในช่วงที่ผ่านมา และได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์ในเนื้อหาส่วนต่างๆ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในข้อเขียนบทต่อไป สำหรับเนื้อหาสรุปการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยครั้งต่างๆ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

ตารางที่ 5-9 สรุปตารางการจัดประชุมกลุ่มย่อยและส่วนราชการที่เข้าร่วมประชุม

ที่	หน่วยงาน	วันและเวลาที่จัดประชุมกลุ่มย่อย	หน่วยงานที่เข้าร่วมการประชุม กลุ่มย่อย (จำนวนคน)
1	หน่วยขับเคลื่อน นโยบาย การกระจายอำนาจ	วันพุธที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.00 น. ณ ห้องประชุม 1/1 ชั้น 2 ตึก 1 คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	■ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (10 ท่าน) ■ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (1 ท่าน)
2	สมาคมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	วันอังคารที่ 3 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 11.30 - 12.30 น. และ วันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-14.00 น. ณ ห้องประชุมใหญ่ สมาคมสันนิบาต เทศบาลแห่งประเทศไทย	คณะกรรมการบริหารสมาคมสันนิบาต เทศบาลแห่งประเทศไทย (63 ท่าน)
3	ส่วนราชการที่มี บทบาทสนับสนุน การกระจายอำนาจ	วันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	■ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2 ท่าน) ■ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (3 ท่าน) ■ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (6 ท่าน) ■ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (5 ท่าน) ■ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (5 ท่าน) ■ กรมบัญชีกลาง (4 ท่าน) ■ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (1 ท่าน)
4	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน ภารกิจให้แก่ อปท.	วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน 2557 ระหว่าง เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย	■ กรมทรัพยากรน้ำ (3 ท่าน) ■ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล (1 ท่าน) ■ กรมป่าไม้ (2 ท่าน) ■ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (2 ท่าน) ■ กรมเจ้าท่า (2 ท่าน) ■ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากร-ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (2 ท่าน) ■ กรมควบคุมมลพิษ (1 ท่าน)

ที่	หน่วยงาน	วันและเวลาที่จัดประชุมกลุ่มย่อย	หน่วยงานที่เข้าร่วมการประชุม กลุ่มย่อย (จำนวนคน)
			■ กรมทางหลวงชนบท (2 ท่าน) ■ กรมการขนส่งทางบก (4 ท่าน) ■ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (1 ท่าน) ■ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (2 ท่าน) ■ กรมควบคุมโรค (2 ท่าน) ■ กรมอนามัย (1 ท่าน) ■ กรมการปกครอง (5 ท่าน) ■ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (1 ท่าน) ■ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (2 ท่าน)

หมายเหตุ เนื้อหาสรุปการประชุมกลุ่มย่อยแต่ละครั้งสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

ทั้งนี้ในขั้นสุดท้ายของการศึกษา คณะที่ปรึกษาฯ ได้จัดประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัยขั้นสุดท้าย ในวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2557 ณ โรงแรมโนโวเทล สยามสแควร์ กรุงเทพฯ ระหว่างเวลา 9.00- 15.00 น. โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคส่วนต่างๆ รวบรวม 130 คน ประกอบไปด้วยผู้แทนพรรคการเมือง คณะทำงานเตรียมการเพื่อการปฏิรูป ผู้บริหารของส่วนราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และภาควิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่น และคณะที่ปรึกษาฯ ได้รับข้อมูลหรือข้อคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงรายงานการวิจัยขั้นสุดท้ายสำหรับจัดส่งงานตามข้อกำหนดให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นต่อไป ทั้งนี้เนื้อหาสรุปการประชุมดังกล่าวสามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป

บทที่ 6 ภาพรวมของการวิจัยการประเมินผล การกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี

เนื้อหาบทนี้เป็นการสรุปภาพรวมของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยเริ่มจากเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจของไทย การดำเนินบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ทั้งส่วนงานที่สนับสนุนหรือขับเคลื่อนนโยบาย และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. จากนั้นจะนำเสนอการประเมินผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบันที่มีต่อการปรับตัวของ อปท. ในการดำเนินการกิจบริการสาธารณะและการบริหารจัดการของตนเองเพื่อรองรับต่ออำนาจหน้าที่และประเด็นความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น และในขั้นสุดท้ายเป็นการประเมินผลลัพธ์จากการให้บริหารของ อปท. โดยการประเมินจากครัวเรือนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับอปท. ทั้งนี้ขณะที่ปรึกษาใช้กรอบคิดหลักในการประเมินผลระบบนโยบาย (policy system) ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วในเนื้อหาบทที่ 2 ที่ผ่านมา

จากนั้นขณะที่ปรึกษาจะประมวลขึ้นเป็นข้อค้นพบในเชิงนโยบายและในเชิงทฤษฎีการกระจายอำนาจของไทยในช่วงที่ผ่านมา และจะอภิปรายผลการศึกษารั้งนี้ไว้ในเนื้อหาบทนี้ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ขณะที่ปรึกษาได้แยกนำเสนอไว้ในบทที่ 7 ซึ่งจะแบ่งออกเป็นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและข้อเสนอรายด้านสำหรับการพัฒนาระบบปฏิบัติการที่จำเป็นและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ต่อไปตามลำดับ

6.1 ภาพรวมของการศึกษา

ประเทศไทยได้ผลักดันการกระจายอำนาจในยุคใหม่มาตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2540 มีรัฐธรรมนูญ มีกฎหมาย มีแนวนโยบายของรัฐ ระเบียบปฏิบัติ และการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มาอย่างต่อเนื่องตลอด 15 ปี ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทั้งในด้านการเมืองการปกครอง การจัดบริการสาธารณะ การบริหารจัดการการเงินการคลังและทรัพยากรบุคคล และการกระจายอำนาจให้แก่ภาคประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นอย่างรอบด้าน ฯลฯ และมีการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับ อปท. ในช่วง 4-5 ปีแรกของการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจของไทยนั้นมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก และก่อให้เกิดความตื่นตัวจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ อปท. และภาคประชาสังคมทั่วไป

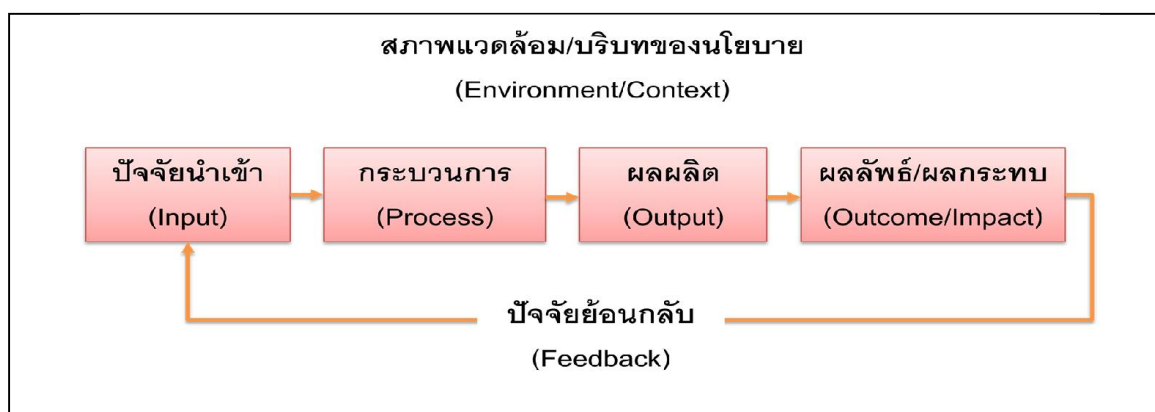
แต่อย่างไรก็ดี หลังจากปี พ.ศ.2554 เป็นต้นมา นโยบายการกระจายอำนาจของไทยเริ่มขาดทิศทางและขาดความต่อเนื่อง ปรับเปลี่ยนไปมาอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 ที่แนวนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศนั้นมีมุมมองต่อการกระจายอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป

และมีการดำเนินการหลายประการจากรัฐบาลที่อาจส่งผลบั่นทอนหรือกลายเป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนงาน-เงิน-คน ให้แก่ อปท. การกระจายอำนาจจึงเริ่มเข้าสู่สภาวะการชะลอตัวราวปี พ.ศ.2546-2548 และอีกระลอกหนึ่งระหว่างปี พ.ศ. 2551-2553 จากนั้นเป็นต้นมา นโยบายการกระจายอำนาจก็มิได้รับความสำคัญจากรัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีความจำเป็นยิ่งที่จะต้องทบทวนทิศทางการกระจายอำนาจสำหรับทศวรรษต่อไปให้เกิดความเหมาะสม

ด้วยเหตุนี้การศึกษาในครั้งนี้นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจในเชิงประจักษ์ว่ามีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด สอดคล้องกับหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใดในกระบวนการการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานตามแผนการกระจายอำนาจฯ การผลักดันของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจส่วนต่างๆ เป็นเช่นใด และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่และอย่างไร

กรอบคิดหลักที่ใช้ในการประเมินนโยบายกระจายอำนาจครั้งนี้คือการประเมินระบบนโยบาย (policy system) ดังแสดงตามแผนภาพที่ 6-1 ด้านล่าง ในลำดับแรก คณะที่ปรึกษาจะประเมินถึง (1) การผลักดันในระดับนโยบายด้านการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนว่าปัจจัยนำเข้าในเชิงนโยบายด้านนี้มีความต่อเนื่องมากน้อยเพียงใด ต่อจากนั้นจะประเมิน (2) การขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ โดยการศึกษาถึงบทบาทของส่วนราชการและตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการหนุนเสริม/เหนี่ยวนำการดำเนินนโยบาย โดยจะพิจารณาประกอบกับ (3) สภาพแวดล้อมเชิงนโยบาย และ (4) ประเมินผลที่เกิดขึ้นต่อการปรับตัวของ อปท. ว่าเป็นเช่นใด โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการทางการเงินการคลัง บุคลากร กฎหมาย การส่งเสริมความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะประเมินผลในเชิงผลผลิตบริการสาธารณะที่ อปท. ส่งมอบให้แก่ประชาชน รวมถึงการประเมิน (5) ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนผู้รับบริการ

แผนภาพที่ 6-1 กรอบวิเคราะห์ระบบนโยบาย



ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษารั้้นนี้มาจากหลายส่วน ได้แก่ (1) ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร กฎหมาย และระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุม ข่าวหนังสือพิมพ์ และเอกสารอ้างอิงต่างๆ (2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจ (3) ศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศ (4) การจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการและ อบท. (5) การบันทึกข้อมูลภาคสนามจากกรณีตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การเงินการคลังข้อมูลบุคลากร และข้อมูลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะ (6) ข้อมูลจากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะและต่อการทำงานของ อบท. และ (7) ข้อมูลจากหน่วยตรวจสอบ ซึ่งคณะที่ปรึกษาได้นำข้อมูลจากส่วนต่างๆ มาวิเคราะห์ประมวลผลเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างของ อบท. ที่ให้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในครั้งนี้คัดเลือกด้วยวิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบ โดยใช้หลักเกณฑ์หลายประการ ได้แก่ (1) *กลุ่ม อบท. ที่มีผลงานโดดเด่น* (outstanding case) สัดส่วนร้อยละ 30 โดยพิจารณาจาก อบท. ที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการ/การจัดบริการสาธารณะย้อนหลังเป็นเวลา 5 ปี (2) *กลุ่มเปรียบเทียบกับ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่น* (matched case) ในสัดส่วนร้อยละ 30 โดยการสุ่มแบบจับคู่จำแนกตามประเภทและคุณลักษณะสำคัญของ อบท. ที่โดดเด่น (stratified matching) อาทิ จำนวนประชากร ขนาดรายได้ท้องถิ่น ขนาดพื้นที่ และลักษณะพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ และ (3) *กลุ่ม อบท. ที่สุ่มเป็นการทั่วไป* (random case) สัดส่วนร้อยละ 40 โดยการคัดเลือกให้กระจายตัวตามประเภทและขนาดของ อบท. และอิงเกณฑ์ประชากร รายได้ท้องถิ่น และพื้นที่การปกครอง มีการกระจายตัวครอบคลุมทุกภูมิภาคและทุกจังหวัด และมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับสัดส่วนของ อบท. แต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาค

ผลการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ได้กรณีตัวอย่าง อบท. ประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง เทศบาลจำนวน 33 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็นเทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง และเทศบาลตำบล 20 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 65 แห่ง จำแนกตามขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก เท่ากับ 7, 20 และ 38 แห่งตามลำดับ รวมเป็นกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวนทั้งสิ้น 110 แห่ง และมีการกระจายตัวตามภูมิภาคในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับจำนวน อบท. ในภูมิภาคต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 6-1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 6-1 ภาพรวมกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง

ที่	ภาค	จำนวน อบท. ในแต่ละภูมิภาค		จำนวน อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง		การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง อบท.								
		จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	จำนวน (N)	ร้อยละ (%)	อบจ.	เทศบาล				อบต.			
							รวม	ทน.	ทม.	ทต.	รวม	ใหญ่	กลาง	เล็ก
1	เหนือ	1,486	19.8	21	19.1	2	7	1	2	4	12	1	4	7
2	ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,907	38.6	36	32.7	4	8	1	3	4	24	4	7	13

3	กลาง	1,671	22.2	24	21.8	2	7	1	2	4	15	1	3	11
4	ตะวันออก	537	7.1	13	11.8	2	5	-	1	4	6	-	4	2
5	ใต้	923	12.3	16	14.5	2	6	1	1	4	8	1	2	5
รวม		7,524	100.0	110	100.0	12	33	4	9	20	65	7	20	38

หมายเหตุ: อบจ. หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ทน. หมายถึงเทศบาลนคร, ทม. หมายถึงเทศบาลเมือง, ทต. หมายถึงเทศบาลตำบล และ อบต. หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล

กลุ่มตัวอย่างของ อบท. ทั้ง 110 แห่งมีขนาดพื้นที่การปกครองและจำนวนประชากรที่ต้องดูแลรับผิดชอบแตกต่างกันออกไปดังแสดงในตารางที่ 6-2 เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีพื้นที่การปกครองโดยเฉลี่ย 51.6 ตารางกิโลเมตรและมีจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในปี 2556 ราว 1.73 แสนคน ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีประชากรโดยเฉลี่ย 25,750 คนและ 6,522 คนตามลำดับเท่านั้น โดยที่เทศบาลเมืองมีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 34.7 ตารางกิโลเมตรและเทศบาลตำบลมีพื้นที่โดยเฉลี่ย 20.2 ตารางกิโลเมตร ส่วน อบต. มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 66.1 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรในพื้นที่ราว 8,917 คนโดยเฉลี่ยในปี พ.ศ.2556 ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว อบต. มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรที่ต้องดูแลรับผิดชอบมากกว่าเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 6-2 คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง

ประเภท อบท.	จำนวน อบท. จำแนกตามเกณฑ์การสุ่ม				จำนวน ประชากร โดยเฉลี่ย (ปี 2556)	จำนวนครัวเรือน โดยเฉลี่ย (ปี 2556)	จำนวนประชากรแฝง โดยเฉลี่ย (ปี 2556)	พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	จำนวนอำเภอ/ชุมชน/หมู่บ้าน
	กลุ่มใดเดิ่น	กลุ่มจับคู่	กลุ่มทั่วไป	รวม (110)					
อบจ.	3	3	6	12	1,006,853	155,803	182,094 (18.1%)	8,962.4	14.9
ทน.	2	2	-	4	173,374	83,087	174,050 (100.4%)	51.6	69.5
ทม.	3	3	3	9	25,750	12,771	13,560 (52.7%)	34.7	26.6
ทต.	10	10	-	20	6,522	3,046	11,009 (168.8%)	20.2	8.6
อบต.	15	15	35	65	8,917	3,513	3,972 (44.5%)	66.1	11.3

ผลการศึกษาการประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปีตามกรอบวิเคราะห์ระบบนโยบายที่ได้นำเสนอข้างต้นมีรายละเอียดในส่วนต่างๆ ดังนี้

(1) ทิศทางนโยบายการกระจายอำนาจของไทย (พ.ศ.2540 - ปัจจุบัน)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าการผลักดันนโยบายกระจายอำนาจมิได้เกิดขึ้นในลักษณะเส้นตรงที่มีความคงเส้นคงวา หากแต่เป็นนโยบายที่มีการผลักดันแบบขึ้นลงตามการเปลี่ยนแปลง

ของสภาพแวดล้อมนโยบาย (จะกล่าวต่อไป) โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคสมัย และในแต่ละยุคสมัยของนโยบายกระจายอำนาจมีปัจจัยที่เป็นแรงหนุน (push factor) และปัจจัยที่เป็นแรงดึง (pull factor) กระจายอำนาจให้มีพัฒนาการแตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 6-2 หน้าถัดไป

- ยุคทองของการกระจายอำนาจ (พ.ศ.2540 - 2544) กล่าวได้ว่ากระแสการปฏิรูปการเมืองการปกครองและพลังผลักดันจากภาคประชาชนส่งผลให้เกิดนโยบายการกระจายอำนาจของไทยในยุคใหม่ มีการตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเองและกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลทำให้กลายเป็นกระแสที่กดดันฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไม่แสดงอาการต่อต้านนโยบายดังกล่าวอย่างชัดเจน

- ยุครัฐรวมศูนย์และการเกิดใหม่ของภูมิภาค: จังหวัดซีอีโอ (CEO) (พ.ศ.2545 - 2549) ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจต้องหยุดชะงักเพื่อรับมือกับอำนาจรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้นจากการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการบริหารจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ พร้อมกันนี้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการ เกิดกรมใหม่ๆ ขึ้นและส่งผลต่อการชะลอการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่ อบต. โดยการสร้างเงื่อนไขประเมินความพร้อมต่างๆ ขึ้นมาใช้กับ อบต. เป็นการเฉพาะ อีกทั้งส่วนราชการอีกหลายแห่งก็เริ่มมีท่าทีที่ชัดเจนที่จะแสดงความไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ ในขณะที่หน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจก็ได้แสดงบทบาทที่ชัดเจนในเชิงรุกเพื่อผลักดันให้มีการกระจายภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรเพิ่มขึ้นให้แก่ อบต. ตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ท้ายที่สุด ยุคทองของกระจายอำนาจต้องสิ้นสุดลงด้วยการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่ปรับเปลี่ยนเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ร้อยละ 35 ออกไปอย่างไม่มีกำหนด

แผนภาพที่ 6-2 ทิศทางนโยบายการกระจายอำนาจในรอบ 17 ปี : แรงแหนและแรงแค้



(-) <-----
แรงดึง

-----> (+)
แรงหนุน

- ยุคติดกับดักรากทางการเมือง (พ.ศ.2549 - 2556) ในช่วงเวลานี้ บ้านเมืองประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในวงกว้าง รัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศขาดเสถียรภาพและมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาที่จะผลักดันการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่เพิ่มแรงหนุนต่อการกระจายอำนาจให้มากขึ้นแล้วก็ตาม ในภาพรวม ประเทศไทยจึงขาดซึ่งการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่มีเอกภาพชัดเจน และส่งผลทำให้ส่วนราชการหลายแห่งเริ่มมีแนวทางชัดเจนว่าจะยังคงรวมศูนย์อำนาจและการกิจต่อไป และยังกลายเป็นการเปิดช่องทางให้นักการเมืองระดับชาติแทรกแซงการกระจายอำนาจ ด้วยการสร้างระบบอุปถัมภ์และประโยชน์ต่างตอบแทนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทวีคูณเพิ่มขึ้น ท้องถิ่นจึงมีอาจปลดแอกตนเองให้เป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

ในปัจจุบัน (พ.ศ.2556 - 2557) เริ่มเกิดกระแสผลักดันจากภาคประชาชนและกลุ่มเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อการปฏิรูปอีกครั้งที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจขนาดใหญ่ โดยการเรียกร้องให้มีการปกครองตนเองเต็มพื้นที่จังหวัดและมีการยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (หรืออย่างน้อยต้องยกเครื่องบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคขนาดใหญ่) แต่อย่างไรก็ดี กระแสการผลักดันจากฐานรากดังกล่าวจะส่งผลต่อการกลับมาของยุคทองของการกระจายอำนาจต่อไปได้หรือไม่ หรือจะสามารถตีกลับแรงต้านจาก “ระบบราชการ” ที่มีต่อการกระจายอำนาจได้หรือไม่ เป็นประเด็นที่ต้องมีการติดตามกันต่อไป แต่อย่างน้อยประสบการณ์ที่ผ่านมาให้บทเรียนว่าหากเราต้องการให้มีการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในยุคต่อไปได้นั้น จะต้องมีการ “แรงขับเคลื่อนพลังและความต่อเนื่อง” ในระดับนโยบายให้มากกว่าที่เป็นมา

(2) กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ

ประเด็นที่เป็นข้อจำกัดสำคัญอีกประการในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา และเป็นผลพวงจากการขาดความต่อเนื่องของการผลักดันการกระจายอำนาจจากระดับนโยบาย คือการเข้ามาทับซ้อนของฝ่ายปฏิบัติการ (ฝ่ายข้าราชการประจำส่วนกลาง) ในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจกันเองอย่างกว้างขวาง และหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ต่าง “ตีความหมาย” และ “กำหนดขอบเขต” ของการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคสมัยของดำเนินนโยบาย จนนำไปสู่การกำหนดมาตรการดำเนินการในส่วนที่ตนเองเกี่ยวข้องในลักษณะที่ขาดเอกภาพหรือสวนทางขัดแย้งกัน และไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจที่แท้จริง

- หน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ในยุคแรกนั้นหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาล และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีความตั้งใจและมุ่งมั่นที่จะดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยการผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ/บุคลากรลงสู่ อปท. อย่างก้าวกระโดด หลายภาคส่วนมีบทบาทร่วมมือกันค่อนข้างเข้มแข็ง

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการแยกการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นออกจากงานด้านการถ่ายโอนภารกิจและการผลักดันการกระจายอำนาจในปี พ.ศ.2543 มีการเปลี่ยนทิศทางการนโยบายกระจายอำนาจไปสู่การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์มากขึ้นในปี พ.ศ.2544 และมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ.2545 แล้วนั้น การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจเริ่มขาดเอกภาพในการทำงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะระหว่างกรมฯ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (และสำนักงานเลขาธิการฯ) ขาดการทำงานแบบบูรณาการกันในระดับนโยบายอย่างเข้มข้น นอกจากนี้ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาพบว่าการกำหนดทิศทางเกี่ยวกับมาตรการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจหรือส่งเสริมการทำงานของ อปท. หรือการถ่ายโอนงานและบุคลากรมีลักษณะที่สวนทางกัน หรือหักล้างกันอยู่บ่อยครั้งระหว่างหน่วยขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจเหล่านี้ ทำให้การผลักดันยุทธศาสตร์การกระจายไม่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นเท่าที่ควร

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบปฏิบัติการที่จำเป็นที่ติดตามความก้าวหน้าและ/หรือสนับสนุนการกระจายอำนาจให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง หรือสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติงานของ อปท. ไม่ก้าวหน้ามากเท่าที่ควร เช่น ระบบข้อมูลท้องถิ่น ข้อมูลรายรับ-รายจ่าย ข้อมูลการก่อหนี้ระยะยาว ระบบฐานข้อมูลบุคลากรท้องถิ่น หรือระบบรายงานฐานะทางการเงินการคลังของ อปท. ฯลฯ ทำให้การกระจายอำนาจกว่า 15 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีการพัฒนาระบบงานที่สนับสนุนการกระจายอำนาจหรือการบริหารงานท้องถิ่นหรือระบบงานที่เสริมสร้างศักยภาพที่เป็นรูปธรรมให้แก่ อปท. หลังจากที่มีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว ฯลฯ อปท. หลายแห่งจึงยังคงขาดศักยภาพในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ไปอย่างน่าเสียดาย

ในบางยุคบางสมัย หน่วยงานเหล่านี้ก็ทำงานอย่างขาดแรงจูงใจที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางมีทัศนคติทางลบต่อการกระจายอำนาจและ/หรือการทำงานของ อปท. จนส่งผลทำให้การแสดงบทบาทขององค์กรขาดหายไปในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น การไม่ใช้อำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตามกฎหมายในการออกประกาศรองรับความเป็นอิสระและ/หรืออำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นของ อปท. หรือการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีท่าทีในเชิงรุกในการผลักดันการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อรองรับการทำงานของ อปท. ให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

และเมื่อฝ่ายนโยบายรัฐมีทิศทางการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ที่เข้มข้นขึ้น (อาทิ ระหว่าง พ.ศ.2545 - 2549) หน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจเหล่านี้ก็เริ่มลดบทบาทของตนเองลง และปล่อยให้ถูกอิทธิพลแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่ไม่

ต้องการสนับสนุนการกระจายอำนาจเข้ายึดกุมทิศทางการทำงานของหน่วยงานโดยง่ายจนส่งผลทำให้การผลักดันในระดับนโยบายการกระจายอำนาจก็มิได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นตามมา ภารกิจขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจึงกลายเป็น “งานประจำ” ที่มีได้มีแรงขับเคลื่อนอย่างแท้จริง หน่วยงานเหล่านี้จึงเป็นเพียงหน่วยธุรการที่คอยวิ่งไล่ตามแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับ อปท. (day-to-day problem solving) หรือการถ่ายโอนงาน-เงิน-คน ในท้ายที่สุด การกระจายอำนาจจึงไม่สามารถเติบโตได้อย่างก้าวหน้าตามจังหวะที่ควรจะเป็นดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ขาดการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์หรือเส้นทางการกระจายอำนาจ (strategic roadmap) อย่างต่อเนื่อง

- **หน่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจและพัฒนาระบบปฏิบัติการ/มาตรฐานที่จำเป็น** อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) และสำนักงานมาตรฐานระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ฯลฯ ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ จากอดีตที่เคยมีบทบาทอย่างเข้มข้นในการสนับสนุนการกระจายอำนาจ แต่เมื่อนโยบายรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคลากรและคณะผู้บริหารขององค์กรเหล่านี้ งานกระจายอำนาจก็กลายเป็นงานแถม/งานฝาก และมิได้รับความสำคัญเช่นเดิม บางองค์กรไม่มีบุคลากรในด้านนี้เหลืออีกเลยหรือว่าเหลือน้อยมาก หรือบางหน่วยงานก็ยุบเลิกส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไป

บ่อยครั้งที่พบว่าเมื่อส่วนงานเหล่านี้มีความต้องการจะพัฒนาระบบงานหรือมาตรฐานใดๆ เพื่อให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาทิ ระบบงบประมาณ ระบบบัญชีระบบข้อมูลการก่อหนี้ระยะยาว ฯลฯ ส่วนงานเหล่านี้ก็ไม่สามารถร่วมมือกับหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและหน่วยกำกับดูแล อปท. ได้อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรมเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีได้กำกับดูแล อปท. โดยตรง หากแต่ต้องประสานกับหน่วยกำกับดูแล อปท. ซึ่งก็คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา “คอขวด” ในการผลักดันการพัฒนาระบบงานและมาตรฐานการทำงานที่จำเป็นให้แก่ อปท. ไปและจึงส่งผลทางลบต่อการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ/การบริการสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ อปท. โดยไม่จำเป็น

- **หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจ** ในยุคแรกๆ ต่างก็มีบทบาทที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. อาจเพราะ

เนื่องจากมีแนวนโยบายที่สอดคล้องกันตามรัฐธรรมนูญ หรือเนื่องจากไม่ต้องการด้าน กระแสการปฏิรูปที่มีความเข้มข้นในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ก็เป็นไปได้

แต่อย่างไรก็ดี หลังจากผ่านไปได้ระยะหนึ่ง ทิศทางของรัฐบาลในยุค 2544 เริ่ม ชัดเจนขึ้นว่าไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เราจึงพบกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของ ส่วนราชการเหล่านี้ที่แต่เดิมให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจและการส่งเสริมพัฒนา อบต. เพื่อให้มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะรับถ่ายโอนงานต่อไปได้อย่างราบรื่น ก็เริ่ม เปลี่ยนแปลงบทบาทและท่าทีที่มีต่อ อบต. และการกระจายอำนาจ การผลักดันการ กระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. หลังจากนั้นจึงมิได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง การจัดฝึกอบรมพัฒนาให้แก่ อบต. ก็มีข้อจำกัด หรือไม่ทั่วถึง อีกทั้งการถ่ายโอนภารกิจ ส่วนใหญ่ขาดการชี้แจงทำความเข้าใจ ขาดการถ่ายโอนบุคลากรหรือเครื่องมือเพื่อให้ ท้องถิ่นสามารถใช้ปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งมิได้ให้การสนับสนุนทางงบประมาณ และทางเทคนิคองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องแก่ อบต.

ในบางครั้งก็มีการตีความหมายของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ ที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริม “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ และในบางกรณีก็ได้สร้าง “เงื่อนไข การประเมินความพร้อมของ อบต.” เพื่อเป็นขั้นตอนเพิ่มขึ้นก่อนการถ่ายโอน กลายเป็น กระแสใหม่ที่ส่วนราชการหลายแห่งลอกเลียนแบบกันในการสร้างปราการต่อการ กระจายอำนาจ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงสาธารณสุข ที่ต่างก็กำหนด ความหมายของ “ท้องถิ่น” ตามโครงสร้างการบริหารราชการแบบแนวดิ่ง และต่างก็ พยายามสร้างเงื่อนไขในการประเมินความพร้อมในการรับโอนภารกิจให้แก่ อบต. ทั้งๆ ที่มีได้เคยนำไปใช้กับส่วนราชการในสังกัดของตนเองมาก่อน

กรณีที่ซับซ้อนมากขึ้นในการไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจของส่วนราชการก็ คือการโยกภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่ อบต. ตามแผนกระจายอำนาจให้เป็นเรื่องของ “ความมั่นคง” หรือเป็นเรื่องที่ต้องทำตาม “มาตรฐานสากล” เพราะเล็งเห็นผลแล้วว่า จะทำให้ส่วนราชการเหล่านั้นไม่ต้องถ่ายโอนภารกิจต่อไป แต่ในความเป็นจริงหลาย ภารกิจมิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงของประเทศแต่อย่างใด อีกทั้งยังสามารถ ออกแบบจัดการงานบางส่วนหรือบางพื้นที่ได้โดยที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ในภาพรวม หรือสามารถออกแบบงานภายใต้ระบบมาตรฐานสากลได้ ส่วนราชการที่มี ท่าทีในทำนองนี้ อาทิ กรมการปกครอง กรมการขนส่งทางบก หรือกรมเจ้าท่า เป็นต้น

สาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทและระบบงานที่สำคัญก็คือเมื่อ ส่วนราชการเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคลากร ความต่อเนื่องในการดำเนินการ กระจายอำนาจก็เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อผนวกเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคลากรของ

อปท. กระบวนการถ่ายโอนภารกิจและการ “เตรียมความพร้อม” กลับกลายเป็นกระบวนการ “ที่ไม่พร้อม” ในตัวเองและขาดความยั่งยืนในการดำเนินการให้ต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าส่วนราชการเหล่านี้จะดำเนินการที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่ต้องการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ได้มีแรงกดดันใดๆ จากฝ่ายการเมือง/ระดับนโยบายหรือมีการเจรจาต่อสู่ใดๆ จากหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจเพื่อกำหนดทิศทางใหม่ในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการเหล่านี้ให้ผสมผสานไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ฝ่ายการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพในช่วงปี พ.ศ.2549 - 2556 กลายเป็นว่าระบอบราชการได้เข้ามามีบทบาทครอบงำการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงเวลานี้อย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่าการกลับมาใหม่ของระบอบบอมาตยาธิปไตย (reborn of bureaucratic polity) นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป เมื่อการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในรอบทศวรรษที่ผ่านมาไม่ราบรื่น ขาดตอน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการริเริ่มทิศทางของตนเองในการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับ อปท. ซึ่งในหลายกรณีพบว่าไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีการ กำหนดเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นหรือกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- การไม่นำพาซึ่งนโยบายการกระจายอำนาจ เช่น การตีความกฎหมายไม่ตรงเจตนารมณ์ ดังเช่นหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่กระจายอำนาจให้ “ท้องถิ่น” ที่หมายถึงภาคีเครือข่ายในระบบสุขภาพร่วมกับส่วนราชการภูมิภาคของกระทรวงหรือการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ “เขตพื้นที่การศึกษา” ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวง มิใช่ต่อภาคประชาชนในพื้นที่ ฯลฯ หรือมีการสร้างเงื่อนไข/มาตรฐานและความพยายามที่จะทำให้ภารกิจบางประการหลุดพ้นจากข้อกำหนดให้ต้องถ่ายโอนตามกฎหมาย เป็นต้น
- การไม่สนับสนุนให้ อปท. ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล อาทิ การไม่ซักซ้อม การไม่เตรียมการให้ อปท. ในการรับถ่ายโอนภารกิจ การไม่สนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร งบประมาณ หรือเครื่องมือให้แก่ อปท. หรือการไม่ให้อำนาจดำเนินการอย่างเพียงพอแก่ อปท. การถ่ายโอนอำนาจแบบไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ ฯลฯ
- การแย่งทำงานในภารกิจเดียวกัน/ทับซ้อนหรือการขอคืน/การชะลอการถ่ายโอนภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปให้แก่ อปท. แล้ว
- การใช้เทคนิคทางกฎหมายและดุลพินิจทางการบริหารที่ระบุว่างานถ่ายโอนภารกิจเป็นเรื่อง “ความมั่นคง” หรือ “มาตรฐานสากล/มาตรฐานกลาง” จึงถ่ายโอนภารกิจมิได้ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงไม่ใช่การตีความในลักษณะนั้นในทุกกรณี

- การใช้เทคนิคทางกฎหมายในการ “มอบอำนาจ” ให้แก่ อบท. ดำเนินการโดยที่มีได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหรือเร่งปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ให้เหมาะสมและเอื้อให้ อบท. มีอำนาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น
- นอกจากนี้ ยังมีกรณีหลายตัวอย่างที่สะท้อนว่ามีการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการไม่ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นในการดำเนินการภารกิจตลอดทั้งกระบวนการ การไม่ถ่ายโอนบุคลากรหรืองบประมาณเครื่องมืออุปกรณ์ให้แก่ อบท. ฯลฯ ความไม่สมบูรณ์เช่นนี้กลายเป็นการสร้างแรงจูงใจในทางลบให้แก่ อบท. จำนวนมากที่ปัจจุบัน “ไม่ประสงค์จะรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม” ไม่ว่าจะเป็นภารกิจด้านการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน บริการทางสังคม และสุขภาพ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจชุมชน หรือการดูแลความเรียบร้อยภายในชุมชน ฯลฯ และสวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน

○ **หน่วยงานตรวจสอบ** อาทิ สตง. หรือ ป.ป.ช. ฯลฯ มีการเริ่มนโยบายของตนเองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจโดยเพิ่มระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบและควบคุม อบท. อาทิ การขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายการตรวจสอบหรือเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน การกำหนดหน่วยงานและระบบงานในระดับจังหวัด/ภูมิภาค เพื่อให้สามารถตรวจสอบ อบท. ได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น ฯลฯ

แม้ว่าความพยายามดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการตรวจสอบ อบท. ให้มีความโปร่งใสสุจริต แต่ความพยายามดังกล่าวกลับมีผลกระทบทางลบและอาจมีการตีความกฎหมายหรือแนวปฏิบัติต่างๆ ในการตรวจสอบ อบท. ที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บทของการกระจายอำนาจที่พยายามส่งเสริม “ความเป็นอิสระ” ของ อบท. ภายใต้กรอบของกฎหมายและการ “กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น”

นอกจากนี้แล้ว การให้การอบรมชี้แจงแก่ อบท. เพื่อให้เข้าใจและปฏิบัติตามแนวทางการตรวจสอบที่ถูกต้องก็มิได้ทำอย่างเข้มข้นโดยหน่วยตรวจสอบเหล่านี้ หรือกระทำได้อย่างจำกัด อีกทั้งในการปฏิบัติด้านการตรวจสอบต่างๆ นั้นยังขาดแนวทางหรือมาตรฐานการดำเนินการที่ชัดเจน ทำให้หน่วยรับตรวจที่เป็น อบท. เกิดความลังเลและไม่กล้าริเริ่มที่จะดำเนินการใดๆ ในกิจการของตนเอง และเริ่มสงสัยในหลักความเป็นอิสระของ อบท. ในการดำเนินงานท้องถิ่น

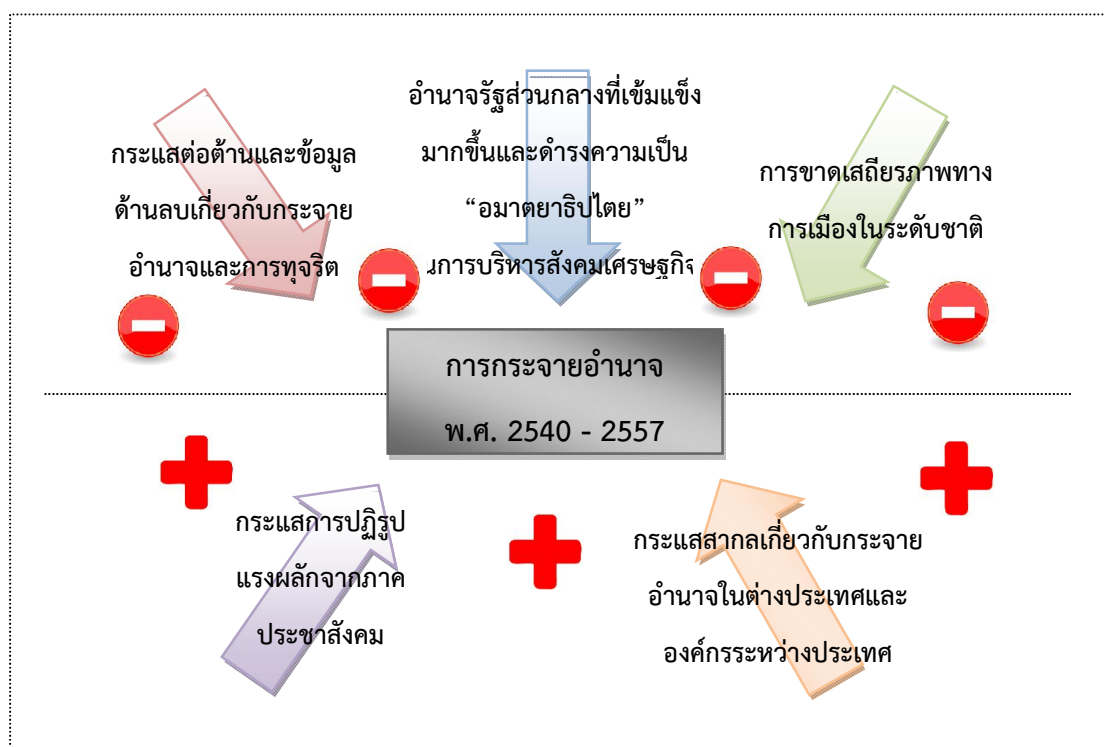
ด้วยความไม่ต่อเนื่องในระดับนโยบายการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเช่นนี้ จึงทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม อยู่ในสภาวะไร้เอกภาพเหมือนกับสภาวะ “อนาธิปไตยในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ” (anarchy in policy process)

หลายหน่วยงานชะลอหรือหยุดการดำเนินการ หลายหน่วยงานมีท่าทีที่ตึงรับ หลายหน่วยงานมีความริเริ่มหรือความพยายามที่จะดึงกลับและไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ และหลายหน่วยงานที่ยังคงต้องการ “คุมอำนาจและรักษาสถานภาพความเป็นตัวตนของระบบราชการ” เอาไว้ด้วยการกำกับดูแล อปท. ที่มากเกินไป ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจึงมิได้มีความคืบหน้าหรือมีแรงขับเคลื่อนมากพอที่จะช่วยอุดช่องว่างจากนโยบายกระจายอำนาจที่ขาดตอต

(3) บริบทแวดล้อมของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ

จากการติดตามสถานการณ์การกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมาพบว่าสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายมีทั้งส่วนที่เกื้อหนุนและเหนี่ยวรั้ง (push & pull) การกระจายอำนาจดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คณะที่ปรึกษาสามารถสรุปภาพรวมของบริบทแวดล้อมนโยบายกระจายอำนาจได้ดังแผนภาพที่ 6-3 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6-3 บริบทแวดล้อมของนโยบายการกระจายอำนาจ



สภาพแวดล้อมเชิงนโยบายด้านแรงหนุนหนุนนั้นได้แก่กระแสการตื่นตัวของการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินและการเคลื่อนไหวของประชาชนที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ซึ่งได้เกิดขึ้นในช่วงก่อนปี พ.ศ.2540 ช่วง พ.ศ.2549 - 2550 และอีกครั้งราวปี พ.ศ.2556 - 2557 ความเคลื่อนไหว

ดังกล่าวส่งผลให้การกระจายอำนาจเป็นประเด็นวาระแห่งชาติ และส่งผลทำให้การปกครองท้องถิ่นและ/หรือการกระจายอำนาจเป็นประเด็นวาระที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ฉบับปี พ.ศ. 2550 และฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2557 (เนื้อหารายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จากบทที่ 8 ต่อไป)

นอกจากนี้กระแสสากลเรื่องการกระจายอำนาจก็ส่งผลแรงบวกต่อทิศทางการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของไทยว่ามาถูกทิศทาง และไทยเราสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของนานาประเทศในการออกแบบและขับเคลื่อนมาตรการกระจายอำนาจได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการเรียนรู้ถึงฐานคิดหลัก (foundation) ของการออกแบบการกระจายอำนาจของไทยที่มุ่งตามหลักการ Subsidiarity Principle ซึ่งต้องการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจแก่ อปท. ระดับล่างสุดเป็นหน่วยรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งมีทิศทางที่คล้ายคลึงกับแนวทาง Big Bang Decentralization ที่ดำเนินการในประเทศไทยอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประสบการณ์ต่างประเทศสะท้อนให้เห็นว่าเราอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนฐานคิดในการออกแบบการกระจายอำนาจในยุคต่อไป โดยนอกจากจะส่งเสริมให้ อปท. มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิด Subsidiarity และมีการแบ่งแยกภารกิจอย่างเด็ดขาดระหว่างรัฐบาล-อปท. แล้วนั้น จะต้องสร้างสมดุลกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมศักยภาพ-ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและเน้นการสร้างภาคีร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐ ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคิด Corporatism ที่ใช้กันในประเทศญี่ปุ่นและในอีกหลายประเทศ (รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จากเนื้อหาบทที่ 9 ต่อไป) การเปรียบเทียบกับประสบการณ์นานาชาติดังกล่าวทำให้เห็นถึงจุดแข็งและข้อจำกัดในหลายประการของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมา ดังสามารถสรุปได้ต่อไปนี้

ตารางที่ 6-3 เปรียบเทียบประสบการณ์การกระจายอำนาจต่างประเทศและของประเทศไทย

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่มประเทศนอร์ดิก	ไทย
แนวคิดพื้นฐานและพัฒนาการ	จาก Centralization พัฒนาไปสู่ corporatism จัดแบ่งหน้าที่โดยใช้หลัก Subsidiary principle	จาก Centralization พัฒนาไปสู่ corporatism จัดแบ่งหน้าที่โดยใช้หลัก Subsidiary principle	จาก localism มีแนวโน้มจะพัฒนาไปสู่ corporatism จัดแบ่งหน้าที่โดยใช้หลัก Subsidiary principle	จาก Centralization พัฒนาไปสู่ Separatism / fragmentation จัดแบ่งหน้าที่โดยใช้หลัก Residuality principle
กระบวนการและมาตรการกระจายอำนาจ	กระทรวงและหน่วยราชการยุติงานปฏิบัติการ และมอบ/โอนอำนาจให้ อปท.	หลัก Controlled decentralization โดยรัฐบาลมอบหมายภารกิจของส่วน	รัฐบาลมอบหมายภารกิจประเภท “Obligatory ให้ อปท. ดำเนินการ และ	รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. แต่ไม่ได้กำกับดูแลให้ อปท. ดำเนินการ และไม่ได้ยุติ

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่มประเทศนอร์ดิก	ไทย
	ทั้งหมด ยกเว้น ภารกิจของรัฐบาล ระดับชาติ 5 ประการ กระทรวงและหน่วย ราชการกำหนด มาตรฐานและกำกับ ดูแลงานปฏิบัติการ ของ อปท. อย่าง ใกล้ชิด และจัดสรร เงินอุดหนุนสำหรับ การปฏิบัติการให้ อปท. ส่วนราชการ รับผิดชอบผลการ ดำเนินการร่วมกับ อปท.	ราชการให้ อปท. ดำเนินการ และกำกับ ดูแลให้ อปท. ดำเนินการ รัฐบาลจัดสรรเงิน อุดหนุนให้ อปท. สำหรับปฏิบัติหน้าที่ มีมาตรการลงโทษ ผู้บริหาร อปท. ที่ละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ ผ่อนคลाय/ยกเลิก มาตรการควบคุมด้าน ลบ เพิ่มการควบคุม มาตรฐานบริการ ใช้มาตรการบังคับและ มาตรการจูงใจให้ อปท. ยุบรวมพื้นที่การ ปกครอง ให้มีขนาด ใหญ่ขึ้น เพื่อยกระดับ ขีดความสามารถและ ประสิทธิภาพการ จัดบริการของ อปท.	กำกับดูแล อปท. อย่าง ใกล้ชิด รัฐบาลจัดสรรเงิน อุดหนุนให้ อปท. สำหรับปฏิบัติหน้าที่ ผ่อนคลाय/ยกเลิก มาตรการควบคุมเชิง กระบวนกร เพิ่มการ ควบคุมด้านมาตรฐาน บริการ ใช้มาตรการบังคับและ มาตรการจูงใจให้ อปท. ยุบรวมพื้นที่การ ปกครอง ให้มีขนาด ใหญ่ขึ้น เพื่อยกระดับ ขีดความสามารถและ ประสิทธิภาพการ จัดบริการของ อปท.	งานปฏิบัติการของส่วน ราชการอย่างใกล้ชิด อปท. ใช้ดุลพินิจในการ เลือกดำเนินการได้สูง รัฐบาลจัดสรรเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจให้ อปท. สำหรับจัดบริการ บางประเภทเช่น การศึกษา ค่าครองชีพ ผู้สูงอายุ ฯลฯ เป็นต้น
องค์กรและ ระบบขับเคลื่อน การกระจาย อำนาจ	กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรหลัก กระทรวงมหาดไทย และ อปท.	กระทรวงกิจการภายใน (กระทรวงมหาดไทย เดิม) เป็นองค์กรหลัก ความร่วมมืออย่าง ใกล้ชิดระหว่าง กระทรวงมหาดไทย และ อปท.	สภาสมาคมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	คณะกรรมการกระจาย อำนาจฯ และกรม ส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น
ปัจจัยและ ประเด็นท้าทาย	การขยายตัวของเมือง ช่องว่างทางการคลัง แนวตั้งและแนวนอน ขนาดใหญ่ การจัดแบ่งหน้าที่ ระหว่างรัฐบาล-	การขยายตัวของเมือง ขนาดใหญ่ และขนาด กลาง และการล่มสลาย ของชุมชนชนบท สังคมผู้สูงอายุ วินัยการคลังและการะ	ระบบภาษีท้องถิ่น (ภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดา) แบบแยก ส่วน ความเสี่ยงต่อการเกิด ปัญหา Tax haven	การขยายตัวของเมือง ขนาดใหญ่ และการล่ม สลายของชุมชนชนบท ภาคเกษตรดั้งเดิม อปท. ส่วนใหญ่มีขนาด เล็ก ขีดความสามารถ

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่มประเทศนอร์ดิก	ไทย
	ท้องถิ่น รวมทั้งระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นยังไม่ลงตัว ท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ Overhead costs สูง มาตรฐานบริการต่ำ การเมืองท้องถิ่นแทรกแซงระบบบริหารงานบุคคล	หนี้สาธารณะ อันเนื่องมาจากระบบเงินโอน-เงินอุดหนุนท้องถิ่น	และหนี้สาธารณะที่อาจสูงขึ้น ความสามารถและความเหมาะสมในภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น ความเสี่ยงของระบบเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง แนวราบ และการดำรงรักษามาตรฐานและประสิทธิภาพการจัดบริการของท้องถิ่น	จำกัด และขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลไม่มีนโยบายยุบรวม อปท. หรือจัดตั้ง อปท. ขนาดใหญ่ การถ่ายโอนภารกิจแบบ “สมัครใจ” ล้มเหลว ถอยหลังกลับไปสู่การรวมศูนย์ฯ และกลับไปใช้หลักการจัดแบ่งหน้าที่แบบ Residuality principle (จำกัดอำนาจหน้าที่ของอปท.) อีกครั้ง ช่องว่างทางการคลังกว้างขวางมากขึ้น นโยบายการกระจายอำนาจไม่ต่อเนื่อง เปลี่ยนแปลงไปตามวาระของรัฐบาล ระดับชาติ องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ(คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ (และสมาคม อปท.)อ่อนแอ แตกแยก และขาดพลังทางการเมือง
ทิศทาง / แนวโน้ม	จัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น ให้เข้าที่ ลดความซ้ำซ้อน จัดระบบเงินอุดหนุน/เงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนภารกิจท้องถิ่น	เพิ่มบทบาท อปท.ด้านสวัสดิการสังคม ยกระดับประสิทธิภาพและมาตรฐานการจัดบริการของ อปท. ปฏิรูประบบภาษีของรัฐและระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น	นำระบบภาษีร่วมมาใช้ แทนระบบการแยกฐานภาษีรัฐบาล-ท้องถิ่นออกจากกัน รัฐบาลอาจเข้ามารับผิดชอบนโยบายสวัสดิการสังคมร่วมกับท้องถิ่นมากขึ้น	ยกขีดความสามารถและประสิทธิภาพของ อปท. โดย ปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองขนาดใหญ่ และดำรงรักษาภาคการเกษตรซึ่งเป็นแหล่ง

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่มประเทศนอร์ดิก	ไทย
	ยกระดับขีดความสามารถและประสิทธิภาพการบริหารจัดการของอปท.			ผลิตอาหาร ปฏิรูประบบภาษีและฐานรายได้ของรัฐบาลและท้องถิ่น เพื่อลดช่องว่างทางการคลัง แนวคิด ปรับ แนวความคิดพื้นฐานจาก central-separation ไปสู่แนวคิดแบบ corporatism มากขึ้น และควรจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น แบบ Subsidiarity มาใช้มากขึ้น

หมายเหตุ รายละเอียดในเรื่องนี้อ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 9 ต่อไป

อย่างไรก็ดี แรงหนุนทางบวกจากสภาพแวดล้อมทั้งสองประการดังกล่าวอาจมีแรงขับไม่มากพอต่อการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมของนโยบายในด้านลบที่ไม่ต้องการหนุนเสริมการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจและความประสงค์ของรัฐและหน่วยงานราชการที่จะดำรงสถานภาพและความเป็นรัฐรวมศูนย์แบบเข้มแข็งต่อไป และการที่มีนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจที่ไม่ต่อเนื่องอันเนื่องมาจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองโดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2549 - 2556 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

และที่สำคัญก็คือกระแสสังคมที่มีต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนั้นก็ยังเป็นแรงบันดาลใจต่อการผลักดันการกระจายอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกว่าทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งส่วนราชการหรือฝ่ายต่างๆ ที่ไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจ ก็มักจะหยิบยกประเด็นข่าวในทางลบต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อมาใช้โจมตีหรือไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจอยู่เนืองๆ ดังที่คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมประเด็นข่าวสารในหน้าหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2540 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2556 ดังตารางที่ 6-4 ด้านล่าง แต่ในความเป็นจริงหาได้มีความรุนแรงขนาดที่ปรากฏเป็นข่าวแต่อย่างใดไม่ (ดูข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรวจสอบ อปท. โดย สตง. ในเนื้อหาบทที่ 14 ต่อไป)

ตารางที่ 6-4 ประเด็นข่าวเกี่ยวกับ อปท. ตามหน้าหนังสือพิมพ์ระหว่างเดือนมกราคม 2540 - กรกฎาคม 2556

ที่	ประเด็นข่าว	ทิศทาง (+)	ทิศทาง (-)	รวม
1	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	7	15	22

2	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ	3	5	8
3	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	6	7	13
4	การเมืองท้องถิ่น	2	13	15
5	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	9	7	16
6	การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ	13	2	15
7	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น	3	7	10
8	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	3	20	23
9	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	3	15	18
	รวมทั้งสิ้น	49	91	140
		(35%)	(65%)	(100%)

หมายเหตุ รายละเอียดบทวิเคราะห์ในเรื่องนี้อ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 14 ในรายงานการวิจัยต่อไป

เมื่อประมวลบริบทแวดล้อมเชิงนโยบายการกระจายอำนาจที่มีลักษณะของแรงต่อต้านมากกว่าแรงหนุนเสริม อีกทั้งแรงหนุนเสริมการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนั้นดูแล้วอาจยังไม่มี “น้ำหนัก” หรือ “คุณค่า” เท่าใดนักที่นักการเมืองและข้าราชการในระบบราชการแบบรวมศูนย์จะให้ความสนใจ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่การกระจายอำนาจของไทยในรอบกว่าทศวรรษที่ผ่านมาได้หยุดนิ่งอยู่กับที่เพียงแค่ว่าจุดเริ่มต้นในช่วงปี พ.ศ.2542 - 2544 เท่านั้น การดำเนินการหลังจาก พ.ศ.2544 เป็นต้นมามีลักษณะที่หยุดนิ่งหรือก้าวถอยหลังมาโดยตลอด

(4) ผลผลิตของนโยบายการกระจายอำนาจ

ผลผลิตของการกระจายอำนาจแบ่งเนื้อหาการประเมินได้เป็น 3 ส่วนหลักได้แก่ (1) การประเมินผลผลิตในระดับนโยบายกระจายอำนาจที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการกระจายอำนาจทางการคลัง (2) การประเมินการปรับตัวด้านการบริหารจัดการของ อปท. โดยใช้ข้อมูลจากกรณีตัวอย่าง อปท. จำนวน 110 แห่ง และ (3) การประเมินผลผลิตในการบริการสาธารณะของ อปท. ในประเภทหลัก อาทิ การจัดการศึกษา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมสุขภาพและบริการทางสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการความปลอดภัย/ภัยพิบัติ โดยใช้ข้อมูลระดับนโยบายการถ่ายโอนภารกิจ/บุคลากร ข้อมูลจาก อปท. 110 แห่ง และข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือน โดยผลการประเมินแต่ละส่วนมีเนื้อหาตามลำดับดังนี้

4.1 ผลผลิตของการกระจายอำนาจ (1) : การประเมินในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบาย

ในการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจในด้านการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการถ่ายโอนทรัพยากรทางการคลังให้แก่ อบต. นั้นกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรเมื่อเทียบกับก่อนปี พ.ศ.2540 แต่อย่างไรก็ดี หากประเมินในรอบของกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ดำเนินการต่อเนื่องมา 15 ปีนั้นถือว่าไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) **การถ่ายโอนภารกิจ** เมื่อพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นเทียบกับแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และ 2 แล้วนั้น ถือได้ว่ามีความก้าวหน้าไม่มากนัก ภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อบต. ส่วนใหญ่เป็นงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (อาหารกลางวัน อาหารเสริม(นม) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการจ่ายเบี้ยยังชีพประเภทต่างๆ) และสำหรับเทศบาลหรือ อบต. จะได้รับการถ่ายโอนงานด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคมด้วย แต่ในภาพรวมนั้นภารกิจแต่ละด้านที่มีการถ่ายโอนมีดังนี้ (สำหรับรายละเอียดในด้านดังกล่าวอ่านได้จากรายงานการวิจัยบทที่ 10 ต่อไป)

- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวบรวม 10 – 73 ของ อบจ. กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าว และรวบรวม 5 – 30 ของเทศบาลและ อบต. ที่รับถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าวตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และ 2
- ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต รวบรวม 5 – 30 ของ อบต. ที่รับถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ (ไม่นับรวมอาหารกลางวัน-อาหารเสริม-เบี้ยยังชีพ)
- สำหรับภารกิจด้านอื่นๆ มี อบต. ที่รับการถ่ายโอนภารกิจไม่เกินร้อยละ 30 และภารกิจที่ถ่ายโอนเหล่านี้ส่วนใหญ่ อบต. มิได้ดำเนินการต่อแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากขาดความพร้อม ขาดบุคลากร หรือขาดแคลนงบประมาณดำเนินการ

นอกจากนี้แล้ว คณะที่ปรึกษายังพบว่ามีภารกิจหลายประเภทที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อบต. นั้น แต่พบว่าปัญหาเกิดขึ้นในหลายลักษณะอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนภารกิจ อาทิ

- ภารกิจถ่ายโอนกับความต้องการของ อบต. ไม่ตรงกัน/ไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ อาทิ การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ งานดูแลโบราณสถาน การดูแลโรงงาน ฯลฯ
- ภารกิจหลายประเภท อบต. ต้องการส่งคืนส่วนราชการเดิม เนื่องจาก อบต. ดำเนินการไม่ได้ ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากร หรือไม่มีอำนาจจัดการได้เต็มที่ อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน อาหารกลางวัน/อาหารเสริม การดูแลโรงงาน การจ่ายเบี้ยยังชีพ ฯลฯ

- ภารกิจที่ อบท. ได้รับมอบอำนาจไม่ครบถ้วน/ถ่ายโอนไม่หมด-ไม่สมบูรณ์ ทำให้ อบท. ดำเนินการต่อไม่ได้ หรือขาดอำนาจในการดำเนินการ อาทิ สถานีขนส่ง การดูแลสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การผังเมือง การดูแลรักษาทางน้ำ เป็นต้น
- ภารกิจที่ปราศจากซึ่งการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. อย่างเพียงพอ อาทิ การชั่ง ตวง วัด การดูแลสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ การผังเมือง ฯลฯ

ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าเกิดจากตัว อบท. เองที่อาจไม่ให้ความสนใจหรือเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจถ่ายโอนอย่างเต็มที่ อีกส่วนหนึ่งก็เกิดจากฝ่ายราชการ/หน่วยขับเคลื่อนนโยบายที่ได้มีการวางระบบปฏิบัติการหรือการเตรียมความพร้อม/การพัฒนาระบบข้อมูลให้พร้อมเพียงพอแก่ อบท. ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา

(2) การถ่ายโอนบุคลากร ในภาพรวมนั้นการกระจายอำนาจทางด้านบุคลากรเกิดขึ้นใน 3 ระยะเวลาที่ 1 ในปี พ.ศ. 2546 มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีในด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตจาก 5 ส่วนราชการ คือ กรมเร่งรัดการพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี และกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน 4,111 คน ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะกึ่งบังคับถ่ายโอน และในระยะที่ 2 พ.ศ. 2547 เป็นการถ่ายโอนจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 348 คน และในปี พ.ศ.2550-2551 ได้มีการถ่ายโอนข้าราชการและลูกจ้างประจำจากกระทรวงสาธารณสุขจำนวน 89 คนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และขึ้นอยู่กับความพร้อมของส่วนราชการและความสมัครใจ ดังรายละเอียดตารางที่ 6-5

ตารางที่ 6-5 จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอน	พ.ศ. 2546		พ.ศ. 2547		พ.ศ. 2550 - 2551		กลุ่ม อบท. ที่รับโอน
	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	
กรมเร่งรัดการพัฒนา ชนบท	1,165	1,574					อบจ. เทศบาล เมืองพัทยา
กรมโยธาธิการ	135	-					อบต.
กรมประชาสัมพันธ์	10	5					อบจ. เทศบาล
กรมทรัพยากรธรณี	-	14					กทม. อบต.
กรมพัฒนาและ ส่งเสริมพลังงาน	-	1,208					อบต.ที่มีสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าตั้งอยู่
กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ			68	83			อบจ. กทม.

ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอน	พ.ศ. 2546		พ.ศ. 2547		พ.ศ. 2550 - 2551		กลุ่ม อปท. ที่รับโอน
	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	
กรมส่งเสริมสหกรณ์			-	197			อบจ. เทศบาล อบต.
กระทรวงสาธารณสุข ครั้งที่ 1					64	2	เทศบาล อบต.
กระทรวงสาธารณสุข ครั้งที่ 2					17	5	อบต.
รวม	1,310	2,801	68	280	81	7	

หมายเหตุ ยังไม่นับรวมการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากข้อมูลตารางที่ 6-5 ข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้จำนวนบุคลากรที่มีการถ่ายโอนราว 4,111 คน (ไม่นับรวมข้าราชการครู ซึ่งคณะที่ปรึกษาคาดว่าทั่วประเทศจะมีราว 18,188 คน--ดูการคำนวณในเนื้อหาบทที่ 11 ต่อไป) แต่เมื่อเทียบกับสัดส่วนของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีราว 2 ล้านคนเศษ หรือเทียบกับสัดส่วนบุคลากรท้องถิ่นที่มีราว 5 แสนคนเศษแล้วนั้น เป็นสัดส่วนของบุคลากรถ่ายโอนที่มีจำนวนน้อยมาก และหากเทียบกับสัดส่วนการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียที่ถ่ายโอนสู่ท้องถิ่นมากกว่า 2 ล้านคนแล้วนั้น (พิจารณารายละเอียดจากเนื้อหาบทที่ 9) จะพบว่าความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่ท้องถิ่นไทยไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่ อปท. โดยใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 110 แห่งแล้วนั้น พบว่ามี อปท. ที่มีการถ่ายโอนบุคลากรเพียง 60 แห่ง (ร้อยละ 54.5 ของกลุ่มตัวอย่าง) และพบถึง **ความไม่สมดุลของการ “กระจายงานและกระจายคน”** ดังตารางที่ 6-6 ด้านล่าง ส่วนใหญ่ภารกิจถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจจะถ่ายโอนลงสู่ อปท. ระดับล่างตามหลักคิด Subsidiarity Principle โดยที่ อบต. มีภารกิจถ่ายโอนลงไปจำนวนด้าน/งาน/โครงการสูงสุดเฉลี่ย 173 ภารกิจตามแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 87 ภารกิจตามแผนฯ ฉบับที่ 2 ส่วน อบจ. มีภารกิจถ่ายโอนลงไปตามแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 จำนวน 21 และ 29 ภารกิจตามลำดับ

ตารางที่ 6-6 เปรียบเทียบความไม่สมดุลในการกระจายงานและการกระจายคนให้แก่ อปท.

ประเภท อปท.	จำนวน แห่ง	จำนวนงาน/ ภารกิจที่ถ่ายโอน ตามแผนฯ 1	จำนวนงาน/ ภารกิจที่ถ่ายโอน ตามแผนฯ 2	จำนวนบุคลากรที่ถ่าย โอนต่อ อปท. โดย เฉลี่ย (1) (นับทุก อปท. ในกลุ่ม)	จำนวนบุคลากรที่ถ่าย โอนต่อ อปท. โดย เฉลี่ย (2) (นับเฉพาะ อปท. ที่มี บุคลากรถ่ายโอน)***
อบจ.	12	21	29	65 คน	65 คน
เทศบาล	33	120	82	1.4 คน	2.3 คน

อบต.	65	173	87		1.1 คน	2.6 คน
------	----	-----	----	--	--------	--------

หมายเหตุ จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบต. 110 แห่ง มี อบต. ที่มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจทั้งสิ้น 60 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 12 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 6 แห่ง เทศบาลตำบล 10 แห่ง และ อบต. 28 แห่ง)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบงานและบุคลากรที่ถ่ายโอนแล้วนั้นพบว่าเกิดความไม่สมดุลกันเป็นอย่างมาก ในขณะที่ อบต. ได้รับถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด แต่จำนวนบุคลากรที่มีการถ่ายโอนลงสู่ อบต. มีราว 1.1 คนโดยเฉพาะ (นับทุกๆ อบต.) หรือหากนับเฉพาะ อบต. ที่มีการรับโอนบุคลากรที่มีจำนวน 28 แห่งจาก อบต. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง (ราวร้อยละ 25.5) จะมีบุคลากรเพิ่มขึ้นราว 2.6 คนที่ดูแลงานที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่า 260 ภารกิจตามการถ่ายโอนแผนฯ 1 และ 2

ข้อมูลการประเมินดังกล่าวนี้จึงสะท้อนได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และ อบต. ระดับล่างต้องแบกรับภาระและผลกระทบจากความล้มเหลวดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และข้อมูลดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึง “ความจริงใจ” ของส่วนราชการว่ามีมากน้อยเพียงใดต่อการ “ถ่ายโอนงานแต่ไม่ถ่ายโอนคน (และเงิน)” ให้แก่ อบต. โดยเฉพาะ อบต. เล็กๆ ดังเช่น อบต. หรือเทศบาลตำบล เป็นต้น (สำหรับการประเมินด้านบุคลากรถ่ายโอนสู่ อบต. อ่านรายละเอียดได้จากเนื้อหาบทที่ 10 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป)

(3) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจ ตลอดระยะเวลา 15 ปีของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ มีการกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนการกระจายอำนาจหรือการดำเนินงานของ อบต. ซึ่งแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 กำหนดให้มีกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องจำนวน 50 ฉบับ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 มีการกำหนดกฎหมายและระเบียบที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอีก 42 ฉบับ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 283 ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายท้องถิ่นอีกจำนวน 2 ฉบับประกอบกัน เมื่อสิ้นสุดเดือนเมษายน 2557 แล้วนั้น พบว่าการดำเนินการด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นดังนี้

- การตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 283 จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีการดำเนินการมาโดยตลอดเป็นระยะๆ แต่ในท้ายที่สุดก็ยังไม่สามารถตรากฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวขึ้นได้¹

¹ ร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้ยกร่างแล้วเสร็จราวปี พ.ศ.2553 และผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรอการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี พ.ศ.2554 และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีก 2 ฉบับที่ได้ออกร่างปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่ในคราวเดียวกันได้แก่ร่างประมวลกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ร่างกฎหมายดังกล่าวมีอันต้องตกไปเมื่อรัฐบาลเพื่อไทยเข้าบริหารประเทศในปี พ.ศ.2554 และไม่รับรองร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว

- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545) มีความก้าวหน้าดังนี้
 1. กรณีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบที่ได้ดำเนินการแล้ว (16 ฉบับ)
 - 1.1 กรณีแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ (5 ฉบับ)
 - 1.2 กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ (7 ฉบับ)
 - 1.3 กรณีแก้ไขปรับปรุงระเบียบ (4 ฉบับ)
 2. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน (19 ฉบับ)
 - 2.1 พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (13 ฉบับ)
 - 2.2 การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (6 ฉบับ)
 - 2.3 การแก้ไขปรับปรุงระเบียบให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (3 ฉบับ)
 3. กรณีที่ยังไม่ดำเนินการ (15 ฉบับ)
 - 3.1 พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (10 ฉบับ)
 - 3.2 การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (2 ฉบับ)
 - 3.3 การแก้ไขปรับปรุงระเบียบให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ (3 ฉบับ)
- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) มีความก้าวหน้าในการดำเนินการดังนี้
 1. กรณีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว (4 ฉบับ)
 2. กรณีมีคำสั่งมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว (8 ฉบับ)
 3. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน (11 ฉบับ)
 4. กรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการของหน่วยงาน (19 ฉบับ)
 - 4.1 กรณีที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ ๒ (จำนวน 11 ฉบับ)
 - 4.2 กรณีที่เป็นการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ (จำนวน 8 ฉบับ)

ด้วยเหตุนี้สามารถกล่าวได้เช่นกันว่าการกระจายอำนาจในมิติของกฎหมายมีความก้าวหน้าเพียงระดับปานกลางเท่านั้น แม้ว่าเวลาจะผ่านมามากหลายปีแล้วก็ตาม แต่ความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจในระดับชาติ อีกทั้งสภาวะการจัดกระจายและขาดแรงขับเคลื่อนในระดับส่วนราชการ ส่งผลทำให้ระบบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่คืบหน้ามากนัก และไม่มี “เจ้าภาพ” ที่จะ

ผลักดันการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. หรือโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลก็ตาม ส่วนราชการทั้งสองนี้ล้วนมีบทบาทใน “เชิงตั้งรับ” และรอคอยให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมาย แต่เมื่อส่วนราชการเหล่านั้นไม่มีการดำเนินการใดๆ แล้ว ก็มิได้มีกลไกในการเร่งรัดและติดตามให้มีการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจทั้ง 2 ฉบับอย่างแท้จริง (ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีความก้าวหน้าหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการปรับปรุงแก้ไข สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากบทวิเคราะห์เนื้อหาบทที่ 13 ในรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป)

(4) การกระจายอำนาจทางการคลัง

การดำเนินการครั้งสำคัญด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นเร่งจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนในลักษณะต่างๆ ให้แก่ อบท. เพื่อให้ครบถ้วนตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้รายรับรวมของ อบท. เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงปีงบประมาณ 2544 - 2546 ดังข้อมูลในตารางที่ 6-7 ด้านล่าง แต่อย่างไรก็ดี สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลก็แทบจะหยุดนิ่งอยู่โดยตลอดช่วงปีงบประมาณ 2547 ถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการปรับเปลี่ยนลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท.

ตารางที่ 6-7 โครงสร้างรายได้ของ อบท. ระหว่างปีงบประมาณ 2544 - 2556

(หน่วย: ล้านบาท)													
โครงสร้างรายรับของ อบท.	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
1. ภาษีอากรที่ อบท. จัดเก็บเอง	17,270	19,065	20,377	22,195	23,474	27,656	29,284	32,212	38,746	29,110	38,746	46,530	50,282
2. ภาษีแบ่งและภาษีจัดสรร	63,643	73,100	106,983	121,667	154,216	162,315	186,029	193,676	212,579	171,990	218,609	262,357	285,888
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	48,902	71,342	68,556	88,595	106,136	124,752	88,076	147,840	134,585	125,363	173,900	221,092	236,500
- เงินอุดหนุนทั่วไป	11,936	25,387	32,922	44,933	56,998	61,911	62,995	109,998	104,100	74,272	80,029	85,695	104,445
- เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	28,179	32,966	22,749	25,009	28,233	38,386	25,081	37,842	30,485	51,091	84,304	119,497	115,075
- อื่นๆ	8,787	12,989	12,885	18,653	20,905	24,455	-	-	-	-	9,567	15,900	16,980
4. รวมรายได้ อบท.	129,815	163,507	195,916	232,457	283,826	314,723	303,389	373,728	385,910	326,463	431,255	529,979	572,670
5. รายได้สุทธิของรัฐบาล	772,574	803,651	829,496	1,063,600	1,250,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,585,500	1,350,000	1,650,000	1,980,000	2,100,000
6. สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (%)	16.8	20.3	23.6	21.9	22.7	23.1	21.4	25.0	24.3	24.2	26.1	26.8	27.3

หมายเหตุ: ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่นับรวมรายรับจากเงินสะสมจ่ายขาด และรายรับจากการก่อหนี้

ในช่วงที่ผ่านมา มีข้อจำกัดอย่างน้อยใน 3 ลักษณะที่ได้เกื้อหนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังของ อบท. อย่างแท้จริง

- **อบท. ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง อำนาจทางภาษีอากรมีจำกัด** และถูกกำหนดให้โดยรัฐบาลกลางเพียงลำพัง นอกจากนี้ การดำเนินการ “ลดช่องว่างทางการคลัง” ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอนยังไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร และที่สำคัญคือเมื่อเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อบท. ที่ร้อยละ 35 ถูกชะลอออกไปนั้น ทำให้ความหวังที่จะเห็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. ที่เพิ่มสูงขึ้นก็เลือนลางออกไป
- ประเด็นต่อมา เพื่อให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริงกับประชาชนในพื้นที่แล้วนั้น อบท. ควรมีการจัดทำระบบแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ และระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้สามารถติดตามและรายงานข้อมูลรายรับรายจ่ายของ อบท. ได้อย่างถูกต้องตรงไปตรงมา และนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์ติดตามผลการดำเนินงานของ อบท. และในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ที่เหมาะสมได้ต่อไป

อย่างไรก็ดี ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา **การพัฒนาการในระบบมาตรฐานทางงบประมาณ การเงิน และการบัญชีดังกล่าวยังไม่ก้าวหน้ามากเท่าที่ควร** ระบบงบประมาณของ อบท. ไม่สามารถแสดงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนเพียงพอในการใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่างๆ ได้ อีกทั้งยังเป็นระบบงบประมาณที่ไม่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบงบประมาณของรัฐบาล จึงทำให้การติดตามผลการใช้จ่ายในภาพรวมของรัฐบาลทำได้ นอกไปจากนั้น อบท. ขนาดเล็กๆ ไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ อีกทั้งการบันทึกข้อมูลทางการเงินการบัญชียังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล (GAAP) ในด้านนี้

- ประเด็นสุดท้าย ภาครัฐส่วนกลางในระดับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลังนั้น นอกจากจะมีได้สนใจพัฒนาระบบมาตรฐานทางงบประมาณและการเงินการบัญชีให้แก่ อบท. แล้วนั้น ก็ยังไม่มีแรงจูงใจที่เข้มข้น (หรือไม่สนใจ) ที่จะพัฒนาระบบงานของตนเองในการติดตามดูแลการบริหารการเงินการคลังของ อบท. ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเช่นเดียวกัน จึงมีลักษณะของการ “กำกับดูแล/กำหนดนโยบายแบบตาบอดคลำช้าง” หน่วยงานนโยบายไม่เห็นหรือไม่ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกี่ยวกับ อบท. อาทิ การติดตามการใช้จ่ายของ อบท. (spending review) การประเมินความยั่งยืนและความเสี่ยงทางการคลังของ อบท. (fiscal monitoring) รวมถึงระบบข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อบท. เป็นต้น

ด้วยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาตลอดทศวรรษเศษนี้ จึงเราจึงมองไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนว่าจะมีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างไร และสามารถกล่าวได้ว่าไทยเราประสบ

ความสำเร็จในเรื่องนี้เพียงช่วงเวลาสั้นๆ ระหว่างปีงบประมาณ 2543 -2544 เท่านั้น แต่หลังจากนั้นแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังแทบจะหยุดอยู่กับที่ และมีการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ไหลไปตามระบบงานประจำเท่านั้น

4.2 ผลผลิตของการกระจายอำนาจ (2) : การปรับตัวของท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการ

เมื่อคณะที่ปรึกษาติดตามประเมินผลของนโยบายการกระจายอำนาจที่มีต่อการปรับตัวของ อปท. ในด้านการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายต่างๆ รวมถึงการสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างกัน โดยใช้ข้อมูลในเชิงลึกจาก อปท. กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 110 แห่ง ก็ได้พบกับการปรับตัวในทางบวก และการปรับตัวในทางลบหรือการไม่ปรับตัวของ อปท. ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- เมื่อ อปท. ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 และ 2 ที่ผ่านมา และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจมากขึ้น มี อปท. จำนวนหนึ่งที่มีการปรับตัวในเชิงการบริหารจัดการ เพื่อรองรับต่อการดำเนินการกิจต่างๆ หรือต่อการแก้ไขประเด็นปัญหาท้าทายต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อาทิ ปรับแผนการดำเนินงาน/แผนการจัดบริการสาธารณะ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น การเตรียมตัวด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ การปรับเปลี่ยนแผนการจัดสรรงบประมาณ / จัดเก็บภาษีอากร ฯลฯ ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 6-8 ด้านล่าง

ตารางที่ 6-8 ประเด็นปัญหาท้าทายของ อปท. และการใช้เครื่องมือทางการบริหารในการปัญหาท้าทาย

ประเด็นท้าทาย	จำนวน อปท. ที่ประสบปัญหา	การปรับตัวทางการบริหารของ อปท.			
		ภารกิจ	กฎหมาย	การคลัง	บุคลากร
1. เศรษฐกิจตกต่ำ ค่าครองชีพสูง ต้นทุนสูง ในการผลิตการเกษตร การจ้างงานตกต่ำ	27	15 (55.6%)	4 (14.8%)	3 (11.1%)	-
2. แรงงานต่างด้าว/ประชากรแฝง	22	14 (63.6%)	10 (45.5%)	7 (31.8%)	5 (22.7%)
3. ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบของชุมชน ฯลฯ	61	34 (55.7%)	16 (26.2%)	7 (11.5%)	7 (11.5%)
4. สิ่งแวดล้อม ขยะ มลพิษ แหล่งทรัพยากรเสื่อมโทรม	35	27 (77.1%)	14 (40.0%)	12 (34.3%)	7 (20.0%)
5. การเกษตร ขาดแหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน	28	19 (67.9%)	4 (14.3%)	6 (21.4%)	2 (7.1%)

ประเด็นท้าทาย	จำนวน อบท. ที่ประสบปัญหา	การปรับตัวทางการบริหารของ อบท.			
		ภารกิจ	กฎหมาย	การคลัง	บุคลากร
6. โครงสร้างพื้นฐาน ประปา ถนน คมนาคม ระบบสาธารณสุข	24	17 (70.8%)	4 (16.7%)	3 (12.5%)	4 (16.7%)
7. สุขภาพ การเจ็บป่วย โรคระบาด	9	6 (66.7%)	3 (33.3%)	2 (22.2%)	-
8. ภัยพิบัติ ภัยสาธารณะ	21	16 (76.2%)	4 (19.0%)	8 (38.1%)	2 (9.5%)
9. ผังเมือง/ เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขาดทิศทาง มีปัญหาชุมชนแออัด	14	9 (64.3%)	5 (35.7%)	3 (21.4%)	2 (14.3%)
10. การศึกษา คุณภาพและโอกาสทางการศึกษา	7	4 (57.1%)	-	-	-

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของจำนวน อบท. ที่ดำเนินการปรับตัวในด้านต่างๆ เมื่อเทียบกับจำนวน อบท. ที่ประสบกับปัญหาท้าทายประเภทนั้นๆ

อย่างไรก็ดี ความเข้มข้นหรือความกระตือรือร้นในการปรับตัวของ อบท. เกิดขึ้นในระดับหนึ่งเท่านั้น จาก อบท. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง มี อบท. จำนวนหนึ่ง (น้อยกว่าร้อยละ 70) ที่มีการปรับตัวอย่างเข้มข้นโดยการปรับเปลี่ยนแผนงาน การจัดเตรียมบุคลากร พัฒนารายได้ การปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณ ริเริ่มนวัตกรรมในการบริหารจัดการ/การจัดบริการสาธารณะ หรือการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติใหม่ๆ ขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจถ่ายโอน เพื่อให้สามารถดูแลและ/หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ดีขึ้น (รายละเอียดในด้านนี้อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากบทที่ 14 ต่อไป)

- นอกจากนี้ในการรับถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ นั้น อบท. ส่วนใหญ่มักแสดงบทบาทเป็นฝ่ายตั้งรับ และไม่ได้มีการปรับตัวหรือเตรียมการใดๆ มากนัก เพื่อให้ อบท. มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้อย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเกิดขึ้นมาจาก (1) ตัว อบท. เองที่ขาดแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจที่จะรับถ่ายโอนงานดังกล่าว สาเหตุอีกส่วนหนึ่งอาจมาจาก (2) เงื่อนไขหรือข้อกำหนดทางกฎหมายและจากปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ทำให้ อบท. ขาดความเข้าใจ ขาดแรงจูงใจ ขาดความรู้ ขาดบุคลากร หรือขาดงบประมาณดำเนินการภารกิจถ่ายโอน และอีกสาเหตุคือ (3) มาจากการขาดการเตรียมการพัฒนามาตรฐานหรือระบบงานที่จำเป็นให้แก่ อบท. โดยส่วนราชการกำกับดูแล อบท. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาที่เกิดขึ้นและปฏิเสธไม่ได้ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วง 1-3 ปีแรกของการถ่ายโอนภารกิจคือมีการดำเนินการอย่างเร่งรีบ และเป็นกระบวนการที่ผลักดันมาจากหน่วยงานนโยบายในระดับบน อบท. จึงมิได้เตรียมการในเรื่องนี้

มากนัก ไม่มีการบันทึกข้อมูลหรือการจัดทำแผนงานเพื่อรองรับภารกิจถ่ายโอนอย่างเป็นระบบ และไม่สามารถดูแลภารกิจด้านต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน จนเกิดสถานะเงินล้นงานในช่วงแรกๆ และด้วยข้อจำกัดของระบบข้อมูลภายใน อบท. เอง จึงเกิดสถานะที่หลงลืมได้ง่ายว่า อบท. เคยได้รับหรือไม่เคยได้รับถ่ายโอนภารกิจใดมาบ้าง

- การปรับตัวทางด้านการเงินการคลังของ อบท. และการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังนั้นเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัด (ดูข้อมูลตารางที่ 6-9) อีกทั้ง อบท. จำนวนไม่มากนักที่มีแนวทางพัฒนารายได้ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม (ดูข้อมูลจากตารางที่ 6-10) จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 110 แห่งพบว่าสัดส่วนรายได้ภาษีท้องถิ่นยังอยู่ระหว่างร้อยละ 5.5 - 14.3 เท่านั้น

ตารางที่ 6-9 สัดส่วนรายได้ภาษีอากรที่ อบท. จัดเก็บเองระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2556

ปีงบประมาณ ประเภท อบท.	สัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายรับรวมของ อบท. (%)						เฉลี่ยสัดส่วนการพึ่งพา ตนเองทางการเงินการคลัง ปี 2551 - 2556
	2551	2552	2553	2554	2555	2556**	
อบจ. (12 แห่ง)	6.31%	5.86%	6.38%	6.34%	6.92%	6.72%	6.42%
เทศบาลนคร (4 แห่ง)	12.46%	13.65%	15.89%	15.37%	15.22%	13.37%	14.33%
เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	7.69%	8.57%	9.66%	9.43%	9.99%	9.11%	9.08%
เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	6.47%	7.47%	7.24%	7.53%	7.61%	7.65%	7.33%
อบต. (65 แห่ง)	5.24%	5.81%	5.49%	5.53%	5.02%	5.72%	5.47%

ตารางที่ 6-10 มาตรการพัฒนารายได้ที่ อบท. ดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา

มาตรการพัฒนารายได้	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)
1. มีแผนพัฒนารายได้ท้องถิ่น	58.3%	75%	55.6%	35.0%	40.0%
2. มีการทบทวนอัตราค่าเช่ารายปี/ค่าเช่า มาตรฐาน	33.3%	50%	55.6%	65.0%	40.0%
3. มีการสำรวจพื้นที่และ/หรือปรับปรุงข้อมูล แผนที่ภาษี	41.7%	100.0%	88.9%	60.0%	53.8%
4. มีการทบทวนอัตราค่าเช่า/ค่าธรรมเนียม/ ค่าบริการ	41.7%	75.0%	44.4%	55.0%	30.8%
5. มีการจัดเก็บรายได้รูปแบบใหม่ๆ อาทิ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ ทำเทียบเรือ ค่าบริการจอดรถยนต์ ฯลฯ	41.7%	100.0%	44.4%	25.0%	12.3%

หมายเหตุ ตัวเลขร้อยละแสดงถึงสัดส่วน อบท. ในแต่ละประเภทที่ได้ดำเนินการพัฒนารายได้ในลักษณะต่างๆ

สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ อบท. ขนาดแรงจูงใจในการพัฒนารายได้เกิดจากโครงสร้างรายได้ (ฐานภาษี) ของท้องถิ่นที่ถูกกำหนดให้ต้องพึ่งพาจากส่วนกลางค่อนข้างมาก และเกิดจากการส่งสัญญาณจากรัฐบาล/ภาครัฐมาโดยตลอดว่า อบท. จะมีหลักประกันด้านรายได้และจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ (ภาษีจัดสรร/เงินอุดหนุน) ตลอดเวลา จน อบท. ส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนารายได้ของตนเอง และสาเหตุอีกส่วนหนึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมายที่ยังไม่รองรับ/ไม่สนับสนุนให้ อบท. พัฒนารายได้ใหม่ๆ ของตนเองอย่างกว้างขวาง และจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงต่อไป

นอกจากนี้แล้ว แนวปฏิบัติด้านการจัดสรรงบประมาณ/การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณยังคงมีลักษณะเดิมๆ ที่ไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควร อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังและการงบประมาณของ อบท. ให้โปร่งใสและเปิดกว้างในชุมชนท้องถิ่นก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้น ประชาชนจึงไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลด้านการเงินการคลังของ อบท. มากนัก (ดูตารางที่ 6-11 ด้านล่าง)

ตารางที่ 6-11 ช่องทางการรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของ อบท.

ประเภทข้อมูล	จำนวน อปท. ที่ ไม่ได้ รายงาน (%)	จำนวน อบจ. ที่รายงานข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ							
		ติดบอร์ดหน้า สำนักงาน	จัดไว้ที่สำนักงาน อปท.	ประกาศเสียงตาม สาย/วิทยุชุมชน	ประกาศผ่านเว็บไซต์	จัดส่งให้ผู้มีชุมชน/ สมาชิกสภาท้องถิ่น	จัดประชุมชี้แจง	พิมพ์เอกสารเผยแพร่ ประชาชน	อื่นๆ ..รายงาน ประจำปี..
อบจ. จำนวน 12 แห่ง									
1. รายงานผลการจัดเก็บ ภาษีท้องถิ่น	-	5 (41.7%)	7 (58.3%)	1 (8.3%)	6 (50.0%)	2 (16.7%)	1 (8.3%)	3 (25.0%)	3 (25.0%)
2. รายงานฐานะทางการเงิน ของ อปท.	1 (8.3%)	10 (83.3%)	7 (58.3%)	2 (16.7%)	8 (66.7%)	3 (25.0%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)	2 (16.7%)
3. รายงานภาระหนี้เงินกู้ ของ อปท.	4 (33.3%)	4 (33.3%)	3 (25.0%)	-	2 (16.7%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	3 (25.0%)
4. ข้อมูลรายชื่อคู่สัญญา จัดซื้อจัดจ้างกับ อปท.	4 (33.3%)	4 (33.3%)	6 (50.0%)	-	6 (50.0%)	-	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)
5. รายงานผลการ ดำเนินงานประจำปี หรือ ผลสำรวจความคิดเห็น	2 (16.7%)	4 (33.3%)	4 (33.3%)	-	6 (50.0%)	3 (25.0%)	2 (16.7%)	5 (41.7%)	3 (25.0%)
6. รายงานผลการตรวจสอบ จาก สตง./ป.ป.ช.	6 (50.0%)	-	2 (16.7%)	-	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)
เทศบาล จำนวน 33 แห่ง									
1. รายงานผลการจัดเก็บ ภาษีท้องถิ่น	1 (3.00%)	21 (63.6%)	26 (78.8%)	11 (33.3%)	19 (57.6%)	11 (33.3%)	8 (24.2%)	15 (45.5%)	2 (6.1%)

ประเภทข้อมูล	จำนวน อปท. ที่ ไม่ได้ รายงาน (%)	จำนวน อบจ. ที่รายงานข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ							
		ติดบอร์ดหน้า สำนักงาน	จัดไว้ที่สำนักงาน อปท.	ประกาศเสียงตาม สาย/วิทยุชุมชน	ประกาศผ่านเว็บไซต์	จัดส่งให้ผู้ว่าฯ/ชุมชน/ สมาชิกสภาท้องถิ่น	จัดประชุมชี้แจง	พิมพ์เอกสารเผยแพร่ ประชาชน	อื่นๆ ..รายงาน ประจำปี..
2. รายงานฐานะทางการเงิน ของ อปท.	1 (3.0%)	26 (78.8%)	25 (75.8)	7 (21.2)	23 (69.7%)	7 (21.2%)	4 (12.1%)	13 (39.4%)	1 (3.0%)
3. รายงานภาระหนี้เงินกู้ ของ อปท.	12 (36.4%)	8 (24.2%)	13 (39.4%)	4 (12.1%)	6 (18.2%)	4 (12.1%)	2 (6.1%)	3 (9.1%)	1 (3.0%)
4. ข้อมูลรายชื่อคู่สัญญา จัดซื้อจัดจ้างกับ อปท.	5 (15.2%)	18 (54.5%)	20 (60.6%)	7 (21.2%)	18 (54.5%)	10 (30.3%)	6 (18.2%)	9 (27.3%)	2 (6.15%)
5. รายงานผลการ ดำเนินงานประจำปี หรือผล สำรวจความคิดเห็น	5 (15.2%)	20 (60.6%)	21 (63.6%)	4 (12.1%)	17 (51.5%)	10 (30.3%)	8 (24.2%)	12 (36.4%)	1 (3.0%)
6. รายงานผลการตรวจสอบ จาก สตง./ป.ป.ช.	18 (54.5%)	5 (15.2%)	13 (39.4%)	1 (3.0%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)	-
อบต. จำนวน 65 แห่ง									
1. รายงานผลการจัดเก็บ ภาษีท้องถิ่น	7 (10.8%)	47 (72.3%)	40 (61.5%)	19 (29.2%)	26 (40.0%)	31 (47.7%)	21 (32.3%)	23 (35.4%)	7 (10.8%)
2. รายงานฐานะทางการเงิน ของ อปท.	2 (3.1%)	51 (78.5%)	45 (69.2%)	12 (18.5%)	36 (55.4%)	32 (49.2%)	15 (23.1%)	19 (29.2%)	10 (15.4%)
3. ข้อมูลรายชื่อคู่สัญญา จัดซื้อจัดจ้างกับ อปท.	16 (24.6%)	31 (47.7%)	34 (52.3%)	9 (13.8%)	24 (36.9%)	16 (24.6%)	8 (12.3%)	8 (12.3%)	4 (6.2%)
4. รายงานผลการ ดำเนินงานประจำปี หรือ ผลสำรวจความคิดเห็น	13 (20.0%)	36 (55.4%)	33 (50.8%)	9 (13.8%)	21 (32.3%)	32 (49.2%)	12 (18.5%)	12 (18.5%)	1 (1.5%)
5. รายงานผลการ ตรวจสอบจาก สตง./ป.ป.ช.	38 (58.5%)	8 (12.3%)	19 (29.2%)	1 (1.5%)	3 (4.6%)	8 (12.3%)	2 (3.1%)	2 (3.1%)	3 (4.6%)

หมายเหตุ อบต. ไม่มีการรายงานข้อมูลการกู้เงิน เนื่องจากไม่สามารถก่อหนี้ระยะยาวได้ตามกฎหมาย; ตัวเลขในวงเล็บ เป็นค่าร้อยละเมื่อเทียบกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภท

ข้อจำกัดที่สำคัญอีก 2 ประการคือการรักษาวินัยในการก่อหนี้ระยะยาว และการพัฒนาระบบตรวจสอบควบคุมภายใน อปท. พบว่ามีความเสี่ยงที่ควรเป็นกังวลอย่างน้อย 3 ประการ (1) อปท. ส่วนใหญ่ขนาดการพัฒนาคลังตรวจสอบภายในให้มีศักยภาพที่เข้มแข็ง ในกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง มี อปท. ที่มีหน่วยตรวจสอบภายในและมีบุคลากรปฏิบัติงานจำนวนเพียง 40 แห่งเท่านั้น (ร้อยละ 36.4) และแต่ละแห่งที่มีบุคลากร ก็มีจำนวนน้อยมากจนไม่อาจสร้างหลักประกันได้ว่าจะสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ราว 1 - 5 คน) (ดูข้อมูลจากตารางที่ 6-12 ด้านล่าง)

ตารางที่ 6-12 จำนวนอัตรากำลังในหน่วยตรวจสอบภายในของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	จำนวน อบท.	จำนวน อบท. ที่มี บุคลากรใน หน่วย ตรวจสอบ	ร้อยละของ อบท. ที่มี บุคลากร ในหน่วย ตรวจสอบ	สัดส่วนบุคลากรที่มี เฉลี่ยจำนวนคนต่อ อบท.**			สัดส่วนบุคลากร รวมของ อบท. ต่อ พนักงานตรวจสอบ 1 คน **
				ข้าราชการ	พนักงาน จ้าง/ลูกจ้าง	รวม	
อบจ.	12	11	91.7%	4.0	0.6	4.6	126.8
ทน.	4	4	100.0%	1.5	0.3	1.8	929.9
ทม.	9	5	55.6%	1.2		1.2	401.8
ทต.	20	5	25.0%	1.0	0.4	1.4	70.9
อบต.	65	15	23.1%	1.1	0.1	1.2	65.3
รวม	110	40	36.4%	-	-	-	-

หมายเหตุ ** คำนวณเฉพาะ อบท. ที่มีบุคลากรปฏิบัติงานในหน่วยตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้แล้ว มีโอกาสที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวนหนึ่งจะนิยมการก่อหนี้ระยะยาว และมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อหนี้เกินตัวจนอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการเงินการคลังและการให้บริการสาธารณะในระยะยาว ดังข้อมูลตารางที่ 6-13 ด้านล่างที่สะท้อนว่า อบจ. แทบทุกแห่งในกลุ่มตัวอย่างมีการก่อหนี้ระยะยาว (ร้อยละ 91.7) และมีภาระหนี้คงค้างราว 125.04 ล้านบาทในวันสิ้นปีงบประมาณ 2555 ในทางกลับกัน เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล แม้จะมีจำนวนท้องถิ่นก่อหนี้ไม่มากนัก แต่ภาระหนี้คงค้างค่อนข้างสูงกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ โดยเฉลี่ย

ตารางที่ 6-13 ภาระหนี้ระยะยาวของ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 แห่ง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555

ดัชนีชี้วัด	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)
จำนวน อบท. ที่มีการก่อหนี้ระยะยาว (ร้อยละของ อบท. แต่ละประเภท)	11 แห่ง (91.7%)	2 แห่ง (50.0%)	6 แห่ง (66.7%)	8 แห่ง (40.0%)
1. ภาระหนี้ระยะยาว ณ วันสิ้น ปีงบประมาณ 2555 (เฉลี่ยบาท/อบท.)	125,040,840.20	16,134,544.14	43,560,275.34	12,560,130.00
2. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม อบท. (Long-Term Debt Ratio) (%)	14.57	7.42	26.36	23.55
3. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt/Capita) (บาท)	171.06	230.36	2,515.65	1,877.77
4. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (%)	3.48	0.68	4.98	5.53

หมายเหตุ ภาระหนี้ระยะยาวในวันสิ้นปีงบประมาณ 2555 จำนวนข้อมูลจากงบแสดงฐานะทางการเงินในวันสิ้นปีงบประมาณ 2555 และรวมรายการเงินกู้ระยะยาวของ อปท. จากทุกแหล่ง อาทิ เงินกู้จาก ก.ส.ท./กสอ. เงินกู้จากธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ฯลฯ

จากข้อเท็จจริงที่รวบรวมขึ้นจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ดังกล่าว จึงทำให้กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของ อปท. ในบริบทของการกระจายอำนาจนั้น ยังไม่ก้าวหน้ามากเท่าที่ควรเช่นกัน และมีบางเรื่องบางประเด็นที่อาจก่อให้เกิดความกังวลว่า อปท. จะสามารถใช้ทรัพยากรทางการเงินการคลังที่มีอยู่อย่างจำกัดในการสร้างสรรค์ประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือการดูแลคุณภาพชีวิตประชาชนได้อย่างไร จะมีความเสี่ยงในการใช้ทรัพยากรอย่างสุรุ่ยสุร่ายหรือไม่ หรือมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ในด้านการเงินการคลังเพียงใด ประเด็นเหล่านี้ยังไม่หายไปจากสังคมไทย อย่างน้อยๆ ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้ก็สะท้อนถึงข้อจำกัดในเชิงการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่เกิดขึ้นดังกล่าว

- นอกจากนี้ การปรับตัวของ อปท. ทางด้านบุคลากรและการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มีทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดในแง่มุมต่างๆ แตกต่างกันไป จุดแข็งที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นคือพบว่ากลุ่มตัวอย่าง อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินการตามระบบคุณธรรม (merit systems) ในการบริหารงานบุคคล อาทิ มีการวางแผนกรอบอัตรากำลัง วิเคราะห์งาน ทำแผนพัฒนาบุคลากร เรียกบรรจุคนตามลำดับในบัญชีผู้ที่สอบแข่งขันได้ มีการมอบหมายบุคลากรให้ทำงานตรงตามความรู้ความสามารถ และจัดให้มีระบบประเมินผลที่เป็นธรรมและโปร่งใส แม้ว่าอาจจะมีข้อจำกัดในการจัดทำระบบเส้นทางอาชีพ (career path) ให้แก่พนักงานท้องถิ่นบ้างก็ตาม ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 6-14

ตารางที่ 6-14 แสดงระบบงานบริหารงานบุคคลที่ อปท. ดำเนินการ

ประเภท อปท.	ระบบงานบริหารงานบุคคลที่ อปท. ดำเนินการ (ร้อยละของ อปท. ที่ทำ/ไม่ทำ)													
	ทำแผนโครงสร้างและอัตรากำลังทุก 3 ปี/4 ปี		ทำกรอบอัตรากำลังตรงความต้องการหน่วยงาน		ทำเส้นทางอาชีพ (Career Path)		ทำแผนพัฒนาบุคลากร		เรียกบรรจุตามบัญชี		ปฏิบัติงานตรงสายงาน		ประเมินผลเป็นธรรม	
	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ
อบจ. (12 แห่ง)	100		100		75	25	100		91.7	8.3	100		100	
ทน. (4 แห่ง)	100		100		50	50	100		100		100		100	
ทม. (9 แห่ง)	100		100		33.3	66.7	100		100		100		100	
ทต. (20 แห่ง)	100		95.0	5.0	55	45	100		85	15	95	5	100	
อบต. (65 แห่ง)	100		100		52.3	47.7	98.5	1.5	90.8	9.2	98.5	1.5	100	

นอกจากนี้ อบท. ส่วนใหญ่ยังได้สร้างระบบแรงจูงใจให้แก่พนักงานโดยการจัดสวัสดิการต่างๆ ที่จำเป็นในระดับที่ค่อนข้างดี เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการทั่วไป อาทิ การจัดสวัสดิการค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร โดยจะพบว่า อบท. มากกว่าร้อยละ 90 ให้สวัสดิการค่าเช่าบ้าน และค่ารักษาพยาบาลแก่บุคลากร อบท. เป็นต้น

ทำนองเดียวกัน ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. พบว่าผู้บริหารของ อบท.ส่วนใหญ่ทั้งฝ่ายการเมือง (นายก อบท.) และฝ่ายประจำ (ปลัด อบท.) มีการศึกษาสูงและมีทักษะความรู้ความสามารถค่อนข้างดี มีการพัฒนาปรับปรุงความรู้ความสามารถตลอดเวลา อาทิ

- นายก อบท. มีการศึกษาระดับสูงกว่าระดับปริญญาตรีร้อยละ 40.91 และระดับปริญญาตรีร้อยละ 37.27 โดยส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจ
- ปลัด อบท. ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 82.72 ระดับปริญญาตรี ร้อยละ 14.55 และระดับปริญญาเอก ร้อยละ 2.73 โดยจบการศึกษาในสาขารัฐศาสตร์สูงที่สุด และมีประสบการณ์ในการรับราชการกว่าสิบปี
- นอกจากนี้ นายก อบท. รวร้อยละ 19.09 มีการศึกษาในระดับสูงขึ้นไประหว่างการดำรงตำแหน่ง และปลัด อบท. มีคุณวุฒิการศึกษาสูงขึ้นในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง ร้อยละ 51.82 แสดงให้เห็นว่าผู้บริหาร อบท. ต่างให้ความสนใจในการพัฒนาความรู้ของตนเอง เพื่อนำมาพัฒนาการทำงานของ อบท.ให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ดี การศึกษาครั้งนี้พบกับข้อเท็จจริงที่น่าพิศมัยนักเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งมีอย่างน้อย 3 ประการคือ

(1) อบท. มักประสบปัญหาในการวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังให้เหมาะสม และดำเนินการบรรจุสรรหาแต่งตั้งบุคลากรตามกรอบอัตรากำลัง ทั้งนี้ อบท. ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะกำหนดกรอบอัตรากำลังที่สูงเกินจริงเพื่อหลีกเลี่ยงเกี่ยวกับข้อกำหนดของกฎหมายบุคคลท้องถิ่นในด้านกรอบรายจ่ายบุคลากร อาทิ อบจ. มีกรอบอัตรากำลังโดยรวม 547 อัตราโดยเฉลี่ยในปี 2556 แต่มีบุคลากรบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งต่างๆ เพียง 533 คนเท่านั้น หรือเทศบาลนครมีกรอบอัตรากำลัง 1,759 อัตราโดยเฉลี่ยต่อแห่ง แต่มีบุคลากรจริงราว 1,400 คนโดยเฉลี่ยต่อเทศบาลนครเท่านั้น

ตารางที่ 6-15 แสดงกรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังของ อบท. ปี 2556

ประเภท อบท.	กรอบ อัตรากำลัง (FTE)	อัตรากำลังที่มี (เฉลี่ยอัตราต่อ อบท.)							จำนวน ประชากร ต่อ
		ข้าราชการ/	บุคลากร	ลูกจ้าง	ลูกจ้าง	พนักงาน	พนักงาน	พนักงาน	
								รวม	

		พนักงาน ท้องถิ่น	ทางการ ศึกษา	ประจำ	ชั่วคราว	จ้างตาม ภารกิจ	จ้าง ทั่วไป	จ้างเหมา บริการ	(FTE)	พนักงาน อปท. 1 คน
อบจ.	547	155	86	30	1	125	62	74	533	1,893
ทน.	1,759	323	239	77	-	271	490	-	1,400	124
ทม.	440	83	85	28	-	63	118	54	431	60
ทต.	88	21	7	6	8	22	21	17	102	64
อบต.	57	17	4	2	4	14	11	9	61	146

นอกจากนี้ อปท. มักมีปัญหาข้อจำกัดในการบรรจุบุคลากรในตำแหน่งงานที่มีความขาดแคลน อาทิ นิติกร วิศวกร นายช่าง พยาบาลวิชาชีพ ฯลฯ เป็นต้น และย่อมส่งผลโดยตรงต่อการให้บริการสาธารณะของ อปท. (จะกล่าวไว้ในลำดับต่อไป)

(2) สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรต่อรายจ่ายรวมของ อปท. ส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 40 ของรายจ่ายรวมของ อปท. (ข้อมูลตารางที่ 6-16) ซึ่งเมื่อคณะที่ปรึกษาได้นำมารายจ่ายด้านบุคลากรทุกประเภทรวมกันจาก อปท. กลุ่มตัวอย่างแล้วนั้นพบว่ากลุ่มเทศบาลมีแนวโน้มว่าจะมีปัญหารายจ่ายด้านบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 40 เป็นอย่างมาก

ตารางที่ 6-16 แสดงสัดส่วนของรายจ่ายบุคคลแต่ละประเภทในภาพรวม (ข้อมูลปีงบประมาณ 2555)

ประเภท อปท.	รายจ่ายรวมด้านบุคลากร (เฉลี่ยบาท/อปท.)	รายจ่ายรวม อปท. (เฉลี่ยบาท/อปท.)	สัดส่วนรายจ่ายบุคคล ต่อรายจ่ายรวม อปท. (%)
อบจ. (12 แห่ง)	179,310,149.42	699,439,021.90	25.64 %
ทน. (4 แห่ง)	509,766,926.03	791,755,222.41	64.38 %
ทม. (9 แห่ง)	84,367,818.02	182,022,498.83	46.35 %
ทต. (20 แห่ง)	17,071,571.35	40,662,765.58	41.98 %
อบต. (65 แห่ง)	11,477,693.32	32,154,311.25	35.70 %

อย่างไรก็ดี กฎหมายการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นกลับเปิดให้มีช่องในการบริหารงานบุคคลโดยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร (โดยความเห็นชอบจากส่วนราชการที่กำกับดูแลอปท.) ด้วยวิธีการกำหนดค่านิยามเกี่ยวกับรายจ่ายบุคคลอย่างแคบ (และกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นจำนวนมาก) เพื่อเป็นการเลี่ยงกติกากฎการควบคุมของกฎหมายการบริหารงานบุคคลดังกล่าว อาทิ กำหนดให้ อปท. หันไปใช้การ “จ้างเหมาบริการ” (โดยเฉพาะเทศบาลตำบลและ อบต. --ดูตารางที่ 6-15 ข้างต้น) แทนการจ้างบุคลากรเป็นลูกจ้าง เพื่อเป็นการ “ซ่อน”

อัตราค่าจ้างและรายจ่ายด้านบุคคลให้แบ่งไปกับงานบริการที่ อบท. จัดซื้อ/จัดจ้างมา เป็นต้น และในที่สุดส่งผลทำให้การบริหารบุคคลในประเด็นดังกล่าวมีความซับซ้อนเกินความจำเป็น

(3) ข้อจำกัดประเด็นสุดท้ายคือ โครงสร้างรายจ่ายของการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ มีความแตกต่างกัน และบริการบางประเภทต้องใช้บุคลากรดำเนินการในสัดส่วนที่สูง ส่งผลทำให้รายจ่ายด้านบุคลากรเพื่อการจัดบริการสาธารณะบางประเภทมีสัดส่วนสูงถึงราวร้อยละ 85 ของรายจ่ายเพื่อการนั้นๆ ดังเช่นข้อมูลรายจ่ายด้านสาธารณสุขของ อบท. กลุ่มตัวอย่างต่อไปนี้ โดยพิจารณาเน้นไปที่กลุ่มตัวอย่าง อบจ. และเทศบาลนคร เป็นต้น

ตารางที่ 6-17 สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านสาธารณสุขของ อบท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน แห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านสาธารณสุข (บาท/ปี)				สัดส่วนงบบุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่ายบุคลากร	รวม	
อบจ.	12	1,265,475.09	3,010,163.89	24,691,104.00	28,966,742.98	85.2
ทน.	4	653,999.25	2,002,084.69	3,349,944.16	6,006,028.10	55.8
ทม.	9	517,959.77	1,248,746.90	1,282,559.87	3,049,266.54	42.1
ทต.	20	122,643.97	184,551.64	299,917.19	607,112.80	49.4
อบต.	65	58,430.05	67,988.15	113,352.60	239,770.80	47.3

บริการสาธารณะบางประเภทจะมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงขึ้นเมื่อขนาดของการจัดบริการสาธารณะเล็กลง ดังนั้น อบท. ขนาดเล็กๆ จะประสบปัญหาด้านรายจ่ายบุคลากรเพิ่มขึ้น บริการสาธารณะเหล่านี้ อาทิ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือการรักษาความปลอดภัยในชุมชน ดังข้อมูลต่อไปนี้

ตารางที่ 6-18 สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมของ อบท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน แห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (บาท/ปี)				สัดส่วนงบบุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่ายบุคลากร	รวม	
อบจ.	12	36,134,834.05	2,161,867.47	3,990,957.15	42,287,658.67	9.4
ทน.	4	43,213,692.27	34,187,555.80	18,413,140.82	95,814,388.89	19.2
ทม.	9	13,251,700.96	4,027,026.88	4,618,550.86	21,897,278.70	21.1
ทต.	20	936,303.33	836,598.17	2,028,644.72	3,801,546.22	53.4
อบต.	65	107,081.67	230,875.52	759,683.28	1,097,640.47	69.2

ตารางที่ 6-19 สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชน (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน แห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านการรักษาความปลอดภัย (บาท/ปี)				สัดส่วนงบ บุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่าย บุคลากร	รวม	
อบจ.	12	1,215,208.25	2,214,901.12	2,546,740.00	5,976,849.37	42.6
ทน.	4	14,722,786.47	2,522,380.29	7,677,593.30	24,922,760.06	30.8
ทม.	9	601,963.03	3,058,621.56	2,493,842.57	6,154,427.16	40.5
ทต.	20	626,401.21	382,428.62	827,904.75	1,836,734.58	45.1
อบต.	65	156,274.41	259,983.00	394,905.36	811,162.77	48.7

ประเด็นที่สำคัญคือบริการสาธารณะบางประเภทที่เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. แล้ว ได้ส่งผลให้โครงสร้างรายจ่ายด้านบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะภารกิจด้านการศึกษา ที่พบว่ามีการถ่ายโอนโรงเรียนและบุคลากรครูให้แก่ อบท. ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคคลในการจัดบริการแผนงานด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ดังข้อมูลในตาราง 6-20 โดยที่ อบท. ที่จัดการศึกษาของตนเอง และไม่มีการรับถ่ายโอนสถานศึกษานั้น สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคคลในการจัดการศึกษาไม่เกินร้อยละ 40 โดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ตารางที่ 6-20 วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านการศึกษาของ อบท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

จำแนกประเภท		จำนวน แห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านการศึกษา (บาท/ปี)				สัดส่วนงบ บุคลากร (%)
ลักษณะการศึกษาที่ ดำเนินการโดย อบท.	ประเภท อบท.		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่าย บุคลากร	รวม	
อบท. ที่จัดการศึกษาของตนเอง	อบจ.	2	73,710,000.00	17,504,180.01	42,109,862.53	133,324,042.53	31.6
	เทศบาล	24	349,933.60	11,457,712.59	3,235,123.00	15,042,769.19	21.5
	อบต.	28	413,597.84	2,130,940.20	1,048,215.55	3,592,753.59	29.2
อบท. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา	อบจ.	6	52,072,573.35	47,175,616.76	21,543,436.65	120,791,626.76	17.8
	เทศบาล	3	147,000.00	817,724.00	1,630,452.99	2,595,176.99	62.8
	อบต.	21	172,633.33	1,458,422.73	794,547.45	2,425,603.51	32.8
อบท. ที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา	อบจ.	2	142,241,958.00	13,400,393.42	8,129,400.00	163,771,751.42	5.0
	เทศบาล	4	12,705,030.19	33,200,464.37	33,200,464.37	79,105,958.93	42.0
	อบต.	13	2,069,810.66	1,673,624.39	2,238,230.79	5,981,665.84	37.4

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการถ่ายโอนสถานศึกษามาให้ อบท. แล้วนั้น พบว่าสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรเพิ่มขึ้นพอสมควร ดังเช่นกรณีของเทศบาลที่มีเฉพาะสถานศึกษาถ่ายโอนนั้น มีสัดส่วน

รายจ่ายบุคคลเพื่อการนี้ราวร้อยละ 63 หรือเทศบาลที่มีทั้งโรงเรียนของตนเองแต่เดิมและรับถ่ายโอนสถานศึกษามีสัดส่วนรายจ่ายบุคคลเพื่อแผนงานนี้ราวร้อยละ 42 ดังนี้ เป็นต้น

ข้อมูลและบทวิเคราะห์ที่นำเสนอทั้งหมดนี้เพื่อที่จะบอกนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ส่วนหนึ่งอาจมีความเป็นไปได้ที่บุคลากรท้องถิ่นมีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น จึงส่งผลทำให้รายจ่ายด้านบุคลากรที่สูงแต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากกรอบอัตรากำลังและลักษณะงานให้บริการของ อบท. แต่ละด้านแล้วนั้น คณะที่ปรึกษามองว่าประเด็นการตีความเช่นนี้ขาดหลักฐานสนับสนุนที่มีน้ำหนักเพียงพอ

ในอีกประการหนึ่งที่มีความเป็นไปได้สูงคือ คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่าลักษณะธรรมชาติของงานท้องถิ่นที่เป็นการบริการสาธารณะหลายประเภทจะต้องมีบุคลากรดำเนินการ (labor intensive) ไม่สามารถใช้เครื่องจักรทดแทนได้ อีกทั้งสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรอาจผันแปรไปหลากหลายตามแต่ประเภทของการให้บริการได้ ด้วยเหตุนี้ **การกำหนดกรอบวงเงินรายจ่ายบุคคลที่ไม่เกินร้อยละ 40 ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลอาจอยู่บนฐานคิดที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับลักษณะงานของท้องถิ่น** และท้ายที่สุดแล้วกรอบควบคุมดังกล่าวอาจไม่มีความจำเป็น ถ้าหากสามารถทำให้ อบท. กำหนดกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมได้ตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการบริหารงานบุคคล ดังนี้ กติกาในประเด็นดังกล่าวอาจต้องมีการทบทวนใหม่ให้เกิดความยืดหยุ่นต่อไป ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะอภิปรายผลและข้อเสนอแนะในประเด็นนี้ไว้ในลำดับต่อไป

กล่าวโดยสรุป การประเมินด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีทั้งส่วนที่ประสบความสำเร็จหรือสะท้อนถึงความก้าวหน้าทางบวกในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น แต่อีกหลายส่วนก็สะท้อนถึงข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นด้วยเช่นกัน สาเหตุของข้อจำกัดเหล่านี้อาจเกิดขึ้นจากตัว อบท. เองที่ไม่สามารถปรับตัวหรือพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานบุคคลให้เพิ่มสูงขึ้นได้ทันเหตุการณ์ ในอีกด้านหนึ่งอาจเป็นเพราะกฎหมาย ระเบียบ หรือกติกาที่กำหนดโดย “ผู้กำกับดูแล” ก็ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดและความยุ่งยากซับซ้อนในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และอาจไม่มีความจำเป็นนักในการควบคุมที่เข้มงวดดังกล่าว เพราะแทนที่จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของ อบท. ลงได้นั้น เราอาจต้องแลกด้วยบริการสาธารณะของ อบท. ที่หดหายไป เพราะ อบท. ไม่มีแรงจูงใจที่จะดำเนินการด้วยเหตุที่ว่ามิชอบติดขัดเรื่องด้านรายจ่ายบุคลากรนั่นเอง

- การประเมินผลด้านการบริหารจัดการของ อบท. ในประเด็นที่ 4 คือการพิจารณาว่า อบท. สามารถปฏิบัติงานตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ หรือการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนเองมากน้อยเพียงใด ผลการวิเคราะห์แบ่งเป็น 2 ส่วนดังต่อไปนี้

- ในด้านการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ พบว่าการดำเนินการของ อบท. ในด้านนี้เกิดขึ้นอย่างจำกัด และ อบท. ส่วนน้อยเท่านั้นที่มีการปรับตัวในด้านกฎหมายดังกล่าว โดยส่วนใหญ่ อบท. แทบจะไม่มีการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อใช้เป็นแนวทางบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่แต่อย่างใดตลอด 16 ปีที่ผ่านมา ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่มีการตราขึ้น (ไม่นับรวมข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี) โดยเฉลี่ยมีจำนวน 2.16 เรื่องต่อ อบท. เท่านั้น อีกทั้ง อบท. ส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากเท่าที่ควร

ตารางที่ 6-21 จำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่มีการตราขึ้นโดยสภาท้องถิ่น ระหว่าง ปี พ.ศ. 2540 – 2556

ประเภท อบท.	จำนวน อบท.	อบท. ที่มีการตรา กฎหมายท้องถิ่น		ข้อบัญญัติที่ตราขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2540-2556		ข้อบัญญัติที่ตราขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2550-2556	
		จำนวน แห่ง	ร้อยละของ อบท.	รวมจำนวน	เฉลี่ยต่อ อบท.	รวมจำนวน	เฉลี่ยต่อ อบท.
อบจ.	12	12	100.00	29	2.42	24	2.00
เทศบาลนคร	4	4	100.00	8	2.00	6	1.50
เทศบาลเมือง	9	9	100.00	16	1.78	13	1.44
เทศบาลตำบล	20	17	85.00	54	2.70	48	2.40
อบต.	65	56	86.15	131	2.02	115	1.77
รวม	110	98	89.09	238	2.16	206	1.87

หมายเหตุ ข้อมูลในตารางไม่นับรวมข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท.

- ในประเด็นต่อมา เป็นการประเมินถึงความเข้มข้นในบังคับใช้กฎหมายหลัก 6 ฉบับที่ได้ให้อำนาจแก่ อบท. ดำเนินการ อาทิ (1) กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร (2) กฎหมายการสาธารณสุข (3) กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (4) กฎหมายโรงงาน และ (5) กฎหมายรักษาความสะอาด

ผลการวิเคราะห์พบว่าส่วนใหญ่ อบท. มิได้ดำเนินการเข้มข้นนัก และมีลักษณะเชิงตั้งรับ (passive) กล่าวคือ (1) เมื่อเกิดข้อพิพาทหรือปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อบท. ไม่ประสงค์จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเอง แต่ต้องการให้ส่วนราชการผู้ถือกฎหมายมาเป็นคนเข้าแก้ไขหรือไกล่เกลี่ยปัญหา (2) เจ้าหน้าที่ อบท. ส่วนใหญ่ไม่มั่นใจว่าหน่วยงานของตนมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติหรืออำนาจในดำเนินการทางกฎหมายมากนักเพียงใด จึงทำให้เกิดความไม่แน่ใจที่จะตราหรือบังคับใช้ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น/เทศบัญญัติตามมา และ (3) เจ้าหน้าที่ อบท. จำนวนมากเห็นว่า ประชาชนหรือภาคเอกชนเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย แทนที่มองประชาชนเป็นแนวร่วม และสร้างภาคีความร่วมมือหรือเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง

- การประเมินประเด็นด้านการบริหารจัดการที่ 5 คือการสร้างความร่วมมือในการดำเนินการระหว่าง อบท. พบว่ามีข้อจำกัดพอสมควรเช่นกัน ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 6-22 กล่าวคือการร่วมมือระหว่าง อบท. ในพื้นที่จังหวัดเดียวกันหรือในพื้นที่ใกล้เคียงกันนั้นมักเกิดขึ้นในการจัดทำแผน/ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 55.5 ของกลุ่มตัวอย่างที่ได้ศึกษา อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่าง อบท. ด้วยกันในการจัดบริการสาธารณะหรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ยังไม่มากเท่าที่ควร (รายละเอียดเนื้อหาเสนอในบทที่ 14)

ตารางที่ 6-22 การสร้างความร่วมมือในการทำงานระหว่าง อบท.

ประเภท อบท.	จำนวน	ประเภทความร่วมมือระหว่าง อบท.									
		การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	การจัดบริการสาธารณะ	แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ประชากร	แก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ร่วมลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร่วมลงทุนในกิจการเชิงพาณิชย์	ร่วมกันวางแผน-บริหารจัดการเก็บ ภาษี-พัฒนารายได้	กำหนดมาตรฐานบริการ สาธารณะ	ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์/ ระเบียบ/กฎกติกา	อื่นๆ เช่น กิจกรรมตามประเพณี งานสำคัญทางศาสนา รัฐพิธี
อบจ.	12 (100.0%)	10 (83.3%)	5 (41.7%)	8 (66.7%)	8 (66.7%)	7 (58.3%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)	-	3 (25.0%)	1 (8.3%)
เทศบาล	33 (100.0%)	17 (51.5%)	13 (39.4%)	6 (18.2%)	14 (42.4%)	6 (18.2%)	-	3 (9.1%)	1 (3.0%)	-	6 (18.2%)
อบต.	65 (100.0%)	34 (52.3%)	20 (30.8%)	17 (26.2%)	19 (29.2%)	18 (27.7%)	1 (1.5%)	3 (4.6%)	3 (4.6%)	2 (3.1%)	17 (26.2%)
รวม	110 (100.0%)	61 (55.5%)	38 (34.5%)	31 (28.2%)	41 (37.3%)	31 (28.2%)	2 (1.8%)	10 (9.1%)	4 (3.6%)	5 (4.5%)	23 (20.9%)

หมายเหตุ ประเมินจากโครงการหรือกิจกรรมที่ อบท. จัดทำขึ้นในลักษณะความร่วมมือระหว่าง อบท. ด้วยกัน

เหตุผลสำคัญที่ไม่เกื้อหนุนหรือส่งเสริมให้ อบท. ทำงานสร้างความร่วมมือกันมีหลายประการ อาทิ (1) เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจนหรือยืดหยุ่นมากเพียงพอที่จะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันระหว่าง อบท. ประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกัน (2) เป็นเพราะเหตุผลทางการเมืองที่คณะผู้บริหาร อบท. แต่ละแห่งมาจากกลุ่มการเมืองที่แตกต่างกัน จึงไม่เอื้อให้เกิดบรรยากาศการทำงานร่วมกัน และ (3) ปัญหาเชิงทัศนคติทางลบที่มีต่อกัน โดยเฉพาะระหว่าง อบจ. และ อบท. ระดับล่างดังเช่นเทศบาลที่มีมุมมองว่าการจัดสรรภาษีและการกีดกันความรับผิดชอบไม่มีความเป็นธรรมระหว่าง อบท. ระดับบนและ อบท. ระดับล่าง จึงไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะร่วมมือกันมากนัก

ไม่ว่าสาเหตุของความไม่ร่วมมือระหว่าง อบท. จะเป็นด้วยเหตุใดก็ตาม การส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือระหว่าง อบท. อย่างเข้มข้นและมีความหลากหลายรูปแบบตามแต่สภาพปัญหาและความจำเป็นของพื้นที่ต่อไปในอนาคตเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่ง เพื่อลดข้อจำกัดในการดำเนินการและ/หรือเพิ่มขีดความสามารถในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างดีมากยิ่งขึ้นต่อไป

- การประเมินผลทางการบริหารจัดการของ อบท. ในสองประเด็นสุดท้ายคือเรื่องการส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชน และความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อบท. ด้านแรกเกี่ยวกับส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ อบท. ได้ดำเนินการนั้น พบกับระดับ

ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อบท. แต่ละประเภทมากน้อยต่างกันไป ซึ่งหากให้ลำดับคะแนนความเข้มข้นบ่อยครั้งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านช่องทางต่างๆ ตั้งแต่ 1 (อบท. ไม่เคยดำเนินการ) ถึงระดับ 4 คะแนน (อบท. ดำเนินการเป็นประจำ) ผลการประเมินแสดงดังตารางที่ 6-23 ต่อไปนี้ (สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ปรากฏในเนื้อหาบทที่ 15 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้)

ตารางที่ 6-23 ระดับความเข้มข้นในการดำเนินการของ อบท. เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน	คะแนนเฉลี่ยความเข้มข้น				
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร					
(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้าสำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด	3.83	3.75	3.67	3.95	3.91
(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอกระจายข่าว/วิทยุชุมชน	3.25	4.00	3.67	3.95	3.65
(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างของ อบท. ผ่านเว็บไซต์	3.83	3.25	3.78	3.75	3.86
(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/จุลสารส่งให้ครัวเรือน-ประชาชน	3.67	3.00	3.22	3.25	3.14
(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่	3.25	2.50	3.00	2.70	2.25
ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อบท.					
(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ	3.67	3.00	3.89	3.90	3.83
(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการจัดบริการของ อบท. หรือการสำรวจความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน	3.50	2.75	2.67	3.45	3.51
(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ	3.58	3.75	3.56	3.80	3.80
(9) ประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ	3.42	3.25	3.33	3.50	3.20
ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน					
(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจร่วมประชุมกับผู้บริหาร อบท. หรือประชุมกลุ่มย่อย เพื่อพิจารณาทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น-เรื่องต่างๆ ที่สำคัญ	3.45	3.50	3.11	3.55	3.15
(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา อบท./คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	3.58	3.25	3.67	3.90	3.78
(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงานร่วมกับ อบท. ในการดำเนินโครงการ-การให้บริการสาธารณะ	3.17	2.75	3.22	3.65	3.29
(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง-คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกับ อบท.	3.08	2.75	3.11	3.70	3.65
(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผล การดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น	3.42	3.00	3.67	3.85	3.75
ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ					

ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน	คะแนนเฉลี่ยความเข้มข้น				
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน	2.17	2.75	2.22	3.50	2.57
(16) มีการจัดทำประชาคมติเพื่อกำหนดทิศทาง-นโยบายการพัฒนา หรือ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/การจัดสรรงบประมาณ อบท.	2.92	3.00	3.44	3.80	3.46
(17) มีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น	1.00	1.00	1.00	1.30	1.03
(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการของ อบท. และนำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการให้บริการ/การทำงาน	3.58	3.25	3.33	3.40	3.52
(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัลการปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)	3.17	2.50	2.11	3.25	2.83

หมายเหตุ ค่าตัวเลขในตารางมาจากค่าเฉลี่ยของระดับความเข้มข้นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดย อบจ. กลุ่มตัวอย่างที่มีค่าระหว่าง 1 ถึง 4

การประเมินผลครั้งนี้พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมักเกิดขึ้นในระดับต้นของกระบวนการตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ เช่น การชี้แจง ประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลแก่ประชาชน ฯลฯ หรือเกิดขึ้นในระดับการปรึกษาหารือหรือมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่าง อบท. กับภาคประชาชน/ภาคธุรกิจ เช่น การประชุมประชาคม การเข้าประชุมสภาท้องถิ่น ฯลฯ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มข้นขึ้นโดยการทำงานร่วมกับ อบท. หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับ อบท. ในประเด็นของส่วนร่วนนั้นยังมิได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งนั้น

นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่าประชาชนมักเข้าถึงและมีส่วนร่วมกับ อบท. ขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบลหรือ อบต. ได้บ่อยครั้งหรือเข้มข้นสูงกว่า อบท. ขนาดใหญ่ในทุกช่องทางของการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงระยะห่างระหว่าง อบท. ขนาดใหญ่กับภาคประชาชนที่มีอยู่พอสมควรและจำเป็นต้องสร้างแรงกระตุ้นเพื่อให้เกิดการสื่อสารและการมีส่วนร่วมกับประชาชนอย่างเข้มข้นต่อไปสำหรับ อบท. ขนาดใหญ่

- การประเมินในด้านที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความโปร่งใสในการทำงานของ อบท. ข้อมูลจากหลายแหล่ง (triangulation) สะท้อนถึงประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องดังกล่าวต่อไปนี้

ในด้านแรกเป็นการพิจารณาข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่ง พบว่า ประชาชนส่วนใหญมีความไว้วางใจ (Trust) ต่อ อบท. และคณะผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดี (รวบร้อยละ 61.8 ถึง 74.8 ของกลุ่มตัวอย่าง) ส่วนในด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability) ของ อบท. กลุ่ม

ตัวอย่างในครั้งนี้นี้พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มองว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 55.7 ของกลุ่มตัวอย่างไม่มั่นใจว่า อบท. ของพวกเขาจะมีความโปร่งใส สุจริต) และประเด็นสุดท้าย ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 61.6) มองว่าการมี อบท. ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาพอสมควร

นอกจากนี้ เมื่อขณะที่ปรึกษาจำแนกการวิเคราะห์ในเชิงลึกกว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีผลงานโดดเด่นจำนวน 33 แห่ง (outstanding case) มีผลการสำรวจความคิดเห็นจากภาคประชาชนที่แตกต่างไปจาก อบท. ทั่วไปหรือไม่ ผลการวิเคราะห์พบว่า อบท. ที่ได้รับรางวัลเหล่านี้มีคุณภาพควรค่าแก่การยกย่อง กล่าวคือ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นสามารถสร้างความไว้วางใจ ความโปร่งใส และมีความคุ้มค่าได้มากขึ้นโดยเฉลี่ยในสายตาของประชาชนที่ได้สำรวจครั้งนี้

ทั้งนี้ ข้อมูลการสำรวจจากภาคครัวเรือนดังกล่าวได้รับการยืนยันที่สอดคล้องกันจากข่าวหน้าหนังสือพิมพ์ที่มักมีประเด็นหรือกระแสข่าวในทางลบค่อนข้างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจ และตลอด 16 ปีที่ผ่านมาพบว่าข่าวสารในทางลบที่มีต่อ อบท. มิได้มีจำนวนลดน้อยลงแต่ประการใด ในขณะที่ข่าวสารดีๆ หรือข้อมูลทางบวกกับ อบท. กลับมิได้เกิดขึ้นมากนัก ดังพิจารณาได้จากข้อมูลจำนวนประเด็นข่าวและเนื้อหาของข่าวที่คณะที่ปรึกษาได้วิเคราะห์ไว้ดังตารางที่ 6-24 ด้านล่าง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ตารางส่วนบนคือจำนวนข่าวที่มีเนื้อหาทางบวกเกี่ยวกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจหรือการดำเนินงานของ อบท. จำแนกการเกิดขึ้นของข่าวตามปี พ.ศ. สำหรับตารางส่วนล่างคือจำนวนข่าวที่มีเนื้อหาในแง่ลบต่อการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่น จำแนกตามปี พ.ศ. ที่มีข่าวนั้นๆ เกิดขึ้นในกระแสสังคม ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระแสข่าวด้านลบต่อความโปร่งใสสุจริตของ อบท. และในการบริหารจัดการต่างๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี เมื่อดำเนินการตรวจสอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นความโปร่งใสของ อบท. โดยอาศัยข้อมูลการตรวจสอบจากทางราชการ (หน่วย สตง.) พบว่ากระแสข่าวหรือทัศนคติในทางลบที่มีต่อ อบท. เกี่ยวกับความไม่สุจริตหรือโปร่งใส นั้น อาจมิได้มีความรุนแรงมากดังเช่นที่เข้าใจหรือเชื่อถือกันมาแต่เดิม เพราะข้อมูลการตรวจสอบกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 110 แห่งระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2555 ชี้ว่าแม้ว่าจะมี อบท. ที่ได้รับเรื่องร้องเรียนให้ สตง. ดำเนินการตรวจสอบมากถึง 69 แห่ง แต่มี อบท. ที่มีกรณีร้องเรียนที่มีมูลสำหรับการสืบสวนต่อไปเพียง 8 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 7.3 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 6-25 ด้านล่าง หรืออ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเนื้อหาบทที่ 14 ต่อไป)

ด้วยเหตุนี้ เรื่องความโปร่งใสสุจริตของ อปท. ในการศึกษาครั้งนี้ อาจมิได้มี
ปัญหารุนแรงมากนักตามกระแสสังคมทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยการส่งเสริม
ธรรมาภิบาลและความโปร่งใสสุจริตของ อปท. ยังเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องส่งเสริมให้
เกิดขึ้นในวงกว้าง และในกรณีเช่นนี้จึงต้องมีการพัฒนากระบวนการตรวจสอบและ
สร้างความโปร่งใสให้แก่ อปท. มากขึ้นต่อไป

ตารางที่ 6-24 เปรียบเทียบจำนวนกระแสข่าวในด้านบวก (+) และทางด้านลบ (-) ที่มีต่อการกระจายอำนาจ/การปกครองท้องถิ่น จำแนกตามปี พ.ศ. ที่เป็นข่าว

ที่	ประเด็นข่าว	ประเด็นข่าวในด้านบวก (+) ต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จำแนกตามปี พ.ศ.																	
		2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	รวม
1	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	1		1	1		2			1				1					7
2	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ									1	1							1	3
3	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	1							1			1	1	1	1				6
4	การเมืองท้องถิ่น								1									1	2
5	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	1					2		2		1		2					1	9
6	การทำภารกิจของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ						1		1	1	1		2	2	2			3	13
7	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น									1				1			1		3
8	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น									1				1			1		3
9	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	1							1			1							3
	รวม	4		1	1		5		6	5	3	2	5	6	3		2	6	49

ที่	ประเด็นข่าว	ประเด็นข่าวในด้านลบ (-) ต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จำแนกตามปี พ.ศ.																	
		2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	รวม
1	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	2	2			1	2	2	3	1			2						15
2	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ								1		1			1			2		5
3	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	2					1	2					1	1					7
4	การเมืองท้องถิ่น	1					1	1	5				2				1	2	13
5	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	2						1	2				2						7
6	การทำภารกิจของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ								1								1		2
7	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น	2							1	2						2			7

8	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	1					1	1	4	3			4	2		1	1	2	20
9	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	2							2	1			6		1	2		1	15
	รวม	12	2			1	5	7	19	7	1		17	4	1	5	5	5	91

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ 6-25 ข้อมูลจำนวน อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีข้อร้องเรียนและจำนวนเรื่องที่มีการสืบสวนโดย สตง.

ประเภท	จำนวนแห่ง	จำนวน อบท. ที่มีข้อร้องเรียน	จำนวนเรื่องและปี พ.ศ. ที่มีข้อร้องเรียนเกิดขึ้น				
			2551	2552	2553	2554	2555
อบจ.	12	11	40	32	8	23	18
เทศบาลนคร	4	4	12	9	2	5	2
เทศบาลเมือง	9	6	5	10	2	5	7
เทศบาลตำบล	20	15	11	6	3	5	4
อบต.	65	33	16	22	16	12	18
รวม	110	69	84	79	31	50	49

ประเภท	จำนวนแห่ง	จำนวน อบท. ที่ถูกสอบสวน	จำนวนเรื่องและปี พ.ศ. ที่มีการสืบสวน				
			2551	2552	2553	2554	2555
อบจ.	12	4	10	5	2	2	
เทศบาลนคร	4	2		1	1		
เทศบาลเมือง	9	2				2	
เทศบาลตำบล	20	-					
อบต.	65	-					
รวม	110	8	10	6	3	4	-

ที่มา: ประมวลจากข้อมูลของหน่วยตรวจสอบโดยคณะที่ปรึกษา (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในเนื้อหาบทที่ 14 ของรายงานการวิจัยนี้)

4.3 ผลผลิตของการกระจายอำนาจ (3) : อบท. กับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

ในแง่ของการดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะของ อบท. นั้น น่าจะกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หลากหลายภารกิจ ทั้งด้านการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการทางสังคมและสาธารณสุข การบริหารด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน อบท. ส่วนใหญ่มีการเตรียมการด้านบุคลากรและทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการภารกิจเหล่านี้

(1) ทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการกิจแต่ละด้านของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ทำให้พบว่า อบท. แต่ละประเภทจัดสรรทรัพยากรงบประมาณและบุคลากรมากน้อยแตกต่างกันในการดำเนินการกิจแต่ละประเภท ซึ่งแสดงได้ดังตารางที่ 6-26 ถึง 6-35 หน้าถัดไป ทั้งนี้คณะที่ปรึกษามีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า (inputs) ที่ใช้ในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทดังต่อไปนี้

- บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานใช้สัดส่วนงบประมาณสูงสุดในบรรดางบประมาณรายจ่ายรวมของ อบท. หรืออยู่ระหว่างร้อยละ 21 - 30 ของ อบท. กลุ่มตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ

2551 - 2555 ตามด้วยภารกิจด้านการศึกษาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในลำดับ
รองลงมา อย่างไรก็ตาม ภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชน และการป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัยได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่ต่ำกว่าด้านอื่นๆ ในช่วง
ปีงบประมาณเดียวกัน

ตารางที่ 6-26 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านการจัดการศึกษาของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

จำแนกประเภท		จำนวน (แห่ง)	งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านการศึกษา (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่อ งบประมาณ รายจ่ายรวมของ อปท. (%)
ลักษณะการศึกษาที่ ดำเนินการโดย อปท.	ประเภท อปท.		งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ ปี)	รวมรายจ่ายโดยเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อปท. ที่จัดการศึกษา ของตนเองเท่านั้น	อบจ.	2	73,710,000.00	17,504,180.01	42,109,862.53	133,324,042.53	20.23
	เทศบาล	24	349,933.60	11,457,712.59	3,235,123.00	15,042,769.19	17.99
	อบต.	28	413,597.84	2,130,940.20	1,048,215.55	3,592,753.59	19.93
	รวม	54	74,473,531.44	31,092,832.79	46,393,201.07	151,959,565.31	19.38
อปท. ที่รับถ่ายโอน สถานศึกษาเท่านั้น	อบจ.	6	52,072,573.35	47,175,616.76	21,543,436.65	120,791,626.76	11.34
	เทศบาล	3	147,000.00	817,724.00	1,630,452.99	2,595,176.99	11.71
	อบต.	21	172,633.33	1,458,422.73	794,547.45	2,425,603.51	18.18
	รวม	30	52,392,206.68	49,451,763.48	23,968,437.09	125,812,407.25	13.74
อปท. ที่จัดการศึกษา ของตนเองและรับ ถ่ายโอนสถานศึกษา	อบจ.	2	142,241,958.00	13,400,393.42	8,129,400.00	163,771,751.42	18.98
	เทศบาล	4	12,705,030.19	33,200,464.37	33,200,464.37	79,105,958.93	20.88
	อบต.	13	2,069,810.66	1,673,624.39	2,238,230.79	5,981,665.84	22.87
	รวม	19	157,016,798.85	48,274,482.18	43,568,095.15	248,859,376.19	20.91

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ 6-27 ปัจจัยนำเข้าสำหรับการบริหารจัดการโรงเรียนของ อปท.

ชั้นเรียน	จำนวนโรงเรียนในแต่ละอปท.					รวม จำนวน (แห่ง)	Input รวมทั้งหมด				Input เฉลี่ยต่อ 1 โรงเรียน			
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.		จำนวน ห้องเรียน รวม	เด็ก นักเรียน รวม	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา	บุคลากร สาย สนับสนุน	จำนวน ห้องเรียน เฉลี่ย	เด็ก นักเรียน เฉลี่ย	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษาเฉลี่ย	บุคลากร สาย สนับสนุน เฉลี่ย
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	1	27	12	18	88	146	297	8,750	503	83	2	60	3	1
อนุบาล	2	15	21	10	6	54	256	7,155	341	34	5	133	6	1
ประถมศึกษา	1	19	15	2	3	40	575	21,679	1,179	103	14	542	29	3
มัธยมศึกษาตอนต้น	4	17	9	1	1	32	520	15,608	1,009	359	16	488	32	11
มัธยมศึกษาตอนปลาย	3	8	1	-	-	12	106	3,211	194	28	9	268	16	2

ตารางที่ 6-28 ปัจจัยนำเข้าสำหรับการบริหารจัดการโรงเรียนถ่ายโอนสู่ อปท.

ชั้นเรียน	จำนวนโรงเรียนในแต่ละอปท.					รวม จำนวน (แห่ง)	Input รวมทั้งหมด				Input เฉลี่ยต่อ 1 โรงเรียน			
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.		จำนวน ห้องเรียน รวม	เด็ก นักเรียน รวม	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา	บุคลากร สาย สนับสนุน	จำนวน ห้องเรียน เฉลี่ย	เด็ก นักเรียน เฉลี่ย	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษาเฉลี่ย	บุคลากร สาย สนับสนุน เฉลี่ย
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	-	-	1	18	88	107	189	5,611	291	29	2	52	3	0.3
อนุบาล	4	1	-	10	6	21	42	1,574	49	7	2	75	2	0.3
ประถมศึกษา	6	-	-	2	3	11	117	2,051	104	11	11	186	9	1.0

มัธยมศึกษาตอนต้น	47	-	-	1	1	49	364	13,353	374	36	7	273	8	0.7
มัธยมศึกษาตอนปลาย	46	-	-	-	-	46	657	10,591	285	14	14	230	6	0.3

ตารางที่ 6-29 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ย:

หน้า 6-54

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)				งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)			สัดส่วนต่อ งบประมาณ รายจ่ายรวมของ อปท. (%)
		ระดับบริหาร	เจ้าหน้าที่/	ลูกจ้าง/พนักงาน จ้างเหมา	รวม	งบลงทุนใหม่เฉลี่ย (บาท/ปี)	งบซ่อมบำรุงเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดยเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	7	18	58	83	152,207,237.13	14,625,396.27	166,832,633.40	28.16
ทน.	4	7	37	180	224	211,372,081.20	12,925,060.07	224,297,141.27	30.72
ทม.	9	2	10	38	50	33,859,207.62	2,599,704.82	36,458,912.44	21.98
ทต.	20	2	4	8	14	6,822,137.05	445,784.52	7,267,921.57	21.84
อบต.	65	2	2	4	8	2,846,580.30	895,754.42	3,742,334.72	21.71

ตารางที่ 6-30 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านสังคมและสวัสดิการของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)			งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านสังคม (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่อ งบประมาณ รายจ่ายรวมของ อปท. (%)
		ระดับบริหาร	เจ้าหน้าที่/ลูกจ้าง/ พนักงานจ้างเหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดย เฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	4	6	11	1,481,481.59	2,423,453.26	-	3,904,934.86	3.30

ทน.	4	2	13	14	354,333.00	2,280,603.72	337,743.90	2,972,680.62	2.13
ทม.	9	2	14	17	311,200.30	626,162.50	308,665.23	1,246,028.02	3.76
ทต.	20	2	2	4	120,154.46	177,570.62	111,015.56	408,740.64	6.14
อบต.	65	2	2	4	110,637.01	191,230.70	110,715.83	412,583.54	11.97

ตารางที่ 6-31 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านสาธารณสุขของ อบท. กลุ่ม

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)			งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านสาธารณสุข (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่อ งบประมาณ
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่/ลูกจ้าง/ พนักงานจ้างเหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดย เฉลี่ย (บาท/ปี)	รายจ่ายรวม อบท. (%)
อบจ.	12	2	15	17	1,265,475.09	3,010,163.89	24,691,104.00	28,966,742.98	24.45
ทน.	4	4	109	113	653,999.25	2,002,084.69	3,349,944.16	6,006,028.10	4.30
ทม.	9	3	29	32	517,959.77	1,248,746.90	1,282,559.87	3,049,266.54	9.19
ทต.	20	2	5	7	122,643.97	184,551.64	299,917.19	607,112.80	9.12
อบต.	65	2	2	4	58,430.05	67,988.15	113,352.60	239,770.80	6.95

ตารางที่ 6-32 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)	งบรายจ่ายสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)	สัดส่วนต่อ งบประมาณ
--------	-----------------	-------------------------	---	------------------------

		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/ พนักงานจ้าง เหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดย เฉลี่ย (บาท/ปี)	รายจ่ายรวม อปท. (%)
อบจ.	12	2	4	3	8	13,501,947.58	9,781,525.29	6,597,695.62	29,881,168.49	4.86
ทน.	4	2	5	8	14	3,410,419.94	1,945,837.64	4,075,534.86	9,431,792.44	16.18
ทม.	9	2	2	4	8	464,135.02	1,335,810.07	1,052,541.58	2,852,486.67	2.95
ทต.	20	2	2	1	5	465,702.48	170,905.40	433,097.83	1,069,705.71	0.98
อบต.	65	1	1	1	4	1,021,031.25	194,132.19	537,651.41	1,752,814.85	2.72

ตารางที่ 6-33 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านการจัดสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)				งบรายจ่าย (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่องบประมาณ รายจ่ายรวมของ อปท. เฉลี่ย ปี 51-55
		ระดับ บริหาร	ระดับ เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/ พนักงานจ้าง เหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอย เฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดยเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	2	5	15	22	36,134,834.05	2,161,867.47	3,990,957.15	42,287,658.67	1.88
ทน.	4	6	17	77	100	43,213,692.27	34,187,555.80	18,413,140.82	95,814,388.89	12.93
ทม.	9	3	3	8	13	13,251,700.96	4,027,026.88	4,618,550.86	21,897,278.70	6.82
ทต.	20	2	2	10	13	936,303.33	836,598.17	2,028,644.72	3,801,546.22	6.57
อบต.	65	2	2	6	9	107,081.67	230,875.52	759,683.28	1,097,640.47	1.43

หน้า 6-56

ตารางที่ 6-34 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชนของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)				งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านการรักษาความปลอดภัย (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่องบประมาณ รายจ่ายรวมของ อปท. เฉลี่ย ปี 51-55
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/ พนักงานจ้าง เหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอย เฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดยเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	2	4	18	23	1,215,208.25	2,214,901.12	2,546,740.00	5,976,849.37	0.38
ทน.	4	1	11	34	46	14,722,786.47	2,522,380.29	7,677,593.30	24,922,760.06	3.36
ทม.	9	2	9	23	33	601,963.03	3,058,621.56	2,493,842.57	6,154,427.16	2.20
ทต.	20	4	5	7	15	626,401.21	382,428.62	827,904.75	1,836,734.58	3.46
อบต.	65	3	3	5	11	156,274.41	259,983.00	394,905.36	811,162.77	1.29

หมายเหตุ ตัวเลขเฉลี่ยของ อปท. แต่ละประเภทระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 (ตัวเลขรายจ่ายจริง)

ตารางที่ 6-35 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวน อาสาสมัคร อปพร. เฉลี่ย	งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				งบประมาณรายจ่าย รวมของ อปท. เฉลี่ย ปี 51-55
			งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดยเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	46	3,395,956.13	7,962,268.56	3,622,830.24	14,981,054.93	1.85
ทน.	4	1,513	3,356,362.38	4,944,955.44	6,566,443.66	14,867,761.48	2.58
ทม.	9	360	3,295,783.11	2,756,184.83	3,965,761.61	10,017,729.55	3.75

ทต.	20	81	132,451.71	404,762.80	1,106,373.34	1,643,587.85	2.97
อบต.	65	113	437,453.24	261,809.89	297,327.52	996,590.65	3.24

หมายเหตุ ตัวเลขเฉลี่ยของ อบท. แต่ละประเภพระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 (ตัวเลขรายจ่ายจริง)

- ในลำดับต่อมา ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านการสาธารณสุข (ไม่นับรวมครูและบุคลากรทางการศึกษา) มีบุคลากรท้องถิ่นปฏิบัติงานให้บริการสาธารณะทั้ง 2 ประเภท จำนวนสูงสุด อาทิ เทศบาลนครมีบุคลากรดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐานจำนวน 224 คนโดยเฉลี่ยต่อเทศบาลนคร (ดูตารางที่ 6-29) และมีบุคลากรดูแลด้านสาธารณสุขจำนวน 113 คนโดยเฉลี่ย เป็นต้น (ดูตารางที่ 6-31)
- ในด้านการศึกษา นั้น อปท. ส่วนใหญ่มีการดำเนินการจัดการเรียนการสอนประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภท (ดูข้อมูลในตารางที่ 6-27 และ 6-28) ในกลุ่มของ อปท. ที่จัดการศึกษาของตนเองนั้น มีจำนวน 284 โรงเรียน/สถานศึกษา มีนักเรียนรวม 56,403 คน (ข้อมูลปี 2556) แบ่งเป็น 1,754 ห้องเรียน มีครูและบุคลากรทางการศึกษารวม 3,226 คน และบุคลากรสายสนับสนุน 607 คน (ตารางที่ 6-27) ส่วนโรงเรียน/สถานศึกษาถ่ายโอนนั้น มีจำนวน 234 แห่ง มีครูและบุคลากรทางการศึกษารวม 1,103 แห่ง เด็กนักเรียน 33,108 คน แห่งออกเป็น 1,369 ห้องเรียน (ตารางที่ 6-28)
- ประเด็นต่อมา จะเห็นได้ว่าศักยภาพทางด้านงบประมาณของเทศบาลตำบลและ อบต. ซึ่งทั้งสองประเภทเป็น อปท. ขนาดเล็ก มีความแตกต่างกว่าเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และ อบจ. ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะหลายเท่าตัว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จำนวนเม็ดเงินงบประมาณที่ อปท.ขนาดเล็กทั้ง 2 ประเภทนี้สามารถจัดสรรให้เพื่อการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านการศึกษา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดสวัสดิการสังคม บริการด้านสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและส่งเสริมอาชีพ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การรักษาความปลอดภัยในชุมชน และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- นอกจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าศักยภาพในด้านบุคลากรของ อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. มีขีดจำกัดเช่นกัน ในภารกิจหลายประเภทนั้น อบต. และเทศบาลตำบลมีจำนวนบุคลากรที่รับผิดชอบหรือให้บริการจำกัดกว่าเป็นอย่างมาก อาทิ ในงานด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น อบต. มีบุคลากรดูแลด้านนี้โดยเฉลี่ย 8 คนต่อ อบต. (รวมระดับบริหาร เจ้าหน้าที่ และปฏิบัติการ) เทศบาลตำบลมีบุคลากรด้านโครงสร้างพื้นฐานรวม 14 คนโดยเฉลี่ย ในขณะที่เทศบาลเมืองมีบุคลากรด้านนี้จำนวน 50 คนโดยเฉลี่ย หรือเทศบาลนครมีบุคลากรในด้านนี้โดยเฉลี่ย 224 คน (ข้อมูลตารางที่ 6-29) หรือในงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เทศบาลมีบุคลากรด้านนี้เฉลี่ย 100 คน ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีบุคลากรด้านนี้ราว 13 คนโดยเฉลี่ย และ อบต. มีบุคลากรด้านนี้ราว 9 คนโดยเฉลี่ย (ดูตารางที่ 6-33) ดังนี้ เป็นต้น

ข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวสะท้อนถึงการจัดสรรลำดับความสำคัญในการให้บริการสาธารณะของ อบท. แต่ละประเภทอย่างชัดเจน และสามารถสะท้อนศักยภาพทางด้านทรัพยากรและบุคลากรในการดำเนินภารกิจของ อบท. แต่ละประเภทแตกต่างกันด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะใน อบท. ขนาดเล็กที่มักมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคลสูงกว่า ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอบทวิเคราะห์และอภิปรายผลไว้ในเนื้อหาส่วนต่อไป

(2) ประเภทและจำนวนผลผลิตในการให้บริการ

ผลผลิตและการดำเนินการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ที่คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างสามารถแสดงโดยสรุปได้ตามลำดับดังต่อไปนี้ (2.1) ผลผลิตด้านการศึกษา (2.2) การดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2.3) การดำเนินการด้านบริการทางสังคม (2.4) การดำเนินการให้บริการทางสาธารณะและผลผลิตที่ได้รับ (2.5) การดำเนินการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน (2.6) การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และ (2.7) การดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติ

2.1 ผลผลิตในด้านด้านการศึกษาของ อบท.

ตารางที่ 6-36 กิจกรรมเสริมการศึกษาที่โรงเรียน อบท. จัดให้มีขึ้น

ชั้นเรียน	โรงเรียนที่มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่มีหลักสูตรท้องถิ่นจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	28.89	35.29	91.18
อนุบาล	79.17	55.10	93.88
ประถมศึกษา	94.87	43.59	92.31
มัธยมศึกษาตอนต้น	93.55	45.16	90.32
มัธยมศึกษาตอนปลาย	91.67	58.33	91.67

ตารางที่ 6-37 กิจกรรมด้านการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอน

ชั้นเรียน	โรงเรียนที่มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่มีหลักสูตรท้องถิ่นจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	33.33	39.06	95.31

อนุบาล	45.45	81.82	100
ประถมศึกษา	45.45	54.55	100
มัธยมศึกษาตอนต้น	82.05	80.85	100
มัธยมศึกษาตอนปลาย	81.58	80.43	100

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าโรงเรียนของ อบท. ที่ดำเนินการอยู่แต่เดิมให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศเป็นอย่างมาก (ตารางที่ 6-36) และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาในระดับที่ต่ำมาก ในทำนองเดียวกัน โรงเรียนถ่ายโอนก็ได้รับความสำคัญจาก อบท. เช่นกัน โดยเฉพาะในด้านการจัดหลักสูตรท้องถิ่นซึ่งอัตราที่สูงจากจำนวนโรงเรียนที่มีการถ่ายโอนทั้งหมด นอกจากนี้ อบท. ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและประชาชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนดังกล่าวอย่างเปิดกว้าง และส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศด้วยเช่นกัน (ตารางที่ 6-38)

ผลลัพธ์จากการจัดการเรียนการสอนของ อบท. ทั้งโรงเรียนในสังกัดท้องถิ่นและโรงเรียน/สถานศึกษาถ่ายโอนแสดงดังตารางที่ 6-38 และ 6-39 ต่อไปนี้ โดยภาพรวม สัมฤทธิ์ผลในการเรียนของเด็กนักเรียนสังกัดโรงเรียน อบท. และโรงเรียนถ่ายโอนอยู่ในระดับที่ดี-ดีมาก โดยเฉพาะในด้านการเรียนจบตามเวลาที่กำหนดและการเข้าเรียนต่อในชั้นเรียนที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนขนาดห้องเรียนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัด อบท. อยู่ที่ 16 - 21 คนต่อห้องเรียน (ตารางที่ 6-38 ตอนล่าง) ในขณะที่ขนาดห้องเรียนโดยเฉลี่ยของโรงเรียนถ่ายโอนอยู่ที่ 19 - 37 คนต่อห้องเรียนโดยเฉลี่ย (ตารางที่ 6-39 ตอนล่าง)

ตารางที่ 6-38 ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา : กรณีโรงเรียน/สถานศึกษาของ อบท.

ชั้นเรียน	ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สำคัญ					
	ร้อยละของเด็กที่จบตามเวลา	ร้อยละของเด็กที่ได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียน อบท. ที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (แสดงเป็นค่าร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่จัดการศึกษา)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	99.97	100.00	-	-	-	-
อนุบาล	99.95	100.00	-	-	-	-
ประถมศึกษา	99.88	78.89	90.9	90.9	100.0	90.9
มัธยมศึกษาตอนต้น	95.70	76.73	75.0	100.0	100.0	91.7
มัธยมศึกษาตอนปลาย			72.7	100.0	100.0	88.9

ชั้นเรียน	สัดส่วนนักเรียนต่อครู 1 คน	รายจ่ายต่อนักเรียนเฉลี่ย (บาท/คน/ปี)					
		เฉลี่ยรวม	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	17	24,155.02	-	53,481.30	15,370.86	20,792.33	21,535.37
อนุบาล	21	14,403.42	24,744.72	19,471.59	9,903.82	13,602.31	15,573.86
ประถมศึกษา	18	19,116.28	24,744.72	23,147.13	9,421.81	35,109.97	30,259.25

มัธยมศึกษาตอนต้น	16	48,004.31	157,277.06	35,004.21	8,662.78	42,305.33	-
มัธยมศึกษาตอนปลาย	18	82,561.89	193,675.85	40,124.62	3,843.62	-	-

ตารางที่ 6-39 ผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา : กรณีโรงเรียน/สถานศึกษาถ่ายโอน

ชั้นเรียน	ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สำคัญ					
	ร้อยละของเด็กที่จบตามเวลา	ร้อยละของเด็กที่ได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียน อบท. ที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (แสดงเป็นค่าร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่จัดการศึกษา)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	98.55	99.26	-	-	-	-
อนุบาล	95.00	95.00	-	-	-	-
ประถมศึกษา	97.14	92.68	75.00	100.00	66.67	71.43
มัธยมศึกษาตอนต้น	95.61	93.28	50.00	100.00	66.67	100.00
มัธยมศึกษาตอนปลาย			33.33	50.00	66.67	83.33

ชั้นเรียน	สัดส่วนนักเรียนต่อครู 1 คน	รายจ่ายต่อนักเรียนเฉลี่ย (บาท/คน/ปี)					
		เฉลี่ยรวม	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	19	12,945.31	12,945.31	-	-	8,279.47	13,710.62
อนุบาล	32	22,374.12	22,374.12	20,387.17	52,038.55	-	21,129.75
ประถมศึกษา	20	26,070.00	26,070.00	16,706.72	-	-	32,417.61
มัธยมศึกษาตอนต้น	36	12,052.88	12,052.88	11,792.42	-	-	24,294.67
มัธยมศึกษาตอนปลาย	37	11,955.24	11,955.24	11,955.24	-	-	-

การมีขนาดห้องเรียนดังกล่าวข้างต้นจึงอาจส่งผลทำให้ระดับคะแนนการสอบกลุ่มวิชา O-NET ของเด็กนักเรียนโรงเรียน อบท. มีค่าเฉลี่ยผลคะแนนการสอบที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยคะแนนผลการสอบ O-NET ของโรงเรียนทั้งหมดในจังหวัดที่ อบท. แห่งนั้นๆ ตั้งอยู่ อาทิ เด็กนักเรียนในโรงเรียน อบท. ทุกแห่งสามารถสอบวิชาภาษาอังกฤษ ได้คะแนนเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัด หรือคะแนนสอบวิชาภาษาไทยของเด็กนักเรียนโรงเรียน อบท. หรือโรงเรียนถ่ายโอน มีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยผลการสอบในวิชาเดียวกันของโรงเรียนทั้งจังหวัด เป็นต้น

2.2 การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบท.

กลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ศึกษาครั้งนี้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานหลายประเภท ตั้งแต่ ถนนลาดยาง ถนน คสล. ถนนลูกรัง รางระบายน้ำ บ่อพักน้ำ สะพาน คสล. สะพานไม้ ไฟส่องสว่าง ไฟจราจร หรือป้ายสัญญาณต่างๆ ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 6-40

ตารางที่ 6-40 โครงสร้างพื้นฐานในความรับผิดชอบของ อบท.

อปท.	จำนวน (แห่ง)	พื้นที่ เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่ดูแล (เฉลี่ยต่อ อปท.)										
			ถนนลาด ยางแอส ฟัลติก (กม.)	ถนน คอนกรีต เสริม เหล็ก (คสล.) (กม.)	ถนน ลูกรัง (กม.)	ถนน ดิน/ หิน คลุก (กม.)	ราง ระบาย น้ำ (กม.)	บ่อ พักน้ำ (บ่อ)	สะพาน คสล. (แห่ง)	สะพาน ไม้ (แห่ง)	ไฟ ส่อง สว่าง ทาง (จุด)	ไฟ จราจร (จุด)	ป้าย สัญญาณ/ ป้าย จราจร (ป้าย)
อบจ.	12	8,962.40	512.50	69.61	266.94	102.87	22.63	590	38	-	142	64	700
ทน.	4	51.56	80.51	24.65	0.58	25.72	53.83	4	24	-	5,103	28	500
ทม.	9	34.67	57.26	39.43	12.10	13.92	19.81	12,358	13	10	2,966	11	108
ทต.	20	20.22	18.07	17.64	-	19.96	16.72	158	7	5	671	4	65
อปต.	65	66.1	13.14	21.69	39.81	741.97	177.06	50	5	22	292	8	23

พึงสังเกตว่าเทศบาลนครมีสัดส่วนปริมาณงานในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างสูงมากเมื่อเทียบกับ อปท. ระดับล่าง (lower tier) ด้วยกัน ส่วน อบจ. มีโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องดูแลรับผิดชอบจำนวนมากเช่นกัน โดยเฉพาะถนนลาดยางแอสฟัลติก ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) และถนนดินลูกรังหรือถนนดิน/หินคลุก ซึ่งรวมความยาวทั้งสิ้นเท่ากับ 951.92 กิโลเมตรโดยเฉลี่ยต่อ อบจ. 1 แห่ง

2.3 การให้บริการทางสังคมของ อปท.

การให้บริการทางสังคมก็มีหลากหลายประเภทเช่นกัน ดังแสดงในตารางที่ 6-41 อาทิ สถานสงเคราะห์คนชรา/คนพิการ สถานพักพิง/พักฟื้นคนชรา/คนพิการ ศูนย์บริการผู้สูงอายุ สนามกีฬา ลานกีฬา ลานออกกำลังกาย สวนสาธารณะ การดูแล/การบริการให้แก่เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ หรือคนด้อยโอกาส เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบถึงความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท. กับจำนวน อปท. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 110 แห่งแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าบริการด้านสังคมที่จัดให้โดย อปท. ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายมากนัก

ตารางที่ 6-41 บริการทางสังคมที่จัดให้โดย อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภทบริการด้านสังคมของ อปท.	จำนวน อปท. ที่จัดให้มีบริการทางสังคม (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อปต. (65)	รวม (110)
สถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	2 (16.67)	-	-	-	2 (3.08)	4 (3.64)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	2	-	-	-	2	4
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบสถานสงเคราะห์	-	-	1 (11.11)	1 (5.00)	2 (3.08)	4 (3.64)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบสถานสงเคราะห์	-	-	1	1	2	4
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	2 (50.00)	-	-	4 (6.15)	6 (5.45)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	13	-	-	8	21
สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	1 (5.00)	1 (1.54)	2 (1.81)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	1	1	2
สถานสงเคราะห์คนพิการ	1 (8.33)	-	-	-	1 (1.54)	2 (1.81)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนพิการ	1	-	-	-	1	2
จำนวน อปท. ที่มีสนามกีฬา	7 (58.33)	2 (50.0)	4 (44.44)	11 (55.00)	33 (50.77)	57 (51.82)
- จำนวนสนามกีฬา (แห่ง)	28	3	16	19	123	189
จำนวน อปท. ที่มีลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย	6 (50.00)	4 (100.0)	5 (55.56)	19 (95.00)	44 (67.69)	78 (70.91)
- จำนวนลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย (แห่ง)	24	57	33	84	239	437
จำนวน อปท. ที่มีสวนสาธารณะ/สวนนันทนาการ	2 (16.67)	4 (100.0)	4 (44.44)	12 (60.00)	19 (29.23)	41 (32.27)
- จำนวนสวนสาธารณะ (แห่ง)	16	29	25	25	42	137
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับเด็ก	3 (25.00)	1 (25.00)	3 (33.33)	9 (45.00)	20 (30.77)	36 (32.73)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับสตรี	5 (41.67)	1 (25.00)	2 (22.22)	8 (40.00)	14 (21.54)	30 (27.27)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้สูงอายุ	6 (50.00)	1 (25.00)	6 (66.67)	6 (30.00)	20 (30.77)	39 (35.45)

ประเภทบริการด้านสังคมของ อปท.	จำนวน อปท. ที่จัดให้มีบริการทางสังคม (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้ป่วย/ผู้พิการ	5 (41.67)	1 (25.00)	4 (44.44)	8 (40.00)	21 (32.31)	39 (35.45)
จำนวน อปท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้ด้อยโอกาส/ผู้ยากไร้	2 (16.67)	1 (25.00)	3 (33.33)	7 (35.00)	15 (23.08)	28 (25.45)

2.4 การให้บริการด้านสาธารณสุขของ อปท.

บริการด้านสุขภาพของ อปท. สามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มคือ การให้บริการรักษาพยาบาลขั้นต้น ซึ่งมักเป็นบริการจากศูนย์บริการสาธารณสุข สถานีอนามัยถ่ายทอด หรือการตรวจสุขภาพ/ตรวจคัดกรองประเภทต่างๆ เป็นต้น ประเภทต่อมาคือการสาธารณสุขเชิงป้องกัน การควบคุมโรค การให้ความรู้ในด้านต่างๆ เกี่ยวกับสุขภาพแก่ประชาชน เป็นต้น และประเภทสุดท้ายคือการให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่นๆ ในระบบสุขภาพที่มีในพื้นที่ โดยที่ อปท. มีบทบาทหนุนเสริมมากกว่าที่จะเป็นผู้ดำเนินการให้บริการเองโดยตรง ข้อมูลการดำเนินการของ อปท. ในบริการด้านสุขภาพแต่ละประเภทแสดงดังตารางที่ 6-42 ส่วนผลการดำเนินงานในการให้บริการประชาชนด้านสุขภาพแสดงดังตารางที่ 6-43 หน้าถัดไป

ตารางที่ 6-42 บริการทางสาธารณสุขที่จัดให้โดย อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภทบริการด้านสาธารณสุขของ อปท.	จำนวน อปท. ที่จัดให้มีบริการทางสาธารณสุข (% ของ อปท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
การบริการรักษาพยาบาลขั้นต้น						
1. จำนวน อปท. ที่มีศูนย์บริการสาธารณสุข	1 (8.33)	4 (100.0)	7 (77.78)	7 (35.00)	5 (7.69)	24 (21.82)
- ศูนย์บริการสาธารณสุข (จำนวนแห่ง)	1	16	18	34	7	76
2. จำนวน อปท. ที่มีสถานีอนามัย (ถ่ายโอน)	-	-	-	1 (5.00)	5 (7.69)	6 (5.45)
- จำนวนสถานีอนามัย (จำนวนแห่ง)	-	-	-	1	7	8
3. จำนวน อปท. ที่ให้บริการตรวจสุขภาพประจำปี/ตรวจคัดกรองสุขภาพขั้นต้น	3 (25.00)	-	-	1 (5.00)	2 (3.08)	6 (5.45)
การสาธารณสุขเชิงป้องกัน						
4. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการป้องกันและควบคุมโรค	1 (8.33)	2 (50.00)	1 (11.11)	9 (45.00)	28 (43.08)	41 (37.3)
5. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการส่งเสริมสุขภาพ เช่น ทานด	2	3	8	4	24	41

สุขภาพวัยเด็ก ฯลฯ	(16.67)	(75.00)	(88.89)	(20.00)	(36.92)	(37.3)
6. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดอบรมให้ความรู้กลุ่มในชุมชน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการ แม่บ้าน ฯลฯ	-	3 (75.00)	-	-	1 (1.54)	4 (3.64)
7. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการตรวจเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ	-	-	-	-	1 (1.54)	1 (0.91)
การสนับสนุนระบบงานสาธารณสุข						
8. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับ รพ.สต.	-	-	-	2 (10.00)	11 (16.92)	13 (11.82)
9. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับโรงพยาบาลในพื้นที่	1 (8.33)	-	-	2 (10.00)	1 (1.54)	4 (3.64)
10. จำนวน อปท. ที่มีโครงการอบรม/ทำแผนสุขภาพร่วมกับ อสม.	1 (8.33)	-	-	1 (5.00)	4 (6.15)	6 (5.45)
11. จำนวน อปท. ที่สนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพ (สปสช.)	1 (8.33)	-	1 (11.11)	7 (35.00)	10 (15.38)	19 (17.27)
12. จำนวน อปท. ที่จัดระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (รถกู้ชีพ 1669)	3 (25.00)	-	-	1 (5.00)	4 (6.15)	8 (7.27)
13. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์/สนับสนุนการจัดซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์	4 (33.33)	-	-	-	1 (1.54)	5 (4.55)

ตารางที่ 6-43 จำนวนผู้รับบริการและค่าใช้จ่ายต่อผู้รับบริการ (ข้อมูลปี 2555)

ประเภทบริการ	ประเภท อปท.	จำนวน อปท. ที่ จัดให้มีบริการ (แห่ง)	รายจ่ายเฉลี่ย (บาทต่อปี)	จำนวน ผู้รับบริการ (ราย/คนต่อปี)	ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อ ผู้รับบริการ (บาท/ปี)
ศูนย์บริการ สาธารณสุข	อบจ.	1	744,000.00	2,400	310.0
	ทน.	4	14,030,543.14	32,289	434.5
	ทม.	7	10,676,193.91	26,912	396.7
	ทต.	7	569,144.00	1,230	462.8
	อบต.	-	-	-	-
สถานีอนามัย	อบจ.	-	-	-	-
	ทน.	-	-	-	-
	ทม.	-	-	-	-
	ทต.	1	1,000,000.00	11,000	90.9
	อบต.	5	1,366,385	12,609	108.4

หมายเหตุ ตัวเลขค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อผู้รับบริการเพื่อการเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ที่จัดบริการให้เท่านั้น

ในภาพรวมพบว่าการบริการด้านสุขภาพที่ดำเนินการโดย อปท. ยังเกิดขึ้นอย่างจำกัด ไม่เข้มข้นเพียงพอเมื่อเทียบกับสภาพความเป็นเมืองที่เจริญขึ้น และปัญหาท้าทายในทางสังคม สุขภาพ และปัญหาด้านประชากรที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่าง อปท. กับ

หน่วยงานให้บริการอื่นๆ ในระบบสุขภาพระดับพื้นที่ก็ยังมีไม่มากนัก การให้บริการด้านสุขภาพโดย อปท. จึงยังคงมีข้อจำกัดในด้านขอบเขตการให้บริการ ในประเด็นต่อมาพบว่าหน่วยบริการสาธารณสุขของ อปท. ที่มีขนาดเล็กหลายหน่วยกระจายมีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงในการให้บริการแก่ประชาชน (high unit cost) ดังแสดงในตารางที่ 6-43

2.5 การดำเนินการพัฒนาด้านเศรษฐกิจชุมชนของ อปท.

ในภาพรวมนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาครั้งนี้ดำเนินการกิจด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การอาชีพ และระบบต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องหลายประการ อาทิ การจัดให้มีตลาดสด/ตลาดกลางสินค้า ศูนย์แสดงสินค้า โรงรับจำนำ โรงฆ่าสัตว์ รวมไปถึงงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่ อาทิ สถานีขนส่ง ถนน ระบบประปา ฯลฯ นอกจากนี้ อปท. ยังได้ดำเนินโครงการส่งเสริมอาชีพหลากหลายประเภท ทั้งทางด้านกสิกรรม เกษตรกรรม ประมง การส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เป็นต้น ข้อมูลต่างๆ แสดงดังตารางที่ 6-44 หน้าถัดไป

นอกจากนี้แล้ว อปท. หลายแห่งยังได้จัดทำฐานข้อมูลที่สำคัญทางเศรษฐกิจ การอาชีพ การพาณิชย์และอุตสาหกรรมในพื้นที่ เพื่อใช้ประกอบการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 6-45 ทั้งนี้ ผลลัพธ์จากการส่งเสริมโครงการด้านอาชีพของ อปท. ที่มีรวมกัน 185 โครงการของกลุ่มตัวอย่าง อปท. 110 แห่งในช่วงปี พ.ศ.2555/56 พบว่าการส่งเสริมกลุ่มอาชีพส่วนใหญ่มีความยั่งยืนในการดำเนินการ (กว่าร้อยละ 78) และส่วนใหญ่ช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการส่งเสริมอาชีพของ อปท. (ร้อยละ 89 ของโครงการส่งเสริมอาชีพ) (ข้อมูลตาราง 6-46)

ตารางที่ 6-44 ประเภทบริการด้านเศรษฐกิจของ อบท.

ประเภทบริการ (จำนวน)	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
ตลาดสด	-	19	18	10	11	58
ตลาดกลางสินค้า	1	-	1	1	1	4
ศูนย์แสดงสินค้า	6	7	-	1	-	14
โรงรับจำนำ	-	7	3	2	-	12
สถานีขนส่ง	11	3	2	-	-	16
ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ	1	5	-	-	-	6
ประปา	1	-	4	46	559	610
โรงฆ่าสัตว์	-	2	3	4	-	9
พัฒนาที่ดิน-อสังหาฯ	-	-	-	-	-	-
ศูนย์อำนวยความสะดวก-สถิติการท่องเที่ยว	5	-	-	1	4	10
ศูนย์บริการข้อมูลด้านการลงทุน	2	-	-	-	2	4
ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด	6	-	-	-	2	8
ศูนย์ส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด	3	-	-	-	2	5
โครงการเศรษฐกิจและการอาชีพที่ อบท. ดำเนินการ (จำนวนโครงการรวมที่ อบท. ดำเนินการ)						
โครงการส่งเสริมอาชีพ/เพิ่มรายได้	16	5	6	24	72	123
โครงการส่งเสริมทางการเกษตร/ประมง/กสิกรรม	5	-	2	7	30	44
โครงการส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอนุรักษ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น	6	1	-	4	16	27
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	1	2	4	3	11	21
โครงการฝึกทักษะ/พัฒนาฝีมือแรงงาน	4	1	2	6	25	38
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว/เทศกาลหรือประเพณี ที่สำคัญเพื่อการท่องเที่ยว	12	2	7	10	30	61

ตารางที่ 6-45 การจัดทำฐานข้อมูลของ อบท. ทางเศรษฐกิจ การอาชีพ การพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

ประเภท อบท.	จำนวน แห่งใน กลุ่ม ตัวอย่าง	จำนวน อบท. ที่จัดทำฐานข้อมูลประเภทต่างๆ						
		การ จัดทำ ทะเบียน พาณิชย์	การจัดทำ สถิติ ฐานข้อมูล โรงงาน อุตสาหกรรม	การจัดทำ สถิติ/ ฐานข้อมูล กลุ่มอาชีพ- กลุ่ม แม่บ้าน- กลุ่มประชา สังคม	การจัดทำ ข้อมูลสถิติ การเกษตร/ การกลี กรรม/การ ทำประมง	อบท. ส่งเสริม/ อนุรักษ์ พื้นที่ เกษตร- พื้นที่ ประมง	อบท. ส่งเสริม/ พัฒนา ผลิตภัณฑ์	การจัดทำ สถิติ ฐานข้อมูล โรงแรม/ หอพัก/ อพาร์ท เมนต์โฮมส เตย์/ รีสอร์ท

อบจ.	12	1	-	-	-	-	-	8
ทน.	4	2	-	-	-	-	-	3
ทม.	9	3	-	3	-	-	1	1
ทต.	20	10	-	4	-	-	-	9
อบต.	65	35	-	9	4	4	5	24
รวม	110	51	0	16	4	4	6	45

ตารางที่ 6-46 ผลการดำเนินการโครงการด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพของ อบท.

อบท.	จำนวน (แห่ง)	จำนวน โครงการ ที่ส่งเสริม (รวม)	จำนวนสมาชิก กลุ่มอาชีพ ทั้งหมดที่ส่งเสริม (เฉลี่ยต่อ อบท.)	ความต่อเนื่อง/ยั่งยืนในการ ดำเนินงานของกลุ่มอาชีพ			ผลของโครงการต่อการเพิ่ม รายได้ของสมาชิกกลุ่มอาชีพ		
				ยั่งยืน	ล้มเหลว	ไม่ แน่นอน	เพิ่มขึ้น	ลดลง	ไม่ แน่นอน
อบจ.	12	15	168	13	-	2	15	-	-
ทน.	4	3	93	2	-	1	2	-	1
ทม.	9	14	25	12	-	2	13	1	-
ทต.	20	31	46	25	2	4	29	-	2
อบต.	65	122	39	92	1	29	105	1	16
รวม	110	185	50	144	3	38	164	2	19

อย่างไรก็ดี คณะที่ปรึกษามีข้อสังเกตว่าการดำเนินการส่งเสริมอาชีพของ อบท. ต่างๆ นั้น ผู้บริหาร อบท. อาจยังมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างจริงจังนัก แม้ว่า อบท. เกือบทุกแห่ง /ทุกประเภท จัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นไว้เป็นลำดับต้นๆ ก็ตาม แต่ทว่าการจัดเตรียมทรัพยากรบุคลากรและงบประมาณเพื่อการดำเนินการในด้านนี้มีอย่างจำกัด อาทิ

- อบจ. มีบุคลากรด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เฉลี่ย 1 คนต่อประชากร 100,000 คน
- เทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีบุคลากรฯ เฉลี่ย 1 คนต่อประชากร 10,000 คน
- เทศบาลตำบล และ อบต. มีบุคลากรฯ เฉลี่ย 1 คน ต่อประชากร 5,000 คน

นอกจากนี้ การจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่นั้นเกิดขึ้นอย่างจำกัด มีจำนวนน้อยประเภท และที่สำคัญคือไม่สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ หรือในการจัดระเบียบเศรษฐกิจท้องถิ่นได้

2.6 การดำเนินการของ อบท. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การศึกษาครั้งนี้พบว่าการขยายตัวของเมือง (urbanization) จำนวนประชากรและประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นประเด็นท้าทายการบริหารจัดการด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูล อบท. กลุ่มตัวอย่างพบว่า อบท. มีการ

จัดการรับมือกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ดีในระดับหนึ่ง แม้จะไม่ทั้งหมดที่ดำเนินการ และอาจจะไม่ได้ผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหให้หมดไปได้ อาทิ อปท. ที่มีปัญหาขยะเกิดขึ้นในพื้นที่จำนวน 54 แห่ง และมีดำเนินการจัดการขยะในพื้นที่จำนวน 42 แห่ง หรือร้อยละ 77.8 เป็นต้น (ตารางที่ 6-47) หรือ อปท. ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวน 98 แห่งจาก 110 แห่ง ก็ได้ดำเนินการจัดการในด้านอนุรักษ์คุณภาพแหล่งน้ำจำนวน 65 แห่ง หรือร้อยละ 66.3 เป็นต้น (ตารางที่ 6-48)

แต่อย่างไรก็ดี ขณะที่ปรึกษาตั้งข้อสังเกตว่าด้วยลักษณะงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในบางภารกิจมีความซับซ้อนพอสมควร จึงอาจไม่สามารถดำเนินการได้เพียงด้วยอปท. ขนาดเล็ก ๆ ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากร ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น การจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และลักษณะของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรแหล่งน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น และการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป

ตารางที่ 6-47 จำนวน อบท. ที่มีประสบปัญหามลพิษและมีการดำเนินการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

อบท.	จำนวน (แห่ง)	จำนวน อบท. ที่มีปัญหามลพิษในพื้นที่และการดำเนินการ (แห่ง)							
		ขยะมูลฝอย		มลพิษทางน้ำ		มลพิษทางอากาศและกลิ่น		มลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	
		มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**	มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**	มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**	มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**
อบจ.	12	8 (66.67)	3 (37.50)	4 (33.33)	1 (25.00)	3 (25.00)	3 (100.00)	-	-
เทศบาล	33	20 (60.61)	18 (90.00)	13 (39.39)	9 (69.23)	13 (39.39)	10 (76.92)	5 (15.15)	4 (80.00)
อบต.	65	26 (40.00)	21 (80.77)	9 (13.85)	2 (22.22)	13 (20.00)	5 (38.46)	7 (10.77)	4 (57.14)
รวม	110	54 (49.09)	42 (77.78)	26 (3.64)	12 (46.15)	29 (26.36)	18 (62.07)	12 (10.91)	8 (66.67)

หมายเหตุ * เป็นร้อยละของอบท.ที่มีปัญหามลพิษ เมื่อเทียบกับจำนวน อบท. ทั้งหมด โดยแบ่งตามประเภทของ อบท.

** เป็นร้อยละของอบท.ที่มีปัญหาและได้ดำเนินการจัดการปัญหา เมื่อเทียบกับจำนวน อบท. ที่มีปัญหามลพิษ โดยแบ่งตามประเภทของ อบท.

ตารางที่ 6-48 จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อบท.	การบริหารจัดการป่าไม้			การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ		
	จำนวนที่มี (แห่ง)	อบท. ที่จัดการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อบท. ที่จัดการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อบท. ที่จัดการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวนที่มี (แห่ง)	อบท. ที่จัดการ (แห่ง)	ร้อยละ
อบจ.	12	12	100.00	7	1	14.29	3	3	100.00	9	9	100.00
เทศบาล	8	7	87.50	1	1	100.00	2	2	100.00	32	24	75.00
อบต.	35	29	82.86	13	4	30.77	6	5	83.33	57	32	56.14
รวม	55	48	87.27	21	6	28.57	11	10	90.91	98	65	66.33

2.7 การจัดการภัยพิบัติและการดูแลความสงบปลอดภัยในระดับ อบท.

ขณะที่พิจารณาประเมินถึงความพร้อมและการดำเนินการของ อบท. กลุ่มตัวอย่างในการจัดการปัญหาดังกล่าว โดยพิจารณาจากอุปกรณ์เครื่องมือสำหรับรับมือกับภัยพิบัติที่ อบท. ควรต้องมีตามกฎหมาย/ระเบียบ ซึ่งสามารถแสดงการประเมินระดับความพร้อม (ความไม่พร้อม) ในเชิงอุปกรณ์ดังตารางที่ 6-49 ด้านล่าง ข้อมูลสะท้อนว่า อบท. ส่วนใหญ่ยังคงมีความขาดแคลนด้านอุปกรณ์พื้นฐานในการรับมือกับภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบล และ อบต. อาทิ อบต.

หรือเทศบาลตำบลส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการดับเพลิงสำหรับอาคาร 1-2 ชั้นมาประจำการเพื่อให้บริการได้ เป็นต้น ซึ่งแสดงถึงความสุ่มเสี่ยงต่อความสูญเสียของประชาชนในชีวิตและทรัพย์สินพอสมควร

ตารางที่ 6-49 ความพร้อมในด้านอุปกรณ์เครื่องมือจัดการภัยพิบัติของ อปท. ประเภทต่างๆ

ประเภท ท้องถิ่น	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ รับมือกับสาธารณภัยขั้นพื้นฐาน ที่ อปท. ควรจะมี	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อปท./อปท. จัดเตรียม/จัดหาให้ชุมชนในการเตรียมพร้อมป้องกันภัย					
		ต่ำกว่าเกณฑ์		ครบถ้วนตามเกณฑ์		สูงกว่าเกณฑ์	
		แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ
เทศบาลนคร (4 แห่ง)	1. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อมบันไดสูง 32 เมตร 2 คัน	4	100.0				
	2. รถดับเพลิงอาคาร 4-6 คัน	1	25.0	3	75.0		
	3. รถกู้ภัยเอนกประสงค์ 1-2 คัน			3	75.0	1	25.0
	4. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 10,000 ลิตร 6 คัน	2	50.0			2	50.0
	5. รถดับเพลิงโคมและสารเคมี 1-2 คัน	2	50.0	2	50.0		
	6. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ 2 คัน	3	75.0	1	25.0		
	7. รถไฟฟ้าส่งสว่างแบบเสาสูงขนาด 9 เมตร 1 คัน	2	50.0	2	50.0		
	8. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ ***	3	100.0				
	9. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 5-10 ลำ ***	2	66.7			1	33.3
	10. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ ***	1	33.3			2	66.7
	11. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ช่วยชีวิต 1 คัน	4	100.0				
	12. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม 5 เครื่อง	1	25.0			3	75.0
เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	1. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อมบันไดสูง 32 เมตร 1-2 คัน	5	55.6	4	44.4		
	2. รถดับเพลิงอาคาร 4 คัน	7	77.8	1	11.1	1	11.1
	3. รถกู้ภัยเอนกประสงค์ 1 คัน	4	44.4	2	22.2	3	33.3
	4. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 10,000 ลิตร 4 คัน	8	88.9	1	11.1		
	5. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ 1-2 คัน	6	66.7	3	33.3		
	6. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ ***	8	100.0				
	7. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 4-8 ลำ ***	7	87.5	1	12.5		
	8. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ ***	7	87.5			1	12.5
	9. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ช่วยชีวิต 1 คัน	6	66.7	2	22.2	1	11.1
	10. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม 4 เครื่อง	7	77.8			2	22.2
เทศบาล ตำบล (20 แห่ง)	1. รถดับเพลิงอาคาร 2 คัน	16	80.0	3	15.0	1	5.00
	2. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 10,000 ลิตร 2 คัน	15	75.0	4	20.0	1	5.00
	3. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ 1 คัน	12	60.0	8	40.0		
	4. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 2-4 ลำ ***	14	82.4	3	17.6		
	5. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม 2 เครื่อง	14	70.0	2	10.0	4	20.0

ประเภทท้องถิ่น	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์รับมือกับสาธารณภัยขั้นพื้นฐานที่ อบท. ควรจะมี	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อบท./อบท. จัดเตรียม/จัดหาให้ชุมชนในการเตรียมพร้อมป้องกันภัย					
		ต่ำกว่าเกณฑ์		ครบถ้วนตามเกณฑ์		สูงกว่าเกณฑ์	
		แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ	แห่ง	ร้อยละ
องค์การบริหารส่วนตำบล (65 แห่ง)	1. รถดับเพลิงอาคาร 1-2 คัน	51	78.5	14	21.5		
	2. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 5000 - 10,000 ลิตร 1-2 คัน	34	52.3	31	47.7		
	3. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 2 ลำ ***	46	93.9	2	4.1	1	2.0

หมายเหตุ 1) การประเมินมาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์สาธารณภัยเกี่ยวกับเรือจะทำการประเมินเฉพาะ อบท. ที่มีพื้นที่ติดกับแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเลเท่านั้น; 2) ทน. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 3 แห่ง, ทม. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 8 แห่ง, ทต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 17 แห่ง, อบต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 49 แห่ง

ตารางที่ 6-50 กิจกรรมฟื้นฟูความเสียหายหลังภัยพิบัติที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างได้ดำเนินการ

ประเภท อบท.	การดำเนินการของ อบท. ในการฟื้นฟูความเสียหายหลังภัยพิบัติ	
	อบท. ให้การเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้น	อบท. จัดทำการสำรวจความเสียหาย/ทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัย
อบจ. (12)	9 (75.0%)	6 (50.0%)
ทน. (4)	2 (50.0%)	3 (75.0%)
ทม. (9)	7 (77.8%)	9 (100.0%)
ทต. (20)	12 (60.0%)	16 (80.0%)
อบต. (65)	51 (79.7%)	54 (84.4%)
รวม (110)	81 (73.6%)	88 (80.0%)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการเมื่อเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ทั้งนี้ อบท. หลายแห่งได้ดำเนินการดูแลฟื้นฟูเหตุภัยพิบัติต่างๆ และการสำรวจความเสียหายและรายชื่อผู้ประสบภัย ซึ่งส่วนใหญ่ของ อบท. ที่ประสบเหตุภัยพิบัติได้ให้การดูแลแก่ประชาชนผู้ประสบภัยอย่างเข้มข้นตามกำลังของ อบท. ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 6-50

นอกเหนือไปจากการจัดการภัยพิบัติแล้วนั้น อบท. กลุ่มตัวอย่างอีกเป็นส่วนใหญ่ยังได้ให้การดูแลประชาชนในด้านของการจัดระเบียบสังคม/ชุมชน ความเรียบร้อย การดูแลแก้ไขปัญหาขัดแย้งต่างๆ อย่างเข้มข้นเช่นกัน (ดูตารางที่ 6-51 และ 6-52) อาทิ อบท. หลายแห่ง โดยเฉพาะในเขตเมืองประสบปัญหาความไร้ระเบียบ เนื่องจากมีประชากรอย่างหนาแน่น มีความเป็นเมืองสูง และประสบปัญหาด้านความแออัด สิ่งแวดล้อม และประชากรแฝง รวมถึงปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้นตามมา การศึกษาพบว่าในกลุ่ม

ตัวอย่าง 110 แห่ง มี อบท. ที่ให้ความสนใจดำเนินการจัดการปัญหานี้จำนวน 90 แห่ง หรือร้อยละ 81.8 ของกลุ่มตัวอย่าง และเลือกวิธีการดำเนินการจัดระเบียบชุมชนตามเหมาะสม อาทิ การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคชุมชน/ประชาสังคมในการช่วยดูแลความเป็นระเบียบ การใช้วิธีการเจรจาขอความร่วมมือ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนเป็นจุดแข็งของ อบท. ในการทำงานร่วมกับประชาชนในการจัดการปัญหาความไร้ระเบียบในชุมชนนั่นเอง และมีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่า อบท. ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทภารกิจดังกล่าวนี้

ในทำนองเดียวกัน อบท. ก็มีบทบาทสำคัญในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่เช่นกัน (ดูตารางที่ 6-52) จากกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่ง มี อบท. ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทนี้จำนวน 79 แห่ง หรือร้อยละ 71.9 ของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งใช้ทั้งกระบวนการเจรจาสมานฉันท์ หรือกระบวนการยุติธรรมชุมชนเป็นหลักในการจัดการปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวให้ลุล่วง ซึ่งจะเห็นได้ว่า อบท. เป็นองค์กรที่สามารถพึงได้พอสมควรในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระดับชุมชน และภาครัฐควรให้ความสำคัญโดยการดึง อบท. เป็นภาคีเครือข่ายในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในระดับพื้นที่ต่อไปในอนาคต

ตารางที่ 6-51 การดำเนินการจัดระเบียบชุมชนของ อบท.

ประเภท อบท.	วิธีการในการจัดระเบียบชุมชน			
	ใช้กฎหมาย กฎระเบียบอย่าง เข้มงวด	ใช้การเจรจา ขอความร่วมมือ	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมกับภาคชุมชน	ร่วมมือกับส่วน ราชการ/ตำรวจ/ ฝ่ายปกครอง
อบจ. (5)		1 (20.0%)	3 (60.6%)	1 (20.0%)
ทน. (3)		3 (100.0%)		
ทม. (9)		4 (44.4%)	4 (44.4%)	1 (11.1%)
ทต. (19)	3 (15.8%)	8 (42.1%)	3 (15.8%)	5 (26.3%)
อบต. (54)	6 (11.1%)	6 (11.1%)	27 (50.0%)	15 (27.8%)
รวม (90)	9 (10.0%)	22 (24.4%)	37 (41.7%)	22 (24.4%)

หมายเหตุ: นับเฉพาะ อบท. ที่ได้ลงมือดำเนินการจัดระเบียบชุมชน ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการจัดระเบียบชุมชนเมื่อเทียบกับจำนวน อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 6-52 การดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งใน อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	วิธีการจัดการความขัดแย้ง		
	วิธีการสมานฉันท์/ใช้คน กลางเจรจาไกล่เกลี่ย	ใช้กระบวนการ ยุติธรรมชุมชน	อื่นๆ อาทิ ดำเนินการตามกฎหมาย อย่างเข้มงวด หรือขอความช่วยเหลือ จากส่วนราชการ
อบจ. (7)	4 (57.1%)	3 (42.9%)	
ทน. (3)	2 (66.7%)	1 (33.3%)	
ทม. (7)	5 (71.4%)	2 (28.6%)	
ทต. (11)	5 (45.5%)	4 (36.4%)	2 (18.1%)
อบต. (51)	34 (66.7%)	14 (27.5%)	3 (5.8%)
รวม (79)	50	24	5

	(63.3%)	(30.4%)	(6.3%)
--	---------	---------	--------

หมายเหตุ: นับเฉพาะ อบท. ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคัดค้าน: ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการแก้ไขปัญหามือเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

กล่าวโดยสรุปในภาพรวมของการจัดบริการสาธารณะของ อบท. พบว่า อบท. ส่วนใหญ่ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนหลากหลายด้าน แม้จะมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพยากรดังที่ได้กล่าวไว้แล้วตอนต้นก็ตาม **ภารกิจที่สามารถดำเนินการได้อย่างโดดเด่นอย่างน้อยมี 2 ประการคืองานด้านการจัดการศึกษา และงานดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐาน** ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการด้านอื่นๆ ของ อบท. ตั้งแต่บริการทางสังคม การสาธารณสุข การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการจัดการภัยพิบัติและความสงบเรียบร้อยในชุมชน พบว่าแม้ อบท. จะดำเนินการกิจเหล่านี้ แต่เมื่อเทียบกับสภาพปัญหาในพื้นที่ จะพบว่า อบท. ยังมิได้ดำเนินการกิจเหล่านี้อย่างหลากหลายและเข้มข้นมากนัก

สาเหตุสำคัญที่อาจส่งผลให้ อบท. มีข้อจำกัดในการดำเนินการกิจกลุ่มหลังดังกล่าวมีอย่างน้อย 3 ประการที่ส่งผลต่อกันและกัน **ประการแรก** เป็นสาเหตุข้อจำกัดทางด้านบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ เทคนิคองค์ความรู้ โดยเฉพาะในกรณีของ อบท. ขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดดังกล่าวค่อนข้างสูง นอกจากนี้ยังพบบ่อยครั้งว่าการดำเนินงานของ อบท. ขาดแรงหนุนทางด้านกฎหมายหรือกฎระเบียบ (รวมถึง สตง.) จึงส่งผลทำให้ อบท. จัดบริการสาธารณะเหล่านี้ได้ในขอบเขตที่จำกัด มีบริการไม่กี่ประเภทและไม่หลากหลายเข้มข้นมากเท่าที่ควร เพราะเกรงว่าการดำเนินงานที่มากขึ้นจะติดขัดในเรื่อง “อำนาจหน้าที่” ในการให้บริการของ อบท.

ประการต่อมา ซึ่งน่าจะเป็นผลต่อเนื่องจากข้อจำกัดประการแรก ก็คือข้อจำกัดต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้นทำให้ อบท. ขาด “แรงจูงใจ” ที่จะทำงานอย่างเข้มข้นหรือทำงานเชิงรุกโดยการแสวงหาภาคีเครือข่ายหรือนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อทำงานที่ “ยากและท้าทาย” มากขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อบริบทชุมชนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปและมีความสลับซับซ้อนเป็นสังคมเมืองมากขึ้น **ประการสุดท้าย** อาจเป็นเพราะ “แรงกระตุ้นจากภายในชุมชนท้องถิ่นมีข้อจำกัด” หลายภาคส่วน และภาคประชาสังคมอาจยังไม่เข้าใจหรือมองไม่เห็นบทบาทหน้าที่ของ อบท. ในการดำเนินการภารกิจเหล่านี้ เนื่องจากในพื้นที่มีส่วนราชการที่ดูแลรับผิดชอบอยู่แล้วจำนวนมาก จึงอาจยังมิได้กระตุ้นหรือเรียกร้องให้ อบท. ดำเนินการภารกิจดังกล่าวมากนัก

ตารางที่ 6-53 ข้อมูลแสดงความจำนงค์ของจำนวน อบท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม

อบท.	จำนวน แห่ง	ด้าน การศึกษา	ด้านบริการ ทางสังคม	ด้าน สาธารณสุข	ด้านเศรษฐกิจ ชุมชน	ด้านจัดการ ภัยพิบัติ	ด้านจัด ระเบียบ ชุมชน	ด้านจัดการปัญหา อาชญากรรม
------	---------------	------------------	------------------------	-------------------	-----------------------	-------------------------	-----------------------------	------------------------------

อบจ.	12	6	5	7	9	11	11	10
ทน.	4	3	3	1	3	4	1	1
ทม.	9	5	7	8	6	6	8	5
ทต.	20	13	17	15	17	19	17	16
อปต.	65	56	48	36	49	46	50	48
รวม	110	83	80	67	84	86	87	80

แม้ว่า อปท. ส่วนใหญ่จะรับทราบว่าคุณภาพในการให้บริการของ อปท. เกิดขึ้นอย่างจำกัด แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า อปท. จำนวนมากมิได้ต่อสู้เรียกร้องให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการต่างๆ ให้มากขึ้น ข้อเท็จจริงที่คณะที่ปรึกษาได้สำรวจและค้นพบก็คือ อปท. ส่วนใหญ่ไม่ต้องการดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมหรือไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจใดๆ เพิ่มเติม (ดูตารางที่ 6-53 ข้างต้น) เพราะเกรงว่าจะติดขัดด้วยงบประมาณ จำนวนบุคลากร และเครื่องมือ ขาดอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย หรือแม้แต่มิชอบกำหนดรายจ่ายบุคลากรที่ต้องไม่เกินร้อยละ 40 อปท. ที่กลายเป็น “แรงกด” มิให้ อปท. เกิดความกระตือรือร้นในการดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ

ผลร้ายของการขาดแรงจูงใจ หรือจากการมีกฎระเบียบควบคุมที่เข้มงวดต่อ อปท. เช่นนี้ จึงทำให้ อปท. ส่วนใหญ่ทำงานเดิมๆ เน้นงานกิจกรรมประเพณี งานเชิงสัญลักษณ์ การอบรม เข้าค่าย แข่งกีฬาเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด การทะเลาะเบาะแว้งในชุมชน ฯลฯ แต่มักไม่ต้องการริเริ่มงานใหม่ๆ ที่ได้ผลดีกว่าเดิมหรือมีความเข้มข้นในเชิงวิธีการมากกว่าเดิม เพราะ อปท. ไม่ต้องการทำงานให้ “ผิดระเบียบ และ ไม่ต้องการถูกหักท้วงจาก สตง. ซึ่งทำให้ข้าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นรู้สึกปลอดภัยมากกว่า กฎกติกาที่เข้มงวดเช่นนี้จึงบีบบังคับให้ท้องถิ่นต้องเลือกใช้วิธีการดำเนินงาน “อย่างง่าย” และ “ไม่ซับซ้อน” ในการจัดการแก้ไขปัญหา หรือเลือกใช้วิธีการดำเนินโครงการแบบเดียวกันทั่วประเทศที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน และนับว่าเป็นจุดอ่อนของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาที่ส่งผลต่อข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะของ อปท.

(5) ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

สำหรับการประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบจากบริการสาธารณะของ อปท. ที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนั้น จะประเมินจากมุมมองของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งถึงแม้ว่า อปท. ส่วนหนึ่งจะปรับตัวเป็นอย่างดีในบริบทการกระจายอำนาจ แต่ อปท. ส่วนใหญ่ก็ยังคงปฏิบัติตัวแบบเดิมๆ ทั้งในการทำงานและ/หรือการจัดบริการสาธารณะ หรือไม่กระตือรือร้นในการจัดบริการสาธารณะมากเท่าที่ควรดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้น แม้กระนั้นก็ตาม ในสายตาของประชาชน/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็ยังมองว่า อปท. เป็นองค์กรที่พึงได้สำหรับพวกเขา อย่างน้อยๆ พวกเขาก็มองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. และการทำงานเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ชัดเจนในปัจจุบันและ

เปรียบเทียบย้อนไปก่อนยุคสมัยที่มีการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2540 ที่ทางจังหวัด/อำเภอ หรือส่วนราชการภูมิภาคเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนจำนวน 11,430 แห่งทั่วประเทศ และจากการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) จำนวน 12 ครั้งร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะและการทำงานของ อบต. กลุ่มตัวอย่าง คณะที่ปรึกษาได้สอบถามถึงความพึงพอใจของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับบริการของ อบต. การบริหารจัดการ ความโปร่งใส และสอบถามถึงผลการประเมินคุณภาพหรือความคุ้มค่าของบริการสาธารณะที่ได้รับจาก อบต. จำนวน 110 แห่งจาก 73 จังหวัดประเทศ (ดำเนินการสำรวจ/จัดประชุมระหว่างเดือนมิถุนายน - ตุลาคม 2556 ที่ผ่านมา) ผลการประเมินพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีมุมมองเกี่ยวกับบริการสาธารณะและ/หรือการบริหารจัดการของ อบต. ดังนี้²

- (1) ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจต่อบริการสาธารณะต่างๆ ที่ อบต. จัดให้ในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับบริการเดิมที่เคยได้รับจากส่วนราชการภูมิภาค ซึ่งสามารถสรุปผลโดยย่อแสดงเป็นร้อยละของประชาชนที่พึงพอใจหรือพึงพอใจอย่างมากต่อบริการสาธารณะที่ได้รับจาก อบต. ดังนี้

○ ด้านการศึกษา	ร้อยละ 63.0
○ ด้านสาธารณสุข	ร้อยละ 68.4
○ ด้านสิ่งแวดล้อม	ร้อยละ 61.6
○ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟทาง แหล่งน้ำ ฯลฯ)	ร้อยละ 62.9 – 69.4

- (2) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 66.8 มองว่า อบต. แก้ไขปัญหาของประชาชนได้ตรงจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
- (3) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 71.3 เห็นว่า อบต. ให้ความใส่ใจและทำงานแบบปรึกษาหารือกับประชาชนและภาคส่วนต่างๆ
- (4) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 65.8 ต้องการงานมีส่วนร่วมกับ อบต. เพราะเห็นว่าง อบต. ตั้งใจทำงานจริงเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน
- (5) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 59.0 เห็นว่าควรให้การสนับสนุนแก อบต. ต่อไปด้วยการจ่ายภาษีอากรให้ เพราะ อบต. ทำงานคุ้มค่าเงินภาษีอากรของพวกเขา
- (6) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 75.0 เห็นว่าไม่ควรยุบเลิก อบต. เพราะ อบต. มีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขา

² สำหรับผลการประเมินและการวิเคราะห์โดยละเอียดในเรื่องดังกล่าวอ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 17 ของรายงานวิจัยฉบับนี้ต่อไป และสามารถอ่านได้ตั้งแต่เนื้อหาบทที่ 18 ถึง 23 ในผลการประเมินความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะของ อบต. เป็นรายด้าน

อย่างไรก็ดี ประชาชนกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 59.4 ยังไม่แน่ใจว่าการส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจชุมชนที่ อบท. แห่งต่างๆ ดำเนินการนั้น จะส่งผลให้รายได้และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาดีขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้ว ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านต่างๆ ของ อบท. นั้นพบว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบท. ขนาดใหญ่มากได้รับผลการประเมินความพึงพอใจจากประชาชนในระดับที่สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญในทุกๆ ประเภทบริการสาธารณะ (ยกเว้นด้านการเมืองและการมีส่วนร่วมที่ประชาชนให้ความพึงพอใจกับ อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลหรือ อบต. ในสัดส่วนที่สูงกว่า)

- (7) นอกจากบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับโดยตรงแล้วนั้น การศึกษาในครั้งนี้ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในระดับฐานรากและจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. ผลการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจาก อบท. โดยจำแนกเป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ (ต่ำกว่า 1 หมื่นบาทต่อครัวเรือนต่อเดือน) กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง (ราว 1 - 3 หมื่นบาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) และกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง (มากกว่า 3 หมื่นบาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) พบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะยากจนมีความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับจาก อบท. ในระดับที่สูงกว่าปกติทั่วไป โดยเฉพาะในด้านการศึกษา บริการทางสังคมและสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และด้านการรักษาความสงบปลอดภัยในชุมชน ข้อมูลดังกล่าวแสดงดังตารางที่ 6-54 ด้านล่าง และสะท้อนอย่างชัดเจนว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือคนยากจนที่มีความพึงพอใจและ/หรือความไว้วางใจใน อบท. ที่มากกว่าประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงเป็นเพราะพวกเขาสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจาก อบท. ได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนการกระจายอำนาจนั่นเอง และด้วยเหตุนี้ อบท. จึงมีบทบาทที่จะเป็นหุ้นส่วนสำคัญกับรัฐบาลในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

ตารางที่ 6-54 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะจาก อบท. จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน

ประเด็นการประเมิน	ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจของประชาชน			หมายเหตุ
	กลุ่มรายได้ต่ำ	กลุ่มรายได้ปานกลาง	กลุ่มรายได้สูง	
ด้านการจัดการศึกษา				
หากเลือกได้ โดยที่ค่าใช้จ่ายหรือระยะทางไม่ได้เป็นอุปสรรค ท่านจะส่งบุตรหลานเข้าเรียนกับโรงเรียน อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ	2.78**	2.73*	2.67	p < .01
อบท. ส่งเสริมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามอย่างทั่วถึง และเพียงพอ	2.76**	2.68	2.67	p < .01
ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียน อบท. โดยเฉลี่ยต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ	2.91*	2.90*	2.85	p < .01
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน				
ถนนหนทางภายในชุมชนมีเพียงพอ และได้รับการซ่อมบำรุงให้ใช้งานได้ดี	2.69	2.72	2.69	
ถนนหนทางในชุมชนมีสภาพผิวถนนที่ดี ไฟจราจร-ป้ายบอกทางมีจำนวนเพียงพอและให้ข้อมูลถูกต้อง ทำให้การเดินทาง มีความสะดวกขึ้น หรือมีอุบัติเหตุลดลง	2.61	2.63	2.62	
ระบบระบายน้ำสามารถรองรับการระบายน้ำในช่วงที่ฝนตกหนักได้ดี ปริมาณน้ำไม่เอ่อล้นจนท่วมถนนหรือผิวการจราจร	2.65*	2.63*	2.58	p < .01
แหล่งน้ำภายในชุมชนมีความสะอาด และมีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภค อุปโภค การเกษตร/การประกอบอาชีพ	2.67*	2.65*	2.60	p < .01
ด้านสังคมและสาธารณสุข				
ถ้ารู้สึกเจ็บป่วยเล็กๆ น้อยๆ ทั่วไป ท่านอยากใช้บริการการรักษาจากศูนย์บริการสาธารณสุข/ศูนย์ตรวจสุขภาพของ อบท. แทนที่จะไป รพ.สต. หรือโรงพยาบาลประจำจังหวัด	2.76*	2.74*	2.65	p < .01
บริการทางการแพทย์/การดูแลสุขภาพของ อบท. ทำให้ค่าใช้จ่ายในด้านการรักษาพยาบาลของท่านหรือสมาชิกครอบครัวลดน้อยลง	2.88**	2.79	2.77	p < .01
ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการในชุมชนได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานในระดับที่ดีขึ้น/คุณภาพสูงขึ้นจาก อบท.	2.91**	2.80	2.78	p < .01
ท่านรู้สึกว่า อบท. มีบทบาทสำคัญที่ทำให้โรคระบาดหรือโรคภัยไข้เจ็บในชุมชนลดน้อยลง หรือทำให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น	2.93**	2.83*	2.79	p < .01
ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ				
ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อบท. มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เจริญก้าวหน้าและส่งผลให้ระดับรายได้	2.81**	2.75	2.72	p < .01

ประเด็นการประเมิน	ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจของประชาชน			หมายเหตุ
	กลุ่มรายได้ต่ำ	กลุ่มรายได้ปานกลาง	กลุ่มรายได้สูง	
และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น				
การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจของ อปท. ทำให้ประชาชนมีงานทำในพื้นที่มากขึ้น และ/หรือออกไปหางานทำนอกพื้นที่น้อยลง	2.64*	2.63*	2.59	p < .05
หากไม่มี อปท. หรือไม่มีโครงการส่งเสริมอาชีพ/เกษตร/พัฒนาฝีมือแรงงานที่ อปท. ดำเนินการแล้ว คุณภาพชีวิตและระดับรายได้ของท่านจะลดลงเป็นอย่างมาก	2.36**	2.32	2.29	p < .01
ด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน				
อปท. สามารถเป็นที่พึ่งได้ในการดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยใน	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย			
ในช่วง 4-5 ปีนี้ ชุมชนน่าอยู่ขึ้นเพราะคดีอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือยาเสพติดแพร่ระบาดในพื้นที่ลดลงเป็นอย่างมาก	2.66*	2.58	2.57	p < .01
อปท. สามารถจัดระเบียบการใช้ถนน ทางเท้า หรือที่สาธารณะได้อย่างเรียบร้อย ไม่เกะกะกีดขวางการจราจร และเป็นระเบียบสวยงาม	2.74**	2.74*	2.66	p < .01
อปท. สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้หากประชาชนประสบปัญหาการถูกล่วงละเมิดหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ	2.81**	2.72*	2.67	p < .01
ท่านรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติต่างๆ เพราะทราบดีว่าหากเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้ว ท่านจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานใดรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา	2.82**	2.74*	2.69	p < .01
ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ				
ชุมชนของท่านมีความสะอาด ไม่มีขยะตกค้าง	2.82**	2.76*	2.71	p < .01
น้ำในแม่น้ำลำคลอง แหล่งน้ำชุมชนมีความสะอาด สามารถใช้อุปโภค/บริโภคได้	2.68**	2.60*	2.49	p < .01
พื้นที่ชุมชนไม่มีเสียงรบกวนจนเป็นที่รำคาญต่อการใช้ชีวิตประจำวัน	2.91**	2.85*	2.74	p < .01
ประชาชนไม่มีปัญหาสุขภาพอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศ หรือสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม	2.92**	2.86*	2.77	p < .01
สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ป่าไม้ หรือสถานที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศในชุมชนได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม ไม่เสื่อมโทรมก่อนเวลาอันควร	2.68*	2.71*	2.64	p < .01

หมายเหตุ

- ค่าเฉลี่ยระดับการประเมินความพึงพอใจอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 ซึ่งได้มาจาก 1 = ไม่พอใจ/ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง, 2 = ไม่พอใจ/ไม่เห็นด้วย, 3 = พอใจ/เห็นด้วย, และ 4 = พอใจ/เห็นด้วยอย่างยิ่ง ทั้งนี้สำหรับคำถามเชิงนิเสธ (negatively worded) ต้องตีความหมายในทิศทางกลับกัน
- ครัวเรือนรายได้ต่ำหมายถึงมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1 หมื่นบาทลงไป ครัวเรือนรายได้ปานกลางหมายถึงมีรายได้ระหว่าง 1 - 3 หมื่นบาทต่อเดือน และรายได้สูงหมายถึงมีรายได้ครัวเรือนตั้งแต่ 3 หมื่นบาทขึ้นไปต่อเดือน

- 3) ** หมายถึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้นไป 2 ชั้น (ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง > กลุ่มผู้มีรายได้สูง)
- 4) * หมายถึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้นไป 1 ชั้น (ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง หรือ กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้สูง หรือ กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง > กลุ่มผู้มีรายได้สูง)

ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจึงมีหลักฐานเชิงประจักษ์และข้อมูลสนับสนุนเพียงพอที่สามารถสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจของไทยในช่วงที่ผ่านมาเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการส่งเสริมหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ แม้ว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมาจะมีการสะดุดขาดตอนหรือมีแรงดิ่งกลับเป็นระยะๆ ก็ตาม แต่ อปท. ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ อปท. ขนาดใหญ่ก็สามารถพัฒนาอุปสรรคต่างๆ เหล่านั้นมาได้ในระดับหนึ่ง แม้จะยังพัฒนาขีดความสามารถหรือแสดงศักยภาพได้ถึงอย่างดีที่สุดแล้วก็ตาม

ในอนาคต ถ้าหากมีการสนับสนุนจากรัฐต่อการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและต่อเนื่องมากขึ้น ก็จะมีผลบวกต่อการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ลดน้อยลง และจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการเสริมแรง (สร้างแรงจูงใจ) ให้แก่ อปท. เพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนต่อไปในอนาคต ซึ่งคณะที่ปรึกษาจึงอภิปรายข้อเสนอแนะในเนื้อหาบทต่อไป

6.2 การอภิปรายผลการศึกษาและข้อค้นพบ

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับผลการศึกษาและข้อค้นพบที่สำคัญ เพื่อการตอบคำถามหลักในการวิจัยและเพื่อการประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังมีรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

นโยบายกระจายอำนาจของไทยประสบความสำเร็จหรือไม่?

เมื่อได้ประเมินเนื้อหาในหัวข้อต่างๆ ตามกรอบวิเคราะห์ระบบนโยบายมาถึงจุดนี้จะสามารถประเมินได้หรือไม่ว่าการกระจายอำนาจของไทยในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาประสบความสำเร็จ? คำตอบที่คณะที่ปรึกษาประเมินได้ก็คือ “ประสบความสำเร็จระดับปานกลาง” เท่านั้น โดยที่ทุกองค์ประกอบของกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจต่างมีจุดแข็งหรือปัจจัยเกื้อหนุนให้การกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกัน ทุกองค์ประกอบในระบบนโยบายต่างก็มีข้อจำกัดหรือแรงเฉื่อยด้วยกันทั้งสิ้น ดังสามารถสรุปได้ในตารางที่ 6-55 ด้านล่าง

ตารางที่ 6-55 การวิเคราะห์ผลสำเร็จในแต่ละองค์ประกอบของระบบนโยบาย

องค์ประกอบของระบบนโยบาย	ความสำเร็จ/จุดแข็ง	ความล้มเหลว/จุดอ่อน
นโยบายกระจายอำนาจ	มีนโยบายที่ชัดเจนในช่วงเริ่มต้น มีกฎหมายและแผนปฏิบัติการที่รองรับแนวปฏิบัติด้านการกระจายอำนาจ	- ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายตามการเปลี่ยนแปลงของฝ่ายการเมือง - ขาดความตั้งใจจริงที่ต่อเนื่องในการกระจายอำนาจ
การขับเคลื่อนการ	มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนงาน	- เกิด “สภาวะแตกแยก” และ “สภาวะคอ

องค์ประกอบของ ระบบนโยบาย	ความสำเร็จ/จุดแข็ง	ความล้มเหลว/จุดอ่อน
กระจายอำนาจ	กระจายอำนาจ และมีส่วนราชการที่ตั้งใจ ส่งเสริม/ผลักดันการกระจายอำนาจในยุคแรก (พ.ศ.2540 - 2544)	ขวด” ในการขับเคลื่อนนโยบาย/ขาดเอกภาพใน การบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ - มีการดำเนินการ/ตีความการกระจายอำนาจที่ แตกต่างกันจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ กฎหมายกระจายอำนาจ
บริบทแวดล้อมของ นโยบาย	- กระแสปฏิรูปและการขับเคลื่อนของภาค ประชาสังคม - กระแสการกระจายอำนาจในระดับสากล และการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศ	- ความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายการเมืองใน ระดับชาติ - ระบอบรัฐส่วนกลางที่เข้มแข็งและยังคง ต้องการรักษาอำนาจ - ทักษะหรือกระแสสังคมในทางลบที่ไม่หนุน เสริมการกระจายอำนาจ
ผลผลิตจากการ กระจายอำนาจ (1) ระดับนโยบาย	- มีกฎหมาย/แผนงานรองรับการถ่ายโอน ภารกิจ บุคลากร กฎหมาย งบประมาณ ให้แก่ อปท. - มีการถ่ายโอนเกิดขึ้นในด้านภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ อปท. และมีการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - มีการดำเนินนโยบาย/มาตรการ/กฎระเบียบ ที่รองรับการดำเนินงานของ อปท.	- การถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ถ่ายโอนบุคลากร และงบประมาณ ไม่คืบหน้า ตามกฎหมายหรือแผนการกระจายอำนาจ - หน่วยขับเคลื่อน/หน่วยงานราชการขาด ระบบงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจอย่างจริงจัง ขาดระบบงานในการพัฒนามาตรฐานการ ทำงาน/การพัฒนาศักยภาพให้แก่ อปท. อย่าง ต่อเนื่อง - มีการสร้างเงื่อนไข กฎระเบียบ การใช้เทคนิค มอบอำนาจตามกฎหมาย หรือประเด็นการ ตีความกฎหมาย ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดในการ ทำงานอย่างเป็นอิสระของ อปท.
ผลผลิตจากการ กระจายอำนาจ (2) ระดับ อปท.	- อปท. ปรับตัวและมีการพัฒนาด้านการ บริหารจัดการ บุคคล กฎหมาย งบประมาณ และทำงานแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน ฯลฯ - อปท. สามารถให้บริการได้อย่างหลากหลาย มากขึ้น รวดเร็ว เข้าถึงสำหรับประชาชน	- การพัฒนาศักยภาพในการทำงานและการ บริหารจัดการเกิดขึ้นอย่างจำกัด โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็ก - เกิดการเลือกทำ “งานง่าย” งานดั้งเดิมของ อปท. แต่ไม่ทำ “งานยาก” หรืองานใหม่ๆ ที่ ตอบสนองต่อปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในชุมชน - อปท. ขาดแรงจูงใจที่จะขยายขอบเขตการ ให้บริการเนื่องจากติดขัดอุปสรรคทางกฎหมาย บุคลากร เครื่องมือ งบประมาณ และอำนาจ หน้าที่ และขาดแรงกระตุ้นจากภาคประชาชน
ผลลัพธ์ของการ กระจายอำนาจ	- ประชาชนส่วนใหญ่สะท้อนว่าได้รับบริการ สาธารณะที่รวดเร็วขึ้น มีคุณภาพมากขึ้น	- ประชาชนส่วนใหญ่ยังเคลือบแคลงสงสัยใน ด้านความโปร่งใสสุจริตของ อปท.

องค์ประกอบของระบบนโยบาย	ความสำเร็จ/จุดแข็ง	ความล้มเหลว/จุดอ่อน
	และ/หรือเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น - ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับ อบท. ได้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับ อบท. ขนาดเล็ก	- บริการสาธารณะบางด้านของ อบท. มีขอบเขตการให้บริการที่จำกัด จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ชัดเจนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน อาทิ การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ

ใครเป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จ (หรือความล้มเหลว?) ของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ผลการวิเคราะห์ที่ตั้งนำเสนอในตารางที่ 6-55 ข้างต้นบ่งชี้ว่าทุกฝ่ายทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความล้มเหลว และในขณะเดียวกันก็มีความเป็นเจ้าของผลสำเร็จของการกระจายอำนาจด้วยกันทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการกระจายอำนาจยุคต่อไป ทุกฝ่ายจึงต้องกำหนดฐานคิด **“ความเป็นเจ้าของนโยบายการกระจายอำนาจร่วมกัน”** และจะต้องร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจที่ช่วย **“เสริมจุดแข็ง”** และ **“กำจัดจุดอ่อน”** หรือปัจจัยฉุดรั้งที่มีต่อการกระจายอำนาจในองค์ประกอบด้านต่างๆ ของระบบนโยบายนี้ต่อไป

เมื่อฝ่ายการเมืองขาดเสถียรภาพ ย่อมเปิดช่องทางให้เกิด “อำมาตยาธิปไตย” ในกระบวนการกระจายอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การศึกษาในครั้งนี้ทำให้พบข้อเท็จจริงว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายมีความไม่ชัดเจนหรือขาดมุ่งมั่นในการกำหนดและ/หรือผลักดันการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้กระบวนราชการและฝ่ายข้าราชการประจำเข้ามาบิบทบาทเพิ่มขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กลายเป็นการเพิ่มบทบาทของส่วนราชการที่ในทางวิชาการเรียกว่าระบอบ “อำมาตยาธิปไตย” หรือ Bureaucratic Polity

ในรอบทศวรรษเศษ พบว่าส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจพยายามจะกำหนด “เนื้อหาสาระและค่านิยม” ของการกระจายอำนาจตามแนวทางของตนเอง แม้ว่าจะมีความแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่างๆ ก็ตาม ซึ่งพบว่าเกิดขึ้นกับหน่วยงานราชการในกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างมาก หรือแม้แต่การ “ตีความอำนาจหน้าที่” ของ อบท. ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายจัดตั้ง อบท. หรือกฎหมายแม่บทฉบับอื่นๆ ก็มักตีความอย่างแคบ โดยที่มิได้สนใจว่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ อบท. แต่อย่างใด โดยเฉพาะในกรณีของหน่วยตรวจสอบ อบท. ดังเช่นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ในบางกรณี ก็พบว่าส่วนราชการที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจกลับ “นิ่งเฉย” หรือมิได้แสดง “บทบาทในเชิงรุก” โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของส่วนงานที่มีอยู่ตามกฎหมายในการผลักดัน หนุนเสริม

หรือแก้ไขปัญหาในการทำงานให้กับ อบท. และกลับใช้เวลาส่วนใหญ่ในการแก้ไขปัญหาประจำวันหรือนเน้นการควบคุม อบท. ให้อยู่ในกรอบของกฎกติกามากเกินไป ในทำนองเดียวกัน หน่วยราชการที่สนับสนุนการพัฒนาระบบงานให้แก่ อบท. ก็ได้แสดงบทบาทในเชิงรุกมากขึ้นเช่นกัน เมื่อส่วนราชการต้องการระบบงานที่มีมาตรฐานอันใด อบท. ก็ต้องการได้รับการพัฒนาระบบงานให้มีมาตรฐานเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ฉะนั้น อาทิ ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการบัญชี ระบบการตรวจสอบควบคุมภายใน ระบบงานจัดซื้อจัดจ้าง หรือระบบสร้างความร่วมมือระหว่าง อบท. ด้วยกันและระหว่าง อบท. กับภาคส่วนอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศ

ความน่าฉงนของระบอบอำมาตยาธิปไตยนี้ก็คือมีความยืดหยุ่นสูงในการปรับตัวตามสภาพความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายการเมืองมีเจตจำนงที่แน่วแน่ กลไกราชการก็มีความพร้อมที่จะดำเนินการปฏิบัติตามได้อย่างมีเอกภาพ ดังเช่นยุคทองของการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2540 - 2544 และอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ.2545 - 2549 ที่แม้ว่าฝ่ายการเมืองจะหันหัวเรือกลับในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจก็ตาม แต่เมื่อฝ่ายการเมืองขาดเสถียรภาพและไม่สามารถกำหนดความชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจได้แล้ว ความเป็นอมตยาธิปไตยของระบบราชการก็พร้อมที่จะสยายปีกและแสดงบทบาทหรือจุดยืนของตนเองในกระบวนการนโยบายได้อย่างชัดเจน และเป็นการยากที่จะกำหนดให้มีเอกภาพเกิดขึ้นร่วมกันระหว่างกลไกราชการส่วนต่างๆ ที่จัดองค์กรตามสายงานหรือหน้าที่ (functional based structure) ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้สังเกตได้อย่างชัดเจนในช่วงที่รัฐบาลมีความอ่อนแอทางการเมืองระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2556

ด้วยเหตุนี้ หากการกระจายอำนาจคือทิศทางต่อไปในอนาคต แรงขับเคลื่อนจากฝ่ายการเมืองระดับชาติหรือกลไกกำหนดนโยบายจะต้องมีความต่อเนื่อง และมี “พลังเข้มแข็ง” มากพอที่จะเอาชนะแรงต้านหรือแรงเฉื่อยจากระบบราชการในการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย มิเช่นนั้นแล้ว การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจก็จะประสบปัญหาการแตกกระจายของทิศทางการกระจายอำนาจดังเช่นที่เป็นมา

หากยังคงขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจที่มีลักษณะการบริหารจัดการแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ (area-based local administration) ผ่านโครงสร้างตามสายงานของส่วนราชการ (functional-based policy implementation) ย่อมเกิด “สภาวะแตกกระจาย” และ “สภาวะคอขวด” ที่ตึงกันไปตึงกันมาในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ และในที่สุดย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ

เป็นที่ทราบกันดีว่าการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเป็นงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการข้ามสายงาน อาทิ ปัญหาเศรษฐกิจหรือโครงสร้างพื้นฐานอาจส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาทางสังคม อาชญากรรม หรือความไร้ระเบียบ และสุขภาวะของชุมชน หรือในทางกลับกันปัญหาการศึกษาที่ขาดคุณภาพย่อมส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมือง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ต้องอาศัยการจัดการในเชิงบูรณาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาพพื้นฐานเป็นองค์กรที่บริหารจัดการพื้นที่แบบบูรณาการได้เป็นอย่างดี ในทางกลับกัน โครงสร้างบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีลักษณะการ

ทำงานในแนวดิ่ง (hierarchical structure) และนโยบายสำคัญทุกเรื่องต้องสื่อสารและตัดสินใจที่ส่วนกลาง

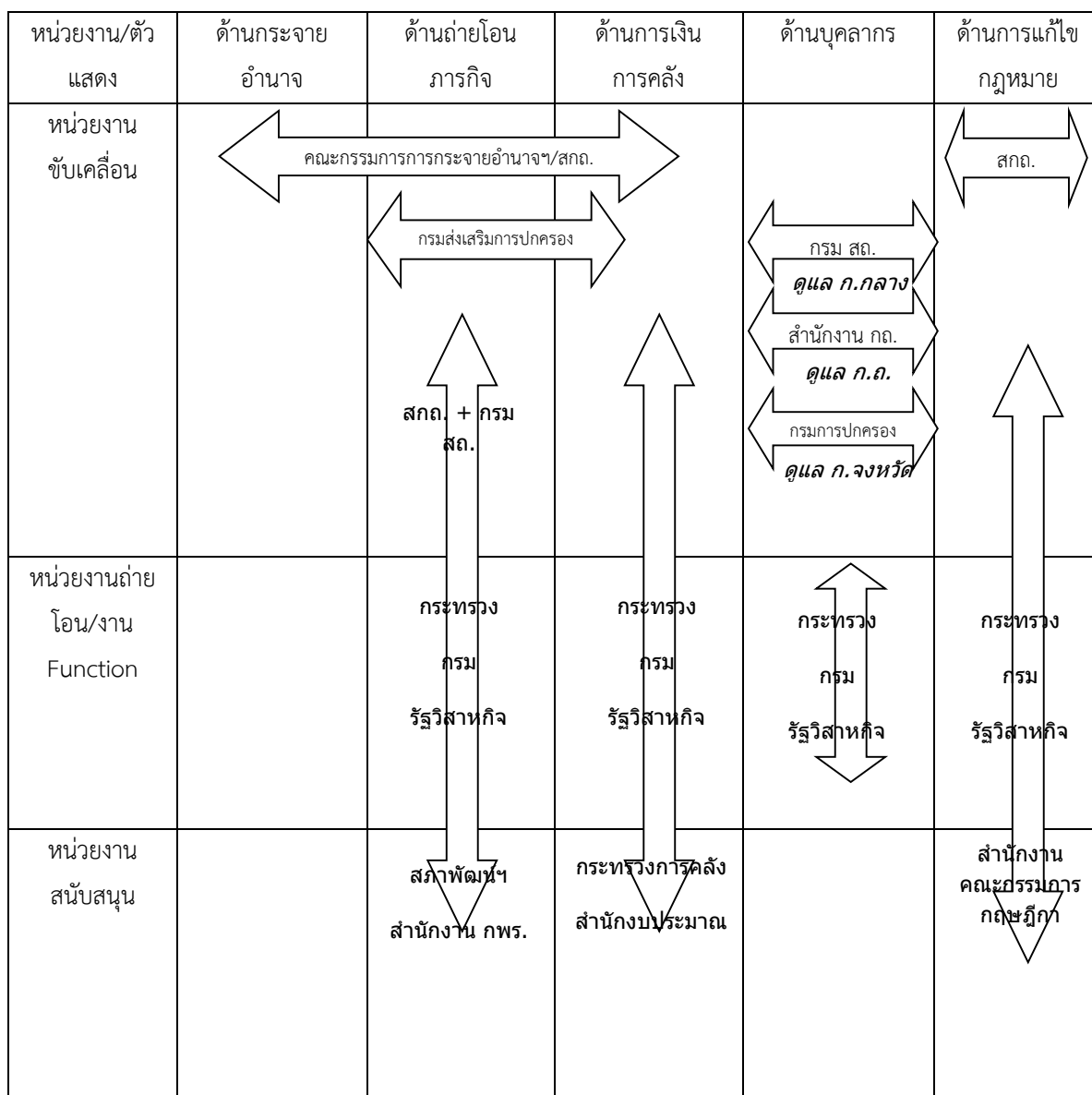
ดังนั้น หากเราปล่อยให้การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการแต่ละส่วนที่มักทำงานในแนวดิ่งเพื่อมาบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องอาศัยการบูรณาการอย่างเข้มข้น แล้วนั้น ย่อมเป็นการจัดโครงสร้างวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เหมาะสมและไม่ยืดหยุ่นกับพื้นที่ และย่อมไม่อาจจัดการปัญหาบูรณาการเชิงพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน ในที่สุดย่อมส่งผลต่อความไม่มีเอกภาพในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้ตามมา และในที่สุดย่อมไม่ประสบผลสำเร็จในการใช้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมในระดับชุมชน

การขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ: สภาวะแยกส่วนยกกำลังสอง?

การศึกษาในครั้งนี้พบว่าสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ก้าวหน้ามากนัก เป็นเพราะการขาดเอกภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย แต่ข้อเท็จจริงที่พบก็คือมี “สภาวะการขาดเอกภาพแบบซ้ำซ้อน (dual fragmentation)” กล่าวคือในระดับแรก การขาดเอกภาพระหว่างสายงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ (cross-functional fragmentation) ได้แก่งานด้านการกระจายอำนาจมีหน่วยงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ดูแลรับผิดชอบ งานกำกับดูแลภารกิจของ อปท. ตามกฎหมายจัดตั้งมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบ และงานด้านบุคลากรท้องถิ่น มีสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กถ.) สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยดูแลรับผิดชอบ จึงส่งผลทำให้ประเทศไทยเราขาดเอกภาพในการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจทั้งเรื่อง งาน เงิน คน และกฎหมายไปพร้อมๆ กัน

ในระดับที่สอง การขาดเอกภาพยังเกิดขึ้นภายในสายงาน (within-function fragmentation) ยกตัวอย่างเช่น ในงานด้านการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ มีความรับผิดชอบที่กระจัดกระจายระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (รวมสำนักงานเลขาธิการ) และส่วนราชการต่างๆ ที่รับผิดชอบ รวมถึงงานตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กระทรวง/กรมต่างๆ ที่ถือกฎหมายแม่บทแต่ละฉบับ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือใน งานด้านบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการใน 3 ระดับได้แก่คณะกรรมการมาตรฐานงานบุคคลท้องถิ่น ดูแลโดยสำนักงาน กถ. สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกลางบุคคลท้องถิ่น 5 ประเภท มีสำนักงานเลขาธิการคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการบุคคลในระดับจังหวัด อยู่ภายใต้การดูแลจัดการโดยจังหวัด/อำเภอ ซึ่งดูแลโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หรือในการ จัดสรรงบประมาณและภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น มีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบอย่างกระจัดกระจายโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ ดังนั้น เป็นต้น แผนภาพที่ 6-4 แสดงลักษณะการกระจายดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6-4 แสดงสถานะการขาดเอกภาพแบบซ้ำซ้อนในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ



ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่การกระจายอำนาจที่ผ่านมาจะได้รับการขับเคลื่อนให้ก้าวหน้ามาก นัก หากตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งมีท่าทีที่ไม่สนับสนุนหรือเหนียวรั้งการกระจายอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง แล้ว ก็จะส่งผลทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทั้งระบบต้องสะดุดลง และเป็นประเด็นที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขโดยด่วน นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจที่ผ่านมา พื้นที่สำหรับ อปท. ที่จะเข้ามามีส่วนในการกำหนดทิศทางของตนเองนั้น เกิดขึ้นโดยตรงน้อยมาก ส่วนใหญ่กระทำผ่านช่องทางของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เท่านั้น แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเหนือส่วนราชการอื่นๆ ในกระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้เลย

ปมปัญหาขัดแย้งในด้านขนาดของ อปท. (size) ขีดความสามารถ (capacity) การเข้าถึงบริการสาธารณะ (accessibility) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation)

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบกับข้อเท็จจริงหลายประการเกี่ยวกับขนาดของ อปท. และผลกระทบต่อ การบริการสาธารณะด้านต่างๆ ต่อไปนี้ ในด้านการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ของ อปท. นั้น พบว่า อปท. ขนาดใหญ่มีขีดความสามารถและศักยภาพด้านบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการสูงกว่า หรือเหนือกว่า อปท. ขนาดเล็ก โดยเฉพาะในด้านการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน บริการทางสาธารณสุข บริการทางสังคม การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งโดยทั่วไป พบว่าเทศบาลที่มี ขนาดประชากรราว 10,000 คนขึ้นไป และ/หรือมีงบประมาณประจำปีเฉลี่ย 100 ล้านบาทขึ้นไปจะมี ข้อจำกัดในสัดส่วนที่น้อยในการให้บริการแก่ประชาชน

แต่อย่างไรก็ดี การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็กๆ ดังเช่น เทศบาลตำบลหรือ อบต. ที่ปัจจุบันมี รวมกันกว่า 6 พันหน่วยนั้น ก็มีจุดแข็งที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้นหรือทั่วถึงมากขึ้น (accessibility) โดยเฉพาะบริการด้านสาธารณสุข บริการทางสังคม และการศึกษาในระดับเด็กเล็ก นอกจากนี้ การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากหลายแห่ง ทำให้ประชาชนเข้าถึงและมีส่วนร่วม ในกิจการของชุมชนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น และประชาชนมีความรู้สึกเป็น “เจ้าของ” อปท. มากขึ้น เนื่องจากสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการทำงานของ อปท. ได้

ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนถึงค่านิยมทางการเมืองการบริหารที่สำคัญในการออกแบบโครงสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกัน และจำเป็นต้องให้น้ำหนักและความสำคัญ ต่อไปในการกระจายอำนาจในอนาคต (จะอภิปรายแนวทางในเรื่องนี้ไว้ในหัวข้อถัดไป)

เลืกตัดเลือแบบเหมาโหล และออกแบบการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจแบบเฉพาะตัว

ประเด็นต่อเนื่องเกี่ยวกับปมปัญหาด้านขนาดและศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. สะท้อนข้อเท็จจริงว่าการกระจายอำนาจตามหลัก Subsidiarity Principle แบบสุดขีดโดยการให้ อปท. ขนาดเล็กที่สุดมีหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางอาจมิใช่แนวทางที่พึงประสงค์อีกต่อไป และการกำหนดให้ อปท. ทุกประเภทมีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนกัน หรือมีการถ่ายโอนภารกิจในแบบ เดียวกัน หรือที่เรียกว่าการกระจายอำนาจแบบสมมาตร (symmetric devolution) ก็ไม่สอดคล้องกับ ศักยภาพและความจำเป็นในเชิงบริบทพื้นที่ของ อปท.

ในด้านหนึ่ง ข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าพบว่า อปท. ขนาดเล็กดังเช่น อบต. หรือเทศบาลตำบล ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาเป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันบุคลากรถ่ายโอน (และเงินงบประมาณ สนับสนุน) กลับมิได้เพิ่มขึ้นให้แก่ อปท. ไปในสัดส่วนเดียวกัน (ดูตาราง 6-56) การกำหนดความรับผิดชอบ ของ อปท. ขนาดเล็กๆ ให้มีจำนวนมากเช่นนี้ย่อมไม่สามารถกระตุ้นให้ อปท. ยกกระดับความสามารถขึ้นมา ได้ทัน และซ้ำยังส่งผลร้ายให้ อปท. เกิด “ความกลัว” ที่จะรับถ่ายโอนภารกิจใดๆ เพิ่มเติม ในขณะที่

ประเด็นปัญหารุมเร้าชุมชนท้องถิ่นทั้งในทางเศรษฐกิจ ประชากร สังคม และภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ประชาชนในพื้นที่จึงได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระจายอำนาจแบบบิดเบี้ยวดังกล่าว

ตารางที่ 6-56 เปรียบเทียบความไม่สมดุลในการกระจายงานและการกระจายคนให้แก่ อบท.

ประเภท อบท.	จำนวน แห่ง	จำนวนงาน/ ภารกิจที่ถ่ายโอน ตามแผนฯ 1	จำนวนงาน/ ภารกิจที่ถ่ายโอน ตามแผนฯ 2	จำนวนบุคลากรที่ถ่าย โอนต่อ อบท. โดย เฉลี่ย (1) (นับทุก อบท. ในกลุ่ม)	จำนวนบุคลากรที่ถ่าย โอนต่อ อบท. โดย เฉลี่ย (2) (นับเฉพาะ อบท. ที่มี บุคลากรถ่ายโอน)***
อบจ.	12	21	29	65 คน	65 คน
เทศบาล	33	120	82	1.4 คน	2.3 คน
อบต.	65	173	87	1.1 คน	2.6 คน

หมายเหตุ จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่ง มี อบท. ที่มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจทั้งสิ้น 60 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 12 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 6 แห่ง เทศบาลตำบล 10 แห่ง และ อบต. 28 แห่ง)

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบการกระจายอำนาจในยุคต่อไปต้องเริ่มต้นด้วยการกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม และจึงออกแบบภารกิจหน้าที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพ (capacity) บริบทความจำเป็น (local needs/responsiveness) และการเข้าถึงบริการได้ง่ายของประชาชน (accessibility) และจะต้องปลดปล่อยความเป็นมาตรฐานเดียวอย่างแคบ (uniformity) ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบท. อย่างเคร่งครัดตายตัวเป็นลายลักษณ์อักษร การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและการออกแบบกลไกการกระจายอำนาจตามทิศทางนี้จึงจะเกื้อหนุนให้ อบท. สามารถดูแล และมีแรงจูงใจในการทำงานที่ดีในการให้บริการสาธารณะและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างต่อเนื่องมากขึ้น ดังที่คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอทิศทางการปรับปรุงดังกล่าวในเนื้อหาส่วนต่อไป

กฎกติกาที่ไม่จำเป็นส่งผลทางลบต่อการสร้างแรงจูงใจในการทำงานของ อบท.

การศึกษาค้นคว้านี้พบกับความพยายามของส่วนราชการและหน่วยงานกำกับดูแล อบท. ต่างๆ ในการสร้างเงื่อนไขการทำงานที่ไม่จำเป็นให้ อบท. ต้องยึดถือปฏิบัติตามส่วนราชการ แทนที่จะให้ อบท. เป็นผู้กำหนดกฎกติกา และส่วนราชการเป็นผู้ให้การรับรอง จนส่งผลทำให้ อบท. ไม่มีความประสงค์หรือขาดแรงจูงใจที่จะทำงานอย่างเต็มศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน และสวนทางกับหลักความเป็นอิสระของ อบท. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎกติกาที่วุ่นวายเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (formal) เช่น กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หนังสือสั่งการ ฯลฯ หรืออาจปรากฏในรูปของแนวปฏิบัติ การตีความกฎหมาย การตีความขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อบท. (informal) เป็นต้น

กฎกติกาที่ส่งผลทางลบต่อการกระจายอำนาจและการทำงานของ อบท. นั้นมีหลายประการ และในหลายกรณีเป็นกฎกติกาที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในการทำงานของ

ท้องถิ่น ดังเช่น กรอบวงเงินรายจ่ายด้านบุคคลของ อบท. ที่ต้องไม่เกินร้อยละ 40 การกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ที่ไม่ให้อิสระแก่ อบท. ในการริเริ่มนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ซึ่งข้อเท็จจริงจากการศึกษาคั้งนี้ยืนยันว่าบริการสาธารณะบางประเภทมีลักษณะการดำเนินการที่ต้องใช้บุคคลเป็นหลัก (labor intensive) ซึ่งมักเป็นบริการด้านบุคคล (human services) เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น และส่งผลทำให้รายจ่ายด้านบุคลากรเกินกว่ากรอบของกฎหมายบุคคลที่กำหนดไว้ร้อยละ 40 ด้วยกันทั้งสิ้น

หากเราไม่สามารถออกแบบกฎกติกาให้เหมาะสมในการกำกับดูแล อบท. เท่าที่จำเป็นได้แล้วนั้น กฎกติกาเหล่านี้ย่อมส่งผลในทางลบต่อทัศนคติและพฤติกรรมความตั้งใจในการทำงาน และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังจะเห็นได้ว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างในปัจจุบันทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมของการควบคุมกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไป จนไม่ต้องการริเริ่มการทำงานใหม่ๆ ใดๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาท้าทายใหม่ๆ ให้ดีขึ้นหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่เน้นการทำ “งานยาก” หรืองานใหม่ๆ แต่อาศัยการทำ “งานง่าย” หรืองาน “แบบเดิมๆ” เพราะกฎกติกาที่ควบคุม อบท. ในปัจจุบันส่งผลให้ อบท. สนใจเฉพาะการทำงานแบบเดิมๆ เนื่องจาก “ไม่ผิดระเบียบและไม่ถูกทักท้วงจาก สตง. ซึ่งทำให้ข้าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นรู้สึกปลอดภัยมากกว่า” ซึ่งเป็นคำกล่าวที่คณะที่ปรึกษาได้รับเสียงสะท้อนมาจากผู้บริหารของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้

อบท. โดดเด่น มีความโดดเด่นสมราคา?

สืบเนื่องจากการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาคั้งนี้มีกลุ่มตัวอย่างที่มีความโดดเด่นและได้รับรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ หลายแห่ง และมีสัดส่วนราวร้อยละ 30 (จำนวน 33 แห่ง) ของกลุ่มตัวอย่าง อบท. คณะที่ปรึกษาจึงต้องการประเมินว่า อบท. กลุ่มโดดเด่นเหล่านี้มีความโดดเด่นในด้านการบริหารจัดการหรือบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีความน่าสนใจว่าบริการสาธารณะหลายประเภทยัง ไม่ได้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างกลุ่ม อบท.โดดเด่นกับ อบท. ทั่วไปในหลายๆ ด้าน

อย่างไรก็ดี ความโดดเด่นที่ชัดเจนปรากฏอยู่ในด้านการบริหารจัดการและการเมืองการมีส่วนร่วมของ อบท. กลุ่มนี้ กล่าวคือ กลุ่ม อบท. ที่ได้รับรางวัลมักมีความเข้มข้นในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ และมีการส่งเสริมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบท. อย่างเข้มข้น และในทางกลับกัน ประชาชนก็มีความพึงพอใจกับการมีส่วนร่วมและรู้สึกเป็นเจ้าของ อบท. ที่โดดเด่นเหล่านี้มากกว่ากลุ่ม อบท. ทั่วไป อีกทั้งยังให้ความไว้วางใจและมั่นใจในความโปร่งใสสุจริตในการทำงานของคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบท. ในระดับที่สูงกว่ากลุ่ม อบท. ทั่วไปด้วย

อปท. ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะได้หรือไม่?

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทวิเคราะห์ข้างต้นว่า อปท. มีบทบาทสำคัญในการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในระดับฐานราก ผลการศึกษาพบว่า อปท. มีส่วนช่วยกระจายบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในด้านการศึกษา บริการทางสังคมและสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และด้านการรักษาความสงบปลอดภัยในชุมชน สะท้อนอย่างชัดเจนว่าการมี อปท. ทำให้สามารถช่วยกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือคนยากจนให้ถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิม ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรผลักดันและสนับสนุนให้ อปท. มีบทบาทที่จะเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ต่อไป และหากยังมีการกระจายอำนาจมากขึ้นในอนาคต ยิ่งส่งผลต่อเนื่องต่อการขยายโอกาสในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในระดับฐานรากมากขึ้น และคาดว่าจะส่งผลวิคุณต่อการขยายโอกาสและการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนมากขึ้น

ทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตจะเป็นอย่างไร และควรกระจายอำนาจหรือไม่?

หากจะให้สรุปจากผลการศึกษาครั้งนี้ย่อตอบได้ว่า “การกระจายอำนาจยังคงเป็นสิ่งจำเป็น” และควรมีการผลักดันกันต่อไปในอนาคต ตามใดที่การบริหารจัดการภาครัฐเป็น “เครื่องมือ” ที่นำไปสู่การสร้างที่อยู่ดีกินดีและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วประเทศ และส่งเสริมต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆระดับได้อย่างยั่งยืนแล้วนั้น การออกแบบโครงสร้างและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแบบกระจายอำนาจถือเป็นนโยบายที่จำเป็นต้องดำเนินการ (มิใช่เป็นแค่ทางเลือก) โดยมีเหตุผลและหลักการที่สนับสนุน และมีแนวทางการดำเนินการดังต่อไปนี้

การเติบโตของสังคมเมือง (Urbanization) เป็นแรงผลักดันที่สำคัญของการกระจายอำนาจ

แรงผลักดันที่สำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจทั้งของประเทศไทยและในประเทศต่างๆ ในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาคือการเติบโตของสังคมเมือง (urban growth) และการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของชุมชนเมือง (aging society) ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ดังข้อมูลในตารางที่ 6-57 ด้านล่าง ที่พบว่าชุมชนเมือง (เทศบาลนคร) มีความท้าทายในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างมาก

ตารางที่ 6-57 จำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุของ อปท. แต่ละประเภท (ข้อมูลปี พ.ศ.2556)

ประเด็นข้อมูล	จำนวนผู้สูงอายุและเทียบสัดส่วนต่อประชากรรวมของ อปท.					
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อปต.	รวม
	(12)	(4)	(9)	(20)	(65)	(110)

จำนวนผู้สูงอายุ เฉลี่ย/อปท. (คน)	41,810	23,635	2,586	789	914	6,316
สัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรปี 2556 (%)	4.21	16.03	10.04	12.11	8.45	5.17
บ้านเราใช้ 10% (สังคมผู้สูงอายุ)						

ทั้งนี้เพราะเมื่อประชากรส่วนใหญ่ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมเมืองมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองจะเข้ามามีบทบาทแทนที่รัฐบาล ในการบริหารจัดการเมืองและจัดบริการสาธารณะในเขตเมืองมากขึ้น เพราะระบบบริการสาธารณะในเขตเมืองมีความซับซ้อนและมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวของแต่ละเมืองสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความคล่องตัวมากกว่ารัฐบาลระดับชาติหรือการบริหารราชการตามโครงสร้างการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง

ในกรณีของไทยนั้น การเติบโตและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองในประเทศไทย ยังมิได้เป็นแรงผลักดันที่สำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อาจจะเป็นเพราะระบบนโยบายสาธารณะของรัฐไทยเป็นระบบปิดและรวมศูนย์อย่างเข้มข้นก็ได้ แรงผลักดันที่สำคัญของนโยบายกระจายอำนาจมาจากรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) และส่วนราชการระดับชาติ ซึ่งเป็นการปรับนโยบายตามปัจจัยภายในระบบการบริหารงานของรัฐเป็นหลัก ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจผกผันกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ย่อมส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายของประชากรวัยแรงงานและจำนวนผู้พึ่งพาเพิ่มมากขึ้น และชุมชนท้องถิ่นจะเป็นพื้นที่รองรับการเคลื่อนย้ายของประชากรกลุ่มดังกล่าว ความท้าทายใหม่ๆ ในเชิงประชากร การจัดการแรงงาน การจัดระเบียบสังคม หรือการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนที่อยู่เดิมกับผู้ที่มาใหม่ย่อมเป็นปัญหาท้าทายในการจัดการพื้นที่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และเป็นปัญหาที่ไม่มีส่วนงานราชการใดๆ ในระดับพื้นที่ที่จะสามารถบูรณาการจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงและ/หรือต่อเนื่องได้ดีเท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยลักษณะธรรมชาติของการบริหารราชการส่วนกลางและ/หรือส่วนภูมิภาคในระดับพื้นที่ที่ต้องพึ่งพาการสั่งการและการตัดสินใจในระดับนโยบายจากส่วนกลางเป็นหลักและมีสายการสั่งการทำงานเป็นแนวดิ่ง (functional Based) สภาพข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงไม่เกื้อหนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วทันการณ์หรือไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทพื้นฐานของแต่ละชุมชนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นที่จัดการปัญหาได้อย่างบูรณาการจึงเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยหนุนเสริมการพัฒนาประเทศ

หลักการ Subsidiarity ต้องใช้ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง

ด้วยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในยุคที่ผ่านมาที่ต้องการส่งเสริมให้ อปท. ขนาดเล็กมีศักยภาพและมีความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจขนานใหญ่ลงสู่ อปท. ระดับล่าง โดยเฉพาะ อบต. ที่มีภารกิจ

ถ่ายโอนอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมากตามแนวคิด Subsidiarity Principle อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า อปท. ขนาดเล็กที่รับถ่ายโอนภารกิจมาเป็นจำนวนมากนี้ ก็ได้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะรองรับการทำงานใหม่ๆ ดังกล่าวได้ กลายเป็นปัญหาการสูญญากาศที่ไม่มีเจ้าภาพรับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนเหล่านี้

ในการออกแบบการกระจายอำนาจในยุคต่อไปนั้นจึงต้องคำนึงถึงหลักความสามารถหรือศักยภาพในการทำงานของ อปท. ในการถ่ายโอนภารกิจ โดยที่ภารกิจแต่ละประเภทนั้น ไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนลงไปถึง อปท. ระดับล่างสุดหรือเล็กที่สุด แต่สามารถกำหนดให้ อปท. ระดับบนหรือ อปท. ขนาดใหญ่ รับผิดชอบแทนได้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดศักยภาพสูงสุดในการให้บริการแก่ประชาชน (capacity and efficiency)

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนยังคงมีประสิทธิภาพและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ การกำหนดให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้นยังคงเป็นสิ่งจำเป็น และอาจต้องออกแบบ “หน่วยจัดบริการสาธารณะ” ให้มีหลายแห่งกระจายทั่วไปในชุมชนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนยังคงเข้าถึงบริการได้อย่างต่อเนื่อง โดยที่หน่วยจัดบริการสาธารณะเหล่านี้อาจเป็นของ อปท. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. มาให้บริการในพื้นที่หรือให้บริการแทน อบต. หรือเทศบาลตำบลที่ขาดแคลนศักยภาพหรือบุคลากรดำเนินการภารกิจนั้นๆ ได้ โดยที่ อปท. ไม่จำเป็นต้องมีภารกิจรับผิดชอบเหมือนกันทุกแห่งอีกต่อไป (asymmetric service responsibility)

แนวคิดพื้นฐานของระบบการกระจายอำนาจแบบ Corporatism มีแนวโน้มที่จะเป็นกระแสหลักในอนาคต

จากการทบทวนประสบการณ์ของต่างประเทศในการกระจายอำนาจ (ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และสวีเดน) พบว่าประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะปรับแนวความคิดพื้นฐานของการจัดระบบการกระจายอำนาจจากแบบ Centralism (ไทย) หรือ localism (สวีเดน) หรือ separatism (อินโดนีเซีย) ไปสู่ระบบ Corporatism (ญี่ปุ่น) มากขึ้น บรรดาประเทศที่เคยยึดหลักการจัดบริการสาธารณะแบบรวมศูนย์ (Centralism) มาแต่ดั้งเดิม ไม่อาจต้านทานแรงผลักดันที่เกิดจากการขยายตัวของสังคมเมืองได้ หรือแม้จะต้านทานไว้ได้ ในที่สุดระบบบริการสาธารณะก็จะขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและความหลากหลายของชุมชนเมืองต่างๆ ได้ และต้องยอมให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน ประเทศที่เคยยึดหลักการกระจายอำนาจแบบสุดโต่ง ไม่ว่าจะเป็นแบบ Localism หรือแบบ Separatism ก็พบว่ากรมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่จัดบริการด้านสวัสดิการสังคม (People-oriented public services) ในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น พร้อมกับให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษี หารายได้ และต้องพึ่งพาตัวเองในทางการคลังนั้น ทำให้ท้องถิ่นมีแนวโน้มที่ใช้นโยบายแบบสวนทางสถานะเศรษฐกิจ หรือ

“Counter-cyclical policy” ซึ่งส่อเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังในระยะยาว และสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลในเรื่องการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค อีกทั้งมีผลกระทบต่อระบบภาษีในภาพรวมอีกหลายประการ เช่น เกิดปรากฏการณ์ Tax Haven การมีสถานะภาระภาษีส่วนเกินสูง (Tax burden) และการขาดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเรื่องต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นอีกหลายประการ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบและร่วมมือกับท้องถิ่นทั้งในทางการคลังและการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น และที่ขาดไม่ได้ก็คือการมีมาตรการกำกับดูแลท้องถิ่น ในด้านมาตรฐานบริการสาธารณะ อีกทั้งเพิ่มสัดส่วนเงินโอน/เงินอุดหนุนท้องถิ่นมากขึ้น

การกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจที่เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐ-ท้องถิ่น และมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ จึงเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถจัดแบ่งบริการสาธารณะได้อย่างยืดหยุ่นตามแต่สภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น และสามารถออกแบบให้มีความยืดหยุ่นเป็นรายด้านของบริการสาธารณะได้ โดยที่รัฐและท้องถิ่นต้องเป็นภาคีร่วมกัน ไม่แบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบออกจากกันโดยเด็ดขาด และไม่ทำงานเป็นปฏิปักษ์กัน นี่คือแนวคิดหลักของรูปแบบกระจายอำนาจแบบ Corporatism

ในกรณีของไทยเรานั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 ตลอดจนถึง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจทั้งสองฉบับที่ผ่านมา จะได้วางรากฐานความคิดของระบบการกระจายอำนาจให้เป็นแบบ Corporatism อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่การกระจายที่เป็นจริง (การปฏิบัติ) กลับยึดแนวคิดการกระจายอำนาจแบบ Centralism และ Separatism-Fragmentalism อยู่อย่างเข้มข้น และแยกกันเดินระหว่างรัฐและท้องถิ่นอย่างชัดเจน ข้อสรุปดังกล่าวนี้ประมวลได้จากพฤติกรรมการบังคับใช้ และการตีความกฎหมายระเบียบปฏิบัติ ฯลฯ ของส่วนราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ระบบการกระจายอำนาจแบบ Corporatism ก็มีได้ปราศจากปัญหาแต่อย่างใด หลายประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขตลอดเวลา เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่นกำลังเผชิญกับปัญหาวินัยทางการคลังและหนี้สาธารณะที่พุ่งสูงขึ้นและควบคุมไม่ได้ และจะต้องมีกลไกการปรับตัวในการทำงานร่วมกันอย่างยืดหยุ่นและเกิดขึ้นตลอดเวลา เป็นต้น จึงจะสามารถนำพาให้ทั้งรัฐและท้องถิ่นพัฒนาประเทศร่วมกันได้ประสบผลสำเร็จ

การกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จได้ด้วยการบังคับ (Compulsory measures) มากกว่าการใช้แรงจูงหรือระบบสมัครใจ (Voluntary measures)

ประสบการณ์การถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรสู่ท้องถิ่นในประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และสวีเดน ต่างประสบผลสำเร็จได้ก็เพราะ

ในช่วงเริ่มต้นของการถ่ายโอนภารกิจนั้น รัฐบาลใช้มาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางต้องยุติบทบาทการจัดทำภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น และต้องร่วมรับผิดชอบในการถ่ายโอนฯ ให้ประสบความสำเร็จ อีกทั้งบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภารกิจถ่ายโอนจากส่วนราชการไปดำเนินการ และมีมาตรการลงโทษท้องถิ่นที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังอีกด้วย

หรือในกรณีของประเทศญี่ปุ่นและสวีเดนซึ่งใช้มาตรการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงได้จนประสบความสำเร็จ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีขีดความสามารถและประสิทธิภาพด้านการจัดบริการเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนนั้น ก็ต้องใช้มาตรการบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการยุบรวมพื้นที่การปกครอง หลังจากได้ทดลองใช้มาตรการจูงใจ และสมัครใจมาก่อน แต่พบว่าได้ผลน้อยมาก

กรณีของประเทศไทยนั้นที่ผ่านมาเราเลือกใช้วิธีการกระจายอำนาจโดยสมัครใจหรือจูงใจ โดยการหลีกเลี่ยงมาตรการบังคับ เพราะรัฐกลัวถูกต่อต้านจากส่วนราชการและข้าราชการ แต่อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจแบบสมัครใจของไทยเราก็ไม่มีระบบแรงจูงใจที่ชัดเจนหรือมีประสิทธิภาพดีเพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จเพราะใช้มาตรการบังคับและควบคุมกำกับดูแลอย่างเข้มข้นในระยะเริ่มแรกแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงพออนุมานได้ว่าการเลือกใช้วิธีการกระจายอำนาจแบบสมัครใจดังกล่าวนี้คือต้นเหตุของความล้มเหลวของการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของไทยก็ว่าได้

จุดมุ่งหมายของมาตรการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจ คือการยกระดับ “ประสิทธิภาพ” และ “ความรับผิดชอบ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประสบการณ์ของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และสวีเดน ให้ข้อสรุปในทำนองเดียวกันว่าการกระจายอำนาจในประเทศของตนเองยังไม่สมบูรณ์เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถผลกระทบที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพ (spillover) ไปให้ “คนอื่นที่อยู่ภายนอกท้องถิ่น” หรือไม่ก็ผลกระทบไปให้ลูกหลานซึ่งเป็นคนรุ่นต่อไปได้ แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง เป็นผู้รับผิดชอบภาระไว้เองทั้งหมด ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการขาดประสิทธิภาพทั้งจากข้อมูล อปท. ของไทย และจากประสบการณ์ของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศคือการให้บริการฯ ของท้องถิ่นมีต้นทุนสูงหรือจัดบริการคุณภาพต่ำ หรือมีปริมาณไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น ส่วนวิธีการผลกระทบความรับผิดชอบต่อให้ “คนอื่น” นั้นมีหลายลักษณะ เช่น การพึ่งพาเงินโอน-เงินอุดหนุนจากภายนอก (ภาษีของท้องถิ่นอื่น) หรือให้รัฐบาลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาจัดบริการฯ แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ หรือผลกระทบออกนอกพื้นที่ หรืออาจจะอยู่ในรูปของการขาดดุลการคลัง การก่อหนี้สาธารณะเกินตัว และการ “หมกเม็ด” ภาระผูกพันหรือความเสี่ยงทางการคลัง ฯลฯ เป็นต้น

ถ้าจะสรุปก็คือ ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่านี้เกิดจากระบบการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์นั่นเอง ดังนั้น การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับประสิทธิภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น โดยใช้มาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่นให้ลงตัวและสมดุล การถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น การยุบรวม (merger and acquisition) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น หรือการปฏิรูประบบภาษี เงินอุดหนุน เงินโอน และการควบคุม กำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลัง และการก่อกำหนดภาระของท้องถิ่น ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

ระบบการกระจายอำนาจของไทยเรายังมีปัญหาที่ท้องถิ่นอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขาดประสิทธิภาพ และการขาดความรับผิดชอบ การผลกระทบของการขาดประสิทธิภาพไปให้คนอื่นที่อย่างกว้างขวาง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรการกระจายอำนาจของไทยเราไม่มียังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการยกระดับประสิทธิภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน แม้จะได้มีความพยายามที่จะพัฒนาระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของท้องถิ่นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่ไม่มีกลไกการกำกับดูแลหรือการบังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติในการปรับปรุงประสิทธิภาพของบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจควรเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จ และความยั่งยืนของระบบการกระจายอำนาจ

ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีองค์กรและกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง มีเอกภาพ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีของประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกทั้งหลายนั้น มีสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ทั้งในระดับนโยบาย การจัดระบบความระบอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นต่างๆ

สำหรับกรณีของประเทศอินโดนีเซียและญี่ปุ่นนั้น ถึงแม้้องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจะเป็นกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงกิจการภายในของรัฐบาลก็ตาม แต่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกิจการภายในของทั้งสองกรณีนี้มีวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแนบแน่น กระทรวงฯ และท้องถิ่นมีความผูกพันกันโดยผ่านตัวผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง (ผู้บริหารกระทรวง นับตั้งแต่รัฐมนตรี ลงมาถึงข้าราชการระดับสูงจำนวนมากมาจากท้องถิ่น หรือเคยร่วมงานกับท้องถิ่นมาก่อน)

ในกรณีของไทยเรานั้น ทั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่เข้มแข็ง ขาดความเป็นเอกภาพ และที่สำคัญมากไปกว่านั้นก็คือ องค์กรเหล่านั้นนอกจากไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับท้องถิ่นแล้ว ยังมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับท้องถิ่นพอสมควร และไม่ได้รับความไว้วางใจและไม่ได้รับ

การยอมรับจากท้องถิ่นอีกด้วย ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็ขาดเอกภาพ ขัดแย้งกันเอง ดังนั้นถ้ามองในภาพรวมแล้ว องค์กรและกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของไทยเราอาจเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้กระจายอำนาจไม่ประสบผลสำเร็จก็ได้ และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานหรือระบบบริหารงานบุคคลให้เชื่อมต่อกันได้มากขึ้นระหว่างส่วนราชการและส่วนท้องถิ่นจึงเป็นทางเลือกที่จำเป็น โดยเฉพาะในระดับผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย (senior executive level)

หลักกฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน หรือกฎหมายมหาชนในเชิงรุก?

เมื่อประเทศไทยเดินเส้นทางหลักกฎหมายมหาชนในการบริหารงานท้องถิ่น อปท. จำนวนมากต่างประสบปัญหาในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่บางครั้งไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากมิได้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบให้อำนาจรองรับไว้ ครั้นจะใช้วิธีการตีความแบบกฎหมายเอกชนที่มุ่งเพียงการกำหนดข้อห้ามสำหรับ อปท. และให้อิสระในการดำเนินการทั่วไปนั้น ก็อาจกระทำได้เช่นกันในมุมมองของนักกฎหมายมหาชนทั้งหลาย หากเป็นเช่นนี้ต่อไปย่อมไม่ส่งผลดีต่อการกระจายอำนาจและการให้บริการประชาชนในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ ทิศทางในทางกฎหมายในอนาคตสำหรับการปกครองท้องถิ่นคือต้องใช้หลักกฎหมายมหาชนในเชิงรุกมากขึ้น กล่าวคือการดำเนินการสาธารณะของ อปท. ยังคงต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไป แต่เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้นแก่ อปท. องค์กรกลางจะต้องทำหน้าที่ในเชิงรุกโดยการพิจารณาและเร่งออกกฎหมายรองรับการดำเนินการให้แก่ อปท. ในกรณี que voir que การดำเนินการของ อปท. เหล่านั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนในชุมชน ในการนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อาจใช้อำนาจตามกฎหมายกระจายอำนาจออกประกาศเพื่อรองรับการดำเนินการเพิ่มขึ้นของ อปท. หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในการออกระเบียบเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของ อปท. ได้อย่างกว้างขวางตามความจำเป็น

ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างเข้มข้น เหมาะสมทันเวลา และคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลประชาชนภายใต้บริบทพื้นฐานและศักยภาพในการดำเนินงานของ อปท. แต่ละแห่ง หากหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายสามารถดำเนินการได้ตามมาตรการสนับสนุนทางกฎหมายในเชิงรุกเช่นนี้แล้ว เชื่อได้ว่าจะส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้นได้ในทางอ้อม และส่งผลโดยตรงต่อการดูแลประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นได้ต่อไป

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้นำเสนอข้อค้นพบการศึกษา และประมวลขึ้นเป็นหลักการและแนวทางการกระจายอำนาจของไทยในยุคต่อไป ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เนื้อหาในบทต่อไปจะประมวลขึ้นเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการกระจายอำนาจ

บทที่ 7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ

เนื้อหาในบทก่อนหน้านี้ได้นำเสนอให้เห็นว่าการกระจายอำนาจสามารถนำไปสู่การเพิ่มขึ้นในขอบเขตและประเภทบริการสาธารณะที่ อบต. จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานราก รวมถึงส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและระดับความพึงพอใจที่มีเพิ่มขึ้นต่อ อบต. อย่างชัดเจน และบ่งชี้ว่าประเทศไทยดำเนินการมาถูกต้องทิศทางในการส่งเสริมการกระจายอำนาจในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของ อบต. ยังคงมีข้อจำกัดทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ กฎหมายงบประมาณและบุคลากร จึงทำให้ อบต. ดำเนินงานได้อย่างจำกัด และขาดแรงจูงใจที่จะขยายขอบเขตการดูแลหรือการให้บริการประชาชนเพิ่มขึ้น เพราะติดขัดด้วยเงื่อนไขข้อกำหนดทางกฎหมายหรือการควบคุมกำกับดูแลที่ไม่จำเป็นหลายประการ อีกทั้งยังทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อหนุนการกระจายอำนาจเป็นอย่างยิ่ง ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และกระแสวิสัยทัศน์ในทางลบที่มีต่อ อบต.

เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดข้อจำกัดดังกล่าวสาเหตุที่สำคัญเป็นเพราะความไม่ต่อเนื่องไม่จริงจังในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ จึงส่งผลให้ส่วนราชการหรือตัวแสดงต่างๆ ดำเนินการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจแบบกระจัดกระจาย และไม่นำพาซึ่งผลลัพธ์ของความพยายามที่มีบูรณาการกันอย่างมีเอกภาพในการส่งต่อ “อำนาจการจัดบริการสาธารณะ” ลงไปจนถึงระดับชุมชนท้องถิ่น อีกสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะมีการออกแบบวิธีการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอุปสรรค ปล่อยให้มีการถ่ายโอนภารกิจและกระจายอำนาจแบบสมัครใจ ส่วนราชการต่างๆ จึงเลือกที่จะไม่กระจายอำนาจแบบเข้มข้นได้ตามมา และในอีกกรณีหนึ่งคือการมุ่งถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรลงสู่ท้องถิ่นขนาดเล็กมากเกินไป ทำให้เกิดความไม่สมดุลในเชิงศักยภาพขององค์กรที่รองรับการกระจายอำนาจ และจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงทบทวนในการกระจายอำนาจยุคต่อไป

เมื่อการกระจายอำนาจเป็นสถานะที่พึงประสงค์ของสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ (modern democratic society) ที่มีความเป็นชุมชนเมืองและมีปัญหาท้าทายเพิ่มมากขึ้น และมีหลักฐานที่ชัดเจนจากการศึกษาครั้งนี้ที่สะท้อนถึงคุณประโยชน์และข้อดีของการกระจายอำนาจต่อการจัดบริการสาธารณะในระดับฐานรากและต่อการกระจายโอกาสและการเข้าถึงบริการที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น การผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจในยุคต่อไปจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ลดน้อยลง มีเป้าหมายการขับเคลื่อนที่ชัดเจนในอนาคต และจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการเสริมแรง (สร้างแรงจูงใจ) ให้แก่ อบต. เพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนต่อไปในอนาคต ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

7.1 ยุทธศาสตร์เดินทางสู่การกระจายอำนาจ (Decentralization Road Map) (ระยะ 1 - 10 ปี)

คณะที่ปรึกษามีข้อเสนอเส้นทางสู่การปฏิรูปด้านการกระจายอำนาจในยุคต่อไปโดยดำเนินการบันได 4 ขั้นดังต่อไปนี้

- ยุทธศาสตร์ขั้นแรก : การปิดกวดเช็ดถู
- ยุทธศาสตร์ขั้นสอง : การเตรียมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น
- ยุทธศาสตร์ขั้นสาม : การกระจายอำนาจเต็มรูปแบบ “จังหวัด”
- ยุทธศาสตร์ขั้นสี่ : การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

ยุทธศาสตร์ขั้นแรก: การปิดกวดเช็ดถู (ภายในระยะ 1 ปีนับจากนี้)

เนื่องจากปัจจุบัน อปท. ทำงานภายใต้ข้อจำกัดจำนวนมาก และบางครั้งเป็นเงื่อนไขการทำงานที่ไม่จำเป็นและไม่ส่งเสริมความเป็นอิสระของ อปท. ทำให้ขีดความสามารถในการดูแลและแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้แก่ประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด และกลายเป็นปัญหาการคาซังที่ต้องคอยให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขในภายหลัง ซึ่งแน่นอนว่ารัฐบาลกลางย่อมไม่มีเวลาและไม่มีเวลาจำเป็นที่จะต้องลงมือแก้ไขปัญหาในระดับชุมชนท้องถิ่นเองโดยตรงไปเสียทุกเรื่อง และหากในอนาคตมีการจัดแบ่งความรับผิดชอบและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-อปท. ที่ดีแล้วนั้น อปท. จะกลายเป็นภาคีหุ้นส่วนที่สำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศและช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

ดังนั้นยุทธศาสตร์แรกที่ควรดำเนินการคือการ “ปลดแอก” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากพันธนาการที่ไม่จำเป็นและเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการสาธารณะ อาทิ

- ประกาศให้ชัดเจนต่อไปว่าจะคงดำรงไว้ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ โดยให้มีสถานภาพเป็นทั้ง “องค์กรทางการเมือง” ของประชาชนในระดับชุมชนฐานราก และเป็น “องค์กรเพื่อการจัดบริการสาธารณะ” ให้แก่ประชาชนอย่างเข้มข้น โดยจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้การรับรองต่อไป โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญที่จะตราขึ้นใหม่ในปี พ.ศ.2558/2559 นี้
- โดยนัยนี้ คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่ากลไกการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งที่จะต้องธำรงรักษาไว้ (ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถและแรงกระตุ้นที่มากพอในทางการเมืองที่จะ “ตอบสนอง (responsive)” ต่อการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน
- ควรมีการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่ควบคุมการทำงานของ อปท. โดยไม่จำเป็น อาทิ เกณฑ์รายจ่ายบุคคล 40% หรือการให้อำนาจกำกับดูแล อปท. แก่ส่วนราชการ

ภูมิภาคที่มากเกินไปจนจำเป็น โดยเฉพาะในด้านการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในเรื่องนี้จะต้อง ทบทวนและหากจำเป็นก็จะต้องยกเลิกเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นเหล่านี้ต่อไป

- การจัดระบบการตรวจสอบ อปท. ให้เข้ามาตรฐานสากล ส่งเสริมภาคประชาชนในการ เข้าตรวจสอบ อปท. โดยยึดหลัก “การตรวจสอบจากภายในที่เข้มข้น” ในขณะที่กลไก กำกับดูแลจากภายนอกจะทำหน้าที่ “หนุนเสริม” การตรวจสอบท้องถิ่นจากภายใน ชุมชนเพียงเท่านั้น นอกจากนี้ รัฐจะต้องส่งเสริมความโปร่งใสของ อปท. และยังคงซึ่ง หลักความเป็นอิสระของ อปท. โดยกำหนดเงื่อนไขการรายงานผลการดำเนินงานและ ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นของ อปท. ต่อสาธารณชนต่อไป อาทิ ข้อมูลงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง ผลการให้บริการประชาชน เป็นต้น
- ในการแก้ไขปัญหาหรือการจัดการกับเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ ดังกล่าวข้างต้น ควรกำหนดให้มี “คณะทำงานเฉพาะกิจ (task force) ในการลด ข้อจำกัดในระดับปฏิบัติการด้านการกระจายอำนาจ” โดยเฉพาะในด้านกฎหมาย ระเบียบ อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลังของ อปท. การ จัดการความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ ฯลฯ โดยมีการระบุเป้าหมายการทำงาน เพื่อขจัดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการกระจายอำนาจ กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานที่ ชัดเจน และมีองค์ประกอบมาจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้คณะทำงานฯ จะ บทบาทเป็นหน่วยงานที่ขจัดปัญหาแทน อปท. (Clearing house) และอาจมี คณะทำงานหลายชุดได้
- สำหรับมาตรการขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ควรเริ่มต้นด้วยการประเมินความเสี่ยง และดำเนินมาตรการอุดรูรั่วดังกล่าวในการดำเนินงานของ อปท. พร้อมกัน ในการนี้ สตง. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ควบคู่กัน ดังนี้
 - ในช่วงที่ผ่านมา กลไกในการติดตามประเมินผลการทำงานของ อปท. ยังไม่รอบด้าน และไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพของ อปท. ในการทำงานได้อย่าง ต่อเนื่อง เพราะกลไกที่มีอยู่มักดำเนินการประเมินผลโดยภาครัฐ/ส่วนราชการ และ เป็นการประเมินผลตามกฎหมายหรือเกณฑ์ ในขณะที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจาก การดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะของ อปท. มิได้รับทราบ/ไม่ได้รับรู้/ไม่ได้ รับประโยชน์ใดๆ ที่เป็นรูปธรรม
 - ดังนั้น การกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการทำงานในอนาคต จะต้อง มี ช่องทางหรือกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าไปร่วมติดตามตรวจสอบ การดำเนินงานของ อปท. ให้รอบด้านมากขึ้น ตัวแสดงเหล่านี้ได้แก่ องค์กร

ภาคเอกชน สถาบันการเงิน (ตลาดเงินตลาดทุน) องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ฯลฯ

- หน่วยนโยบายในการกระจายอำนาจ อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กกค./สกก. จะต้องปรับรูปแบบการทำงานเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางขึ้น และดึงภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมในการกำหนดแผนงาน ตรวจสอบ และติดตามผลการทำงานของ อปท. ต่อไป
 - นอกจากนี้ ระบบการกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานของ อปท. ในอีกหลายด้านยังมิได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเพียงพอ อาทิ กรอบการรักษาวินัยและการประเมินความเสี่ยงทางการเงินการคลังของ อปท. ระบบ Competency ของบุคลากรท้องถิ่น ฯลฯ มาตรฐานเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาขึ้นและนำไปใช้ต่อไปในอนาคต
 - การส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานของ อปท. อย่างเข้มข้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องผลักดันให้เกิดขึ้นควบคู่กัน มิใช่ปล่อยให้อยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐหรือ อปท. เพียงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การสร้างความตื่นตัวในระดับสังคมให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจและตรวจสอบ อปท. เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง
- ในประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมความโปร่งใสสุจริตของ อปท. นั้น จะต้องกระทำอย่างเข้มข้นรอบด้าน เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยต้องดำเนินการ 360 องศา ดังนี้
- การตรวจสอบฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายที่ตัดสินใจของ อปท. โดยการกำหนดมาตรการตรวจสอบ การถอดถอน การไม่มีผลประโยชน์ขัดกัน/ผลประโยชน์ทับซ้อน และการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินก่อนและหลังการดำรงตำแหน่ง เป็นต้น
 - การตรวจสอบฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับการตรวจสอบฝ่ายการเมืองท้องถิ่น อาทิ การแสดงบัญชีก่อนเข้าทำงานกับ อปท. และมีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินทุกๆ ระยะ 5 ปี หรือเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น (ก่อน-หลัง) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดโอกาสที่ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำจะดำเนินการร่วมมือกันกระทำการอันทุจริตประพฤติมิชอบนั่นเอง
 - การตรวจสอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ อปท. อาทิ การให้เงินอุดหนุนของท้องถิ่นแก่ส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด การจัดซื้อจัดจ้างจากเอกชน หรือบริษัทคู่สัญญากับ อปท. องค์กร

ประชาชน/กลุ่มอาชีพ องค์กรประชาสังคม ฯลฯ เพื่อเป็นการตรวจสอบการ
ใช้จ่ายเงินที่ปลายทาง และจะต้องเปิดเผยผลสำเร็จของการใช้จ่ายเงินของ
อปท. อย่างเคร่งครัด

ยุทธศาสตร์ชั้นสอง : การเตรียมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น (ระยะ 2 - 3 ปีนับจากนี้)

เพื่อให้เกิดการเตรียมความพร้อมในการปกครองท้องถิ่นได้ในระยะต่อไปอย่างยั่งยืน จึงควรมี
มาตรการดำเนินการดังนี้

- รัฐควรจัดทำพิมพ์เขียวด้านการกระจายอำนาจ (roadmap) และประกาศให้สาธารณชน
ได้รับทราบ ในการนี้ควรมีการกำหนดแผนงานว่าปัญหา/อุปสรรคประการใดมี
ความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการก่อนหลัง เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังให้สามารถ
แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ลุล่วงในเวลาอันสั้น และจัดเตรียมพร้อมมาตรการ/ระบบปฏิบัติการ
ที่จำเป็นที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ (จะนำเสนอรายละเอียดต่อไป)
- เน้นการดำเนินการให้ครบถ้วนตามแผนการกระจายอำนาจ ทั้งในด้านการถ่ายโอน
ภารกิจที่จำเป็นให้แก่ อปท. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย การเร่งถ่ายโอนบุคลากรและ
มาตรการทางการเงินการคลัง ซึ่งที่ผ่านมามีแนวทางที่ชัดเจนแล้ว รัฐบาลและหน่วยงาน
ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจึงควรเร่งดำเนินการให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติอย่างเต็ม
รูปแบบต่อไปในระยะเวลาอันใกล้
- จากนั้นแล้ว การบริหารงานท้องถิ่นที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีโครงสร้างพื้นฐานใน
ระบบการบริหารจัดการที่เข้มแข็ง ทั้งระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบ
การเงินการคลัง ระบบจัดซื้อจัดจ้าง และระบบติดตามรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น
ด้วยเหตุนี้ จึงต้องเร่งพัฒนามาตรฐานระบบงานที่จำเป็นให้แก่ อปท. ต่อไปอย่างเร่งด่วน
- การปรับปรุงบทบาทของส่วนราชการภูมิภาค โดยการลดบทบาทลงอย่างรวดเร็วและ
เตรียมความพร้อมสู่การกระจายอำนาจเต็มรูปแบบในระดับพื้นที่จังหวัดต่อไป การ
ดำเนินการตามนี้จะต้องสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรลงสู่ อปท. ตาม
แผนการกระจายอำนาจ และต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในระยะ 2-3 ปีข้างหน้าว่า
ควรจะปรับลดบทบาทของส่วนราชการภูมิภาคลงเช่นใด แนวทางการดำเนินการในเรื่อง
นี้อาที
 - การปรับลดบทบาทของอำเภอและส่วนราชการระดับอำเภอให้แก่เทศบาลนคร
หรือเทศบาลเมือง แล้วแต่กรณี และให้มีการถ่ายโอนบุคลากรลงสู่เทศบาล
 - ในกรณีของหน่วยงานราชการระดับตำบลนั้น ก็ให้ถ่ายโอนงานและบุคลากรลงสู่
เทศบาลตำบลหรือ อบต.

- ในกรณีของจังหวัดหรือส่วนราชการจังหวัดนั้น ให้แยกบทบาทที่ชัดเจนระหว่าง (1) งานปฏิบัติการ กับ (2) งานกำกับดูแลหรืองานประสานนโยบายกับรัฐบาล ในการนี้ งานระดับปฏิบัติการควรถ่ายโอนลงสู่ อบจ. ทั้งหมดรวมทั้งบุคลากร ในขณะที่งานในระดับนโยบายนั้น จะต้องเตรียมบริหารจัดการในรูปกลุ่มจังหวัดต่อไป โดยที่อาจไม่จำเป็นต้องมีส่วนราชการระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ประสานงานกับท้องถิ่นโดยมีสำนักงานประจำอยู่ทุกพื้นที่จังหวัดก็เป็นได้
 - สร้างเอกภาพในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้จากบทวิเคราะห์ก่อนหน้านี้แล้วว่ามีสถานะการจัดกระจายในการขับเคลื่อนงานกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก ในการนี้รัฐจะต้องเตรียมการบูรณาการหน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เกิดเอกภาพ ซึ่งปัจจุบันการจัดกระจายแยกกันอยู่ 3 หน่วยงาน และจะต้องจัดระบบงานให้เป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เนื่องจากงานท้องถิ่นเป็นงานบูรณาการข้ามกระทรวง จึงเห็นเหมาะสมหากมีการจัดโครงสร้างที่เป็นเอกภาพและบริหารงานโดยอิสระแต่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร อาทิ นายกรัฐมนตรี เป็นต้น
- นอกจากนี้แล้วจะต้องเตรียมการระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโอนย้ายบุคลากรระหว่างหน่วยขับเคลื่อนของส่วนราชการกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้อย่างเสรี เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานและความรู้สึกเป็นกลุ่มก้อนเดียวกันในการขับเคลื่อนงานกระจายอำนาจ ในการนี้อาจกำหนดให้ตำแหน่งงานระดับบริหารหรือระดับข้าราชการเทียบเท่า ซี 8 ขึ้นไป โอนย้ายขึ้นลงได้ หรืออาจพัฒนาระบบโอนย้าย/แลกเปลี่ยนผู้บริหารขึ้นเฉพาะก็เป็นได้ (senior level transfer system)

ยุทธศาสตร์ขั้นสาม : การกระจายอำนาจเต็มรูปสู่ “จังหวัด” (ระยะ 3 - 6 ปีนับจากนี้)

เนื่องจากปัญหาในชุมชนท้องถิ่นจะทวีความรุนแรงมากขึ้นจากปัจจัยที่สังคมเกษตรเริ่มก้าวไปสู่ความเป็นชุมชนเมือง (urbanization) ประชากรสูงอายุและปัญหาด้านสุขภาพ (aging society and health issue) และความท้าทายใหม่ๆ จากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ทั้งในด้านแรงงาน การลงทุน การจัดระเบียบชุมชน ประชากรแฝง อาชญากรรม และปัญหาข้ามพรมแดน ฯลฯ คณะที่ปรึกษาจึงเห็นว่า “จังหวัด” มีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมที่จะสามารถจัดการปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้โดยที่ไม่ส่งผลกระทบ--spillovers--(หรือส่งผลกระทบน้อยที่สุด) ต่อจังหวัดอื่นๆ หรือกลายเป็นภาระให้รัฐบาลต้องลงไปแก้ไข และเมื่อจังหวัดมีขีดความสามารถในการจัดการปัญหาเชิงพื้นที่และวิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับพื้นที่ตนเองแล้วนั้น ก็จะไม่ส่งผลกลายเป็นภาระที่หน่วยงานเดียวการพัฒนาในระดับประเทศ รัฐบาลจะมีเวลาดำเนินภารกิจเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการแข่งขันในเวทีโลกได้มากขึ้น

ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่าการสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค/ส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดนั้น เป็นการออกแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างน้อย 2 ลักษณะ (1) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค/ส่วนกลางในพื้นที่ที่มีการทำงานในแนวดิ่งโดยตรงต่อราชการส่วนกลางที่กรุงเทพฯ การสื่อสารและการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาพื้นที่จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างเด็ดขาด/รวดเร็ว อีกทั้งกลไกบูรณาการที่มีอยู่ในระดับจังหวัดก็ไม่สามารถนำไปสู่การสั่งการหรือการบังคับบัญชาข้ามกระทรวง/กรมได้อย่างแท้จริง และส่งผลต่อเนื่องการจัดการปัญหาในเชิงพื้นที่ให้ลุกล่นนั้นไม่ประสบผลสำเร็จนัก (2) ผู้บริหาร/ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการมิได้มีความยึดโยงกับพื้นที่หรือไม่มีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานมากพอที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาในพื้นที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากวาระในการปฏิบัติงานของข้าราชการเหล่านี้มีจำกัด อีกทั้งต้องรอฟังแนวนโยบายหรือการสั่งการจากส่วนกลาง ความมุ่งมั่นหรือแรงจูงใจที่จะแก้ไขปัญหาในพื้นที่จึงลดน้อยลง

ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดให้มีการจัดการตนเองของท้องถิ่นในระดับจังหวัดอย่างเต็มรูปแบบ มีการเลือกตั้งผู้บริหารของตนเอง และสมาชิกสภาท้องถิ่นจากประชาชน โดยไม่มีความทับซ้อนในการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะของส่วนราชการภูมิภาคอีกต่อไป และสามารถออกแบบโครงสร้างการบริหารงานของ “จังหวัดปกครองตนเอง” ให้มีความยึดโยงกับภาคประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น เช่น การกำหนดให้มีสัดส่วนของประชาชนในสภาท้องถิ่น การออกแบบโครงสร้างสภาที่ปรึกษาภาคประชาชน ฯลฯ เป็นต้น ในการนี้ รัฐบาลอาจกำหนดให้มีจังหวัดนำร่องหรือจังหวัดทดลองจำนวนหนึ่ง (อาทิ 5 - 10 จังหวัด) ให้แต่ละจังหวัดเลือกรูปแบบ/ออกแบบโครงสร้างบริหารจัดการตนเองตามความเหมาะสมในเชิงพื้นที่ ศักยภาพทางการเงินการคลัง และภารกิจหน้าที่ และให้มีการออกแบบระบบติดตามประเมินผลการเปลี่ยนแปลงในแง่การจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดอย่างเป็นระบบ หากการดำเนินการของ “จังหวัดปกครองตนเอง” ประสบความสำเร็จแล้วจึงค่อยขยายผลต่อไปในจังหวัดอื่นๆ ตามเหมาะสมต่อไป

เพื่อให้สามารถก้าวไปสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้อย่างเต็มรูปแบบ จะต้องดำเนินการต่อไปนี้

- กำหนดภารกิจให้ชัดเจนของจังหวัดปกครองตนเอง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างในพื้นที่ ซึ่งแต่ละจังหวัดอาจมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบไม่เหมือนกันได้ตามแต่ความจำเป็นและสภาพปัญหาความรุนแรงในพื้นที่จังหวัด
- กำหนดความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจหน้าที่ ความร่วมมือ และความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับจังหวัดปกครองตนเอง ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองด้วยกัน และระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างดังเช่นเทศบาลหรือ อบต. และจะต้องให้อิสระแก่จังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดในการเลือกวิธีทำงาน และการสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะหรือการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ตามเหมาะสม

- กำหนดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้าถึงอย่างเปิดกว้างและมีส่วนในการตรวจสอบการทำงานของจังหวัดปกครองตนเอง และกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมด้านการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ อปท. โดยภาคส่วนต่างๆ และส่งเสริมให้ อปท. และจังหวัดปกครองตนเองเรียนรู้จากกันและกันผ่านนวัตกรรมท้องถิ่น
- กำหนดกลไกสร้างความรับผิดชอบ และหลักประกันความโปร่งใสในการดำเนินงานของจังหวัดปกครองตนเอง โดยใช้หลักการ (1) ตรวจสอบในด้านการบริหารจัดการ/การจัดบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และใช้กลไกตรวจสอบ (2) ความโปร่งใสตามวิธีการที่ใช้ตรวจสอบ อปท. ดังที่ได้นำเสนอแล้วในยุทธศาสตร์ขั้นแรก

ยุทธศาสตร์ขั้นสี่ : การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ (ระยะ 5-10 ปีจากนี้)

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง จึงสมควรกำหนดให้มีการทบทวนเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของท้องถิ่น โดยจะต้องสร้างกลไกหรือมาตรการจูงใจ/มาตรการบังคับให้เกิดการดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพในด้านต่างๆ ต่อไปนี้

- การสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ด้วยกันและระหว่าง อปท. กับภาคส่วนต่างๆ ในการให้บริการสาธารณะ การลงทุนเชิงพาณิชย์ การลงทุนทางสังคม หรือการผลักดันให้เกิดวิสาหกิจของชุมชน (social enterprise) หรือส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในด้านต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและ/หรือเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ มาตรการเหล่านี้จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับ และเปิดโอกาสให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการเลือกวิธีการสร้างความร่วมมือได้อย่างเต็มที่ที่ราบเท่าที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
- การยุบรวม อปท. ขนาดเล็กเข้าด้วยกัน (ไม่ใช่ยุบเลิก) (amalgamation) หรือการรวม อปท. ขนาดเล็กเข้ากับ อปท. ขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการลงทุนหรือการบริหารจัดบริการสาธารณะอย่างเต็มที่
 - เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าเทศบาลตำบล และ อบต. จะมีข้อจำกัดในด้านศักยภาพการให้บริการสาธารณะหลายประเภทเมื่อเทียบกับ อปท. ขนาดใหญ่ แม้ว่าจะมีข้อดีในด้านการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีกว่า อบจ. เทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองก็ตาม แต่เพื่อส่งเสริมศักยภาพสูงสุดในการให้บริการประชาชน การยุบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงมิได้ ตามแนวคิด Corporatism ที่ได้นำเสนอไว้แล้วก่อนหน้านี้
 - แนวทางที่คณะที่ปรึกษาพบจากการประเมินผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะของ อปท. ในครั้งนี้พบว่า ขนาดของ อปท. ที่เหมาะสม (optimal size) ที่จะจัดบริการสาธารณะได้อย่างเข้มข้นคือ อปท. ที่มีขนาดประชากรราว

10,000 คนขึ้นไป และมีงบประมาณรายจ่ายประจำปีราว 100 ล้านบาทขึ้นไป เพื่อให้ไม่ติดขัดในแง่ของงบประมาณเพื่อการพัฒนาและการจัดเตรียมเครื่องมือ อุปกรณ์ในการให้บริการประชาชน

- ในการนี้ กำหนดให้มีระยะเปลี่ยนผ่าน (phasing) 3 - 5 ปี เพื่อให้เกิดการยุบรวมได้อย่างราบรื่น และไม่ควรเป็นมาตรการสมัครใจ แต่ควรมีมาตรการกระตุ้นหรือบังคับ (ถ้าจำเป็น) และรัฐอาจเสริมแรงจูงใจได้ด้วยการใช้เครื่องมือทางการคลังในการส่งเสริมการยุบรวม อปท. ให้มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพในการทำงานสูงขึ้น
- ทั้งนี้ต้องยึดถือหลักการสำคัญในการยุบรวมท้องถิ่นคือเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ มิใช่การเพิ่มความสะดวกในการควบคุม อปท. โดยหน่วยงานกำกับดูแลใดๆ ดังนั้น เมื่อมีการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันแล้ว ก็ควรส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ อปท. เพิ่มขึ้นต่อไป เพื่อที่จะได้ใช้ความเป็นอิสระและศักยภาพที่มีเพิ่มขึ้นนั้นในการให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่มากขึ้นต่อไป
- ปรับระบบการจัดแบ่งภารกิจให้เกิดความยืดหยุ่นระหว่าง อปท. ระดับบนและระดับล่าง และระหว่าง อปท. กับรัฐตามแนวคิดความเป็นภาคีหุ้นส่วนในการดูแลประชาชน/การพัฒนาประเทศ หรือหลัก Corporatism นั้นเอง ดังนั้นหากพบในบางกรณีว่าการดำเนินการภารกิจของ อปท. ขนาดเล็กขาดประสิทธิภาพ แต่ก็มีเหตุผลทำให้ไม่สามารถยุบรวม อปท. เข้าด้วยกันได้ เช่น เหตุผลในเชิงที่ตั้งระยะทางที่ห่างไกล เป็นต้น ในการนี้ อาจมีการจัดแบ่งภารกิจใหม่จากเดิมที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ไปสู่การถ่ายโอนขึ้นไปให้แก่ อบจ. หรือท้องถิ่นขนาดอื่นๆ ที่มีพื้นที่ติดกันเพื่อให้การดูแลรับผิดชอบต่อประชาชนได้ต่อไป

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

เนื่องจากข้อมูลเชิงประจักษ์หลายส่วนสะท้อนว่าการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาสามารถสร้างประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจต่อไปในอนาคต จึงน่าจะมีประโยชน์และเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่ควรผลักดันอย่างจริงจัง โดยควรมีการกำหนดมาตรการรองรับประการต่างๆ ดังนี้

1. การสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ
 - สร้างวาระการกระจายอำนาจให้เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างน้อย 2 ประการ คือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กกค./สกก. หรือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ฯลฯ จะต้องมียุทธศาสตร์ในเชิงรุกในการกำหนด/ผลักดันให้นโยบายกระจายอำนาจเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล และพรรคการเมืองต่างๆ ไม่ควรปล่อยให้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ถูกกำหนด/สั่งการจากฝ่ายการเมืองเพียงด้านเดียว

ในประเด็นต่อมา เนื่องด้วยปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็น 1 ใน 11 วาระหลักที่จะต้องปฏิรูปตามกรอบรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2550 ดังนั้นจึงต้องสร้าง “แรงขับ” ในระดับนโยบายให้มีพลังมากขึ้นกว่าใน 15 ปีที่ผ่านมา เพื่อสู้กับ “แรงเฉื่อย” หรือ “แรงต้าน” ต่อการกระจายอำนาจที่มีจากภาคส่วนต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ในระยะสั้น ควรมีการจัดทำพิมพ์เขียว (blueprint หรือ roadmap การกระจายอำนาจ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง พร้อมกำหนดเงื่อนไขเวลา ฯลฯ) โดย กกธ./สกก. หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องปรับบทบาทและมีหน่วยวิชาการที่ดูแลงานเชิงนโยบายนี้โดยตรง
- จัดตั้งกลุ่มนโยบายสาธารณะด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization Policy Advocacy Group : DPAG) โดยมีองค์ประกอบจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะจากภาคสาธารณะและภาควิชาการ เป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการ และมีบทบาทเป็นหน่วย Think Tank ที่ขับเคลื่อนด้านการกระจายอำนาจโดยเฉพาะ และสร้างการยอมรับจากสังคม/ภาคประชาชนทั่วไป
- การดำเนินการทั้งสองประการจะช่วยสร้างสมดุลในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการจัดทำขึ้นและผ่านการตรวจสอบจากตัวแสดงต่างๆ อย่างเพียงพอ

2. ปรับเปลี่ยนหลักคิดในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ และกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนให้ อปท. สามารถดำเนินการภารกิจถ่ายโอนภารกิจได้อย่างเต็มที่

- ปรับแนวคิดและกระบวนการในการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจที่เดิมเป็นการดำเนินการแบบบังคับและมีลักษณะทั่วไป (symmetric) มาเป็นการกระจายอำนาจแบบเจาะจงรายพื้นที่-รายการกิจ-รายองค์กร/กลุ่มองค์กร (asymmetric) และจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของความสมัครใจที่จะเลือกทำ/ไม่ทำภารกิจนั้นๆ ตามแต่สภาพปัญหาหรือบริบทเฉพาะของพื้นที่ (เลิกตัดเสื้อเหมาโหล และใช้หลัก Subsidiarity ด้วยความระมัดระวัง)
 - การจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณในยุคใหม่ ควรกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ ว่าภารกิจใดที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้ อปท. ได้ ส่วนภารกิจที่ไม่กำหนดเอาไว้ ให้สามารถถ่ายโอนให้แก่ อปท. ดูแลรับผิดชอบได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม
 - กระบวนการถ่ายโอนภารกิจในยุคใหม่ควรเปิดโอกาสให้ อปท. (บางแห่งหรือทั้งหมด) เป็นฝ่ายที่เสนอหรือเรียกร้องให้มีการถ่ายโอนภารกิจความรับผิดชอบได้

และในทางกลับกัน ก็ควรเปิดโอกาสให้ส่วนราชการมีสิทธิ์ที่จะเรียกร้องให้มีการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานในการกิจความรับผิดชอบของ อปท. ตามสมควร (หลักการ Contestability)

- ในการพิจารณาว่าภารกิจใดควรมีการถ่ายโอน หรือควรอยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. ควรมีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาเป็นการเฉพาะ โดยมีตัวแทนอย่างน้อย 5 ฝ่าย อันประกอบไปด้วย (1) หน่วยงานนโยบายกระจายอำนาจ อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือกรมการกระจายอำนาจ (2) อปท. หรือกลุ่ม อปท. ที่มีความประสงค์จะรับถ่ายโอนภารกิจ (3) ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจ นั้นๆ และ/หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (4) ภาควิชาการ/กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และ (5) ภาคประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือสื่อมวลชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียกับภารกิจนั้นๆ
- หากมีการพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการถ่ายโอนภารกิจ ความพร้อมและ/หรือ ศักยภาพในการดำเนินการของ อปท. แล้ว จะต้องกำหนดให้มีแผนรองรับที่ชัดเจน ในการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ มาตรฐานการทำงานที่จำเป็น กำหนดระยะเวลาที่จะมีผลบังคับใช้ และ กลไกรองรับทางกฎหมาย ฯลฯ
- การกำหนดแผนการถ่ายโอนภารกิจในเชิงหลักการอย่างกว้าง และกำหนดให้มีกระบวนการรองรับที่ชัดเจน สามารถดำเนินการได้ง่าย และมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายได้ จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ อปท. เลือกดำเนินการขอรับการถ่ายโอนภารกิจที่ตรงตามความต้องการได้อย่างเหมาะสม และไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นภาระเกินไปได้
- ในทางกลับกัน การสร้างแรงกระตุ้นสำหรับ อปท. ที่ไม่ประสงค์จะขอรับการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกำหนดมาตรการให้ชัดเจน อาทิ การไม่เพิ่มงบประมาณ/บุคลากร และการกระตุ้นให้ภาคประชาชนตรวจสอบและพิจารณาเปรียบเทียบผลการทำงานของ อปท. ของพวกเขาเทียบกับ อปท. ในพื้นที่อื่นๆ หรือการให้รางวัลแก่ อปท. ที่มีผลงานโดดเด่นหรือสามารถรับถ่ายโอนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ฯลฯ ก็จะช่วยกระตุ้นให้ อปท. ในแถวหลังๆ มีการปรับตัวและพัฒนาศักยภาพของตนเองได้

7.3 ข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการที่ขับเคลื่อน/สนับสนุนการกระจายอำนาจ

เพื่อให้กลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจเดินหน้าต่อไปได้ คณะที่ปรึกษามีแนวทางเสนอแนะการทำงานของหน่วยงานขับเคลื่อนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

หน่วยขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ

1. ควรมีการทบทวนปรับโครงสร้างหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้มีเอกภาพ และทำงานเป็นอิสระจากโครงสร้างกระทรวงของราชการส่วนกลาง ในการนี้ อาจต้องยุบรวมหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่มีอยู่ 3 แห่งเข้าด้วยกัน และผสานการขับเคลื่อนการถ่ายโอนงาน-ภารกิจของท้องถิ่น บุคลากร งบประมาณ และงานด้านกฎหมายเข้าด้วยกันในทิศทางเดียวกัน และให้ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารสูงสุดของประเทศ

2. สร้างระบบ “แลกเปลี่ยน” บุคลากรในระดับบริหารของหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ (จากการยุบรวม) กับผู้บริหารของ อปท. (ฝ่ายประจำ) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเข้าใจวัฒนธรรมการทำงานซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวาง เพื่อสามารถเกื้อหนุนให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจเดินหน้าต่อไปได้

3. จัดระบบปฏิบัติการ/ระบบฐานข้อมูลที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ และเพื่อสนับสนุนการกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น บนฐานข้อมูลที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือ หน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจจะต้องแสดงบทบาททั้งในเชิงรุก (บทบาทเชิงยุทธศาสตร์) เพื่อขับเคลื่อนงานกระจายอำนาจให้เดินก้าวหน้าต่อไป และต้องมีบทบาทในเชิงรับ (คอยจัดระบบงาน/งานประจำ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานให้แก่ อปท.)

4. ให้หน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทำงานบูรณาการอย่างเข้มข้นและมีอำนาจเหนือส่วนราชการกระทรวง/กรมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากร หรือการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ซึ่งในกรณีนี้จำเป็น ควรให้องค์กรขับเคลื่อนนโยบายนี้มีอำนาจในการเสนอแนะแนวทางกระจายอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อสั่งการส่วนราชการในการดำเนินการกระจายอำนาจต่อไป

หน่วยงานสนับสนุน/พัฒนาระบบงาน

1. ควรมีการจัดกลุ่มงานและบุคลากรเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบงานที่จำเป็นสำหรับ อปท. และการกำกับดูแลทิศทางการกระจายอำนาจในภาพรวม เพื่อให้มีกลุ่มงานและบุคลากรที่ทำงานต่อเนื่องในเรื่องดังกล่าว เช่น ระบบงบประมาณท้องถิ่น (สำนักงบประมาณ) ระบบบัญชีท้องถิ่น (กรมบัญชีกลาง) ระบบการก่อหนี้และการบริหารหนี้ของท้องถิ่น (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) ระบบตรวจสอบและควบคุมภายใน อปท. (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ระบบการวางแผนและข้อมูลท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) การพัฒนารายได้ท้องถิ่น (กระทรวงการคลัง) เป็นต้น

2. จัดระบบการทำงานเชิงบูรณาการในระดับนโยบายร่วมกับหน่วยขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ งานประสานงานไม่ควรปล่อยให้เกิดในลักษณะเฉพาะกิจ แต่ควรมีระบบงานรองรับเพื่อให้เกิดการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์หรือนโยบายร่วมกันกับส่วนงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจเพื่อให้ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง เช่น ระบบคณะกรรมการระดับนโยบายกระจายอำนาจ เป็นต้น

7.4 ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการรายด้าน

ข้อเสนอแนะด้านการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ในยุคต่อไปจะต้องคำนึงถึงหลักการ 3 ประการเพิ่มขึ้นได้แก่ หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local capacity) หรือหลักประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ (service efficacy) หลักความรับผิดชอบในการตอบสนองต่อประชาชน (accountability) และหลักการเข้าถึงบริการสาธารณะได้โดยง่าย (accessibility) ในการกำหนดว่าภารกิจใดควรถ่ายโอนหรือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด โดยที่หลักการทั้ง 3 นี้จะต้องสร้างให้เกิดความสมดุลกับหลักการถ่ายโอนภารกิจแบบเหมาโหล/ปุพรม (Subsidiarity/symmetric devolution) ดังเช่นที่เป็นมา และคณะที่ปรึกษามีแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอเชิงโครงสร้างองค์กรกระจายอำนาจและนโยบายของรัฐบาล (และการเมืองระดับชาติ)

1. นโยบายการกระจายอำนาจหลังจากที่ คสช.เข้ามาควบคุมการบริหารประเทศ นับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นตัวแปรสำคัญต่อทิศทาง เป้าหมาย หรือยุทธศาสตร์ในการปรับระบบการบริหารราชการว่าจะไปในทิศทางใด จะเป็นทิศทางที่ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจมากขึ้น เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญของกลไกบริหารประเทศของคณะ คสช. หรือเป็นทิศทางที่จะมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” หรือ “การเลือกตั้งผู้บริหารจังหวัด” ยังไม่สามารถกำหนดทิศทางได้ ต้องดูการปฏิรูปประเทศของคณะปฏิรูปประเทศ การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การร่างรัฐธรรมนูญใหม่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่เกิดขึ้นตามธรรมนูญการปกครองที่คณะ คสช.จะประกาศใช้ในระยะที่หนึ่งของการควบคุมการบริหารประเทศ

2. จากกรณีตามข้อ 1. หากแนวโน้มทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินไปในทิศทางเพิ่มอำนาจของรัฐในส่วนกลาง คือราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อ การถ่ายโอนภารกิจให้ อบท.ที่จะมีการทบทวนใหม่ เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

3. จากกรณีตามข้อ 2. อบท.ก็就会被จำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ อาจมีการปรับโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของ อบท. ใหม่

4. หากทิศทางในอนาคตเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไม่ได้รับผลกระทบตามข้อ 1 - 3 สิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงใหม่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการไปยัง อปท. ต้องดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจไป อปท.และประชาชน

5. ต้องมีกฎหมาย แบ่งอำนาจหน้าที่ และ ภารกิจที่ชัดเจนระหว่างส่วนราชการในส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค กับ อปท. ใหม่ให้ชัดเจน เมื่อกำหนดภารกิจที่ชัดเจนแล้ว ควรวางฐานแนวคิดว่า ภารกิจใดที่เป็นของส่วนกลาง/ภูมิภาค ให้ส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบ โดยต้องมีความชัดเจนในบทบาทและภารกิจ มิใช่การระบุกว้าง ๆ เช่น ภารกิจด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจใดที่นอกเหนือจากภารกิจที่ราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาครับผิดชอบแล้ว ให้เป็นของ อปท.รับผิดชอบดำเนินการโดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนภารกิจ

6. ราชการส่วนกลางควรปรับบทบาทเป็นหน่วยกำกับดูแล สนับสนุน ช่วยเหลือและประเมินการดำเนินงานของ อปท. อย่างจริงจัง

7. ปรับองค์การงานนโยบาย และ การกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบาย ทั้งด้าน การกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การดำเนินงานตามภารกิจ การบริหารงานบุคคล ให้เป็นเอกภาพ มีทิศทางที่สอดคล้องกันในทางการบริหารจัดการ และควรแยกส่วนจากการบริหารราชการส่วนกลาง

8. แผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่สาม แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สาม ที่เลขาธิการฯ ประกาศใช้ มาเกือบ 4 ปี แล้วนั้น จากเงื่อนไขตามข้อ 1 - 3 ต้องมีการปรับปรุงและทบทวนใหม่ให้สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปประเทศและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในช่วงปี 2557-2558 ควรใช้แนวทางตามแผนฯ/แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สองไปพลางก่อน

(2) การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. อปท.ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ต้องมีการจัดระบบบริหารจัดการภารกิจให้ชัดเจน ระหว่างภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน กับ ภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ดำเนินการเองของ อปท. และควรดำเนินการทบทวนศักยภาพทางการบริหารของ อปท. ตามโครงสร้างองค์กรและบุคลากรของ อปท. ว่าภารกิจถ่ายโอนแต่ละภารกิจเป็นภาระหน้าที่ของใคร กำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของ อปท. จากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ และใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจทางนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นต่อการดำเนินภารกิจทั้งในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรที่ทั่วถึงภารกิจถ่ายโอน การกำหนดนโยบายเร่งด่วนตามสภาพปัญหาของพื้นที่ที่ต้องดำเนินการตามภารกิจ และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา “การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่” ในภารกิจที่รับการถ่ายโอนแล้ว

2. กรณีที่ อปท.ไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ควรนำแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ มาจัดทำภารกิจ ตั้งแต่ สหการ การร่วมดำเนินการกับส่วนราชการ การจ้างเหมาบริการ หรือ ร้องขอให้ อปท.ขนาดใหญ่ (อบจ.) รับภารกิจไปดำเนินการก่อน จนกว่า อปท.นั้นจะมีความพร้อม

3. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ และ การขาดบุคลากร เป็นปัญหาที่ยังไม่อาจจะแก้ไขได้ และเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีแรกที่เริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจ อาจต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับขนาด ศักยภาพทางการบริหาร ศักยภาพทางการคลังของ อปท. โดยให้ อปท.เป็นผู้ประเมินศักยภาพของตนเองในการรับถ่ายโอนภารกิจ และมีการกำหนดแผนการรับถ่ายโอนของตนเองเกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติการกิจ และยื่นเสนอต่อส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ

4. อปท. ควรมีการชี้แจงให้ประชาชนในเขตพื้นที่ อปท.ทราบว่า อปท.มีภารกิจใดบ้างที่ส่วนราชการถ่ายโอนมาให้ และอยู่ในความรับผิดชอบที่ อปท.ต้องดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้กระตุ้นให้ อปท.ดำเนินการหากเกิดปัญหาในพื้นที่

ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจ

1. โครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแลการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเดียว ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานทั้งการกระจายอำนาจ ภารกิจ งบประมาณ บุคลากร รวมทั้งการกำกับดูแล อปท. ให้สามารถปฏิบัติการกิจเพื่อประชาชนได้

2. การจัดตั้งกลุ่มงานเพื่อดูแลบุคลากรที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการมาสู่ อปท. โดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ดูแล ติดตามการถ่ายโอนบุคลากรตามแผนกระจายอำนาจฯ โดยเฉพาะทำการติดตาม ประเมินผลให้ อปท. ดำเนินการตามกระบวนการถ่ายโอนบุคลากรครบทุกขั้นตอน ดูแลการจ่าย ค่าตอบแทน สวัสดิการ การพัฒนา การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยการดูแลบุคลากรถ่ายโอนนี้จะดูแลเพียง 5 ปี นับจากวันที่บุคลากรถ่ายโอนไปปฏิบัติภารกิจที่ อปท. และเมื่อครบระยะเวลา 5 ปี บุคลากรถ่ายโอนสามารถตัดสินใจอีกครั้งว่าตนเองต้องการปฏิบัติงานที่ อปท. หรือไม่ หากต้องการปฏิบัติงานต่อ บุคคลกลุ่มนี้จะกลายเป็นบุคลากรของ อปท. เข้าสู่ระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. เช่นเดียวกับบุคลากรคนอื่นๆ และเงินเดือนตลอดจนสวัสดิการอื่นๆ อปท. จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อให้เป็นระบบบริหารงานบุคคลระบบเดียวทั้งองค์กร ส่วนบุคลากรที่

ต้องการกลับไปทำงานกับส่วนราชการเดิม ให้กลุ่มงานฯ ทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการ เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้กลับไปทำงานยังส่วนราชการ

3. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การแก้ไขกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้แก่ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม และการปฏิบัติงานของ อบต. เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของ อบต. สามารถตอบสนองความต้องการของบุคลากรและภารกิจของท้องถิ่นได้ อาทิ การนิยามค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ควรรวมเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และงบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรด้วยกัน ยกเลิกกรอบวงเงินงบประมาณร้อยละ 40 เนื่องจากไม่มีความยืดหยุ่นในการทำงานของ อบต. ที่มีภารกิจแตกต่างกัน การวางระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม สามารถตอบสนองการบริหารบุคคลใน อบต. ได้ โดยมีระบบที่ดีเทียบเท่าการบริหารงานบุคคลโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และให้ท้องถิ่นจังหวัดกำกับติดตาม อบต. ให้ดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

4. การสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรจากส่วนราชการถ่ายโอนมาสู่ อบต.

(1) การปรับโครงสร้าง อบต. ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และลดจำนวน อบต.ลง โดยยุบรวม อบต.ขนาดเล็ก เพื่อให้รวมขอบเขตภารกิจที่ อบต.ต้องรับผิดชอบมีมากขึ้น และสามารถถ่ายโอนภารกิจไปสู่ อบต.ได้มากขึ้น ทำให้มีบุคลากรจากส่วนราชการที่ถ่ายโอนไปในแต่ละ อบต. เพิ่มขึ้น บุคลากรถ่ายโอนได้ทำงานในลักษณะงานเฉพาะความเชี่ยวชาญตนเอง โดยมีอุปกรณ์เครื่องมือในการทำงานพร้อม เพื่อให้สภาพแวดล้อมการทำงานเหมาะสม และจูงใจให้บุคลากรถ่ายโอนไปปฏิบัติงานที่ อบต.

(2) การให้ค่าตอบแทนพิเศษครั้งแรกสำหรับบุคลากรจากส่วนราชการที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบต. เพื่อเป็นแรงจูงใจในการถ่ายโอน โดยบุคลากรที่ถ่ายโอนจะได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับจากส่วนราชการเดิม ตลอดจนมีโอกาสตัดสินใจว่าจะปฏิบัติงานที่ อบต. ต่อหรือไม่เมื่อครบ 5 ปี เพื่อเป็นระยะเวลาที่ให้บุคลากรถ่ายโอนได้ปรับตัวในการทำงานที่ อบต. และตัดสินใจว่าจะปฏิบัติงานที่ อบต. ต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้หากตัดสินใจไม่ปฏิบัติงานต่อที่ อบต. จะต้องคืนค่าตอบแทนพิเศษนั้นให้แก่รัฐ

5. การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล

(1) การวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจที่ อบต. แต่ละแห่งรับผิดชอบ โดยทำการทบทวนภารกิจตามกฎหมายจัดตั้ง อบต. และภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้ อบต. มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสม ทั้งนี้ อบต. ควรมีเพียงตำแหน่งข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่น

ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไปเท่านั้น โดยปรับในส่วนพนักงานจ้างเหมาบริการมาเป็นในส่วนพนักงานจ้างตามภารกิจหรือพนักงานจ้างทั่วไป เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของ อบท. และสะท้อนค่าใช้จ่ายจริงในการบริหารงานบุคคลของ อบท.

(2) การกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่งใน อบท. ขนาดเล็ก อาทิ อบต. และเทศบาลตำบลอาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจาก อบท. เหล่านี้ มีศักยภาพไม่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจบางประเภท หรือภารกิจน้อยเกินไป ไม่คุ้มค่ากับการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานประจำ เช่น งานด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมาย เป็นต้น หรือในกรณีตำแหน่งว่างของ อบท. หากไม่สามารถหาบุคลากรมาปฏิบัติงานได้ อาจใช้ระบบความร่วมมือการทำงานระหว่าง อบท. ดังนั้น อบจ. ในฐานะ อบท. ที่สนับสนุน อบต. และเทศบาลในพื้นที่จังหวัด และมีศักยภาพทางการคลังสูง ดำเนินการจ้างบุคลากรในตำแหน่งเหล่านี้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของ อบท. ขนาดเล็ก หรืออาจต้องพิจารณาการยุบรวม อบท. ให้มีขนาดเหมาะสมกับภารกิจ จำนวนบุคลากรที่พอดีกับการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินภารกิจของ อบท.

(3) กรอบสัดส่วนของบุคลากรของ อบท. ไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำเป็นต้องยกเลิก เนื่องจาก อบท. แต่ละแห่งมีภารกิจที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เงินงบประมาณต้องรวมงบประมาณบุคลากรด้วย โดยให้แยกงบบุคลากรเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 คิดกรอบสัดส่วนของบุคลากรโดยใช้เกณฑ์ ขนาดพื้นที่ อบท. จำนวนประชากร ภารกิจที่รับผิดชอบ โดยคิดงบประมาณส่วนนี้เฉพาะตำแหน่งที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน อบท. และจำนวนบุคลากรไม่มีผลต่อคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีกรอบอัตรากำลังของ อบท. เป็นหลักประกันในการกำหนดว่า อบท. มีจำนวนบุคลากรที่เหมาะสมกับการดำเนินภารกิจ แต่ในกรณีการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา ได้แก่ โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และบริการด้านสาธารณสุข ได้แก่ โรงพยาบาล ศูนย์สุขภาพชุมชน ให้คำนวณงบบุคลากรเป็นส่วนที่ 2 โดยเปรียบเทียบกับปริมาณภารกิจที่ต้องปฏิบัติของหน่วยงาน คิดสัดส่วนเป็นงบประมาณเฉพาะหน่วยจัดบริการสาธารณะนั้นๆ โดยไม่นำมารวมกับงบบุคคลส่วนที่ 1

(4) ระบบสวัสดิการของบุคลากร อบท. ที่ดีกว่าระบบราชการ เพื่อจูงใจให้บุคลากรถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท. โดยจะต้องกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการของ อบท. ขึ้นกับระบบการจัดเก็บภาษีของ อบท. กำหนดสัดส่วนเงินสวัสดิการต่อภาษีที่ อบท. จัดเก็บเอง เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีของ อบท. และการทำงานของบุคลากร อบท. แต่ทั้งนี้ต้องมีสัดส่วนเงินสวัสดิการต่อบุคลากรทั้งหมด เพื่อควบคุมไม่ให้ อบท. จัดสวัสดิการที่มากเกินไป โดยสวัสดิการที่จัดให้บุคลากร อาทิเช่น ประกันชีวิต ประกันอุบัติเหตุ ทุนการศึกษาบุตร การส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร เป็นต้น

(5) การปรับปรุงเงินประจำตำแหน่งของบุคลากร อบท. ให้สูงขึ้นไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยเฉพาะกลุ่มงานวิชาชีพ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานใน อบท. เพิ่มมากขึ้น

(6) การจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path) ของตำแหน่งต่างๆ ใน อบท. เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากร เพราะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพตำแหน่งงานตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงตำแหน่งสูงสุดที่สามารถก้าวหน้าไปได้ และสามารถวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพของตนได้ สามารถเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเตรียมการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่อรองรับตำแหน่งงานที่จะก้าวต่อไปในอนาคต

(7) การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรของ อบท. ควรสำรวจความต้องการของบุคลากรในการพัฒนาศักยภาพของตนเองและภารกิจที่รับผิดชอบ และ อบท. ต้องส่งเสริมให้ทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ท้องถิ่นจังหวัดทำหน้าที่สำรวจความต้องการของ อบท. ในการพัฒนาบุคลากร และจัดอบรมภายในจังหวัด โดยเชิญวิทยากรที่มีความรู้ เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ มาเป็นผู้อบรมให้ความรู้ เพื่อให้บุคลากร อบท. ได้พัฒนาศักยภาพตนเองตรงตามความต้องการ และประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาด้วย

ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานคลังท้องถิ่นและการงบประมาณ

1. การผลักดันในระดับนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังมาตการที่เป็นรูปธรรมในประการแรกคือการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. และการยืนยันการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจโดยกำหนดให้สัดส่วนรายได้รวมของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 (หรืออาจเพิ่มขึ้นตามเหมาะสม) ภายในปีงบประมาณ 2560 และเพื่อเป็นหลักประกันว่า อบท. จะใช้งบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำและมีการทำข้อตกลงกับ อบท. “เป็นรายแห่ง” ในการดำเนินการให้บรรลุมาตรฐานการบริการดังกล่าว และต้องเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้แก่ประชาชนทั่วไปในพื้นที่ได้รับทราบ (อาทิ กระทำผ่านประชาคม ฯลฯ) มิเช่นนั้นแล้ว รัฐก็ไม่จำเป็นต้องจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้นให้แก่ อบท. แห่งนั้นๆ แต่ประการใด

ประเด็นต่อมา จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นภายในปีงบประมาณ 2560-2562 โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากปัจจุบันที่มีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองราร้อยละ 10 ภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งรวมกันประมาณร้อยละ 50 และเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 40 เปลี่ยนเป็นสัดส่วนภาษีท้องถิ่นราร้อยละ 20 ภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งราร้อยละ 60 และเงินอุดหนุนราร้อยละ 20 โดยประมาณ เพื่อให้ อบท. มีอำนาจอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้น การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ได้แก่

- กำหนดให้รัฐบาลตรากฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2560 และมีการตรากฎหมายใหม่ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจทางภาษีอากรให้แก่ อบท. ภายในปี พ.ศ. 2562 อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว หรือภาษีการอยู่อาศัย ซึ่งจะจัดเก็บจากนักท่องเที่ยว/ประชากรแฝง/แรงงานต่างด้าวที่เดินทางมาพำนักรักษาตัวในพื้นที่ อบท.

- กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นภายในปี พ.ศ. 2560 โดยจะต้องเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ อบท. ในการเรียกเก็บภาษีเสริม (surcharge tax) จากภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล หรือสามารถเรียกเก็บและ/หรือกำหนดอัตราค่าบริการ ค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ได้โดยผ่านกระบวนการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรองรับการดำเนินการนี้ และไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นๆ อีก ในระยะปานกลาง อาทิ ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 รัฐบาลกำหนดให้มีกฎหมายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากที่ได้มีการพัฒนาแนวทางและหรือมาตรฐานในด้านต่างๆ ตามที่ได้นำเสนอในข้อเสนอแนะนี้แล้ว เพื่อนำหลักการ มาตรฐาน หรือแนวปฏิบัติที่พัฒนาขึ้นมาตราเป็นกฎหมายเพื่อให้มีหลักประกันความต่อเนื่องในการดำเนินงานและการพัฒนาการบริหารการเงินการคลังของ อบท. กฎหมายการคลังท้องถิ่น ควรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลังในระดับชุมชนท้องถิ่น การกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลัง การจัดทำงบประมาณและแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐและ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกัน การพัฒนารายได้และนโยบายภาษีอากรของ อบท. การบริหารการจัดเก็บภาษี การจัดความสัมพันธ์ทางการเงินการคลังระหว่างรัฐกับ อบท. แนวทางความร่วมมือทางการคลังและงบประมาณระหว่าง อบท. ด้วยกันและระหว่าง อบท. กับภาคส่วนอื่นๆ การจัดซื้อจัดจ้าง แนวปฏิบัติในการก่อหนี้ระยะยาว การจัดทำมาตรฐานทางบัญชีและการเงิน การรายงานผลทางการเงินการคลัง การตรวจสอบ และระเบียบปฏิบัติอื่นๆ ที่จำเป็น โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการจัดให้มีขึ้นต่อไป

- กำหนดเงื่อนไขให้ฝ่ายการเมืองระดับชาติห้ามแทรกแซงหรือยุ่งเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยการกำหนดให้กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนดำเนินการร่วมกันอย่างเปิดเผยระหว่างสำนักงานงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. กระทรวงการคลัง และผู้แทนของ อบท. ในสัดส่วนที่เท่ากัน และจะต้องจัดสรรโดยมีสูตรการคำนวณหรือเกณฑ์การตัดสินใจที่ชัดเจน และกระทำอย่างเปิดเผย ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวไม่ครอบคลุมกรณีที่เป็นการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลและมีเงินอุดหนุนผูกติดมาด้วย (string-attached)

2. การปรับบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการหนุนเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังสืบเนื่องจากการประสานงานในระดับนโยบายของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (หรือแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างพื้นที่ให้มีการผลักดันเชิงนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังเกิดขึ้นอย่างมีเอกภาพ และมีการทำงานที่หนุนเสริมกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ ในการผลักดันพัฒนาระบบงานที่จำเป็นให้แก่ อบท. และต่อการกำกับดูแลการกระจายอำนาจทางการคลัง ในการนี้ อาจกำหนดให้มี “คณะกรรมการระดับนโยบายกระจายอำนาจ

ทางการคลัง” เป็นส่วนหนึ่งหรือทำงานหนุนเสริมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. โดยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความเป็นอิสระและอำนาจทางการคลังของ อบท. และกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นในการกำกับดูแล อบท. ในด้านการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง การก่อหนี้ระยะยาว มาตรฐานทางการเงินการบัญชีและการงบประมาณ และการพัฒนาความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อบท. ภารกิจต่างๆ ดังกล่าวไม่ควรปล่อยให้ส่วนราชการและหน่วยกำกับดูแลท้องถิ่นกำหนดนโยบายกันเอง ดังเช่นที่ผ่านมา (ซึ่งก็จะไม่เกิดผลที่เป็นรูปธรรมในการประสานความร่วมมือ) หากแต่ควรดำเนินการร่วมกันและกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และควรกำหนดให้บุคคลในระดับผู้บริหารส่วนราชการหรือบุคคลที่อยู่ในระดับที่สามารถกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจได้มาร่วมทำงานเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ในการนี้อาจกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่รับผิดชอบการร่างหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. ได้เช่นกัน

3. การพัฒนารายได้และการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อบท.

ปัจจัยสำคัญที่จะหนุนเสริมให้ อบท. มีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นคือการพัฒนาเครื่องมือในการบริหารจัดการเก็บภาษีให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ และให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ อันจะมีส่วนช่วยให้ต้นทุนการดำเนินการเสียภาษีลดต่ำลง ทั้งต่อ อบท. และต่อภาคธุรกิจและประชาชน และย่อมส่งผลให้ อบท. สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพิ่มขึ้นด้วยเหตุนี้การพัฒนากระบวนการข้อมูลภาษีหรือระบบแผนที่ภาษีของ อบท. ควรเป็นระบบกลางที่มีมาตรฐานและสามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่าง อบท. แห่งต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่าง อบท. เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีได้ ดังนั้น นโยบายในเรื่องนี้จึงไม่ใช่การปล่อยให้ อบท. แต่ละแห่งดำเนินการพัฒนาระบบดังกล่าวขึ้นมากันเอง และไม่สามารถเชื่อมข้อมูลเข้าด้วยกันได้ หากแต่ควรเป็น “ระบบแผนที่ภาษีกลาง” ที่หน่วยงานกลาง ดังเช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือกระทรวงการคลัง ควรพัฒนาขึ้นเพียงระบบเดียว โดยจะต้องต้องเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นมากเพียงพอที่จะสามารถนำไปใช้กับ อบท. ในบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันได้ และควรเป็นระบบที่สามารถเชื่อมฐานข้อมูลกลางเพื่อการตรวจสอบติดตามผลการจัดเก็บภาษีของ อบท. แห่งต่างๆ ได้

การดำเนินการเช่นนี้ย่อมช่วยลดต้นทุนในการดำเนินการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีของ อบท. แห่งต่างๆ ในภาพรวมของประเทศ และยังเป็นการกระตุ้นในทางอ้อมให้ อบท. ต้องเร่งรัดการจัดเก็บภาษีของตนเองได้มากขึ้น และต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มิเช่นนั้นแล้วระบบข้อมูลกลางก็จะสามารถรายงานผลการจัดเก็บภาษีของ อบท. แต่ละแห่งให้แก่ผู้กำหนดนโยบายรับทราบ

ประการต่อมาคือการสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อบท. โดยการเปิดโอกาสให้มีการสร้างร่วมมือ/ร่วมดำเนินการระหว่าง อบท. ในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น หลักคิดสำคัญในเรื่องนี้คือการรวมหน่วยจัดเก็บภาษีที่กระจัดกระจายหลายแห่งตามประเภทภาษี/ประเภท อบท. เข้าด้วยกันเป็นจุดเดียวที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนหรือภาคธุรกิจที่เสียภาษีมากที่สุด (one-stop) และอำนวยความสะดวก

ความสะดวกรวดเร็วกว่าประชาชน/กลุ่มธุรกิจโดยการเสียภาษีคราวเดียวแต่ครบทุกๆ ประเภท จากนั้นจึงแยกบัญชีนำส่งเงินภาษีเป็นรายได้ของ อปท. แต่แต่ละประเภทตามความเป็นเจ้าของภาษีอากรนั้นๆ การดำเนินการเช่นนี้ย่อมช่วยลดความสับสนของประชาชน/กลุ่มธุรกิจที่เสียภาษี (tax compliance cost) ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อปท. (administration/tax collection cost) และยังมีข้อดีในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีร่วมกันระหว่าง อปท. แห่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลดีโดยรวมทำให้การจัดเก็บภาษีของ อปท. มีความครอบคลุมครบถ้วนมากขึ้นด้วย และแนวคิดดังกล่าวนี้ยังสามารถขยายผลไปสู่การสร้างความร่วมมือกับส่วนราชการในการจัดเก็บภาษีร่วมกันได้อีกด้วย เงื่อนไขที่จะทำให้มาตรการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้คือต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือการตรากฎระเบียบขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวต่อไป ซึ่งขณะที่ปรึกษาคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี

4. การก่อกำหนดระยะยาวและการรักษาวินัยทางการคลังของ อปท. มาตรการเร่งด่วนที่ควรดำเนินการเกี่ยวกับการก่อกำหนดของ อปท. มีใน 2 ระดับ ระดับแรกเป็นระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและการก่อกำหนดของ อปท. ส่วนระดับที่สองเป็นระดับการกำกับดูแลการก่อกำหนดของ อปท. ในภาพรวมของประเทศ ในด้านแรก ควรมีการจัดทำมาตรฐานหรือแนวทางการวิเคราะห์โครงการการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการก่อกำหนด และหลักเกณฑ์การตัดสินใจดำเนินโครงการลงทุน/โครงการเงินกู้ให้แก่ อปท. และดำเนินการฝึกอบรมถ่ายทอดให้แก่บุคลากรท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะเป็นมาตรการส่งเสริมในทางบวกให้แก่ อปท. ในการประเมินว่าการก่อกำหนดที่มีคุณลักษณะหรือต้องดำเนินการประการใด

หน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวควรดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับจากนี้ และมีการประกาศใช้/ฝึกอบรมให้แก่ อปท. แห่งต่างๆ ภายในระยะเวลา 1 ปี ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ต้องบรรจุอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของ อปท. ในการก่อกำหนดระยะยาวคือการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือกลุ่มธุรกิจในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวอย่างเข้มข้น โดยที่ อปท. (ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น) ไม่ควรดำเนินการในระบบปิด เพราะเนื่องจากภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจคือผู้ที่อยู่อาศัย-ประกอบอาชีพในพื้นที่และจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจก่อกำหนดระยะยาวของ อปท. ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้เข้ามาร่วมอยู่ในกระบวนการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจตั้งแต่ต้น

ในประเด็นต่อมา ควรพัฒนาระบบข้อมูลภาระหนี้ของ อปท. เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินการก่อกำหนดระยะยาวของ อปท. ในภาพรวมของประเทศได้อย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. ในภาพรวมของประเทศได้ ในการนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงการคลังควรร่วมมือกันพัฒนาระบบฐานข้อมูลดังกล่าวขึ้น ซึ่งควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 ปี และเพื่อเป็นการส่งเสริมการรักษาวินัยทางการเงินการ

คลังของภาครัฐทั้งหมด จึงเห็นควรเสนอให้กระทรวงการคลังปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะโดยการกำหนดคำนิยาม “หนี้สาธารณะ” ให้หมายความรวมถึงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (และองค์กรอื่นๆ ของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ) เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ระบบการติดตามข้อมูลความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อปท. ยังไม่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงทำให้หน่วยงานกำหนดนโยบายมีอาชวรพบได้ว่า อปท. แห่งต่างๆ ดำเนินงานอย่างสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังหรือไม่ ดังเช่นการนำเสนอข้อมูลผลการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังในเนื้อหาบทนี้ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดในด้านสภาพคล่องทางการเงินการคลังและข้อจำกัดด้านการบริหารงบประมาณและระดับเงินสะสมของ อปท. ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาาระบบข้อมูลดังกล่าวขึ้นเพื่อประโยชน์ในเชิงนโยบายการกำกับดูแลการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และกรมบัญชีกลางในการพัฒนาระบบดังกล่าวขึ้นภายในระยะเวลา 2 ปีนับจากนี้

5. การพัฒนาระบบงบประมาณท้องถิ่นและมาตรฐานการบัญชี สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงปัจจุบันที่ อปท. หลายแห่งยังไม่สามารถพัฒนาระบบงบประมาณเพื่อการควบคุมวิเคราะห์รายจ่ายและเพื่อการวัดผลสำเร็จจากการดำเนินงานได้อย่างตรงไปตรงมา อบต. ขนาดเล็กจำนวนมากยังคงใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงหมวดรายจ่าย ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบงบประมาณของท้องถิ่นให้สามารถวิเคราะห์ติดตามผลการใช้จ่ายได้และสามารถเชื่อมระบบข้อมูลงบประมาณท้องถิ่นเข้ากับโครงสร้างระบบข้อมูลงบประมาณของรัฐบาลได้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบการบัญชีท้องถิ่นให้มีมาตรฐานสากลก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกันที่จะช่วยให้การประเมินฐานะทางการเงินการคลังของ อปท. กระทำได้อย่างถูกต้องและได้ข้อมูลที่ตรงไปตรงมา อันจะมีส่วนช่วยเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. ได้อีกช่องทางหนึ่ง ทางเลือกประการหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ทันทีคือการกำหนดให้มาตรฐานการบัญชีท้องถิ่นดำเนินการตามแนวทางมาตรฐานการบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้กำหนดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 และได้ใช้เป็นการทั่วไปในส่วนราชการต่างๆ ในปัจจุบัน

การดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและมาตรฐานการบัญชีท้องถิ่นนี้ควรมอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง ดำเนินการร่วมกัน และควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปีหลังจากนี้ โดยในช่วง 2 ปีแรกเป็นการเตรียมระบบงานและพัฒนาบุคลากร และในปีสุดท้ายเป็นการทดลองระบบก่อนที่จะประกาศใช้จริงต่อไป หากสามารถดำเนินการได้ดังนี้ ประสิทธิภาพในการบริหารการคลังและงบประมาณท้องถิ่นจะปรับปรุงขึ้นได้อย่างชัดเจน และจะช่วยให้ทิศทางภาพรวมของการบริหารงบประมาณและการบัญชีของภาครัฐโดยรวมมีเอกภาพมากขึ้น

6. การพัฒนากลไกตรวจสอบและการควบคุมภายในของ อบท.

การส่งเสริมการตรวจสอบและควบคุมภายในเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ควรเร่งดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้ อบท. มีความโปร่งใสและมีการรักษาวินัยทางการเงินการคลังไปพร้อมๆ กัน ในระดับโครงสร้างนั้น อบท. ควรมีหน่วยตรวจสอบภายในและมีบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการตรวจสอบปฏิบัติงานประจำ การดำเนินการเรื่องนี้อาจจัดขึ้นโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสอบขึ้นและอาจให้บรรจุดูที่ส่วนกลางหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามเหมาะสม การดำเนินการเรื่องนี้ควรเร่งให้แล้วเสร็จภายใน 2-3 ปี และควรจัดอบรมพัฒนาทักษะด้านการตรวจสอบภายใน ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้

อีกทางเลือกหนึ่งถ้าหาก อบท. ไม่สามารถสรรหาหรือบรรจุดูบุคลากรในงานตรวจสอบภายในได้คือการส่งเสริมให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ อบท. โดยมีสัดส่วนของบุคคลภายนอกราว 2 ส่วนใน 3 ส่วน ซึ่งประกอบไปด้วยภาคประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ และมีนักบัญชีร่วมเป็นกรรมการอย่างน้อย 1 คน นอกจากนั้นคณะกรรมการควรเป็นผู้บริหาร/พนักงาน อบท. อีก 1 ส่วนใน 3 ส่วน โดยคณะกรรมการฯ ทำงานร่วมกันในการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของ อบท. ให้มีความถูกต้องเหมาะสมทั้งในระดับนโยบายการดำเนินการ (management audit) และในระดับปฏิบัติการและด้านการเงินการบัญชี (operational and financial audit) และนำเสนอผลการตรวจสอบเผยแพร่ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบและเร่งรัดติดตามให้ อบท. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามเหมาะสม

นอกจากนี้ คือการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม-กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ให้ช่วยทำงานหนุนเสริมการตรวจสอบ อบท. ได้ และจัดให้มีระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชน (people's audit) ที่มีต่อการดำเนินงานของ อบท. อย่างเข้มข้น อาทิ เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานในแต่ละปีนั้น คณะผู้บริหาร อบท. นอกจากจะต้องทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานแล้วนั้น จะต้องมีการแถลงผลงานต่อประชาชน (ผ่านประชาคม) มีการเปิดเผยข้อมูลรายรับ-รายจ่าย ภาระหนี้ ฐานะทางการเงิน ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบและซักถาม และให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงการทำงานของ อบท.

กลไกการตรวจสอบภาคประชาชนนี้อาจกำหนดให้จัดทำคู่ขนานกันกับการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรืออาจจัดให้มีขึ้นแยกเป็นการต่างหากได้ตามเหมาะสม และอาจกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในการทำงานของ อบท. โดยมีระเบียบจากกระทรวงมหาดไทยหรือประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบ อบท. โดยภาคประชาชนได้

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. พัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นการใช้ในสถานการณ์ประจำวันทั่วไป แต่เมื่อใดที่ประสบปัญหาต้องใช้อำนาจหรือดุลยพินิจในการตัดสินใจหรือเจราจาคลี่คลายข้อพิพาท พบว่าเจ้าหน้าที่จำนวนมากเกิดความไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมาย สะท้อนจากความสับสนความต้องการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่

ส่วนกลางเข้ามาแก้ปัญหาในการระงับข้อพิพาท สิ่งเหล่านี้อาจมาจากความไม่เข้าใจในข้อบัญญัติหรือไม่มั่นใจในการใช้อำนาจของตน ปัญหาข้างต้นอาจเป็นข้อจำกัดที่จะทำให้การกระจายอำนาจไม่เป็นอย่างเต็มที่ เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นขอให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการตัดสินใจเพื่อบังคับใช้กฎหมายทั้งที่ท้องถิ่นมีอำนาจอยู่แล้ว ทศนคติดังกล่าวอาจปรับแก้ไขได้ด้วยการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นจากฝ่ายราชการส่วนกลาง ได้แก่ ท้องถิ่นมักส่งบุคลากรที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ มาฝึกอบรมแทนตน

ในการนี้จะต้องเร่งพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายของ อปท. ซึ่งอาจจัดให้มีการอบรมความรู้เฉพาะทางเกี่ยวกับกฎหมายในการทำงานของท้องถิ่น หรือจัดให้มีหลักสูตรในมหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบุคลากรทางกฎหมายท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งยังไม่เคยมีมาก่อน ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือสำนักงานสกถ. สามารถเป็นเจ้าภาพในการผลักดันเรื่องนี้ได้ต่อไป

2. พัฒนาระบบการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย แม้จำนวนข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีไม่มากนักในแต่ละขั้นตอนกระบวนการทางนิติบัญญัติพบว่า ท้องถิ่นได้ให้ความระมัดระวังเป็นอย่างดี เช่น จำนวนของการปรับเนื้อหาของกฎหมายให้เข้ากับบริบทของพื้นที่ ความพึงพอใจในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและราชการส่วนกลางในการออกข้อบัญญัติมีค่าน้อยที่สุดในขั้นตอนทางนิติบัญญัติ ข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นการสะท้อนว่าเหตุใดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นในทางกฎหมายตลอด 15 ปีที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ในเรื่องนี้ การส่งเสริมบทบาทของสภาท้องถิ่นในทางนิติบัญญัติก็มีความจำเป็น เพื่อให้มีการทำงานเข้มข้นขึ้นในด้านการบังคับใช้กฎหมาย และรวมถึงการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การบรรจบบทบาทหน้าที่ของสภาท้องถิ่นให้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการเช่นกัน

ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ การทำงานของสภาท้องถิ่น ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความโปร่งใสตรวจสอบได้ของท้องถิ่น

1. รัฐควรดำเนินการแก้ไขข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและสามารถพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการของ อปท. โดยการยุบรวม อปท. หลายๆ แห่งเข้าด้วยกัน (acquisition) อันจะส่งผลดีทำให้เกิดการรวมบุคลากร/งบประมาณ/เครื่องมือเข้าด้วยกัน เพื่อให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่และศักยภาพในการดำเนินการสูงขึ้น อีกทางเลือกหนึ่งในการดำเนินการเรื่องนี้คือการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันของ อปท. ในวงกว้างและสามารถกระทำได้อย่างง่าย และไม่ควรมีอุปสรรคขัดขวางการสร้างความร่วมมือในการดำเนินการของ อปท. โดยไม่จำเป็น รัฐ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ/หรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. สามารถเป็นเจ้าภาพในการผลักดันการตรากฎหมายในเรื่องนี้และควรดำเนินการให้เสร็จภายใน 1-2 ปีข้างหน้า

2. การศึกษาในครั้งนี้พบกับข้อจำกัดในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสภาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อคณะที่ปรึกษาได้พิจารณาถึงผลการทำงานในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัตินับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจมาจวบจนถึงปัจจุบันแล้วนั้น พบว่าอยู่ในระดับที่ต่ำมาก กฎหมายแม่บทหลายฉบับที่ได้ให้อำนาจแก่ อบท. ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการตรากฎหมายท้องถิ่นขึ้นมารองรับ ก็ยังไม่เกิดการปริวรรตไปสู่การปฏิบัติการในระดับพื้นที่อย่างเข้มข้นหรือจริงจังเท่าที่ควร

ประเด็นเกี่ยวกับการทำงานของสภาท้องถิ่นนับว่ามีนัยสำคัญมากในเชิงนโยบายและในด้านการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าการมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายของ อบท. โดยตรง หากสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือแสดงบทบาทให้เหมาะสมคุ้มค่ากับเงินภาษีอากรของ อบท. ได้แล้วนั้น การมีสภาท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในทางประชาธิปไตยที่ไม่คุ้มค่ามากนักในทางการเงินการคลังของ อบท. และอาจต้องพิจารณาในด้าน “ความมีอยู่” ของสภาท้องถิ่นว่ายังคงเป็นสิ่งจำเป็นหรือไม่ และ/หรืออาจจะต้องพิจารณาว่า “จำนวน” ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เหมาะสมควรมีเท่าใด

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดให้บทบาทของสภาท้องถิ่นมีความเข้มข้นมากขึ้น เพราะถ้าหากเรายังคงต้องการให้โครงสร้างของ อบท. ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่อไปในอนาคต ประเด็นแรกที่ต้องดำเนินการคือการปรับปรุงหรือส่งเสริมบทบาทของสภาท้องถิ่นในทางนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งขึ้นและมีการเตรียมการบุคลากรของ อบท. ให้เกิดความพร้อมในการทำหน้าที่ตรากฎหมายท้องถิ่นและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ ประเด็นข้อเสนอนี้ควรดำเนินการโดยเร่งด่วนตั้งแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใน อบท.

บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของสภาท้องถิ่นอาจได้รับการกำหนดเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะมีการตราขึ้น/ปรับปรุงขึ้นใหม่ในอนาคต หรือเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง อบท. ก็ได้ เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหาร อบท. และผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ให้ความสนใจและตระหนักถึงการแสดงบทบาทหน้าที่ในส่วนนี้ของสภาท้องถิ่นให้ชัดเจน

3. ควรมีการส่งเสริมการตรวจสอบ อบท. โดยภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะจากภาคประชาชน จะต้องกระทำอย่างเข้มข้นมากขึ้น การกำหนดเงื่อนไขให้ อบท. จะต้องนำเสนอผลการทำงาน/รายงานข้อมูลการตรวจสอบ อบท. และเปิดเผยให้แก่สาธารณชนในชุมชนท้องถิ่นได้รับทราบ เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้ข้อมูลเหล่านั้นในการตรวจสอบ อบท. ของพวกเขาอย่างเข้มข้นและตรงประเด็น ในการนี้ อาจต้องกำหนดให้มีวาระหรือช่วงเวลาในการรายงานผลการทำงานของผู้บริหาร อบท. และควรมีการกำหนดประเภทของข้อมูลที่ อบท. จะต้องรายงานต่อประชาชนให้เกิดความชัดเจน มาตรการดังกล่าวนี้มีความสำคัญยิ่งที่จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสให้แก่ อบท. ได้มากขึ้น

ประเด็นสำคัญในระดับมหภาคคือการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ โดยทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ อบต. เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและร่วมทำงานสนับสนุนและ/หรือตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง การจัดให้มีการศึกษาอบรมเกี่ยวกับบทบาทของพลเมืองที่ดี (civic education) และประเด็นวาระที่ชัดเจนในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคประชาชน ย่อมมีส่วนช่วยให้เกิดการปรับทัศนคติเข้าหากันได้มากขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้มากขึ้นในอนาคต

4. อบต. จะต้องเร่งพัฒนาช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความหลากหลายและยืดหยุ่นต่อบริบทชุมชนมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นวิธีการที่แตกต่างไปจากเดิมหรือวิธีการตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด และอาจพัฒนาช่องทางในทางเทคโนโลยีการสื่อสารในการเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้าถึงได้ง่ายมากขึ้น และมีค่าใช้จ่ายจากการเข้ามีส่วนร่วมที่ลดน้อยลงสำหรับประชาชน

พร้อมกันกับการพัฒนาช่องทางที่หลากหลายนั้น อบต. จะต้องเร่งดำเนินการอย่างน้อย 3 ประการเพื่อส่งเสริมให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีคุณค่าเพิ่มมากขึ้น ประเด็นแรก การพัฒนาฐานข้อมูลที่เป็นไปอย่างมีคุณภาพเพื่อให้ภาคประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมมองเห็นประเด็นปัญหาาร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นและสามารถตัดสินใจได้โดยอาศัยฐานข้อมูลดังกล่าว เป็นสิ่งที่ อบต. จะต้องเร่งดำเนินการให้เกิดขึ้นโดยเร็วขึ้นจากนี้ ประการต่อมา อบต. จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ไปสู่ระบบเปิด เพื่อรองรับต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่จะต้องดึงภาคประชาชนให้เข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจร่วมกันของ อบต. มากขึ้น มิใช่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมในเชิงพิธีกรรมสัญลักษณ์เท่านั้น

บ่อยครั้งในอดีต อบต. ส่วนใหญ่มักเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสารจาก อบต. เป็นหลัก (สื่อสารทางเดียว) และมักเป็นการดำเนินการให้ครบถ้วนตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (token participation) และเมื่อถึงเวลาที่ต้องตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ ในเชิงนโยบาย (จะทำหรือไม่ทำภารกิจใดหรือโครงการใด) ในด้านกฎหมาย (จะตราข้อบัญญัติ/บังคับใช้กฎหมายอะไรหรือไม่และอย่างไร) หรือในด้านการจัดสรรงบประมาณ (จะจัดสรรงบประมาณเท่าใดให้แก่โครงการใดหรือไม่สนับสนุนโครงการใด) เป็นต้น กลับเป็นประเด็นที่มีได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก แต่กลับเป็นกระบวนการที่คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบต. ตัดสินใจและดำเนินการกันเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงยังมิได้เกิดขึ้นใน “กระบวนการตัดสินใจที่แท้จริง” และส่งผลทำให้ประชาชนมองไม่เห็นคุณค่าและขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบต. ไปโดยปริยาย ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะต้องปรับเปลี่ยนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญมากขึ้น

5. สร้างมาตรการในเชิงบริหารจัดการและในเชิงกฎหมายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เปิดกว้างมากขึ้น โดย (1) ระเบียบที่กำกับวิธีปฏิบัติงานในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพบริบทความจำเป็นใน

พื้นที่ (2) ทศนคติของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อบท. ก็จะต้องปรับเปลี่ยนโดยจะต้องมองภาคประชาชนเป็น “ภาคีหุ้นส่วนในการพัฒนาท้องถิ่น” มิใช่การมองประชาชนเป็นเพียงองค์ประกอบของการทำงานหรือกลายเป็นอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือความล่าช้าแก่ อบท. ในการนี้จึงจะต้องมีการพัฒนาหรือฝึกอบรมให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

ในระยะยาว อบท. จำเป็นต้องสร้างระบบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เชื่อมต่อและสนับสนุนซึ่งกันและกันในลักษณะ “ห่วงโซ่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน” เพื่อช่วยลดข้อจำกัดด้านระยะห่างจากประชาชนโดยเฉพาะในกรณีของ อบจ. ในการนี้ อบท. ขนาดใหญ่ หรือ อบท. ระดับบนดังเช่น อบจ. อาจอาศัยช่องทางเดียวกันกับ อบท. ระดับล่างในการสร้างความร่วมมือกับประชาชน ส่งต่อข้อมูล สภาพปัญหา และความคาดหวังเป็นลำดับขั้นไปมา และช่องทางดังกล่าวจะผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่าง อบท. มากขึ้นและสามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับวางแผนจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเรื่องเดียวกันระหว่าง อบท. ได้ และการดำเนินการเช่นนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการ กฎระเบียบ และทรัพยากรเพื่อรองรับระบบการมีส่วนร่วมแบบหลายชั้น ดังกล่าวนี้อีกต่อไป

6. ข้อจำกัดต่างๆ ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในนวัตกรรมท้องถิ่นควรต้องลดน้อยลงให้อยู่ในระดับต่ำสุด เพื่อมิให้อุปสรรคหรือกฎระเบียบใดๆ มาขัดขวางต่อผลสำเร็จของการดำเนินนวัตกรรม นวัตกรรมบางเรื่องที่คณะที่ปรึกษาได้พบมีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อประชาชนในพื้นที่และดำเนินการได้ ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม แต่บ่อยครั้งที่ส่วนราชการแจ้งว่า อบท. ไม่มีอำนาจอิสระดำเนินการ นวัตกรรมเหล่านั้นได้ ดังนั้นเป็นต้น ข้อจำกัดเช่นนี้ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยการตราระเบียบหรือมาตรการรองรับ และส่งเสริมให้ อบท. ดำเนินการต่อไปในวงกว้าง

7. การส่งเสริมการเรียนรู้จากกันและกันระหว่าง อบท. จะส่งผลต่อการกระตุ้นวิจิตคิด การเลียนแบบ และขยายผลให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในอนาคต หากเราต้องการส่งเสริมความเป็นอิสระของ อบท. ในการจัดการปัญหาของตนเองได้อย่างยั่งยืน การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และขยายผลจาก อบท. ด้วยกันในวงกว้างเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง หน่วยงานกลาง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. หรือสถาบันการศึกษา สามารถเป็นตัวกลางในการจัดการเรื่องเหล่านี้ได้ และควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนต่อไป

บทที่ 8 การประเมินนโยบายการกระจายอำนาจของไทย

ในรอบ 17 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2540-2557) นโยบายการกระจายอำนาจของไทยเราได้ผ่านยุคเฟื่องฟูในช่วงเริ่มต้น 5 ปีแรก (พ.ศ.2540-2544) และผ่านเข้าสู่ยุคตกต่ำเป็นระยะเวลา 11 ปี (พ.ศ.2545-2555) ก่อนที่จะมีแรงผลักดันให้เดินกลับเข้าสู่ยุคฟื้นฟูอีกครั้งหนึ่งในช่วงปีล่าสุด (พ.ศ.2556-2557) ถ้าจะนับเป็นหนึ่งรอบของวงจรนโยบายการกระจายอำนาจในบริบทการเมืองไทยก็ว่าได้ เนื้อหาในบทนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงเวลา 17 ปีข้างต้น พร้อมทั้งประมวลปัจจัยที่ส่งเสริมและขัดขวางนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าว จากมุมมองและประสบการณ์ของคณะที่ปรึกษา¹ ซึ่งสามารถประมวลสรุปพัฒนาการของการกระจายอำนาจของไทยได้ตั้งข้อมูลตารางที่ 8-1 และแผนภาพที่ 8-1 ด้านล่าง โดยคณะที่ปรึกษาจะนำเสนอตามลำดับเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์พร้อมจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

ตารางที่ 8-1 ทิศทางนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศไทย พ.ศ. 2540 - 2557

รวมศูนย์อำนาจ	กระจายอำนาจ
ช่วงปี พ.ศ.2540-2544	
	• รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจ • 2540-41 ยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศ เป็นเทศบาล • 2541-42 ตรา พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และมีการเตรียมถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา • 2542-43 จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ • 2544 จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนปีแรกเท่ากับร้อยละ 20.68

¹ เนื้อหาบทนี้ประมวลและรวบรวมขึ้นโดย จรัส สุวรรณมาลา ศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นหนึ่งในนักวิชาการที่มีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ปี 2537 จนถึงปัจจุบัน เคยเป็นกรรมการยกร่างกฎหมาย พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เป็นคณะทำงานในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (เฉพาะหมวดการปกครองท้องถิ่น) เป็นคณะทำงานยกร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นคณะกรรมการยกร่างแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 เป็นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542-2554 และเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ปี 2550

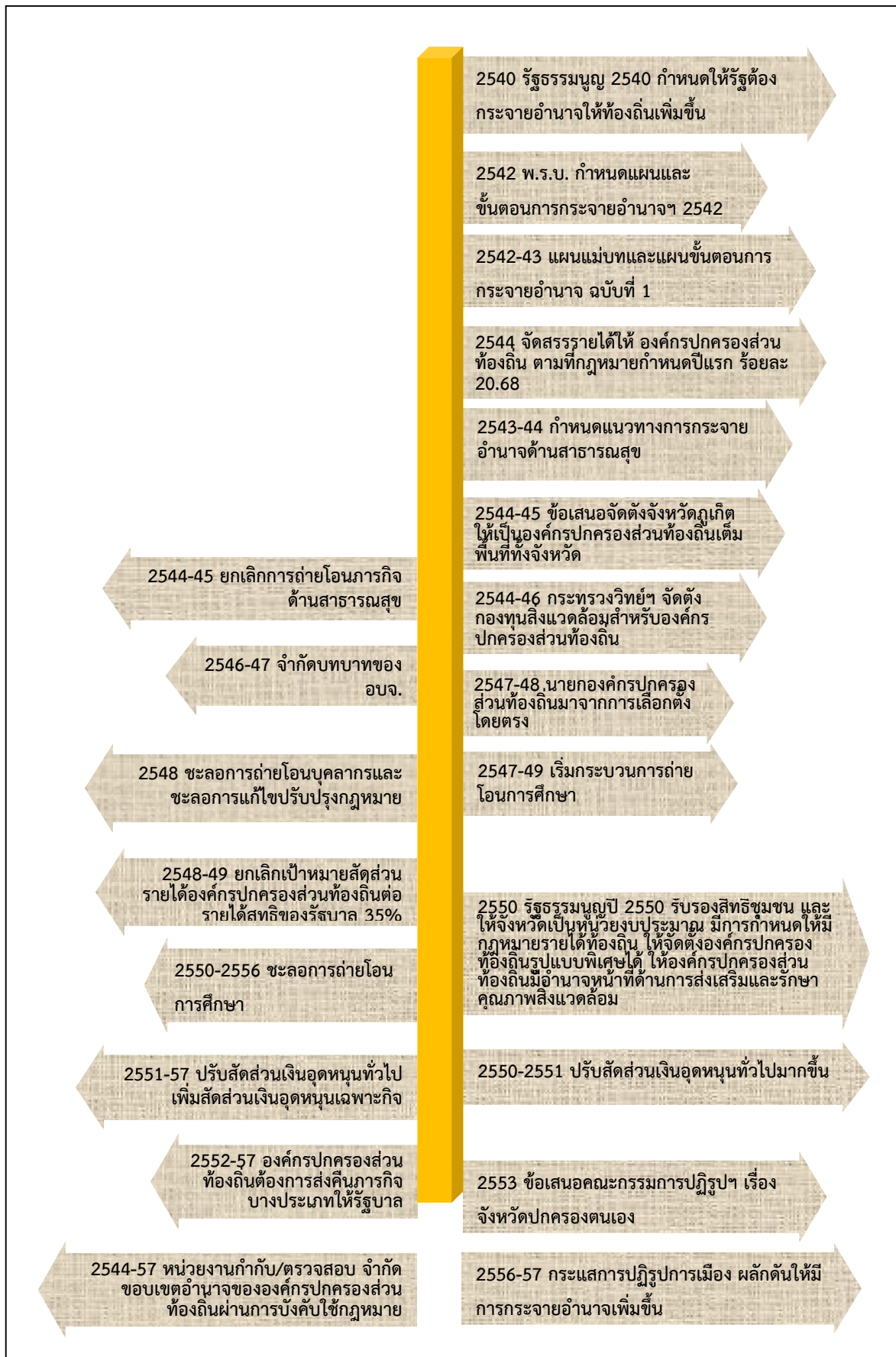
รวมศูนย์อำนาจ	กระจายอำนาจ
	2543-44 จัดระบบและกระบวนการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2543-44 ริเริ่มการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข
ช่วงปี พ.ศ.2545-2549	
2544-45 ยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข 2546-47 ลด/จำกัดบทบาทของ อบจ. 2548-49 ยกเลิกเป้าหมายสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ 35% 2548 ชะลอการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อปท. 2548 ชะลอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ	- ปี 2544-45 จังหวัดภูเก็ตจัดทำข้อเสนอให้จัดตั้งจังหวัดภูเก็ตเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ 2544-46 กระทรวงวิทย์ฯ จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2546 เริ่มกระบวนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อปท. 2547-48 นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และมีเสถียรภาพมากขึ้น 2547-49 เริ่มกระบวนการถ่ายโอนการศึกษา
ช่วงปี พ.ศ.2550-2557	
2550-2556 ชะลอการถ่ายโอนการศึกษา 2553 รัฐบาลและสภาผู้แทนฯ /ปรับลดสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้แก่ อปท. - ข้อพิพาทระหว่าง สตง.-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย มีจำนวนเพิ่มขึ้น - นักการเมืองระดับชาติ ร่วมกับข้าราชการ เรียกร้องให้คืนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจาก อปท. กว้างขวางมากขึ้น และเริ่มติดหลุมกับดักวงจรดังกล่าว	- รัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ให้จัดตั้ง อปท.รูปแบบพิเศษได้ และให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2550-2551 ปรับสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อปท. อย่างชัดเจนมากขึ้น 2553 ข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปฯ เรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รูปแบบ “จังหวัดปกครอง (จัดการ) ตนเอง” 2556-57 กระแสการปฏิรูปการเมืองผลักดันให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น

8.1 ยุคทองของการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2540 – 2544) : เดินหน้าเต็มสูบ

ปัจจัยแวดล้อมของนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี 2540-2544 : กระแสการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจพุ่งขึ้นสูงที่สุดในรอบ 80 ปี

กระแสการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา และพุ่งสูงขึ้นในช่วงการยกร่างรัฐธรรมนูญ ต่อเนื่องมาจนถึงช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งกล่าวได้ว่าการรณรงค์ของภาคประชาชนเพื่อผลักดันให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ได้เป็นผลสำเร็จ ได้ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเชื่อมั่นในพลังของภาคประชาชนมากขึ้น ยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติด้านการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางและชัดเจนเป็นครั้งแรกด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมมีความตื่นตัวและคาดหวังที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กระแสการกระจายอำนาจที่พุ่งขึ้นสูงนี้ได้กลบเกลื่อนบรรดาส่วนราชการและนักการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไว้เบื้องหลัง กลายเป็นพลังเงียบและไม่แสดงอาการต่อต้านในทันที แต่เลือกที่จะรอการประทุขึ้นใหม่ในวันข้างหน้า

แผนภาพที่ 8-1 ทิศทางการกระจายอำนาจในรอบ 17 ปี : แรงแหนและแรงตึง



(-) <-----
แรงดึง

-----> (+)
แรงหนุน

รัฐธรรมนูญปี 2540 นำประเทศไทยเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจยุคใหม่

สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรก รัฐบาลชุดต่างๆ ที่ผ่านมา นอกจากจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว ยังมีนโยบายควบคุมและครอบงำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้เป็นอิสระจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ แม้จะได้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นมานานแล้วก็ตาม

ปัญหาประการที่สอง รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะซ้อนทับกันเกือบทุกด้าน ที่ผ่านมา อปท. มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในชุมชนค่อนข้างจำกัด เพราะขาดทั้งงบประมาณและบุคลากร ประชาชนในท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐบาลเป็นหลัก รัฐบาลเองแม้จะทราบข้อจำกัดนี้ แต่ก็ได้กระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และกลับเลือกที่จะจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้แก่ส่วนราชการในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยตรงเพิ่มขึ้น อปท. จึงมักไม่อยู่ในสายตาของประชาชนในท้องถิ่น เพราะไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงเป็นจุดเริ่มต้นศักราชใหม่ของการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยในรอบ 80 ปี โดยที่รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องหลักๆ 4 เรื่องคือ

1. รับรองสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและจังหวัด
2. ให้รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจอันเป็นหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในชุมชนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ให้รัฐบาลถ่ายโอนทรัพยากรด้านเงินการคลังและบุคลากรไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ให้รัฐบาลควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเองได้อย่างเต็มที่

กล่องข้อมูลที่ 1 สารสำคัญของรัฐธรรมนูญ 2540 ด้านการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยอมรับและผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ

การขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย พรรคประชาธิปัตย์ เป็นปัจจัยเสริมที่ช่วยให้นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี 2542-2543 เดินหน้าได้อย่างเต็มที่ เพราะรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย มีท่าทียอมรับหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

อีกทั้งรับเป็นเจ้าภาพผลักดันให้มีการร่างกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด

นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2540-2545

ในช่วงปี พ.ศ.2540-2545 นโยบายการกระจายอำนาจเดินหน้าไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งการริเริ่มมาตรการกระจายอำนาจเชิงรุกอีกหลายประการ ดังนี้

(1) พ.ศ. 2540-2541 ยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาล

ในปี 2540-2541 รัฐบาลได้ยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวนประมาณ 1,000 แห่ง เป็นเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 (มาตรา 285 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง) ซึ่งมีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลทั้งหมดยุติลง

(2) พ.ศ. 2541-2543 ตรา พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2543

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนี้จึงมีความสำคัญต่อนโยบายการกระจายอำนาจเป็นอย่างยิ่ง สาระสำคัญของกฎหมายที่ควรกล่าวถึงในที่นี้มี 5 ประการคือ

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกระจายอำนาจ (มาตรา 6 12 15) โดยกำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีหัวหน้าสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกระจายอำนาจเป็นเลขาธิการ และมีคณะกรรมการจำนวน 36 คน ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ จำนวนกลุ่มละ 12 คนเท่ากัน มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนและข้อเสนอเชิงนโยบายด้าน

การกระจายอำนาจต่อคณะรัฐมนตรีและกำกับดูแลติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจ ใน ส่วนของสำนักงานเลขาธิการฯ นั้นให้เป็นหน่วยงานระดับกอง ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี

2. กำหนดเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 15 17 18 19 20 21 และ 22) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (อบต. เทศบาล เมืองพัทยา และ กทม.) มีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะพื้นฐานในเขตพื้นที่ ของตนเอง สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ สาธารณะข้ามเขตพื้นที่ท้องถิ่นระดับล่าง (อบต. เทศบาล) หลายท้องถิ่นภายในจังหวัดนั้นๆ

3. กำหนดแนวทางการจัดแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาล-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขั้นตอน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (มาตรา 20 21 22 และ 30) โดยที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การจัดแบ่งอำนาจ ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น โดยยึดหลัก Subsidiarity Principle ดังปรากฏในข้อความข้างล่างนี้

**แนวทางการจัดแบ่งและถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ
แบบ “Subsidiarity principle”**

มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 17 18 และ 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้ (1) ให้ดำเนินการถ่าย โอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ภายในกำหนดเวลาดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

4. กำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 23 24 25 26 27 28 29 และ 30) กำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูป

การศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้รัฐจัดแบ่งฐานภาษีอื่นๆ (เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในอนาคต โดยจะกำหนดให้เป็นภาษีร่วม หรือให้ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มจากฐานภาษีของรัฐก็ได้ (มาตรา 21) และกำหนดเป้าหมายให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า (มาตรา 30)

5. กำหนดให้แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ กำหนดขึ้นและประกาศใช้ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

(3) พ.ศ. 2542-2543 เตรียมการเพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีจุดมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและชุมชน พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่น สำหรับการจัดการศึกษาอีกด้วย ดังนั้น พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไว้ เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา²

(4) พ.ศ. 2543-2544 ริเริ่มการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขเป็นกระทรวงแรกๆ ที่ริเริ่มผลักดันการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปลัดกระทรวงและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุขได้เสนอกรอบความคิดและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการรักษาพยาบาลลงสู่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ข้อเสนอที่สำคัญได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด (Provincial health board) อยู่ภายใต้การกำกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การถ่ายโอนโรงพยาบาลระดับจังหวัดอำเภอลงสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและถ่ายโอนสถานอนามัยและศูนย์บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขระดับชุมชนสู่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ เป็นต้น³

² อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างองค์กรด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นจริงในเวลาต่อมา ไม่ได้เป็นไปตามหลักการข้างต้น ในทางตรงกันข้าม กระทรวงศึกษาธิการได้รวมศูนย์อำนาจการจัดการศึกษาทุกระดับ เข้ามาอยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนกลาง และให้นาระบบการมอบอำนาจการบริหารจัดการให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแต่ละแห่ง โดยไม่เชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ แต่ประการใด ทำให้การกระจายอำนาจด้านการศึกษาจึงไม่อาจเป็นจริงได้

³ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวนี้ถูกระงับไปหลังจากที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยขึ้นสู่อำนาจ พร้อมกับประกาศใช้นโยบายประกันสุขภาพ 30 บาททุกโรค ในปี 2544 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนถัดไป

(5) พ.ศ. 2544 จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

เมื่อ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้นจะต้องสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2544 ให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาล ในขณะที่ปีก่อนหน้านั้น คือปีงบประมาณ 2543 ท้องถิ่นมีรายได้ประมาณร้อยละ 13 ของรายได้ของรัฐบาล และรัฐบาลก็ได้จัดทำแผนงบประมาณประจำปี 2544 ไปมากพอสมควรแล้ว การเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีแรก (2544) ให้ได้ร้อยละ 20 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์จึงต้องใช้วิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นโดยผ่านหลายช่องทาง เช่น จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่ง จัดสรรเป็นเงินรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตเพิ่มอีกจำนวนหนึ่ง แต่ก็ยังไม่พอ จึงต้องจัดสรรงบประมาณที่จัดไว้สำหรับส่วนราชการอีกจำนวนหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงบประมาณ (จัดซื้อจัดจ้าง) แทนส่วนราชการเจ้าของงบประมาณอีกจำนวนหนึ่งเป็นการชั่วคราว เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ตารางที่ 8-2 สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่องบประมาณของรัฐ

ปีงบประมาณ	ร้อยละ
2530	6.8
2535	8.2
2540	9.1
2542	13.8
2544	20.68
2545	21.88
2549	24.05
2550	25.17
2555	26.80

(6) พ.ศ. 2544 ยกกระตบขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเป็นอีกกระทรวงหนึ่งที่ริเริ่มผลักดันการกระจายอำนาจด้าน การควบคุมมลพิษ และการจัดการสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยจัดตั้งกองทุนการจัดการสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในช่วงต้นมีขอบเขตที่จำกัด จึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

(7) พ.ศ. 2543-2545 ริเริ่มข้อเสนอจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด: กรณีจังหวัดภูเก็ต

ในปี 2544 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและประชาชนชาวจังหวัดภูเก็ตได้ผลักดันให้จัดตั้งจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเขตการปกครองตนเองเต็มพื้นที่ตามนัยของรัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 78 และ 283 โดยได้ยกร่างกรอบแนวคิดและร่าง พ.ร.บ. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตขึ้น อย่างไรก็ตาม ความพยายามนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ และต้องยุติไปในปี 2545 เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นไม่มีนโยบายส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายกำหนดแนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้

8.2 ยุคตั้งรับ-หยุด-ถอย (พ.ศ. 2545 - 2549)

ปัจจัยแวดล้อมของนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี 2545 - 2549 : ลมเปลี่ยนทิศ
ประชาธิปไตยไป ไทยรักไทยมา พร้อมกับสไตล์การบริหารแบบ “ซีอีโอ”

หลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2544 รัฐบาลชุดใหม่ ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย ขึ้นสู่อำนาจต่อจากพรรคประชาธิปัตย์ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเข้ามาพร้อมกับแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินแบบ “CEO” ซึ่งเน้นบทบาทของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลระดับชาติในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ให้เป็นระบบ “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น “ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี” ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การกำกับและควบคุมสั่งการของนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง⁴ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ไม่มีนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจนใดๆ

แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินแบบ “ซีอีโอ” ของรัฐบาลในยุคของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนี้ ส่งผลให้การเมืองไทยในช่วงปี 2544 - 2548 เป็นการเมืองในระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และคณะรัฐมนตรีโดยตรง ดังนั้น นโยบายการกระจายอำนาจซึ่งสวนกระแสการเมืองแบบรวมศูนย์จึงไม่อาจเดินหน้าไปได้ ในทางตรงข้ามรัฐบาลซึ่งมีอำนาจที่เหนือกว่าสามารถดึงเอาอำนาจการปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่นกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจอีกครั้งหนึ่ง

ส่วนราชการก่อกระแสด้านการกระจายอำนาจ

⁴ รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก Mutebi (2004) หรือ Chardchawarn (2004) เป็นต้น

ไม่เพียงแต่ฝ่ายการเมืองเท่านั้นที่มีท่าทีไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ ส่วนราชการและกลุ่มข้าราชการประจำก็เริ่มก่อกระแสต่อต้านการกระจายอำนาจด้วยเช่นเดียวกัน ภายในคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เองก็เริ่มมีกระแสสนับสนุนให้รัฐบาลชะลอการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรลงสู่ท้องถิ่น โดยอ้างว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอน⁵ ในขณะเดียวกัน ก็มีปรากฏการณ์ข้าราชการครุออกมาประท้วง ไม่ยอมให้รัฐบาลถ่ายโอนสถานศึกษาให้ท้องถิ่น อีกทั้งข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยก็แสดงความรู้สึกลัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคู่แข่งกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะกับผู้ว่าฯ ซีโอไออย่างชัดเจน ปัจจัยภายนอกทั้งหลายทั้งปวงนี้ผลักดันให้นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี 2545 - 2549 ไม่ก้าวหน้าตามที่แผนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ มีหน้าซ้ำยังถอยหลังกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจอีกด้วย

คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีท่าทีที่ตึงรับมากขึ้น

ท่าทีของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงหลังปี พ.ศ.2545 เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน จากที่เคยมีบทบาทเชิงรุกในการขับเคลื่อนนโยบายไปเป็นการตั้งรับและคอยแก้ปัญหาประจำวันที่เกิดจากการกระจายอำนาจเป็นหลัก โดยไม่สามารถแสดงบทบาทเชิงรุกได้มากนัก แม้จะมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ให้ความสนใจและสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ก็ตาม ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีไม่มีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจที่ชัดเจน การประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จึงมีแต่วาระเกี่ยวกับปัญหาและข้อเรียกร้องของส่วนราชการและ อปท. เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุน ตลอดจนปัญหาการติดขัดเรื่องระเบียบปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น แต่กลับไม่ค่อยมีวาระเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจในเชิงรุกแต่อย่างใด

นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549

ในระหว่างปี พ.ศ.2545-2549 มีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างเกิดขึ้นและมีลักษณะที่สวนทางกับการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน เข้าลักษณะ “ลมเปลี่ยนทิศ ประชาธิปไตยไป และไทยรักไทยมา”

⁵ เป็นที่น่าสังเกตว่าในคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ นั้น มีตัวแทนของข้าราชการประจำอยู่ในคณะกรรมการมากกว่าครึ่งหนึ่ง ในจำนวนคณะกรรมการ 36 คนนั้น มีกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากตัวแทนของส่วนราชการ และยังมีข้าราชการเกษียณอายุที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการประเภทผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการอีกหลายคน น่าสังเกตว่ามีนักวิชาการจริงๆ เพียง 6-8 คน จากจำนวนกรรมการในส่วนของนักวิชาการทั้งหมด 12 คน (ศุภสวัสดิ์ ชีวาลัย 2555)

(1) พ.ศ. 2545 : ปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งอำนาจท้องถิ่นเข้าสู่ศูนย์กลาง

รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยอาศัยช่องทางการปฏิรูประบบราชการตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จัดตั้งกรมขึ้นใหม่ 3 กรมคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมทางหลวงชนบท โดยสองหน่วยงานแรกเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรมทางหลวงชนบทนั้น เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ทั้ง 3 กรมนี้รับโอนภารกิจและบุคลากรมาจากกรมโยธาธิการ (บางส่วน) และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ซึ่งเคยเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมาแต่เดิม และได้ถูกยุบเลิกไปตามนโยบายและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ.2543 และกำหนดให้โอนภารกิจและบุคลากรของหน่วยงานดังกล่าวไปให้ท้องถิ่นทั้งหมด

การจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ทั้ง 3 กรมในปี 2545 นี้เป็นอุปายที่จะหลีกเลี่ยงการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรสู่ท้องถิ่น ตามนโยบายและแผนการกระจายอำนาจฯ ปี 2543 และดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการและแนวนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน แต่ในสภาวะการเมืองยุครวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จในช่วงดังกล่าวนี้ ทำให้ไม่มีองค์กรใดยื่นฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เรื่องการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) พ.ศ. 2546 : จำกัดเขตอำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ในปี 2546 ได้เกิดขบวนการ “จำกัด อบจ.” ขึ้นในการเมืองระดับชาติ อันเป็นการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการและนักการเมืองสายกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรี สาเหตุหลักมาจากนโยบายการบริหารสไตล์ “ผู้ว่า CEO” ได้ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทโดดเด่นในทางการเมืองขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันนายก อบจ. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงพร้อมกับงบประมาณก้อนโตที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลภายใต้ระบบการกระจายอำนาจ ก็เติบโตเข้มแข็งมากขึ้นเช่นเดียวกัน จนกลายเป็นคู่แข่งและท้าทายอำนาจของผู้ว่าฯ CEO อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ข้าราชการและนักการเมืองในกระทรวงมหาดไทยย่อมเล็งเห็นภัยคุกคามเขตอำนาจของระบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่เกิดจากนายก อบจ. ในอนาคตได้อย่างชัดเจน จึงคิดที่จะใช้อำนาจของรัฐบาลในยุค พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในการยุบเลิก อบจ. โดยให้เหตุผลว่า อบจ. ไม่มีพื้นที่และประชากรในความดูแลที่ชัดเจน ด้วยพื้นที่และประชากรทั้งหมดอยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แล้วทั้งหมด สำหรับภารกิจใหญ่ๆในระดับจังหวัดก็มีผู้ว่าราชการจังหวัด CEO รับผิดชอบอยู่แล้ว ซึ่งรัฐบาลเชื่อว่ามีความศักยภาพสูงกว่า อบจ.

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะยุบเลิก อบจ. ของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยในครั้งนั้นก็ต้องยุติไป เพราะถูกโต้แย้งว่าขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐบาลกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในปี 2547 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ปรับลดเขตอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ให้เหลือเท่าที่ไม่ซ้อนทับกับเขตอำนาจของผู้ว่าราชการ

จังหวัดและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ทำให้ อบจ. มีบทบาทจำกัด และไม่ปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ อบจ. ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ฉะนั้นจึงดูเหมือนว่าความพยายามดังกล่าวนี้ไม่ส่งผลดีต่อ อบจ. มากนัก

(3) พ.ศ. 2545-2548 : ยุทธการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรในกระทรวงมหาดไทยต้องหยุดลงหลังจากการจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ 3 กรมดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการที่เคยริเริ่มผลักดันนโยบายการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรลงสู่ท้องถิ่นอย่างแข็งขัน ก็เริ่มเปลี่ยนท่าทีเป็นวางเฉยและชะลอการถ่ายโอนภารกิจหลังจากยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ เช่น กระทรวงสาธารณสุขยกเลิกแผนการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขสู่จังหวัดและท้องถิ่นระดับล่าง เพราะเมื่อรัฐบาลประกาศใช้นโยบายหลักประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรค กระทรวงสาธารณสุขก็ใช้วิธีการบริหารนโยบายแบบรวมศูนย์ และไม่เปิดโอกาสให้จังหวัดและ อบต. เข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

นอกจากการเปลี่ยนแปลงที่ชะลอการกระจายอำนาจจากกระทรวงสาธารณสุขแล้ว หน่วยงานอื่นๆ ก็พากันชะลอการถ่ายโอนภารกิจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) ฯลฯ เป็นต้น (โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมในรายงานส่วนถัดไป)

(4) พ.ศ. 2547 : ชะลอการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นโดยสร้างเงื่อนไขและขั้นตอนสำหรับการถ่ายโอนฯ

ส่วนราชการหลายกระทรวง โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม และกระทรวงสาธารณสุข ได้ใช้กลอุบายยับยั้งการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น เช่น ท้องถิ่นต้องมีความพร้อมที่รับการถ่ายโอน ต้องได้รับการยินยอมพร้อมใจของข้าราชการในหน่วยงานที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น และต้องไม่ถ่ายโอนหน่วยปฏิบัติงานบางประเภทที่หน่วยงานส่วนกลางขอสงวนไว้เป็นการพิเศษ ฯลฯ

ยกตัวอย่างเช่นกระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับถ่ายโอนสถานศึกษาต้องมีความพร้อมทั้งในด้านประสบการณ์ แผนเตรียมความพร้อม วิธีการบริหารและจัดการศึกษา การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา อีกทั้งกำหนดระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน และต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฯ จึงจะอนุมัติให้ท้องถิ่นรับถ่ายโอนสถานศึกษาได้

ดังนี้เป็นต้น⁶ อันที่จริงแล้ว กระทรวงศึกษาไม่เคยใช้เงื่อนไขเหล่านี้ในการประเมินสถานศึกษาของตนเองมาก่อน (ถ้าประเมิน สถานศึกษาส่วนใหญ่ก็คงไม่ผ่านเกณฑ์) การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวนี้นำส่งผลให้ไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา การขนส่ง และสาธารณสุขลงสู่ท้องถิ่นได้ตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจ

(5) พ.ศ. 2545-2548 : ชะลอ-ยกเลิกเกณฑ์การเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้รัฐบาลเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อบต. ให้ได้น้อยกว่าร้อยละ 3 ต่อปีโดยเฉลี่ย เพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 35 ในช่วงระยะเวลา 5 ปี (2544 - 2549) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพรรคเพื่อไทยก็ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ ทำให้สัดส่วนรายได้ของ อบต. เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงราวร้อยละ 1 ต่อปี เมื่อสิ้นปี 2549 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 25 เท่านั้น

ท้ายที่สุด ในปี 2548 รัฐบาล กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ ได้เสนอขอแก้ไข พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยปรับลดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล จากเดิม กำหนดให้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ให้เป็น “ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25” เพื่อมิให้รัฐบาลต้องตกเป็นจำเลยถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

**พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549**

มาตรา 30 (4) “...ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย..”

(6) พ.ศ. 2545-2546 : ให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

การเมืองท้องถิ่นในช่วงหลังปี 2544 ตื่นตัวแบบก้าวกระโดด มีนักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่เกิดขึ้นจำนวนมาก พร้อมกับกระแสเรียกร้องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปรับ

⁶ กระทรวงสาธารณสุขก็กำหนดหลักเกณฑ์การถ่ายโอนในทำนองเดียวกันนี้เช่นกัน ทำให้การถ่ายโอนสถานอนามัยเกิดขึ้นได้จริงน้อยมาก

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ฝ่ายบริหารมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็งมากขึ้น โดยให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และให้สภาท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุล โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายบริหารจนทำให้การเมืองท้องถิ่นมีแต่เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์กันฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาท้องถิ่น ถ้าแบ่งกันไม่ลงตัวก็โค่นอำนาจกัน ไม่มีเวลาสนใจแก้ไขปัญหาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นดังเช่นที่เคยเป็นมา

ด้วยเหตุนี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จึงได้ร่วมมือกันยกร่างแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลักดันผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจนประสบผลสำเร็จในช่วงปี 2545 - 2546 ส่งผลให้การเมืองท้องถิ่นมีเสถียรภาพมากขึ้น มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง นับเป็นก้าวสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

8.3 ยุคตกหลุม และพลิกฟื้น (พ.ศ.2550-2556)

ปัจจัยแวดล้อมของนโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2550 - 2556

การเมืองยุครัฐบาลรวมศูนย์เข้มข้นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องยุติลงด้วยเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 รัฐบาลเฉพาะกิจซึ่งมีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศในช่วงปี 2549 - 2550 จากนั้น ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งก่อตัวขึ้นในช่วงปี 2548-2549 ก็ขยายตัวและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นโดยลำดับ และกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงและยาวนานนับตั้งแต่ปี 2551 จนถึงปัจจุบัน (2556) รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ทั้ง 4 ชุดในช่วงเวลา 7 ปี ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงจนยากที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลเอาไว้ได้

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงดังกล่าวนี้จึงได้กวาดเอานโยบายการกระจายอำนาจไปซุกไว้ใต้พรม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะย้ำเจตจำนงค์ที่ต้องการลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางลง และให้มีกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ดูเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ก็ไม่สามารถพลิกฟื้นกระแสการกระจายอำนาจที่ถดถอยอย่างต่อเนื่องในช่วงก่อนหน้านี้ได้ เพราะรัฐบาลที่เข้ามาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มุ่งแก้ปัญหาวิกฤตการณ์อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองเป็นหลัก นโยบายด้านอื่นๆ รวมทั้งนโยบายการกระจายอำนาจจึงถูกละเลย

ยิ่งไปกว่านั้น การเมืองที่ขาดเสถียรภาพในช่วงปี พ.ศ.2551 - 2553 มีแต่การแย่งชิงผลประโยชน์ระยะสั้นระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ จึงกลายเป็นการเปิดช่องให้บรรดานักการเมืองระดับชาติและข้าราชการจำนวนหนึ่งฉวยโอกาสบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจตามความต้องการของตนเอง แต่ในขณะเดียวกัน วิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองก็เป็นแรงผลักดันให้เกิดกระแสลมใต้ปีกที่ต้องการให้มีการปฏิรูปทางการเมือง พร้อมกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง

นโยบายการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2556

(1) พ.ศ. 2549-2550 : รัฐบาลเฉพาะกิจหยุดการเมืองในระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นไว้ชั่วคราว

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศในช่วงการเปลี่ยนผ่านระยะ 1 ปีเศษ (พ.ศ.2549-2550) ภารกิจหลักของรัฐบาลดังกล่าวคือการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสนับสนุนการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จเรียบร้อย และสนับสนุนการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งชุดใหม่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็ได้ช่วยหยุดยั้งการพัฒนาการเมืองระดับชาติที่แทรกแซงกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นไว้ชั่วคราว อีกทั้งปรับโครงสร้างเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. โดยให้มีสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มขึ้น และลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้นในการใช้จ่ายและการจัดทำแผนงบประมาณ นอกจากนี้ รัฐบาลชั่วคราวยังได้ริเริ่มมาตรการส่งเสริมธรรมาภิบาลด้านการเงินคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นพื้นฐานอีกด้วย ดังสังเกตเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 - 2550

(2) 2550: รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ย้ำเจตนารมณ์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่กลับไม่มีผลในทางปฏิบัติ

สสร. ยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 โดยตระหนักถึงปัญหาทางการเมืองที่เกิดจากผูกขาดและรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจทางการเมืองในระดับชาติ และต้องการแก้ไขอุปสรรคของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2544 - 2549 อาทิ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ของรัฐบาลในยุคนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ปัญหาที่ส่วนราชการไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจลงสู่ อบท. ปัญหาด้านตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนถึงปัญหาการถ่ายโอนรายได้ บุคลากร และการจัดสรรเงินอุดหนุนลงสู่ท้องถิ่น เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงได้เน้นย้ำเจตจำนงค์ที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐในส่วนกลางลงและมุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจแบบ Subsidiarity Principle อีกทั้งรับรองสิทธิการปกครองตนเองของจังหวัดและชุมชนให้ชัดเจนมากขึ้น จำกัดการใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบที่ชัดเจน โดย “ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” (มาตรา 282) อีกทั้งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยยึดหลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม (มาตรา 288) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเมืองภาคพลเมือง ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตรง (มาตรา 264 287)

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่มเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ การมีส่วนร่วม (กับหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นๆ) ในการริเริ่มกิจกรรมใดๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาวะของประชาชน และวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 290)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(2) จัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในการกิจการของท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้อง

เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 283 วรรคสาม ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

มาตรา 284 วรรคเก้า การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงการการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ให้มีลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบพิทักษ์คุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง จะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ไม่ได้ส่งผลต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงหลังปี 2551 ไม่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน อีกทั้งต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่พุ่งขึ้นสูงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นโยบายการกระจายอำนาจในทางปฏิบัติจึงตกอยู่ในมือของนักการเมืองและข้าราชการในหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบด้านการเงินการคลัง และการตีความ

การบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ซึ่งรวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมอีกด้วย

การบริหารนโยบายการกระจายอำนาจของบรรดานักการเมืองและข้าราชการในส่วนกลางข้างต้นนี้ ส่วนใหญ่ส่งผลต่อการลดอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น มากกว่าการเพิ่มอำนาจให้แก่ อบต. (จะกล่าวเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไป) ซึ่งสวนทางกับเจตจำนงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 อย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งกล้าหาญพอที่จะไม่ยินยอมให้อำนาจรัฐส่วนกลางลดหรือจำกัดเขตอำนาจของตนเอง แต่ อบต. ส่วนใหญ่ ตลอดจนถึงสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล ติดตามความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจฯ ก็ไม่เข้มแข็งและกล้าหาญเพียงพอที่จะท้าทายอำนาจของนักการเมืองและข้าราชการส่วนกลาง จึงไม่ปรากฏว่ามีการยื่นฟ้องศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อยับยั้งการกระทำของนักการเมืองและข้าราชการในส่วนกลางแต่อย่างใด

(3) พ.ศ. 2551-2554 ลดเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

หลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2550 นักการเมืองกลับเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง และใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการปรับลดเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง และเพิ่มวงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อเปิดช่องให้นักการเมืองเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ได้มากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสวนทางกับนโยบายของรัฐบาลยุคเปลี่ยนผ่านในช่วงปี 2549 - 2550 อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2554 คณะกรรมาธิการงบประมาณได้ปรับลดวงเงินงบประมาณเงินอุดหนุนท้องถิ่นลงไปกว่า 8.14 พันล้านบาท ทั้งในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น โครงการก่อสร้างอาคารเรียน เงินเดือนและค่าจ้างประจำครู เงินอุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น และโยกงบประมาณไปจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น ก่อสร้างลานกีฬา และโครงการพัฒนาเร่งด่วนอื่นๆ⁷ เพื่อเปิดช่องให้นักการเมืองระดับชาติสามารถเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลงสู่พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง ความข้างต้นนี้ได้รับการยืนยันจากคำชี้แจงของอดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อคณะกรรมการยุทธธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร มีใจความสำคัญว่า “มูลเหตุที่ทำให้ตน (อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมการ

⁷ ศุภสวัสดิ์ (2554) อ้างถึงแหล่งข้อมูลใน website ของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เรื่องการปรับลดงบประมาณปี 2554 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 14 ตุลาคม 2553

ปกครองท้องถิ่น) ถูกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยลงนั้น เป็นผลมาจากการที่ตนไม่ยอมสนองตอบต่อฝ่ายการเมืองในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น”⁸ นั่นเอง

(4) พ.ศ. 2551-2554 รัฐส่วนกลางเบียดบังอำนาจท้องถิ่นโดยอ้าง “ระเบียบ”

ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดีและความบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ก็มีส่วนในการดึงอำนาจท้องถิ่นกลับคืนไปยังศูนย์กลางมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนถึงกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่วนราชการเหล่านี้ยังคงออกระเบียบ คำสั่ง คำวินิจฉัยและตีความตบตบกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจแบบ “Residuality principle” ที่เคยใช้กันมาแต่เดิมในช่วงก่อนการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 โดยที่ไม่ได้ตระหนัก (หรืออาจไม่เข้าใจ) ว่า พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้นำหลักการกระจายอำนาจแบบ “Subsidiarity principle” มาใช้เป็นแนวทางในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้วนับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา

ในเรื่องนี้มีผู้บริหาร อปท. บางรายได้โต้แย้งรัฐบาลและส่วนราชการว่าใช้อำนาจและตีความกฎหมายโดยขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และนำประเด็นข้อโต้แย้งฟ้องศาลปกครองหลายกรณี ส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นฝ่ายชนะคดี แต่รัฐบาลและส่วนราชการก็ยังดำเนินการในลักษณะเดิมอยู่ต่อไป โดยอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองผูกพันเฉพาะกรณีที่มีการฟ้องร้องเท่านั้น

(5) พ.ศ. 2551-2555 : ท้องถิ่นติดกับดัก Hamilton Paradox ต้องคืนภารกิจถ่ายโอนให้หน่วยงานส่วนกลางมากขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลางส่วนใหญ่ถูกผลักให้ตกลงไปใน “กับดักทางการคลัง” ที่เรียกว่า “Hamilton Paradox” ซึ่งรัฐบาลและส่วนราชการชุดหลุมพรางไว้ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นในช่วงก่อนหน้านั้น เช่น ส่วนราชการยอมถ่ายโอนงาน แต่ไม่ถ่ายโอนเงิน บุคลากร และเทคโนโลยีให้ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองในทางการคลังได้ และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและบริการสาธารณะจากรัฐบาลมากขึ้น จึงปรากฏว่าในช่วงปี 2551 - 2555 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่ต้องการขอส่งคืนภารกิจที่รับถ่ายโอนมากกลับไปให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเดิม เพราะท้องถิ่นขาดงบประมาณดำเนินการ

⁸ ศุภสวัสดิ์ หน้า 174 อ้างถึงมติชนออนไลน์ 18 มีนาคม 2552

(6) พ.ศ. 2553 ลมใต้ปีกการปฏิรูปทางการเมืองและกระจายอำนาจสู่จังหวัดปกครอง (จัดการ) ตนเอง

ในปี 2553 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขั้นสูงสุด จนกลายเป็นสงครามกลางเมืองย่อยๆ เป็นระยะเวลา 3 เดือนเศษ จนต้องประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังสิ้นสุดวิกฤตการณ์สงครามกลางเมือง แต่ในช่วงก่อนการยุบสภาฯ ประมาณครึ่งปีนั้น นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป และสมัชชาปฏิรูปประเทศไทยขึ้น โดยให้อำนาจหน้าที่จัดทำข้อเสนอเพื่อหาทางออกจากปัญหาวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และให้คณะกรรมการทั้งสองคณะดำเนินการในลักษณะองค์กรภาคประชาสังคมทำงานอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาล

เมื่อสิ้นสุดการทำงาน คณะกรรมการฯ ได้เสนอมาตรการปฏิรูปประเทศไทย ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ต่อนายกรัฐมนตรี ข้อเสนอหนึ่งในนั้นคือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า “จังหวัดปกครอง (จัดการ) ตนเอง” แต่เนื่องจากเป็นช่วงปลายสมัยของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ฯ รัฐบาลจึงยังไม่มีโอกาสดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปฯ แต่ทว่าคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้รณรงค์เผยแพร่แนวคิดในการปฏิรูปประเทศไทยต่อสาธารณชน และมอบโจทย์การปฏิรูปประเด็นต่างๆ ไว้ให้องค์กรภาคส่วนต่างๆ ขับเคลื่อนการปฏิรูปต่อไป

(7) ภาคประชาสังคมผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ ผ่านการเลือกตั้งทั่วไป 2554

กลุ่มประชาชนและสื่อมวลชนร่วมกันผลักดันให้พรรคการเมืองที่ลงเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554 รับเอาข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจลงสู่จังหวัดและชุมชน ภายใต้ชื่อ “จังหวัดจัดการตนเอง-เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง” ไปดำเนินการให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยผ่านเวทีการหาเสียงเลือกตั้งต่างๆ พรรคเพื่อไทย (เดิมคือพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน) เป็นหนึ่งในพรรคการเมืองที่ประกาศรับข้อเสนอของกลุ่มประชาชนที่ร่วมรณรงค์ที่จะผลักดันให้มีการกระจายอำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปฯ ในระหว่างที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งทั่วไปและจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว รัฐบาลพรรคเพื่อไทยกลับมิได้นำเอามาตรการปฏิรูปประเทศไทยมาบรรจุในนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินในช่วง 2 ปีแรกของรัฐบาลแต่อย่างใด สรุปได้ว่าการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปประเทศไทยโดยผ่านช่องทางทางการหาเสียงเลือกตั้งในปี 2553-54 ไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด

(8) พ.ศ. 2556-2557 วิฤทธิการณ์ทางการเมืองรอบใหม่ : ฟางเส้นสุดท้าย ร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรมฯ

รัฐบาลพรรคเพื่อไทย ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำเนินนโยบายผิดพลาดหลายเรื่องในช่วงปี 2554 - 2556 เช่น การบริหารจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมปี 2554 โครงการจำนำข้าว โครงการรถยนต์คันแรก โครงการแจกแท็บเล็ตนักเรียน ฯลฯ เป็นต้น แต่รัฐบาลก็อาศัยความได้เปรียบจากการมีเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมและใช้อำนาจรัฐเพื่อดำรงรักษาเสถียรภาพทางการเมืองไว้ได้อย่างมั่นคง จนเมื่อสภาผู้แทนราษฎรร่างผ่านกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับ “ยกเซ่ง” ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิดที่เข้าร่วมการชุมนุมทางการเมืองในปี 2552-2553 และรวมถึง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ทำให้ประชาชนจำนวนมากออกมาประท้วงอย่างต่อเนื่อง จนรัฐบาลต้องถอน ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวออกจากระบวนการทางนิติบัญญัติ และประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในเวลาต่อมา เนื่องจากสภาผู้แทนฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. พรรคเพื่อไทย มีพฤติกรรมไม่เป็นที่ไว้วางใจของสาธารณชน

ในส่วนของกลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวต่อต้านร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ซึ่งต่อมาได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรชั่วคราวชื่อว่า “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กปปส.” นั้น แม้รัฐบาลจะยอมถอนร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรมและประกาศยุบสภาไปแล้ว ก็กลุ่ม กปปส. ก็ยังคงเดินหน้าเรียกร้องให้รัฐบาลรักษาคำมั่นลาออก และเรียกร้องให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมืองก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้การเมืองไทยสามารถก้าวข้ามพ้นจากสภาวะการผูกขาดอำนาจทางการเมือง หรือเผด็จการทางการเมือง โดยพรรคการเมืองนายทุนเผด็จการเสียงข้างมาก และเปลี่ยนแปลงไปสู่การเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง ข้อเสนอหนึ่งในประเด็นการปฏิรูปฯ ที่กลุ่มผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องคือการกระจายอำนาจลงสู่จังหวัดและชุมชน ให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

8.4 บทสรุปและอภิปรายผลการศึกษา

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) สังคมไทยมีการต่อสู้เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจลงสู่จังหวัดและชุมชนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยกระดับความเข้มข้น และขยายพื้นที่กว้างขวางออกไปมากขึ้นโดยลำดับ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลในระดับชาติก็เผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันเองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ คือพรรคการเมือง นักการเมือง และข้าราชการกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน แม้จะรู้ว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าวเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป แต่กลุ่มชนชั้นนำของสังคมไทย ซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมือง นักการเมือง และข้าราชการ ก็ยังไม่ยินยอมที่จะกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดและชุมชนท้องถิ่นระดับล่างอย่างแท้จริง เพราะถ้าหากศูนย์กลางทางอำนาจยังมีอยู่เช่นเดิม กลุ่มชนชั้นนำในระดับชาติก็ยังมีโอกาสเข้าครอบครองและแบ่งปันผลประโยชน์จากศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐนั้นได้ แต่ถ้ามีการกระจายอำนาจให้จังหวัดและชุมชนไปแล้ว ชนชั้นนำทุกกลุ่มที่มีอยู่เดิมจะสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จำนวนมากมหาศาลที่เคยมีไปทั้งหมด โดยจะไม่มีกลุ่มใดได้ประโยชน์อีกต่อไป

กระแสการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวางและรวดเร็วในช่วงปลายปี 2556 น่าจะเป็นปัจจัยหนุนเสริมให้เกิดปฏิรูปทางการเมืองครั้งใหญ่ในสังคมไทยต่อไปในอนาคต และภายในปี พ.ศ. 2557 - 2558 ที่จะมีมาถึง อาจจะเป็นจุดเริ่มต้นอีกครั้งของการกระจายอำนาจยุคใหม่ และนำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการพัฒนาประเทศครั้งใหญ่มาสู่สังคมไทยในอนาคต แต่ยังคงเป็นประเด็นที่ต้องมีการติดตามและผลักดันกันต่อไป

ภาคผนวกท้ายบทที่ 8

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
(ประกาศใช้ ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน 2542)

มีสาระสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจหลายประการดังนี้

คณะกรรมการกระจายอำนาจ และสำนักเลขาธิการคณะกรรมการกระจายอำนาจ (ม. 6, 12, 15)

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง (3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ

มาตรา 12 ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา (2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ (4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) (4) และ (6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ (7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ ละคร่างที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่ง ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง (11) พิจารณาหลักเกณฑ์ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น (12) เสนอแนะและจัดระบบ ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น (13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา สั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง (15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ และ (16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 15 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) รับผิดชอบงานธุรการของ คณะกรรมการ (2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ (3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติการตามแผนที่คณะกรรมการมอบหมาย และ (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดฯ

กำหนดเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22)

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จำนวน 30 ประเภท อีกทั้ง อาจดำเนินกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่ประกาศกำหนด

มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จำนวน 28 รายการ และอาจดำเนินกิจการอื่นใด ที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่มติคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ประกาศ

มาตรา 18 กำหนดให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา 16 และมาตรา 17

กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม. 20, 21, 22)

มาตรา 20 ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 17 18 และ 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้

มาตรา 22 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กำหนดแหล่งรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม. 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30)

มาตรา 23 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้ (1) ภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเองคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ (2) ภาษีสรรพากรที่จัดเก็บ และจัดสรรให้ ไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีที่จัดเก็บได้ (3) ภาษีสรรพสามิต ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ (4) ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีการพนัน ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (ซึ่งคาดว่าจะจัดเก็บในอนาคต) อากรรังนก ค่าภาคหลวงแร่ ในอัตราร้อยละ 40 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 ค่าภาคหลวงการจดทะเบียนนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอาคารชุด ค่าธรรมเนียมสนามบิน ทั้งนี้ตามอัตราที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ใบอนุญาตการพนัน ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับในกิจการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ค่าใช้น้ำบาดาล และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากแหล่งต่อไปนี้ (1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยภาษีน้ำมันและก๊าซปิโตรเลียมซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดย อบจ. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมได้ ไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์ สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกิน 10 สตางค์ สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ภาษียาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกิน มวนละ 10 สตางค์ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเก็บจากผู้พักใน

โรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม (2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บ ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ อากรรังนก ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ในจังหวัด ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

มาตรา 25 กรุงเทพมหานคร มีรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ จากภาษีที่จัดเก็บเอง ภาษีและอากรบำรุงกรุงเทพมหานคร (ภาษีน้ำมันและกาซปิโตรเลียม ภาษียาสูบ อากรผู้เข้าพักโรงแรม) ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ (ภาษีสรรพากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ฯลฯ) ในลักษณะเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่กล่าวแล้วข้างต้น

มาตรา 26 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ และไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ตามมาตรา 23 และ 24 โดยอนุโลม

มาตรา 27 ภาษีและอากรประเภทอื่น นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 24 25 และ 26 อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้และรายรับจากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค กิจกรรมเชิงพาณิชย์ รายรับเงินกู้ และค่าธรรมเนียมพิเศษ

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้ (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกำหนดเวลาดังนี้ (ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี (ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี (ค) ภารกิจที่เป็นดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี (2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่

เกินระยะเวลาสิบปี (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้เอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย (5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

กำหนดสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ม. 32, 33)

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำ (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

มาตรา 33 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

บทที่ 9 การทบทวนประสบการณ์ต่างประเทศ ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

หากกล่าวกันตามข้อเท็จจริงแล้วการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ เกิดขึ้นก่อนการปกครองระดับชาติ นับตั้งแต่สังคมยุคชนเผ่า ทุกคนเผ่ามีการปกครองตนเองทั้งสิ้น มีหลักฐานการปกครองตนเองของชนเผ่าโบราณในประเทศจีน อินเดีย แถบหุบเขาฮินดัส (บริเวณประเทศปากีสถานในปัจจุบัน) ในช่วงกว่า 2,070 – 1,600 ปีก่อนพุทธกาล ในทวีปอเมริกาเหนือ และยุโรปตะวันตก ก็มีหลักฐานการปกครองตนเองของชนเผ่าพื้นเมืองกว่าหนึ่งพันปีก่อนพุทธกาล จนเมื่อไม่นานมานี้ เมื่อประเทศต่างๆ มีการก่อตั้งรัฐชาติและมีการปกครองระดับชาติขึ้น เมื่อสังคมมีการปกครอง 2 ระดับขึ้น ก็มีคำว่า “การปกครองระดับชาติ-ระดับท้องถิ่น” กับคำว่า “การรวมอำนาจ” และ “การกระจายอำนาจ” เกิดขึ้นตามมา

เนื้อหาในบทนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะสำรวจแนวคิดของและประสบการณ์ต่างประเทศในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โครงสร้างเนื้อหาจะกล่าวถึงแนวคิดที่ว่าด้วยระบบการกระจายอำนาจของประเทศต่างๆ จากนั้นจะนำเสนอกรณีศึกษาประสบการณ์การกระจายอำนาจของประเทศสวีเดน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอินโดนีเซียตามลำดับ โดยจะกล่าวถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจ การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การกระจายอำนาจทางการคลังการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ตลอดจนถึงประเด็นท้าทายและทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตของประเทศที่เป็นกรณีศึกษา

9.1 แนวความคิดว่าด้วยระบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ

อันวา ชาห์ (Shah 2006) จำแนกแนวความคิดอันเป็นรากฐานของระบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ออกเป็น 4 กลุ่มคือ (1) Centralism (2) Corporatism (3) Separatism (Federalism) และ (4) Localism การจำแนกดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบระบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น ในโลกที่เป็นจริงระบบการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ อาจมีการประยุกต์ใช้หลายแนวความคิดผสมผสานกัน โดยมีแนวความคิดแบบหนึ่งแบบใดเป็นพื้นฐานหลักก็ได้

Centralism	Corporatism	Separatism	Localism
ฝรั่งเศส อินเดีย	ญี่ปุ่น เยอรมัน	กลุ่มประเทศ อเมริกาเหนือ	สวิตเซอร์แลนด์ กลุ่มประเทศนอร์ดิก

จีน อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์			
--	--	--	--

ที่มา: ปรับปรุงจาก Shah (2006)

Centralism

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism นี้ รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะ และเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อปท. เป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร โดยนัยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่แตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่มีอิสระในการบริหารงานมากกว่า และมีอำนาจจัดเก็บภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น

ในด้านการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น นิยมใช้หลัก Residualism ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด และตีความตามหลักกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป หน้าที่ของท้องถิ่นจะเน้นหนักในด้านการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ มากกว่าตัวประชากร และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคม

ในด้านการคลัง รัฐบาลเป็นเจ้าของฐานภาษีหลักทั้งหมด (เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น) ท้องถิ่นอาจได้ส่วนแบ่งฐานภาษีที่สำคัญรองลงมา เช่น ภาษีทรัพย์สิน (เช่น อังกฤษและประเทศแถบอเมริกาเหนือ) และค่าธรรมเนียม ค่าบริการภายในท้องถิ่น เป็นต้น หากรัฐบาลต้องการ “กระจายอำนาจ” ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้เงินโอน/เงินอุดหนุนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ (นโยบาย) ของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย

ทั้งนี้ประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism ส่วนใหญ่เป็นประเทศรัฐเดี่ยว แต่ก็ก็มีบางกรณีที่มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐได้ด้วย เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

รูปแบบประเทศฝรั่งเศส

ระบบการปกครองของฝรั่งเศสยึดหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตามแนวคิดของรูสโซและวอลแตร์ ควบคู่ไปกับการมีระเบียบวินัยและการจัดความสัมพันธ์แนวดิ่ง (ลำดับชั้นการบังคับบัญชา) ที่ต่อเนื่องกัน ตามแนวคิดของนโปเลียน รัฐบาลระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจึงมีลักษณะผสมผสานกัน ทั้งในทางการเมืองและการบริหาร ในทางการเมืองนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่นพร้อมๆ กันได้ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจมีตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีของเมืองใดเมืองหนึ่งได้ในเวลาเดียวกัน เป็นต้น ในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติก็สามารถสั่งการหรือมอบอำนาจให้หน่วยงาน

ของท้องถิ่น ในสายงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการใดๆ กันโดยตรงได้ เช่น กระทรวงสาธารณสุขสามารถสั่งการ หรือมอบหมายงานให้หน่วยงานด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง ดังนั้นมีผู้เรียกระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสว่าเป็นระบบการควบคุมคู่ขนาน (Dual supervision model)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ประชากรเฉลี่ยน้อยกว่า 1 หมื่นคน และมีอำนาจหน้าที่จำกัด อีกทั้งต้องพึ่งพาแหล่งรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางเป็นหลัก หน่วยงานของรัฐบาลในระดับชาติจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบหลักในด้านการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ประเทศที่เคยเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ส่วนใหญ่ อีกทั้งประเทศกำลังพัฒนาส่วนหนึ่งนิยมจัดระบบการปกครองแบบฝรั่งเศส

รูปแบบประเทศสหราชอาณาจักร

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีส่วนคล้ายกับของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์ รัฐบาลระดับชาติมีอำนาจและบทบาทในการจัดบริการสาธารณะกว้างขวาง โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน (people-oriented public services) เช่น สาธารณสุข การศึกษา สวัสดิการสังคม เป็นต้น ส่วนราชการของรัฐบาลระดับชาติสามารถมอบหมายภารกิจในการจัดบริการเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณ (เงินอุดหนุน) ตรวจสอบกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่น ประสานงาน และแม้กระทั่งให้ข้าราชการในส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานระดับภูมิภาค แต่มีข้าราชการและหน่วยงานตัวแทนของกระทรวงทบวงกรมส่วนกลางกระจายอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก ทำหน้าที่ดังกล่าว) “อำนาจหน้าที่” ที่จัดว่าเป็นของท้องถิ่นจริงๆ จะเป็นกลุ่มบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงกับพื้นที่ (Area-oriented public services) เท่านั้น เช่น ถนน การจัดการขยะ น้ำเสีย ประปา เป็นต้น

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้หลักจากภาษีทรัพย์สิน ซึ่งมีจำนวนจำกัด ประมาณ 1 ใน 3 ของรายจ่าย จึงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักราว 2 ใน 3 ของรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ ระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นก็เป็นระบบที่มีฝ่ายสภาท้องถิ่นเข้มแข็ง ฝ่ายบริหารอ่อนแอ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดค่อนข้างใหญ่ มีประชากรเฉลี่ยประมาณ 120,000 คน มีรายจ่ายรวมกันโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 12 ของรายได้ประชาชาติ (GDP)

รูปแบบประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียได้รับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลมลรัฐมีอำนาจกำหนดระบบการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มลรัฐต่างๆ กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่

จำกัด เช่น ถนน สะพาน ทางเดิน ระบบระบายน้ำ การดูแลผู้สูงอายุ เด็กก่อนวัยเรียน ป้องกันอัคคีภัย และดับเพลิง การจัดการขยะและควบคุมมลพิษ ควบคุมดูแลสัตว์เลี้ยง กิจการภัตตาคาร ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ เป็นต้น

องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีรายได้เพียงร้อยละ 3 และมีรายจ่ายร้อยละ 6 ของรายจ่ายภาครัฐ รายได้หลักมาจากภาษีทรัพย์สิน (ประมาณร้อยละ 70) ที่เหลือประมาณร้อยละ 30 เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมลรัฐ

รูปแบบประเทศอินเดีย

อินเดียเคยมีระบบการปกครองตนเองในพื้นที่ที่เข้มแข็งที่สุดประเทศหนึ่งในโลก โดยเฉพาะในยุคก่อนราชวงศ์โมกุล ในยุคนั้นหมู่บ้านต่างๆ มีการปกครองตนเองตามวิถีหรือวัฒนธรรมการปกครองของท้องถิ่น เช่น มีผู้นำท้องถิ่น สภาผู้อาวุโส (Sarpanch or numberdar) รวมเรียกว่า Panchayat ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมาย รักษาความสงบเรียบร้อย จัดบริการสาธารณะพื้นฐาน จัดการที่ดิน จัดการความขัดแย้ง ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และจัดเก็บภาษี

ในยุคต่อมา ประเทศอินเดียเข้าสู่ภาวะสงครามและถูกรอบครองหลายครั้ง ทำให้การปกครองท้องถิ่นอ่อนแอและค่อยๆ ล่มสลายลงไป รัฐบาลในยุคราชวงศ์โมกุลกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น (Panchayat) เก็บภาษีส่งรัฐบาลส่วนกลาง แต่ก็ยังให้ท้องถิ่นปกครองตนเองต่อไปได้ แต่ในยุคอาณานิคมของอังกฤษนั้น ผู้ปกครองอังกฤษใช้ระบบรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มงวด ทำลายระบบการปกครองท้องถิ่นลงไป ผู้นำท้องถิ่นที่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของอังกฤษได้รับสิทธิการครอบครองที่ดินเป็นรางวัลตอบแทน ทำให้เกิดชนชั้นศักดินา (Feudal aristocracy) ซึ่งมีอำนาจผูกขาดทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างกว้างขวาง รัฐบาลอังกฤษยังแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปทำหน้าที่บริหารจัดการในระดับท้องถิ่นโดยตรง

หลังยุคอาณานิคมรัฐบาลระดับชาติได้รับอิสรภาพ แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การระบบการรวมศูนย์ของรัฐบาลต่อไป ระบบ feudal aristocracy ถูกทำลายลงโดยการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งทำให้ชนชั้นผู้ปกครองในระดับท้องถิ่นค่อยๆ หดไป แต่ส่วนที่แยกไปเป็นประเทศปากีสถานนั้น การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ชนปกครองในระดับท้องถิ่นยังคงยึดครองอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอยู่ต่อไป

รูปแบบประเทศจีน

ประเทศจีนเน้นความเป็นเอกภาพของระบบการปกครอง โดยมีรัฐบาลระดับชาติเป็น

ศูนย์กลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและระดับล่างลงไป มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลระดับชาติ นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกันโดยผ่านกลไกการเลือกตั้งภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ ฝ่ายข้าราชการประจำในระดับท้องถิ่น ทั้งระดับจังหวัดและระดับรองลงไป ก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการระดับชาติ มีสายการบังคับบัญชาแยกตามกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ชัดเจน

แต่สำหรับด้านการจัดบริการสาธารณะนั้น รัฐได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับล่างมีบทบาทมากกว่ารัฐบาลที่อยู่ระดับสูงขึ้นไป ทำให้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 51.4 ของรายจ่ายรวมในภาครัฐ มีพนักงานท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 89 ของกำลังคนในภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่หลายด้าน ซึ่งในประเทศอื่นๆ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติ เช่น การประกันสังคม/การว่างงาน ความมั่นคงและความปลอดภัย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจีนมีขีดความสามารถทางการคลังและการจัดบริการที่แตกต่างกันมาก (disparity) ทำให้ท้องถิ่นในบางพื้นที่จัดบริการได้ดี ในขณะที่หลายพื้นที่ทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

Corporatism

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Corporatism นี้ รัฐบาลยอมรับสถานะความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หุ้นส่วน” ที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารงานของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน ท้องถิ่นและรัฐบาลไม่ใช่ “คู่แข่ง” หรือ “คู่ต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจและพื้นที่ทางการเมือง” ของกันและกัน ในความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนของกันและกันนี้ รัฐบาลและท้องถิ่นจะเน้นความร่วมมือระหว่างกันและกันร่วมกันรับผิดชอบการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันและกัน ตลอดจนถึงการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกันก็จะเคารพในความเป็นตัวตนของกันและกัน

การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นจะยึดหลักเกณฑ์ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency principle) และความรับผิดชอบ (Accountability principle) ของการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ มากกว่าการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล-ท้องถิ่นแบบตายตัว จึงมักจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน อาจมีหน้าที่แตกต่างกันไปตามขนาดของท้องถิ่นและสภาวะทางกายภาพ เศรษฐกิจสังคม ฯลฯ ของท้องถิ่นแห่งต่างๆ ในขณะเดียวกันรัฐบาลและท้องถิ่นระดับบน เช่น จังหวัด มณฑล เป็นต้น ก็อาจเข้าไปทำหน้าที่จัดบริการของท้องถิ่นระดับล่าง ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ ดังนี้ เป็นต้น

ในด้านการคลัง การกระจายอำนาจแบบ Corporatism นิยมใช้ระบบภาษีร่วม (Shared taxes) มากกว่าการแยกฐานภาษีระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นออกจากกัน การใช้ระบบภาษีร่วมนี้ มีนัยว่ารัฐบาลและท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ร่วมกัน ส่วนที่ว่าจะแบ่งสัดส่วนกันอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับระดับรายจ่ายที่จำเป็น

ของรัฐบาลและท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักจะมีส่วนแบ่งรายได้จากภาษีมากกว่าที่ท้องถิ่นได้รับเสมอ มากบ้างน้อยบ้าง แต่ส่วนต่างของรายได้เหนือรายจ่าย หรือที่เรียกว่า “ช่องว่างทางการคลังแนวดิ่ง” นั้นก็ มักจะถูกกำหนดให้จัดสรรเป็นเงินโอน/เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น เพื่อใช้ในการลดช่องว่างทางการคลังระหว่าง ท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือที่เรียกว่า “ช่องว่างทางการคลังแนวนอน” ไปในที่สุด

ทั้งประเทศที่นิยมใช้หลักการกระจายอำนาจแบบนี้ ส่วนใหญ่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ดังเช่นญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ก็มีความแตกต่างของระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐที่ใช้หลักการกระจาย อำนาจแบบนี้เช่นกัน เช่นในกรณีของประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

รูปแบบประเทศญี่ปุ่น

การจัดการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศญี่ปุ่นเริ่มต้นขึ้นในยุคเมจิ ประมาณปีพุทธศักราช ที่ 1890 ซึ่งจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลระดับชาติ ตามแบบ ฝรั่งเศสและเยอรมัน การจัดการปกครองพื้นที่ประกอบด้วยจังหวัด และเทศบาล ในสมัยเมจิ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) องค์กรปกครองท้องถิ่นมี หน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก

หลังยุคสงครามโลกครั้งที่สอง การจัดการปกครองพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไป อย่างชัดเจน มีการยกเลิกภูมิภาค (จังหวัด) และปรับสถานะของจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น มีผู้ว่า มาจากการเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทยก็ปรับบทบาทจากการทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่น มาเป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนับตั้งแต่พุทธศักราชที่ 1960 เป็นต้นมา องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเริ่มมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมากขึ้น พร้อมกับการขยายฐานภาษีและรายได้ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเช่นเดียวกัน แหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ภาษีเงินได้ (ประมาณร้อยละ 60 ของรายได้ที่จัดเก็บเอง) รองลงมาคือภาษีทรัพย์สิน (ร้อยละ 30 ของ ภาษีที่จัดเก็บเอง) และภาษีการค้า (ร้อยละ 10)

รูปแบบประเทศเยอรมนี

การกระจายอำนาจในประเทศเยอรมันยึดหลักการ “Subsidiarity principle” ค่อนข้างเต็ม รูปแบบ กล่าวคือรัฐได้กำหนดให้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจหน้าที่ในการ จัดบริการสาธารณะระดับพื้นที่เป็นเบื้องต้น พร้อมกับส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและ การจัดบริการสาธารณะ และความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น โครงสร้างและระบบการปกครองท้องถิ่น จึงมีความยืดหยุ่นสูง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมันมีประชากรเฉลี่ยประมาณ 20,000 คน และมี

รายจ่ายประมาณร้อยละ 10 ของ GDP และมีรายได้หลักมาจากภาษีซึ่งมีภาษีร่วมกับรัฐบาลในระดับต่างๆ (Revenue sharing taxes)

Separatism

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism ยึดหลักการว่ารัฐหนึ่งๆ อาจประกอบขึ้นหน่วยทางการเมืองหลายหน่วย หลายระดับ ซึ่งต่างก็มีพื้นที่ เขตอำนาจการปกครอง และประชากรของตนเอง และเป็นอิสระต่อกันและกันมากพอสมควร รัฐบาลในระดับชาติมีพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั่วประเทศ แต่มีเขตอำนาจหน้าที่เพียงบางเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ในขณะที่ “รัฐบาลระดับล่าง” มีพื้นที่การปกครองที่จำกัดเฉพาะพื้นที่ของตนเอง แต่ก็มีเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมบริการสาธารณะเกือบทุกด้าน ซึ่งมีใช้หน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติ การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ มักจะเป็นไปตามประเพณีการปกครองตนเองของพื้นที่หรือเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับระดับต่างๆ ซึ่งไม่มีหลักวิชาการใดๆ อธิบายสิ่งเหล่านี้ได้แต่เพื่อให้การจัดการปกครองของรัฐบาลในระดับต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ส่วนใหญ่มักจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันเอง จนกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในระบบ Separatism นี้รัฐบาลแต่ละระดับต่างก็มีอิสระในตัวเองสูง อีกทั้งยังมีท่าทีของการเป็น “คู่แข่งทางการเมือง” ของกันและกันอีกด้วย ดังนั้น จึงมักจะเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลต่างระดับกันได้มากในระยะเริ่มต้น ซึ่งจะต้องให้ศาลเข้ามาตัดสินเพื่อยุติข้อขัดแย้ง แต่เมื่อเวลาผ่านนานๆ ไป ปัญหาดังกล่าวก็ค่อยๆ ลดลง

ในด้านการคลัง โดยหลักการแล้วในระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism จะต้องจัดแบ่งฐานภาษีและรายได้ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งรัฐบาลและท้องถิ่นอาจสามารถกำหนดฐานภาษีใหม่ๆ ของตนเองได้ ในกรณีที่รัฐบาลและท้องถิ่นจัดเก็บภาษีจากฐานเดียวกันก็จะใช้ระบบภาษีแบบ Piggybacking taxes กล่าวคือ ให้รัฐบาลระดับชาติมีอำนาจจัดเก็บภาษีทั่วประเทศในอัตราพื้นฐาน และให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจากฐานภาษีร่วมเดียวกันในอัตราที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้นได้ สำหรับการบริหารจัดเก็บนั้น อาจมอบหมายให้รัฐบาลหรือท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บก็ได้

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism นี้ถือว่ารัฐบาลและท้องถิ่นต้องบริหารกระแสเงินสดของตนเองเป็นหลัก ท้องถิ่นจะหวังพึ่งเงินโอน/เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่ได้ (รัฐบาลมีเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น แต่ไม่มากและไม่ถือว่าเป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่น) ในระบบการกระจายอำนาจเช่นนี้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบปัญหาช่องว่างทางการคลังทั้งแนวดิ่งและแนวนอนแต่อย่างใด เพราะถือว่าท้องถิ่นต่างๆ ย่อมมีขีดความสามารถและฐานะทางการคลังแตกต่างกันได้เป็นเรื่องธรรมดา และประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะอพยพจากท้องถิ่นที่ด้อยกว่า ไปอยู่ในท้องถิ่นที่เจริญกว่า หรือใครจะอพยพจากท้องถิ่นที่เก็บภาษีในอัตราที่สูง ไปอยู่ในท้องถิ่นที่เก็บภาษีที่ต่ำกว่าก็ได้

ประเทศที่นิยมใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ซึ่งเคยมีการปกครองตนเองระดับพื้นที่ที่เข้มแข็งมาก่อน แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น ประยุกต์ใช้หลักการนี้กับระบบการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลมลรัฐเท่านั้น แต่ไม่ใช้กับการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบประเทศในอเมริกาเหนือ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในอเมริกาเหนือ (สหรัฐอเมริกาและแคนาดา) มีลักษณะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงของพลเมืองในท้องถิ่น (Civic republic) ผู้ก่อตั้งประเทศสหรัฐมิได้รับรองสถานะขององค์กรปกครองท้องถิ่น สงครามกลางเมืองนำไปสู่การรวบอำนาจของรัฐบาลระดับชาติมากขึ้น แต่สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญของมลรัฐเท่านั้น จึงทำให้มลรัฐก็มีแนวปฏิบัติแตกต่างกันไป การจัดแบ่งหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นยึดหลักการ Dillon's Rule ซึ่งก็คือการกระจายอำนาจแบบ Residuality principle โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เท่าที่รัฐบาลมลรัฐกำหนด และให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นกลไกของรัฐบาลมลรัฐในการจัดบริการสาธารณะ แต่ในระยะหลัง มลรัฐต่างๆ ได้เพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ท้องถิ่นประยุกต์ใช้หลัก Home Rules ได้มากขึ้น ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะประเภท Area-oriented public services จึงตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐมีประชากรเฉลี่ยประมาณ 1 หมื่นคน ส่วนในประเทศแคนาดา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีขนาดเล็ก มีประชากรเฉลี่ยประมาณ 6 พันคน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หลักจากภาษีทรัพย์สิน มีรายจ่ายประมาณร้อยละ 7 ของ GDP

Localism

ระบบการกระจายอำนาจแบบ Localism นี้ ถือว่ารัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนหลักในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (พื้นที่) การพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านบริการสังคม/สวัสดิการสังคมต่างๆ รัฐบาลระดับชาติมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีขีดความสามารถในการจัดบริการฯ และมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่พื้นฐานของรัฐบาลโดยทั่วไป (เช่น ปกป้องประเทศ กิจการต่างประเทศ ควบคุมดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ฯลฯ เป็นต้น การจัดแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นระดับต่างๆ จะยึดหลักการที่เรียกว่า “Subsidiarity principle” ซึ่งให้อำนาจแก่ท้องถิ่นระดับล่างสุดในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทในท้องถิ่นของตนเองเป็นลำดับแรก แต่ถ้าหากท้องถิ่นระดับล่างสุดไม่มีขีดความสามารถในการจัดบริการฯ หรือดำเนินการในเรื่องใดๆ ได้เอง

ก็จะให้ท้องถิ่นหรือรัฐบาลในระดับที่สูงขึ้นไปมีหน้าที่จัดบริการหรือดำเนินการเรื่องนั้นๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยหลักการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดจึงมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมากที่สุด และรัฐบาลระดับชาติก็จะทำหน้าที่เฉพาะเรื่องที่เป็นกิจการของรัฐในระดับชาติเพียงไม่กี่เรื่องเท่านั้น

ในด้านการคลัง ระบบการกระจายอำนาจแบบนี้นิยมจัดแบ่งฐานภาษีระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ แยกออกจากกันอย่างชัดเจน คล้ายกับกรณีของระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism ที่กล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ ถ้าหากรัฐบาลระดับชาติมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย (มีช่องว่างทางการคลังแนวตั้ง) ก็อาจมีระบบเงินอุดหนุนให้แก่รัฐบาลระดับล่าง เพื่อลดช่องว่างทางการคลังแนวตั้งและแนวนอน หรือเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงก็ได้

รูปแบบประเทศสวิตเซอร์แลนด์

“สาธารณรัฐสวิตเซอร์แลนด์” (The Swiss Confederation) เกิดจากการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรเพื่อการป้องกันตัวเองของท้องถิ่น (Cantons) 3 แห่งคือ Uri Schwyz และ Unterwalden ในปี ค.ศ. 1291 ก่อนหน้านั้นชุมชนในสวิตเซอร์แลนด์ต่างก็เป็นเขตปกครองตนเอง (Cantons) ตามประเพณีของท้องถิ่นแต่ละแห่ง และสืบทอดมาถึงปัจจุบัน ท้องถิ่นในสวิตเซอร์แลนด์มีอิสระในการปกครองตนเองกว้างขวาง ทั้งในด้านการคลัง การทะเบียนพลเมือง การย้ายถิ่นฐาน ตลอดจนถึงภาษาและการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ยึดหลักการประชาธิปไตยทางตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ประกอบด้วย 26 Cantons และ 2,842 เทศบาล (communes ในฐานะเป็นองค์กรภายใต้ Canton) แต่ละ Canton มีรัฐธรรมนูญ สภา รัฐบาล และศาลของตนเอง รัฐบาลระดับชาติมอบหมายภารกิจบางประเภทให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ เช่น การป้องกันประเทศ การทะเบียนราษฎร เป็นต้น ในขณะที่ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการด้านการศึกษา สวัสดิการสังคม พลังงาน ถนน ผังเมือง และการภาษีอากร

รูปแบบประเทศในกลุ่มนอร์ดิก

ในราวศตวรรษที่ 15 ประเทศในกลุ่มนอร์ดิก (เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน) ปกครองโดยกษัตริย์เดนมาร์ก แต่รัฐบาลของพระมหากษัตริย์ก็ให้อำนาจแก่ชุมชนต่างๆ ปกครองตนเอง สามารถดำเนินกิจการสาธารณะของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง ทั้งการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน (property-oriented services) รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้คน (People-oriented services) ซึ่งรวมถึงการจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตาย (from cradle to grave) โดยรัฐบาลส่วนกลางมิได้เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของชุมชนเหล่านั้น ประเพณีการปกครอง

ดังกล่าว มีผลต่อการวางรากฐานการปกครองตนเองประเทศกลุ่มนอร์ดิกมาจนถึงปัจจุบัน

ในยุคปัจจุบัน รัฐบาลระดับชาติในกลุ่มประเทศนอร์ดิกมีบทบาทในการกำกับดูแล (regulate and oversight) การจัดบริการสาธารณะโดยรวมมากขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นผู้มีบทบาทในการจัดบริการฯ เป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายมากกว่าร้อยละ 30 ของ GDP ประชาชนก็พอใจและไว้วางใจในบริการสาธารณะของท้องถิ่น

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศนอร์ดิกมักมีขนาดเล็ก จำนวนประชากรเฉลี่ยประมาณ 10,000 คนหรือน้อยกว่านั้นเล็กน้อย แต่ถึงแม้จะมีขนาดเล็ก ก็ยังยึดหลักการพึ่งตัวเองทางการคลังไว้อย่างเข้มข้น ท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองในท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 64 ของรายจ่าย ท้องถิ่นในสวีเดนและเดนมาร์กมีรายได้ที่จัดเก็บเองสูงถึงร้อยละ 75 ของรายจ่าย และแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศนอร์ดิกมาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นระบบภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเพิ่ม (Piggybacking) ซึ่งท้องถิ่นออกกฎหมายจัดเก็บเพิ่มจากฐานและอัตราภาษีเงินได้ฯ ของรัฐบาลกลาง รายได้จากแหล่งนี้เท่ากับร้อยละ 91 ของรายได้รวม นอกจากนั้นก็มีรายได้จากภาษีอื่นๆ ประกอบอีกเล็กน้อย เช่น ภาษีทรัพย์สิน (ประมาณร้อยละ 7)

9.2 การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน

สวีเดนเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศนอร์ดิก ซึ่งประกอบด้วย สวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ ไอซ์แลนด์ และฟินแลนด์ ประเทศในกลุ่มนอร์ดิกมีระบบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกัน กล่าวเฉพาะประเทศสวีเดนนั้น มีประชากร 8.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 2 ของประชาคมยุโรป แต่มากเป็นอันดับที่หนึ่งของกลุ่มประเทศนอร์ดิก¹ มีพื้นที่ 419,900 ตารางกิโลเมตร ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 22 คนต่อตารางกิโลเมตร สวีเดนจัดการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ในระบบรัฐสภา มีสภาเดียว ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคขนาดเล็ก มีรัฐบาลผสมหลายพรรค รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรประมาณ 20,000 ยูโร ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงเป็นอันดับที่เจ็ดของประชาคมยุโรป

ก. พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

แรงผลักดันของนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกมี 2 ด้านคือ ความพยายามที่จะยกระดับประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ และการมุ่งเดินหน้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจออกไปให้กว้างไกลที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Lotz: 255) กล่าวคือ เมื่อประมาณกว่าสองร้อยปีมาแล้ว รัฐบาลแห่งชาติของสวีเดนยังคงปกครองในระบบอภิชนาธิปไตย เป็นช่วงที่รัฐบาลยังไม่มีอำนาจเข้มแข็งเพียงพอที่จะจัดการปกครองในพื้นที่ส่วนภูมิภาคและชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้

¹ กลุ่มประเทศนอร์ดิกมีประชากรรวม 24 ล้านคน

กษัตริย์แห่งสวีเดน (และเดนมาร์ก) จึงต้องอาศัยผู้นำในชุมชนทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นต่างๆ พร้อมกับแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปควบคุมดูแลผู้ปกครองในท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยุคใหม่น่าจะเริ่มต้นขึ้นประมาณกลางศตวรรษที่ 19 เหตุผลหลักในยุคแรกๆ คือการปรับปรุงกิจการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย รัฐบาลต้องยอมสูญเสียอำนาจในการควบคุมท้องถิ่นลง เพื่อแลกกับการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ข้าราชการที่รัฐบาลแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ให้มีหน้าที่บริหารจังหวัด (County) ควบคุมเทศบาล และอนุมัติแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น ก็ถูกแทนที่ด้วยผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง พร้อมกันนั้น ผู้บริหารระดับสูงของฝ่ายข้าราชการประจำในท้องถิ่น ซึ่งเคยเป็นข้าราชการที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ก็ถูกแทนที่ด้วยข้าราชการของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

การปกครองท้องถิ่นของสวีเดนในยุคปัจจุบันมี 2 ระดับคือ จังหวัด (County) มีจำนวน 24 จังหวัด และเทศบาล (Municipality) มีจำนวนทั้งสิ้น 286 เทศบาล ยกเว้นในจังหวัด Gothenburg และ Malmo ซึ่งมีการปกครองเพียงระดับเดียว เมือง Gothenburg และ Malmo จึงเป็นทั้งจังหวัดและเทศบาลในตัวเอง

ข. โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและเทศบาล มีโครงสร้างการบริหารในลักษณะเดียวกัน คือเป็นระบบสภา-คณะกรรมการ โดยประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีวาระ 4 ปี สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกคณะกรรมการบริหาร (Executive committee) จำนวน 5 คน และคณะกรรมการบริหารเลือกคณะกรรมการตามกลุ่มภารกิจหลักด้านต่างๆ (Special committees) สำหรับเทศบาลจะต้องมี คณะกรรมการสวัสดิการสังคม การศึกษา สิ่งแวดล้อมและที่อยู่อาศัย เป็นอย่างน้อยสำหรับจังหวัด จะต้องมีความรู้ด้านสาธารณสุข และอาจมีคณะกรรมการด้านอื่นๆ ได้ตามความเห็นสมควร

ในระบบการบริหารงานแบบสภา-คณะกรรมการบริหารนี้ สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ให้ความเห็นชอบแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายภาษี และให้ความเห็นชอบกฎหมายท้องถิ่น ในส่วนของ “ฝ่ายบริหาร” ของท้องถิ่น ซึ่งก็คือคณะกรรมการบริหาร (Executive committee) และคณะกรรมการตามกลุ่มภารกิจ (Special committees) นั้น มีหน้าที่นำนโยบายของสภาไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ควบคุม อำนาจการ และประสานงานกับคณะกรรมการตามภารกิจเฉพาะด้าน ในขณะที่คณะกรรมการตามกลุ่มภารกิจแต่ละด้านก็มีหน้าที่ให้การสนับสนุนคณะกรรมการบริหาร ให้สามารถดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ในส่วนของข้าราชการประจำของท้องถิ่น ก็มีการจัดแบ่งส่วนงานตามกลุ่มภารกิจ และมีข้าราชการประจำของท้องถิ่นปฏิบัติงานตามระบบราชการท้องถิ่น สวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิก มีข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นจำนวนมาก โดยเฉพาะพนักงานด้านบริการสังคม สัดส่วนการจ้างงานในภาครัฐของท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 26 ของตลาดแรงงานในประเทศสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประชาคมยุโรป (Erau and Gaube, 1997)

ค. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สวีเดนยึดหลักการกระจายอำนาจแบบ Subsidiarity principle กล่าวคือ เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด มีอำนาจดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในเทศบาลของตนเองได้อย่างกว้างขวาง กฎหมายท้องถิ่นกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่จะต้องดำเนินการคือ จัดการศึกษาก่อนวัยเรียน (Pre-school education) การศึกษาระดับประถมและมัธยม (Primary and secondary education) บริการด้านสวัสดิการสังคม ผังเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม และบริการสาธารณะสำหรับสังคมเมือง (Urban local services) ด้านต่างๆ ตามความจำเป็น

สำหรับจังหวัด (County) นั้น มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่มีพื้นที่การให้บริการกว้างขวางมากกว่าเทศบาล และอาจดำเนินการเพิ่มเติมจากส่วนที่เทศบาลได้ดำเนินการไปแล้ว หน้าที่ขั้นพื้นฐานของจังหวัดคือ การจัดบริการด้านสาธารณสุข อาทิ จัดให้มีโรงพยาบาลทั่วไป การแพทย์เฉพาะทางทันตกรรม ศูนย์บริหารสาธารณสุข บริการสาธารณสุขในชุมชน (Home care) เป็นต้น นอกจากนี้ จังหวัดยังมีหน้าที่จัดบริการเสริมจากระดับเทศบาล เช่น การศึกษาพิเศษ การศึกษาผู้ใหญ่หรือการเรียนรู้ต่อเนื่อง บริการสังคมและวัฒนธรรม (โรงหนัง โรงละครและดนตรี) และการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคของจังหวัด เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิก จำแนก “หน้าที่” ของท้องถิ่นไว้ 2 ประเภทคือ (1) หน้าที่อันเป็นกิจการของท้องถิ่น (Local communal affairs) และ (2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (local delegated affairs) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) หน้าที่อันเป็นกิจการของท้องถิ่น (Local communal affairs)

หน้าที่ประเภทนี้น่าจะใกล้เคียงกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สาธารณะเรียกว่า “Local public goods” ท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ตัดสินใจว่าเรื่องใดเป็นกิจการของท้องถิ่น บางท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ ว่าเรื่องใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ (ซึ่งมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 75 ของประชากรในท้องถิ่น) ให้ถือว่าเป็นกิจการของท้องถิ่น ในทางปฏิบัติท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้ เว้นแต่เป็นกิจการที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยภาครัฐอื่นๆ และไม่เป็นกิจการที่มุ่งหวังกำไร หรือกิจการเชิงธุรกิจในภาคเอกชน และองค์กรท้องถิ่นจะต้องไม่ทำธุรกิจแข่งขันกับเอกชน

(2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (local delegated affairs)

ในที่นี้หมายถึงหน้าที่ทางกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ (Obligatory/mandated functions) เช่น เทศบาลมีหน้าที่ด้านการจัดการศึกษา สาธารณสุข อนามัยสิ่งแวดล้อม การผังเมือง ฯลฯ ดังที่ได้

กล่าวแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ซึ่งมักจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานและมาตรฐานบริการสาธารณะ ฯลฯ ที่รัฐบาลกำหนด

ง. การคลังและการงบประมาณท้องถิ่น

รายจ่ายของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดนและประเทศในกลุ่มนอร์ดิกมีรายจ่ายในสัดส่วนที่สูงเกือบร้อยละ 20 ของ GDP ซึ่งสูงที่สุดในโลก ในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายของเทศบาลร้อยละ 71 และเป็นของจังหวัดร้อยละ 29 นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา รายจ่ายของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือผู้เจ็บป่วย เงินช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย เบี้ยยังชีพผู้พิการ และเงินสงเคราะห์อื่นๆ นั้น เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นรายจ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นในปัจจุบัน

รายได้ของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดนมีรายได้หลักจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณร้อยละ 59 ที่เหลือเป็นรายได้จากเงินอุดหนุน เงินกู้ยืมเพื่อการลงทุน ค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่นๆ ท้องถิ่นในสวีเดนมีอำนาจกำหนดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของท้องถิ่น และพยายามดำรงรักษาอำนาจในเรื่องนี้เอาไว้ ด้วยเหตุผลที่หนักแน่นว่าท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจึงต้องรับผิดชอบต่อภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น หากประชาชนต้องการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ก็ต้องยอมจ่ายภาษีมากขึ้น นโยบายภาษีจึงควรแปรผันคู่ขนานไปตามลักษณะประชากรตลอดจนปริมาณและคุณภาพของบริการสาธารณะของท้องถิ่น จึงจะนับว่าสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองที่ถูกต้องสมบูรณ์²

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดนมีแหล่งรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนที่สูง³ แหล่งรายได้หลักมีเพียงประเภทเดียวคือภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีสัดส่วนรายได้สูงกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น ที่นับว่าสำคัญและโดดเด่นมากเป็นพิเศษคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศ

² ในขณะเดียวกัน มีนักวิชาการและผู้บริหารเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศนอร์ดิกตั้งข้อสังเกตว่า จริงๆ แล้วเทศบาลในสวีเดนอาจมิได้ปรับนโยบายสวัสดิการสังคมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของประชากรดังที่กล่าวข้างต้น เช่น ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของท้องถิ่นก็ได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนเดียวกัน เป็นต้น

³ ในโลกนี้มีเพียง 5 ประเทศเท่านั้นที่ท้องถิ่นมีรายได้จากแหล่งที่จัดเก็บเองสูงกว่าร้อยละ 5 ของ GDP ในจำนวนนี้คือประเทศญี่ปุ่น และประเทศในกลุ่มนอร์ดิก 4 ประเทศเท่านั้น

สวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกอื่นๆ มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในท้องถิ่นของตนเอง และสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มากกว่าร้อยละ 15 ของ GDP ซึ่งนับว่าสูงที่สุดในโลก ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจ

ในประเทศสวีเดน ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของท้องถิ่นเป็นระบบภาษีเพิ่ม (Piggybacking tax) กล่าวคือ รัฐบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่แล้วเป็นเบื้องต้น และอนุญาตให้เทศบาลและจังหวัดกำหนดอัตราภาษีเงินได้ส่วนเพิ่มสำหรับเป็นรายได้ของท้องถิ่น ในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้กำหนดเพดานอัตราภาษีเงินได้⁴ ขึ้นสูงสุดไว้ มิให้ท้องถิ่นเพิ่มอัตราภาษีขึ้นไปอย่างไม่มีขีดจำกัด สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของท้องถิ่นนั้น ก็คือผู้ที่เป็นพลเมืองซึ่งพักอาศัยในเขตเทศบาลและจังหวัดนั้นๆ แม้ผู้นั้นจะทำงานอยู่ในเขตเทศบาลหรือจังหวัดอื่นๆ ก็ตาม

ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ในปัจจุบันภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่นในประเทศสวีเดน แต่ก่อนหน้านี้ประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกเคยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลด้วยเช่นเดียวกัน แต่ต้องยกเลิกในภายหลัง เพราะเมื่อท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนดอัตราภาษีแตกต่างกัน บริษัทต่างๆ ก็จะย้ายสำนักงานจากพื้นที่ที่มีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงไปยังเขตที่มีอัตราภาษีที่ต่ำกว่า ส่งผลให้เกิดปัญหาช่องว่างในการจัดเก็บภาษี หรือ “Tax haven” ขึ้นอย่างกว้างขวาง ปัจจุบันภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ถูกจัดให้เป็นภาษีร่วม (shared tax) ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์ เดนมาร์ก และฟินแลนด์ โดยรัฐบาลจัดเก็บในอัตราเดียวกันทั้งประเทศ แต่ในประเทศสวีเดน ภาษีดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดให้เป็นภาษีร่วมแต่อย่างใด แต่อาจจะมีการกำหนดในอนาคต

การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่ด้วยอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของแต่ละท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา⁴ ทำให้การจัดเก็บภาษีและการนำส่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นต้องปรับไปตามระยะเวลาที่ตกลงกันไว้

ภาษีร่วม (Tax sharing)

ในปัจจุบันสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกยังไม่ได้นำภาษีร่วมมาใช้มากนัก ยกเว้นกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคลในประเทศนอร์เวย์ เดนมาร์กและฟินแลนด์ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่เป็นที่คาดการณ์ได้ว่าในอนาคตประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกอาจจำเป็นต้องนำระบบภาษีร่วมมาใช้เป็นแหล่งรายได้ของ

⁴ สภาเทศบาลและจังหวัดต่างๆ มีอำนาจเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้ของท้องถิ่นได้ทุกปี ตามความจำเป็นของท้องถิ่นนั้นๆ อย่างไรก็ตาม กระบวนการตัดสินใจว่าด้วยอัตราภาษีท้องถิ่นมีความสลับซับซ้อนมากพอสมควร กล่าวคือเมื่อท้องถิ่นใดๆ ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี จะต้องเจรจาทำความเข้าใจกับรัฐบาล (กระทรวงการคลัง) ซึ่งมีหน้าที่บริหารการจัดเก็บภาษี เกี่ยวกับแผนการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีของท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องปรึกษากับท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากนโยบายภาษีของท้องถิ่นนั้นๆ การเจรจาต่อรองทั้งหมดนี้ จะดำเนินการโดยผ่านสมาคมท้องถิ่น (Municipal / County Association) ซึ่งเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายภาษีแบบปรึกษาหารือ เพื่อให้ได้ข้อยุติร่วมกันระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง และระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาล

ท้องถิ่นมากขึ้น ในปัจจุบันนี้ อัตราภาษีต่างๆ ของท้องถิ่นส่วนใหญ่สูงจนถึงเพดานขั้นสูงสุด ดังนั้นการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราเดียวกันทั่วประเทศจึงมีความเป็นไปได้สูง

ตารางที่ 9-1 เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้จากประเภทภาษีท้องถิ่นในประเทศต่างๆ

ประเภทภาษี	กลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ	กลุ่มประเทศนอร์ดิก	กลุ่มประเทศรัฐเดี่ยว
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	1	91	18
ภาษีทรัพย์สิน	92	7	39
ภาษีอื่นๆ	7	2	43
รวมร้อยละ	100	100	100

ที่มา : Shah (2006), หน้า 239

ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม

ท้องถิ่นในประเทศสวีเดนมีรายได้จากค่าบริการ และค่าธรรมเนียมเฉลี่ยประมาณร้อยละ 21 ของรายได้รวม ซึ่งสูงเป็นอันดับที่สองในบรรดากลุ่มประเทศนอร์ดิก ถัดจากประเทศฟินแลนด์ (ร้อยละ 25)

เงินโอนสู่ท้องถิ่น

Lotz นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่น ที่มีชื่อเสียงของโลก ตั้งข้อสังเกตว่า “ไม่มีประเทศไหนที่ไม่มีระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่น ไม่มีรัฐบาลที่ไหนในโลกที่จะยอมให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้จากท้องถิ่นเพียงพอสำหรับดูแลกิจการท้องถิ่น โดยไม่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะในท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลก็ยังต้องการมีอิทธิพลเหนือท้องถิ่นของตนเองไว้ระดับหนึ่ง โดยผ่านช่องทางการบริหารเงินอุดหนุนเป็นอย่างน้อย” (Lotz ใน Shah 2006; p.245)

สวีเดนและประเทศในกลุ่มนอร์ดิกเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศในโลกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากนัก รายได้จากเงินอุดหนุนของท้องถิ่นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 29 ของรายได้รวมของท้องถิ่น (ดูตารางที่ 9-2 ข้างล่าง) วัตถุประสงค์หลักของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่นคือการลดช่องว่างทางการคลังแนวตั้ง แต่แท้ที่จริงแล้ว ระบบการคลังของสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกยังมีช่องว่างทางการคลังแนวตั้งไม่มากนัก เพราะท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีสูงขนาด ในช่วงทศวรรษที่ 1990 จังหวัด (County) เคยเสนอให้รัฐบาลยกเลิกเงินอุดหนุนท้องถิ่น โดยแลกกับการอนุญาตให้ท้องถิ่นเพิ่มอัตราภาษีได้มากขึ้น และรัฐบาลยอมลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ในส่วนของรัฐบาล) ลงไปในสัดส่วนเดียวกัน แต่รัฐบาลไม่ยอมรับข้อเสนอของท้องถิ่น เพราะเหตุผลเดียวคือรัฐบาลยังต้องการควบคุมท้องถิ่นและยังต้องใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือต่อไป

ตารางที่ 9-2 เปรียบเทียบสัดส่วนเงินโอนสู่ท้องถิ่น ระหว่างประเทศในกลุ่มนอร์ดิกและประเทศอื่นๆ

ค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุน	% เงินอุดหนุน ต่อ GDP	% รายได้ประจำของ ท้องถิ่นต่อ GDP	% เงินอุดหนุนต่อ รายได้ของท้องถิ่น
ค่าเฉลี่ยในประเทศทั่วไป	4.1	9.0	46.0
ค่าเฉลี่ยในกลุ่มประเทศนอร์ดิก	5.7	19.7	29.0

ที่มา : Shah (2006), หน้า 246

ในประเทศสวีเดน หากรัฐบาลมีนโยบายหรือมาตรการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการลดลงของรายได้ หรือการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่าย รัฐบาลย่อมมีพันธะที่จะต้องชดเชยรายได้หรือรายจ่ายให้แก่ท้องถิ่นเสมอ สิ่งที่พบเห็นได้บ่อยมากที่สุดคือการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะยกระดับมาตรฐานบริการสาธารณะด้านการสังคม (การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคมอื่นๆ) ให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นภารกิจของท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลอาจจำเป็นต้องชดเชยรายจ่ายส่วนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดด้านการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นในกรณีที่เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ หรือเหตุอื่นๆ เพื่อดำรงรักษามาตรฐานด้านสวัสดิการของประชาชนเอาไว้

ระบบเงินโอนสู่ท้องถิ่นในประเทศสวีเดนมี 4 ประเภทหลักๆ คือ

1. เงินอุดหนุนทั่วไป (General grant) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่น ตามจำนวนประชากร (ในอัตราเดียวกัน) โดยมีจุดประสงค์ที่จะลดช่องว่างทางการคลังแนวตั้งเท่านั้น ไม่ใช่เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. เงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อลดช่องว่างทางการคลังด้านรายได้ (resource equalization grant) เป็นเงินโอนจากจังหวัดและเทศบาลที่จัดเก็บภาษีได้สูงกว่าค่าเฉลี่ย (ร่ำรวย) ไปยังจังหวัดและเทศบาลที่จัดเก็บภาษีได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย (ยากจน)

3. เงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อลดช่องว่างทางการคลังด้านรายจ่าย (cost equalization grant) เป็นเงินโอนจากจังหวัดและเทศบาลที่มีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ไปยังจังหวัดและเทศบาลที่มีค่าใช้จ่ายฯ สูงกว่าค่าเฉลี่ย

4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินโอนที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการใดๆ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือนโยบายของรัฐบาล เช่น เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ว่างงาน เงินอุดหนุนการศึกษาพิเศษ การศึกษาต่อเนื่อง (จังหวัด) เงินอุดหนุนผู้อพยพจากท้องถิ่น (เทศบาล) เงินอุดหนุนประเภทนี้มีจำนวนไม่มากนักและไม่ค่อยมีความสำคัญในระบบการคลังท้องถิ่น

ตารางที่ 9-3 ลักษณะเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ท้องถิ่นในประเทศสวีเดน

ประเภท	ผู้รับ	เงื่อนไขการใช้เงิน	แหล่งเงิน	ผลต่อการลดช่องว่างทางการคลัง
เงินอุดหนุนทั่วไป	เทศบาล จังหวัด	ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	รัฐบาล	ไม่มีผล
เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างด้านรายได้	เทศบาล จังหวัด	ค่าใช้จ่ายดำเนินการ	เทศบาล จังหวัด	มีผล
เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างด้านรายจ่าย	เทศบาล จังหวัด	ค่าใช้จ่ายดำเนินการ	เทศบาล จังหวัด	มีผล
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	เทศบาล	ค่าใช้จ่ายดำเนินการหรือ ค่าใช้จ่ายลงทุนตามเงื่อนไข	รัฐบาล	ไม่มีผล

ที่มา : Anne-Leen Erauw and Pierre Gaube. 1997. Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. DEXIA. Brussels, Paris. p 269

เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น

ท้องถิ่นในประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกทั้งหลายมีการกิจด้านสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากหน้าที่ด้านการพัฒนาในเชิงพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานอื่นๆ ส่งผลให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีระดับรายจ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการสาธารณะแตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งแปรผันไปตามโครงสร้างของประชากรและปัญหาเฉพาะพื้นที่

ในด้านรายได้ ท้องถิ่นในประเทศสวีเดนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเดนมาร์ก ยังมีช่องว่างด้านรายได้ค่อนข้างสูง และอาจสูงกว่าด้านรายจ่ายเสียด้วยซ้ำ ทั้งนี้ เนื่องจากขีดความสามารถในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อหัวประชากรในแต่ละท้องถิ่นยังแตกต่างกันมากพอสมควร และมีแนวโน้มว่าจะมีช่องว่างมากขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 9-4 แสดงสัดส่วนเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังด้านรายได้

จำแนกตามประเภทเงินอุดหนุน	% ต่อรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น
เงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ	
เดนมาร์ค	85
ฟินแลนด์	45
นอร์เวย์	100
สวีเดน	90
เงินช่วยเหลือจากท้องถิ่นที่มีรายได้สูง	
เดนมาร์ค	85
ฟินแลนด์	40

จำแนกตามประเภทเงินอุดหนุน	% ต่อรายได้ที่ควรจัดเก็บได้ของท้องถิ่น
นอร์เวย์	50
สวีเดน	96

ระบบเงินโอนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังในสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกตั้งอยู่บนหลักการของการอยู่ร่วมกันฉันมิตรระหว่างประชาชนทุกท้องถิ่น (Solidarity หรือที่เรียกว่า “Robin Hood”) โดยท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยยินยอมแบ่งส่วนหนึ่งของรายได้ของตนไปช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย

ในด้านรายจ่ายก็มีการคำนวณระดับรายจ่ายที่แต่ละท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ในการจัดสวัสดิการสังคม ท้องถิ่นที่มีระดับรายจ่ายที่จำเป็นสูงกว่าขีดความสามารถในการจัดหารายได้ จะได้รับเงินโอนตามสัดส่วนของ “ช่องว่างทางการคลัง” ในช่วงหนึ่งหรือสองปีถัดไป ซึ่งจะมีการประเมินตามหลักเกณฑ์ดังตารางที่ 9-5 ต่อไปนี้

ตารางที่ 9-5 หลักเกณฑ์การคำนวณรายจ่ายที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น

เดนมาร์ก - ประชากรทั่วไป จำแนกตามกลุ่มอายุ (ปี) 0-6, 7-17, 17-19, 20-24, 25-39, 40-64, 65-74, 75-84, และตั้งแต่ 85 ปีขึ้นไป - ประชากรที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูล (คน/ราย) ประกอบด้วย - จำนวนเด็กในครอบครัวที่มีบิดามารดาคนเดียว - จำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุเช่า - จำนวนผู้ว่างงานในช่วงอายุ 20-59 - จำนวนผู้อพยพมาจากประเทศที่อยู่ในข้อกำหนด และ - จำนวนบุคคลที่อยู่ในชุมชนเสื่อมโทรม พื้นที่ด้อยพัฒนา หรือในเขตชนบท (นอกเขตเมือง)
นอร์เวย์ - ประชากรทั่วไป จำแนกตามกลุ่มอายุ (ปี) 0-5, 6-15, 16-66, 67-79, 80-89, และตั้งแต่ 90 ปีขึ้นไป - ประชากรที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูล (คน/ราย) ประกอบด้วย - จำนวนประชากรที่หย่าร้าง อายุระหว่าง 16-59 ปี - อัตราการตายของประชากร - จำนวนผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว อายุตั้งแต่ 67 ปีขึ้นไป - จำนวนผู้อพยพ - ความหนาแน่นของประชากร - จำนวนผู้ป่วยโรคจิต อายุระหว่าง 0-16 ปี และ 16 ปีขึ้นไป - จำนวนผู้ว่างงาน อายุระหว่าง 15-69 ปี

สวีเดน

- การบริหารเด็กก่อนวัยเรียน
 - จำนวนเด็กอายุระหว่าง 1-9 ปี
 - อัตราส่วนการจ้างงาน
 - ระดับรายได้ของประชากร
 - ความหนาแน่นของประชากร
- การประถมศึกษา
 - จำนวนเด็กอายุระหว่าง 7-15 ปี
 - สัดส่วนนักเรียนต่างชาติ (ใช้ภาษาต่างประเทศ)
 - ความหนาแน่นของประชากร
 - ขนาดของโรงเรียน
 - เวลาที่ใช้ในการเดินทางของนักเรียน (เฉลี่ย)
- การมัธยมศึกษา
 - จำนวนเด็กอายุระหว่าง 16-18 ปี
 - จำนวนกลุ่ม/สาขาการเรียนรู้ (Study specialties)
 - ความหนาแน่นของประชากร
 - ระยะทางระหว่างบ้าน-โรงเรียน
- การดูแลผู้สูงอายุ
 - จำนวนผู้สูงอายุ
 - สถานภาพการสมรสของผู้สูงอายุ
 - การจ้างงานก่อนวัยเกษียณ
 - ภูมิหลังด้านสัญชาติ (ต่างชาติ)
 - ความหนาแน่นของประชากร
 - ระยะทางระหว่างบ้าน-สถานบริการฯ
- เกณฑ์ด้านอื่นๆ
 - สัดส่วนผู้อพยพ
 - อัตราการว่างงาน
 - จำนวนครอบครัวที่มีบิดามารดาเพียงคนเดียว
 - จำนวนครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์
 - คุณภาพดิน
 - ระดับอุณหภูมิฤดูหนาว
 - ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความอบอุ่นในอาคารสาธารณะ
 - อัตราการถดถอยของจำนวนประชากร
 - สัดส่วนแรงงานที่ออกไปทำงานนอกท้องถิ่น

การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงิน หรือขายพันธบัตร ในประเทศ หรือ ตลาดระหว่างประเทศก็ได้ เพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุนของท้องถิ่น หรือเพื่อบริหารหนี้สาธารณะของท้องถิ่นก็ได้ นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทเอกชนในท้องถิ่นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสวีเดนเคยมีอิสระในการกู้เงินมากกว่าท้องถิ่นในกลุ่มประเทศนอร์ดิก หลังจากรัฐบาลกำหนดเพดานการขึ้นภาษี ท้องถิ่นก็หันไปใช้แหล่งเงินกู้เพื่อการลงทุนมากขึ้น (และนำมาใช้เป็นรายจ่ายดำเนินการด้วยบางส่วน) แต่ในช่วงหลังรัฐบาลกำหนดให้ อบต. ยึดหลักการรักษาวินัยทางการคลัง โดยให้มีงบประมาณดำเนินการแบบสมดุล (Balanced budget) ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นมีขีดจำกัดในการกู้เงินมากขึ้น แต่เนื่องจากท้องถิ่นส่วนใหญ่มีแรงผลักดันรายจ่ายสูง จึงต้องหาช่องทางออก โดยการใช้จ่ายด้วยวิธีการอื่นๆ เช่น ใช้วิธีเช่า หรือเช่า-ซื้อสินทรัพย์เพื่อการลงทุน ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับท้องถิ่นในกลุ่มประเทศนอร์ดิกอื่นๆ อาจใช้นโยบายการกู้เงินแนวอนุรักษ์นิยมมากกว่าในสวีเดน เช่น ไม่นิยมกู้เงินเพื่อการลงทุนทั้งโครงการ แต่จะใช้แหล่งรายได้ประจำและเงินออมส่วนหนึ่ง และเงินกู้เพื่อการลงทุนอีกส่วนหนึ่งประกอบกัน เป็นต้น

จ. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในช่วงปี ค.ศ. 1950 - 1960 ให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพการจัดบริการ และการบริหารจัดการของท้องถิ่นเป็นเรื่องหลัก ดังนั้น รัฐบาลจึงกำหนดให้กระทรวงต่างๆ ควบคุมท้องถิ่นให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะหลักๆ ที่ได้รับมอบหมาย (Delegated functions) ให้เป็นตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานอย่างเข้มงวด พร้อมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนประเภท Earmarked grants ให้ท้องถิ่น สำหรับใช้ในการจัดบริการแต่ละประเภทควบคู่กันไป การบริหารงานของท้องถิ่นในสมัยนั้นไม่ต่างไปจากส่วนราชการ ท้องถิ่นต้องสละวณอยู่กับการปฏิบัติตามระเบียบที่สลับซับซ้อน ต้องดูแลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามเงื่อนไข และต้องจัดทำแผนงบประมาณให้สอดคล้องกับของรัฐบาล ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ในขณะเดียวกันประสิทธิภาพการจัดบริการและบริหารงานของท้องถิ่นก็มิได้เพิ่มขึ้นอย่างน่าพอใจ และดูเหมือนจะเสื่อมถอยลงไปเสียด้วยซ้ำ

ความไม่พอใจต่อระบบการกระจายอำนาจ ส่งผลให้เกิดโครงการทดลองระบบการบริหารท้องถิ่นแบบปกครองตนเอง ที่เรียกว่า “Free commune” ขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1970 ทั้งนี้เพื่อแสวงหาระบบการบริหารท้องถิ่นที่ไม่ซับซ้อน และเป็นอิสระจากการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง แต่สามารถจัดบริการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพมากกว่า และดีกว่าระบบที่เป็นอยู่ ผลการทดลองครั้งนี้ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ ในช่วงปี ค.ศ. 1980 ซึ่งให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง พร้อมกับยกเลิกระบบการควบคุมแบบเดิมไปเกือบทั้งหมด

ทุกวันนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศสวีเดนมีอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่นสูง เมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นในกลุ่มประชาคมยุโรปอื่นๆ แต่รัฐบาลก็ยังควบคุมท้องถิ่นในบางเรื่อง เช่น ในด้านเศรษฐกิจการคลัง รัฐบาลอาจควบคุมกำหนดอัตราภาษีขั้นสูงสุด ตลอดจนถึงการกู้เงิน และการรักษาบุคลากรคลังของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาค นอกจากนั้น รัฐบาลอาจขึ้นหรือช่วยเหลือสนับสนุนให้ท้องถิ่นยกระดับมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายด้านสวัสดิการสังคม

นอกจากถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศสวีเดนยังต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ ศาลปกครองในประเทศสวีเดนมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งและสั่งระงับการดำเนินการของท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาลว่าท้องถิ่นดำเนินการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนได้

กล่าวเฉพาะการควบคุมด้านเศรษฐกิจการคลังนั้น รัฐบาลอ้างเหตุผลว่าที่ผ่านมาเมืององค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่ดำเนินนโยบายการคลังในลักษณะ “Countercyclical” เช่น เพิ่มหรือลดอัตราภาษีรายจ่าย ตลอดจนก่อหนี้สาธารณะ โดยไม่มีขีดจำกัด เพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากความผันผวนทางเศรษฐกิจได้ในระยะเวลาสั้นๆ การใช้นโยบายในลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการลงทุนของภาคธุรกิจ อัตราเงินเฟ้อ และหากท้องถิ่นใช้มาตรการเพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาขึ้นไปอย่างไม่มีขีดจำกัด ก็จะเป็นชนวนขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศลงได้ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงต้องจำกัดการใช้ดุลพินิจในทางการคลังของท้องถิ่นไม่ให้เกินขอบเขต

รัฐบาลสามารถกำหนดมาตรการควบคุมท้องถิ่นเพื่อการบริหารเศรษฐกิจมหภาคได้หลายวิธี เช่น ใช้กฎเหล็กควบคุมอัตราภาษีฯ ขั้นสูงสุด หรือใช้มาตรการเงินอุดหนุน หรือควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของท้องถิ่น เป็นต้น⁵ เช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลสวีเดนใช้วิธีควบคุมอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของท้องถิ่นมิให้เกินอัตราขั้นสูงสุด (Capping local tax rates) และต่อมาก็ควบคุมการอัตราค่าบริการต่างๆ ในเวลาต่อมา เป็นต้น ในปัจจุบันนี้ เมื่อท้องถิ่นขึ้นภาษีไปถึงเพดานขั้นสูงสุดแล้ว รัฐบาลก็นำหลักการควบคุมดุลงบประมาณ (balance budget) มาใช้แทน พร้อมกันนั้น รัฐบาลสวีเดนก็มีมาตรการช่วยเหลือสนับสนุนท้องถิ่น โดยผ่านระบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อรับมือกับสภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจให้ได้เช่นเดียวกัน

ฉ. ธรรมชาติของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น: กระบวนการเจรจาต่อรอง

กลไกที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของระบบการควบคุมท้องถิ่นในกลุ่มประเทศนอร์ดิกคือการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะตัวแทนของท้องถิ่นและรัฐบาล เพื่อร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยอัตราภาษี เงินอุดหนุนจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่น และเงินโอนระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนถึงหลักเกณฑ์ว่าด้วยมาตรฐานบริการสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับค่าใช้จ่ายหรือ

⁵ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่สามารถเลือกใช้มาตรการทางการเงินเป็นแรงจูงใจในลักษณะเดียวกับการบริหารภาคธุรกิจได้ เพราะจะไม่ได้ผล

ต้นทุนการจัดบริการและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเจรจาต่อรองดังกล่าวนี้ ดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีมาเป็นเวลาช้านาน

ตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดคือกรณีของประเทศเดนมาร์คและสวีเดน ซึ่งมีสมาคมท้องถิ่นที่เข้มแข็งมากกว่าประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม⁶ ผลการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับสมาคมท้องถิ่นมีผลผูกพันถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นของรัฐสภา ในขณะเดียวกัน ก็มีผลผูกพันต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกของสมาคม ซึ่งสมาคมจะต้องกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก ต้องปฏิบัติตามผลของการเจรจาต่อรอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดอัตราภาษีฯ การจัดทำงบประมาณให้สมดุล และการกู้เงินเพื่อการลงทุน⁷

สมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในสวีเดน และในประเทศนอร์ดิกอื่นๆ มีบทบาทที่โดดเด่นและมีผลอย่างสำคัญยิ่งต่อการดำรงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง การเจรจาและหาข้อยุติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษี เงินอุดหนุน และข้อตกลงอื่นๆ ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น เป็นหลักธรรมาภิบาลของระบบการกระจายอำนาจ ที่สร้างการยอมรับ ความไว้วางใจ ทำให้เกิดผลในการบังคับอย่างเป็นรูปธรรม และใช้ในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจที่ได้ผล

ในส่วนของรัฐบาลนั้น ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1996 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังเป็นตัวแสดงหลักในการเจรจาต่อรองและดำเนินการอื่นๆ ในฐานะตัวแทนของรัฐบาล แต่หลังจากรัฐบาลสวีเดนยกเลิกกระทรวงมหาดไทยในปี ค.ศ. 1996 รัฐบาลก็มอบหมายให้หน่วยงานอื่นๆ ทำหน้าที่เจรจาทำความเข้าใจกับสมาคมท้องถิ่น และในที่สุดก็มาอยู่ที่กระทรวงการคลัง หลังปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา

ข. ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจตามแนวทางของกลุ่มประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกประสบกับข้อจำกัดและประเด็นท้าทายหลายประการดังนี้

ท้องถิ่นหรือรัฐบาลควรรับผิดชอบนโยบายสวัสดิการสังคม?

ประสบการณ์ของประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกชี้ให้เห็นว่ามีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีผลทำให้ภาครัฐขยายตัวเติบโตกลายเป็นภาครัฐขนาดใหญ่ (Big government) นั้นมิได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการเติบโตหรือการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีแต่อย่างใด อีกทั้งประชาชนพลเมืองก็มีความพึงพอใจและไว้วางใจในภาครัฐสูง ไม่ทำให้ประชาชนหวาดระแวงหรือไม่พอใจภาครัฐแต่อย่างใด ข้อค้นพบนี้สวนทางกับข้อโต้แย้งทางวิชาการร่วมสมัยที่มักจะสรุปว่า ภาครัฐยังมี

⁶ สมาคมท้องถิ่นในประเทศเดนมาร์ครวมตัวกันเป็น 2 องค์กรใหญ่ (จากเดิมมีหลายองค์กร) คือ สมาคมเทศบาล(Municipal Association) และสมาคมจังหวัด (County association)

⁷ อย่างไรก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า เมืองปกครองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่อาจไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างเคร่งครัด

ขนาดใหญ่มากเท่าใด ย่อมมีแนวโน้มที่จะขาดประสิทธิภาพ เป็นปฏิปักษ์กับการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว และประชาชนไม่ไว้วางใจภาครัฐเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น⁸

อย่างไรก็ตาม อาจสังเกตได้ว่า การขยายตัวของภาครัฐในสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกในช่วงที่ผ่านมาเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจที่ “เกินพอดี” ไปหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่มุ่งกระจายความเท่าเทียมในสังคมกว้างขวาง มีค่าใช้จ่ายที่สูง และผันแปรไปตามสภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ (Countercyclical) หลายฝ่ายจึงมองว่าควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติจึงจะเหมาะสมมากกว่า เนื่องจากรัฐบาลกลางมีขีดความสามารถทางการคลังสูงกว่าท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ผู้ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลและท้องถิ่นในประเทศสวีเดนและประเทศในกลุ่มนอร์ดิก จะสามารถจัดการกับความท้าทายต่อรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมต่อไปได้นานสักเพียงใด หรือจะให้รัฐบาลเข้ามารับผิดชอบการบริหารนโยบายสวัสดิการสังคมแทนท้องถิ่นดังเช่นในประเทศอื่นๆ ก็อาจเป็นไปได้

อนาคตของระบบการกระจายอำนาจแบบปรึกษาหารือ จะยั่งยืนหรือไม่?

กลไกขับเคลื่อนระบบการกระจายอำนาจในสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิก ประกอบขึ้นด้วยเครื่องจักร 2 ตัว คือ (1) ระบบการเจรจาต่อรองระหว่างสมาคมท้องถิ่นกับรัฐบาล และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง และ (2) ระบบเงินโอนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ระบบการกระจายอำนาจจะราบรื่นและมีคุณภาพตรงเท่าที่เครื่องจักรทั้งสองตัวนี้ทำงานประสานสอดคล้องกัน หากเครื่องจักรตัวใดขัดข้อง ก็จะส่งผลให้ระบบการกระจายอำนาจสูญเสียภาวะสมดุล และเกิดปัญหาขึ้นได้ตลอดเวลา เช่น ถ้ารัฐบาลและสมาคมท้องถิ่นเจรจาทกลงกันไม่ได้ หรือรัฐบาลหรือท้องถิ่นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนต่างๆ ก็จะล้มเหลว หรือ ถ้าเกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำยาวนาน ท้องถิ่นที่เคยร่ำรวยและเคยส่งรายได้ส่วนเกินไปช่วยเหลือท้องถิ่นที่ยากจน ก็ต้องปรับลดเงินช่วยเหลือลงไป จำนวนเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างฯ ก็จะลดน้อยถอยลง จนไม่สามารถถมช่องว่างทางการคลังให้เต็มได้ ดังเช่นที่เป็นอยู่ เมื่อถึงเวลานั้น ปัญหา tax haven และการย้ายถิ่นข้ามพื้นที่การปกครองท้องถิ่นก็จะเพิ่มขึ้น ระบบการกระจายอำนาจในปัจจุบันก็อาจมีปัญหามาตามได้

ขนาดและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น?

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสวีเดนในยุคเริ่มแรกมีขนาดเล็ก ทำให้มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะที่จำกัด ซึ่งสวีเดนได้ผ่านกระบวนการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้ว

⁸ ท้องถิ่นในสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกในปัจจุบันเดินล้าหน้าทฤษฎีการกระจายอำนาจที่เคยพบเห็นในตำราไปมาก โดยเฉพาะในเรื่องทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นยังคงหยุดอยู่ที่การจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) และการพัฒนาพื้นที่

ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีขนาดใหญ่กว่าประเทศอื่นๆ ในประชาคมยุโรป และในกลุ่มประเทศนอร์ดิก ด้วยกันเอง ดังพิจารณาได้จากตารางที่ 9-6 และ 9-7 ด้านล่าง

สวีเดนและประเทศในกลุ่มนอร์ดิกใช้มาตรการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ เข้าด้วยกันในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 เพื่อก้าวข้ามขีดจำกัด ที่เกิดจากการมีองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งมีมาแต่เดิมส่วนหนึ่ง และที่เกิดจากการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากเขตชนบทเข้ามาในเขตเมืองอย่างต่อเนื่องในช่วงก่อนครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 อีกส่วนหนึ่ง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น และช่วยยกระดับขีดความสามารถในการจัดบริการ และประสิทธิภาพการจัดการของท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

ตารางที่ 9-6 ขนาดของเทศบาลในประเทศสวีเดน

ขนาดของเทศบาล (จำนวนประชากร)	จำนวนเทศบาล	ร้อยละ
ต่ำกว่า 5,000 คน	9	3
ระหว่าง 5,000-10,000 คน	55	19
ระหว่าง 10,000-50,000 คน	181	63
ระหว่าง 50,000-100,000 คน	30	11
มากกว่า 100,000 คน	11	4
รวม	100	100

ที่มา : Anne-Leen Erauw and Pierre Gaube. 1997 Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. DEXIA. Brussels, Paris. p 261

ตารางที่ 9-7 เปรียบเทียบขนาด (จำนวนประชากร) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศนอร์ดิก

ระดับ	เดนมาร์ก	ฟินแลนด์	ไอซ์แลนด์	นอร์เวย์	สวีเดน
เทศบาล	19,600	11,400	2,200	10,300	30,700
จังหวัด	333,100	n.a.	n.a.	235,700	422,000
ประเทศ	5,330,000	5,146,000	278,700	4,478,500	8,861,000

ที่มา : Shah (January 2000), p.224

กระบวนการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสวีเดนและประเทศในกลุ่มนอร์ดิกในยุคเริ่มต้นใช้มาตรการจูงใจและสมัครใจ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น ประเทศฟินแลนด์ได้พยายามใช้มาตรการจูงใจและสมัครใจเป็นเวลานานกว่า 15 ปีโดยไม่ได้เกิดผลใดๆ ในช่วงหลังจึงต้องใช้มาตรการเชิงบังคับจึงประสบผลสำเร็จ เดนมาร์กยุบรวมจังหวัด (County) จากเดิม 14 แห่ง เหลือเพียง 5 แห่ง และสามารถลดจำนวนเทศบาลลงจากเดิม 271 แห่ง เหลือเพียง 98 แห่ง ในทำนองเดียวกัน สวีเดนก็ยุบรวมจังหวัดจากเดิม 5 แห่ง เหลือเพียง 2 แห่งในช่วงปี ค.ศ. 1990s แต่ก็มี การตั้งข้อสังเกตว่าการยุบรวมพื้นที่อาจบั่นทอนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นลงไป

อย่างไรก็ตาม การยุบรวมพื้นที่การปกครองท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ก็ยังไม่ได้แก้ปัญหาด้านรายจ่าย และการขาดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้หมดสิ้นไป ท้องถิ่นจึงต้องแสวงหาทางเลือกอื่นๆ อาทิ การจัดบริการร่วมกันระหว่างท้องถิ่น (Joint public service provision) ซึ่งได้มีการทดลองดำเนินการในประเทศฟินแลนด์ โดยเทศบาลหลายแห่งในฟินแลนด์ได้จัดบริการโรงพยาบาลร่วมกัน และได้ยกฐานะโรงพยาบาลดังกล่าว ให้เป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากเทศบาลผู้ร่วมก่อตั้งกิจการ และมีความสัมพันธ์กับเทศบาลในลักษณะ “Purchaser-provider”

แนวคิด “Purchaser-provider” ดังกล่าวนี้นี้พัฒนาไปอีกก้าวหนึ่ง โดยเทศบาลขนาดเล็กหลายแห่งในสวีเดนและเดนมาร์กใช้วิธีเลือกซื้อบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขจากสถานพยาบาลภาคเอกชนโดยตรง แต่การเลือกซื้อบริการฯ จากภาคเอกชนมากขึ้น ก็ทำให้บทบาทของการเมืองและองค์กรปกครองท้องถิ่นลดความสำคัญลงไปตามลำดับเช่นกัน (Lotz (1998), Von Hagen and Rattso (2002)) และเมื่อนำมาใช้ร่วมกับระบบเงินโอนเพื่อความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นในประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกอื่น ก็มีแนวโน้มว่าจะกระตุ้นให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามเขตการปกครองมากขึ้น และทำให้เกิด “Tax haven” ขึ้นได้ในอนาคต

ควรให้ภาษีเงินได้รายได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีท้องถิ่นแบบเดิมหรือไม่?

ท้องถิ่นในประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกมีความโดดเด่นในเรื่องขีดความสามารถด้านการจัดเก็บรายได้ ซึ่งมีผลมาจากการให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอย่างกว้างขวาง รายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของท้องถิ่นสูงเกือบร้อยละ 16 ของ GDP⁹ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยินยอมเสียภาษีด้วยความสมัครใจ ในขณะเดียวกัน อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในแต่ละท้องถิ่นในปัจจุบันยังคงแตกต่างกันพอสมควร ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มใกล้เคียงกันมากขึ้นก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจว่า ยังไม่พบปัญหา tax haven และปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของประชากร จากพื้นที่ที่มีอัตราภาษีสูงไปยังพื้นที่ที่มีอัตราภาษีต่ำแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจจะไม่จริงยั่งยืนก็ได้ ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นต่างๆ มีแรงผลักดันรายจ่ายที่รุนแรงและต่อเนื่องให้ต้องจัดหารายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของท้องถิ่นส่วนใหญ่สูงจนถึงเพดานขั้นสูงสุดไปแล้ว อัตราภาษีเงินได้ของท้องถิ่นต่างๆ ก็มีความแตกต่างกันน้อยลงไปตามลำดับ หากท้องถิ่นต้องการรายได้เพิ่มขึ้น ก็ต้องขอให้รัฐบาลลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนที่เป็นของรัฐบาลลง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะปรับเปลี่ยนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ให้เป็นภาษีร่วม (Shared tax) เพื่อให้ภาษีเงินได้ฯ ทั่วประเทศมีอัตราเท่ากัน และให้ท้องถิ่นสามารถต่อรองกับรัฐบาลในเรื่องการแบ่งสัดส่วนรายได้ ให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้สะดวกขึ้น

⁹ รัฐบาลไทยจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ถึงร้อยละ 7 ของ GDP

หนี้สาธารณะและวินัยทางการคลังของท้องถิ่น?

ท้องถิ่นในประเทศไทยและกลุ่มประเทศนอร์ดิกยังคงมีขีดความสามารถในการกู้เงินเพื่อการลงทุนได้สูงพอสมควร แม้รัฐบาลจะมีมาตรการควบคุมวินัยทางการคลังท้องถิ่น โดยผ่านหลักการงบประมาณสมดุลที่เข้มงวดมากขึ้นก็ตาม แต่ในระยะหลังๆ นี้มีท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในส่วนของการใช้จ่ายดำเนินการ (รายจ่ายประจำ) ด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นสัญญาณที่บ่งบอกถึงความเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่นในระยะยาว

9.3 การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

ก. พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว มีองค์กรปกครองท้องถิ่น 2 ระดับคือ จังหวัด (จำนวน 47 จังหวัด) และเทศบาล (จำนวนกว่า 3,200 แห่ง) ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะกว้างขวาง มีสัดส่วนรายจ่ายถึงร้อยละ 70 ของรายจ่ายรวมในภาครัฐ

ทั้งนี้พัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 ช่วงคือ ช่วงที่ 1 สมัยเมจิ ระหว่างปี ค.ศ. 1868 ถึง ค.ศ. 1920 ช่วงที่ 2 สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และช่วงที่ 3 สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ช่วงที่ 1 สมัยเมจิ: ยุคเริ่มต้นการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1868 ถึง ค.ศ. 1920 ประเทศญี่ปุ่นเริ่มพัฒนาสู่ความทันสมัย โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศเยอรมัน (Prussen) รัฐบาลสมัยเมจิมีรัฐบาลแห่งชาติที่เข้มแข็ง และเป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองการปกครอง มีการจัดแบ่งเขตพื้นที่การปกครองเป็นจังหวัด (Fu หรือ Ken) ในปี ค.ศ. 1888 ได้มีตรากฎหมายจังหวัด และกฎหมายเทศบาล โดยจังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการของรัฐบาลส่วนกลาง (คล้ายกับการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย) ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ครอบคลุมกว้างขวาง และมีสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับเทศบาลนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสภาและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ดำเนินกิจการสาธารณะของท้องถิ่น และดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกับส่วนราชการของรัฐบาลส่วนกลางตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared responsibility) โดยมีกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Internal Affairs) ควบคุมดูแลกิจการของเทศบาล ทั้งนี้

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแทรกแซงกิจการของเทศบาลได้อย่างกว้างขวาง โดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด

ช่วงที่ 2 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2: ยุคริเริ่มการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 เป็นต้นมาจนถึงปี ค.ศ. 1944 การปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก้าวหน้าไปโดยลำดับ โดยได้เริ่มต้นให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นในบางจังหวัด แทนการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลาง แต่หลังปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นเข้าสู่ยุคสงครามในภูมิภาค และต่อเนื่องไปจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายทหารเริ่มเข้าไปมีอำนาจในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น นโยบายกระจายอำนาจก็เปลี่ยนทิศไปสู่การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอีกครั้งหนึ่ง

ช่วงที่ 3 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2: ยุคการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นก็เข้าสู่ยุคการปฏิรูปการเมืองการปกครองครั้งใหญ่หลังสิ้นสุดสงครามเพียงหนึ่งปี (ค.ศ.1946) การจัดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดรอบใหม่ก็เริ่มต้นขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1947 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy Law of 1947) ซึ่งรับรองสถานะขององค์กรปกครองท้องถิ่นและกำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก (หมวดที่ 8 มาตรา 92 - 93) ในระดับปฏิบัติการ รัฐบาลแห่งชาติได้ลดอำนาจการควบคุมและแทรกแซงของส่วนกลางลง โอนกิจการตำรวจและการศึกษาให้แก่จังหวัดและเทศบาล ปฏิรูประบบการเงินการคลังท้องถิ่น

หลังจากญี่ปุ่นเป็นอิสระจากปกครองของสหรัฐอเมริกาไปแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปฏิรูปนโยบายการกระจายอำนาจอีกหลายครั้ง อากิซูกิ (Akisuki, 2001) เรียกแนวคิดของการกระจายอำนาจในยุคหลังนี้ว่า “Controlled Decentralization” การกระจายอำนาจแบบควบคุม (Control Decentralization) ที่ว่านี้ ถือว่ารัฐบาลและท้องถิ่นมิได้เป็นศัตรูคู่แข่งกัน หากแต่เป็นหุ้นส่วนของกันและกัน แบ่งกันทำงาน ร่วมกันรับผิดชอบ (Corporatism: Partnership) รัฐบาลควบคุมท้องถิ่นก็เพราะต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่เมื่อท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพียงพอ และสามารถให้ความเชื่อมั่นได้แล้ว รัฐบาลก็จะลดบทบาทด้านการควบคุมลง และปรับระบบความสัมพันธ์กับท้องถิ่นไปสู่การเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันมากขึ้น (Akisuki, 2001)

ทั้งนี้มาตรการควบคุมที่รัฐบาลกลางใช้ในระบบการกระจายอำนาจแบบควบคุมมี 3 ด้านหลักๆ คือ (1) การกำหนดให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานส่วนกลาง (2) ระบบการแลกเปลี่ยนข้าราชการของกระทรวงในส่วนกลางกับจังหวัด และ (3) การควบคุมทางการเงินการคลังโดยกระทรวงมหาดไทย

มาตรการแรก คือการกำหนดให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานที่รัฐบาลมอบหมาย (Agency-delegated functions) นั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะที่กระทรวงเคยรับผิดชอบให้ครบถ้วน ทั้งนี้เพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชน ในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายมีจำนวนเพิ่มขึ้นโดยลำดับ จนถึง 561 รายการ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดบริการที่ได้รับมอบหมาย ไม่เช่นนั้นรัฐบาลสามารถปลดออกจากตำแหน่งได้ถึงแม้จะมาจากการเลือกตั้งก็ตาม อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัตินี้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1992 และต่อมาในปี ค.ศ. 2001 ก็ยกเลิกมาตรการให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่หน่วยงานส่วนกลางกำหนดทั้ง 561 รายการไปเช่นเดียวกัน แต่ถึงกระนั้น ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ต่อไป เพราะมีระบบปฏิบัติการพร้อมรองรับอยู่แล้ว

มาตรการที่สอง ในระบบการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกระทรวงในส่วนกลางกับท้องถิ่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการจากส่วนกลางมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดได้ ตามกำหนดเวลาที่แน่นอน ข้าราชการส่วนกลางที่ถูกส่งมานี้จะทำหน้าที่กำกับดูแลประสานงานระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น (ทั้งระดับจังหวัดและเทศบาล) และสนับสนุนให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานที่รัฐบาลมอบหมาย และมาตรการสุดท้าย กระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นได้

มาตรการที่สาม การควบคุมทางการเงินคลัง ในช่วงเริ่มต้นการกระจายอำนาจนั้น กระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นใช้มาตรการจัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น เพื่อจะลดช่องว่างทางการเงินคลังแนวตั้งและแนวนอน ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการและกำกับดูแลมาตรฐานและประสิทธิภาพการดำเนินงานของท้องถิ่น ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกระทรวงอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังควบคุมการก่อหนี้และวินัยทางการเงินคลังของท้องถิ่นอีกด้วย อย่างไรก็ตามการใช้ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่นตลอดจนการควบคุมการก่อหนี้ฯ เป็นเครื่องมือควบคุมท้องถิ่นได้ลดลงไปตามลำดับ คงเหลือเฉพาะเรื่องการส่งเสริมประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงาน และลดช่องว่างทางการเงินคลังเท่านั้น

ข. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น 2 ระดับคือ ระดับจังหวัด (Prefectures) และระดับเทศบาล (Municipalities) ในระดับจังหวัดนั้น มี 47 จังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ (1) จังหวัดในเขตชนบท (Ken) มี 43 จังหวัด (2) จังหวัดที่เป็นเมืองสำคัญ (Fu) มี 2 เมืองคือเมืองเกียวโตและเมืองโอซากา (3) จังหวัดที่เป็น “เขตการปกครอง” (Do) มี 1 จังหวัดคือ ฮอกไกโด และ (4) จังหวัดที่เป็นเมืองมหานครหรือเมืองหลวง (To) มี 1 จังหวัดคือ โตเกียว

สำหรับเทศบาลนั้น แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ (1) เทศบาลนคร (ซี หรือ City) จำนวน 695 เทศบาล (2) เทศบาลเมือง (โชน หรือ Town) จำนวน 1,872 แห่ง และ (3) เทศบาลตำบล (ซอน หรือ Village) จำนวน 533 แห่ง

ค. การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างเทศบาล จังหวัด และรัฐบาลส่วนกลาง

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจแบบ Corporatism หรือที่ Akisuki เรียกว่า “Controlled Decentralization” นั้น ถือว่าการจัดบริการสาธารณะเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility) ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ รัฐบาลและท้องถิ่นไม่ใช่คู่แข่ง ไม่ใช่ศัตรูกัน แต่เป็นหุ้นส่วนซึ่งกันและกัน ดังนั้นการจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่าง รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเน้นความร่วมมือ และความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากกว่าการ แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างกันและกันอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น รัฐบาลระดับชาติจะให้ความไว้วางใจแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นระดับล่าง และส่งเสริมให้ท้องถิ่นระดับล่างในการจัดบริการสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น เทศบาลจึงมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ อย่างกว้างขวางตามขีดความสามารถ ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนถึงกิจการ สาธารณูปโภคต่างๆ สำหรับจังหวัดนั้น มีหน้าที่ดำเนินกิจการที่มีขนาดพื้นที่การปฏิบัติการกว้างกว่า เทศบาล เช่น กิจการตำรวจ การวางผังเมือง การศึกษาระดับมัธยมศึกษา วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติประเภทป่าไม้ ชายฝั่ง ฯลฯ ตลอดจน ถึงการสนับสนุนกิจการของเทศบาลในพื้นที่ชนบท ซึ่งไม่อาจดำเนินการได้เอง แต่จังหวัดจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือดำเนินกิจกรรมที่ท้องถิ่นอื่นๆ ดำเนินอยู่แล้ว

สำหรับรัฐบาลส่วนกลางนั้น มีหน้าที่ดำเนินกิจการด้านการป้องกันประเทศ ตุลาการและ กระบวนการยุติธรรม กิจการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ กิจการไปรษณีย์ ลดช่องว่างทางการคลัง ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนถึงการกำกับดูแล สนับสนุนการ จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน โดยผ่านกลไกการบริหารจัดการ ระบบภาษี และเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ

ง. องค์กรเจ้าภาพนโยบายกระจายอำนาจ: “กระทรวงกิจการภายใน”

กระทรวงกิจการภายใน (“Ministry of Home Affairs: MOHA”) ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่หลัง สงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1960¹⁰ มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการ

¹⁰ ในสมัยเมจิ เรียกว่า กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) มีบทบาทหลักในการควบคุมกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

บริหารงาน การกู้เงิน การกำหนดนโยบายภาษี ตลอดจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น ให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น

ในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการรวมกระทรวงกิจการภายใน (MOHA) เข้ากับกระทรวงการไปรษณีย์และการสื่อสาร มีชื่อใหม่ว่า Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) พร้อมกันนั้น บทบาทด้านการควบคุมท้องถิ่นของกระทรวงก็ลดลงไป (ยกเว้นกรณีของท้องถิ่นที่ยังพึ่งตนเองทางการคลังไม่ได้ ซึ่งต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของส่วนกลาง และอยู่ในความควบคุมของกระทรวงกิจการภายใน) ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกิจการภายในกับท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นหุ้นส่วนของกันและกันมากขึ้น การควบคุมทางการคลังก็ใช้กระบวนการปรึกษาหารือแทนการสั่งการจากบนลงล่างมากขึ้น ในขณะเดียวกัน กระทรวงกิจการภายในก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวทีการเมืองระดับชาติ สะท้อนปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งมีการต่อรองและต่อสู้กับกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลาง (โดยเฉพาะกระทรวงการคลัง) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน

กระทรวงกิจการภายในตระหนักดีว่าอำนาจและความสำคัญในทางการเมืองของตนเองนั้น ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นและการสนับสนุนของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่นเดียวกัน โดยนัยดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยและท้องถิ่นจึงมีผลประโยชน์ในทางการเมืองร่วมกัน เป็นหุ้นส่วนของกันและกัน ทั้งนี้ กระทรวงกิจการภายในมีหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นจำนวน 3 หน่วยงานคือ สำนักบริหารท้องถิ่น สำนักการคลังท้องถิ่น และสำนักภาษีท้องถิ่น โดยบทบาทและหน้าที่หลักของกระทรวงกิจการภายในประกอบไปด้วย

1. วิจัยและพัฒนานโยบาย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ อปท. เช่น นโยบายการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายการยุบรวมพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายการปฏิรูประบบเงินโอนและเงินอุดหนุนท้องถิ่น (Trinity Reform 2001) นโยบายการปฏิรูปภาษีท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น
2. เจรจาดำเนินการ และประสานงานกับกระทรวงอื่นๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและสนับสนุน อปท. ในการจัดบริการสาธารณะ เช่น เจรจาดำเนินการกับกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรายได้และเงินอุดหนุนท้องถิ่นประเภทต่างๆ การจัดการหนี้สาธารณะ
3. การมอบอำนาจให้ อปท. การสนับสนุนทางวิชาการ และความร่วมมือในการปฏิบัติการต่างๆ
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนบุคลากรระดับบริหาร ระหว่างกระทรวงฯ และ อปท.
5. ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของ อปท. เช่น จัดให้มีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

จ. ปัจจัยผลักดันและปัจจัยท้าทายการกระจายอำนาจ

การขยายตัวของเมือง และการล่มสลายของชนบท

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา ประชากรวัยแรงงานชาวญี่ปุ่นเคลื่อนย้ายจากเขตชนบทเข้าสู่เขตเมืองอย่างรวดเร็ว เพราะเขตเมืองเป็นแหล่งจ้างงานที่มีอัตราการขยายตัวและกระจุกตัวที่สูงตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เขตเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังข้อมูลแสดงอัตราและสถิติการเติบโตของเขตเมืองเปรียบเทียบกับชนบทตั้งแต่ปี ค.ศ.1920 - 2013 ในตารางที่ 9-8 ด้านล่าง และจำนวนประชาชนในเขตเมืองเทียบกับเขตชนบทดังแผนภาพที่ 9-1 หน้าถัดไป

พร้อมกับการล่มสลายของชุมชนชนบทภาคการเกษตร ในขณะเดียวกัน ก็ทำให้เทศบาลขนาดเล็กในชนบทที่มีจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง ฐานเศรษฐกิจและฐานรายได้ของท้องถิ่นหดตัว พึ่งตัวเองทางการคลังได้น้อยลง และต้องพึ่งพารัฐบาลในทางการคลังมากขึ้น ในขณะที่เมืองขนาดใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากการขยายตัวของเมืองและฐานการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมสมัยใหญ่อย่างไม่สิ้นสุด (Shibata 1993, 9-17) เมืองขนาดใหญ่ เช่น โอซากา นาโกยา และโกเบ เป็นต้น ล้วนต้องการความเป็นอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง และทรัพยากรในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น

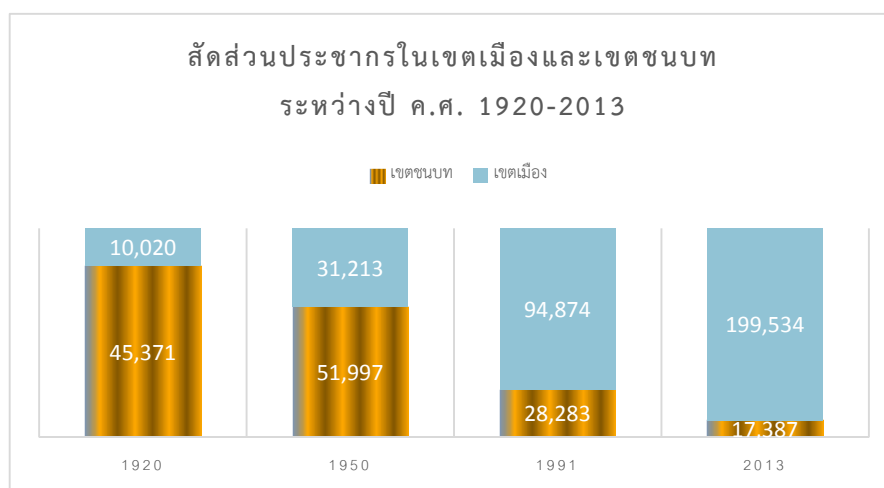
ตารางที่ 9-8 การขยายตัวของเมืองในประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1920-2013

ปี ค.ศ.	รวมจำนวนประชากร (พันคน)	เขตชนบท (พันคน)	เขตเมือง (พันคน)	ร้อยละของประชากรเขตเมือง
1920	55,391	45,371	10,020	18
1950	83,210	51,997	31,213	38
1991	123,157	28,283	94,874	77
2013	217,341	17,387	199,534	92

ที่มา: สถิติปี 1920, 1950, 1991 จาก Shibata (1993): หน้า 9, สถิติปี 2013 จาก

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

แผนภาพที่ 9-1 อัตราส่วนของประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท ค.ศ. 1920 - 2013



มีช่องว่างทางการคลังในแนวตั้งขนาดใหญ่ ส่งผลให้ต้องมีระบบเงินโอนจำนวนมาก และท้องถิ่นเสี่ยงต่อการมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

โครงสร้างทางการคลังภาครัฐของญี่ปุ่นมีช่องว่างทางการคลังแนวตั้งในสัดส่วนที่สูง กล่าวคือ รัฐบาลมีฐานรายได้ขนาดใหญ่กว่าของท้องถิ่น (สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลต่อท้องถิ่นประมาณ 60:40) ในขณะที่มีรายจ่ายน้อยกว่าท้องถิ่น (สัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลต่อท้องถิ่นประมาณ 43:57) เพราะรัฐบาลได้กระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นไปอย่างกว้างขวาง แต่ไม่ได้กระจายฐานภาษีให้แก่ท้องถิ่นไปในสัดส่วนเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องลดช่องว่างทางการคลังแนวตั้ง ด้วยการจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณร้อยละ 13 ของรายได้ที่จัดเก็บได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมต้องพึ่งพาเงินโอนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง ยกเว้นท้องถิ่นเขตเมืองมหานคร ซึ่งสามารถพึ่งตนเองในทางการคลังได้อย่างมั่นคง

นอกจากท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินโอนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงแล้ว รัฐบาลและท้องถิ่นยังมีความสัมพันธ์กันคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีการบริโภค

ในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวเติบโตในช่วงทศวรรษที่ 1955-1978 นั้น สภาวะทางการคลังเช่นนี้ ไม่ส่งผลในทางลบต่อสถานะทางการคลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อเผชิญกับสภาวะการเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์น้ำมันในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 การคลังภาครัฐทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นก็เริ่มตึงตัวมากขึ้นพร้อมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งพาเงินกู้มากขึ้น (Aoki 2008) ปัญหาความตึงตัวด้านการคลังภาครัฐ ทำให้รัฐบาลต้องปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วง ค.ศ. 1980-1990 เช่น การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและไม่สามารถพึ่งตัวเองทางการคลังได้ให้มีจำนวนลดน้อยลง เพิ่มขีดความสามารถด้านรายได้เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และสามารถพึ่งตัวเองได้มากขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดแผนใน The Trinity Reform 2001 ว่าภายในปี ค.ศ. 2003 กำหนดไว้ล่วงหน้าว่า ในปี 2006 ปฏิรูประบบเงินอุดหนุนปฏิรูปสัดส่วนภาษีระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น โดยลดสัดส่วนภาษีของรัฐบาลลง เพิ่มสัดส่วนภาษีท้องถิ่น

ระบบเงินโอนประเภท Local Allocation Tax

กฎหมายกำหนดให้นำร้อยละ 32 ของรายได้จากภาษีหลัก 5 ประเภท¹¹ ไปเป็น Funding pool สำหรับจัดสรรให้ท้องถิ่น เรียกว่า “Local allocation tax” การกำหนดสัดส่วนไว้ตายตัวเช่นนี้ ส่งผลให้

¹¹ ประกอบด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และภาษียาสูบ เป็นต้น

ระบบเงินโอนประเภท Local Allocation Tax ไม่ยืดหยุ่นต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเศรษฐกิจซบเซา ส่งผลให้รัฐบาลสูญเสียขีดความสามารถในการบริหารเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ได้มีข้อเสนอให้ปรับหลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำหรับ Local Allocation Tax ให้ยืดหยุ่นเป็นสัดส่วนต่อรายได้รวมของรัฐ และให้บทวนปรับปรุงสัดส่วนดังกล่าวให้เหมาะสมได้ หลักการเช่นว่านี้ได้มีการประยุกต์ใช้ในหลายประเทศ เช่น ฟิลิปปีนส์ (40%) และอินโดนีเซีย (25%) ไทย (27% ลดจาก 35%) ซึ่งไม่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค

เงินอุดหนุนท้องถิ่นประเภท “เบิกคืนภายหลัง” (Disbursement grants)

ประเทศญี่ปุ่น มีระบบเงินโอนท้องถิ่นที่เรียกว่า “National Government Disbursements” ตามบทบัญญัติของกฎหมายการคลัง (Local Finance Law) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลสามารถจัดให้เงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นประเภท “Disbursements” ได้ ในกิจการ 4 ประเภทหลักๆ คือ

1. กิจการที่รัฐบาลและท้องถิ่นมีความรับผิดชอบร่วมกัน และกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของระบบบริการสาธารณสุข บริการสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ เครื่องยังชีพสำหรับเด็ก เงินช่วยเหลือ/ชดเชยในภาคการเกษตร เป็นต้น
2. กิจกรรมในโครงการก่อสร้างถนน ถนนในเขตป่าไม้ โครงการตามแผนพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย และมาตรฐานของรัฐ
3. กิจการด้านการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น
4. กิจการซึ่งท้องถิ่นได้ดำเนินการในนามของรัฐบาลส่วนกลาง เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร การจัดทำทะเบียนผู้อพยพชาวต่างชาติ เป็นต้น

ตารางที่ 9-9 ข้อมูลเงินอุดหนุนท้องถิ่นประเภทเบิกคืนภายหลัง (National Government Disbursements)

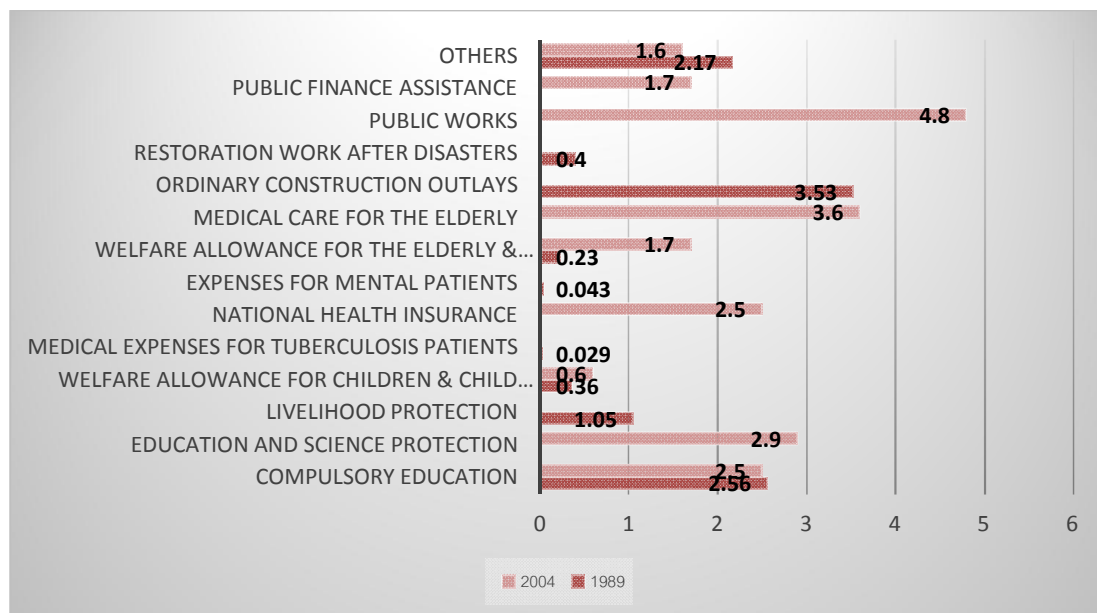
ประเภทบริการ	ค.ศ.1989		ค.ศ.2004	
	จำนวน (Trillion Yen)	ร้อยละ	จำนวน (Trillion Yen)	ร้อยละ
Compulsory education	2.56	24.7	2.5	12.25
Education and science protection			2.9	14.22
Livelihood protection	1.05	10.1		
Welfare allowance for children & child care	0.36	3.5	0.6	2.96

Medical expenses for tuberculosis patients	.029	0.3		
National health insurance			2.5	12.5
Expenses for mental patients	.043	0.4		
Welfare allowance for the elderly & nursing care insurance	0.23	2.2	1.7	8.33
Medical care for the elderly			3.6	17.65
Ordinary construction outlays	3.53	34		
Restoration work after disasters	0.40	3.8		
Public works			4.8	23.58
Public finance assistance			1.7	8.33
Others	2.17	21.1	1.6	7.84
Total	10.38	100.0	20.4	100.0

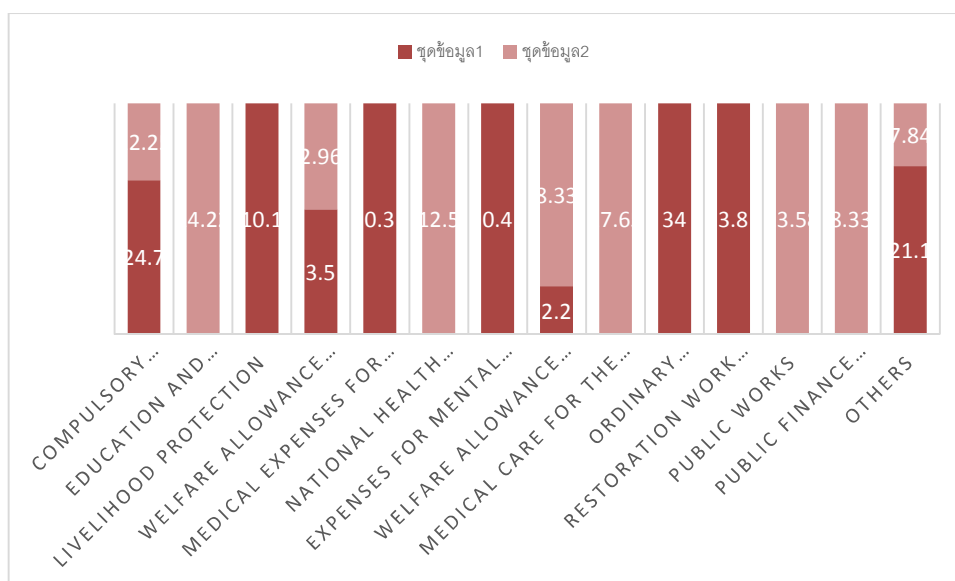
ที่มา: 1. ข้อมูลปี 1989: Junshichiro Yonehara “Financial Relations Between the National and Local Governments” in Toke Shibata ed. 1993. Japan’s Public Sector: How the Government Is Financed. University of Tokyo Press; 175

2. ข้อมูลปี 2004: Mochida 2006 “Local Government Organization and Finance: Japan in Anwar Shah ed. 2006. Local Governance in Industrial Countries. The World Bank: 149-188

แผนภาพที่ 9-2 สัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นประเภทเบิกคืนภายหลัง (1)



แผนภาพที่ 9-3 สัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นประเภทเบิกคืนภายหลัง (2)



เงินอุดหนุนประเภทนี้ มีผลทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้ต้องชำระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนที่ไม่จำกัด รัฐบาลไม่อาจทราบจำนวนภาระหนี้ล่วงหน้าได้ และควบคุมได้ยาก ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นเป็นผู้ก่อหนี้ (ใช้จ่ายเงิน) จึงมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้โดยไม่คำนึงถึงภาระหนี้ เพราะสามารถผลักภาระไปให้รัฐบาลเป็นผู้จ่ายแทนได้ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นสูงในช่วงที่ผ่านมาคือ รายจ่ายด้านสิ่งก่อสร้างพื้นฐาน รายจ่ายด้านการศึกษา รายจ่ายด้านสุขภาพ และประกันสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายจ่ายด้านสุขภาพและสวัสดิการของกลุ่มผู้สูงอายุ

แรงผลักดันรายจ่ายในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ส่งผลกระทบต่อการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลส่วนกลางมากขึ้นเป็นลำดับ

การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยการยุบรวมเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ และเพิ่มขีดความสามารถในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นพร้อมกันไป เช่น กรณีประเทศสวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก เยอรมันตะวันตก และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ยกตัวอย่างกรณีประเทศสวีเดน การยุบรวมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงกว่าครึ่ง จาก 2,500 แห่งในช่วงปี ค.ศ. 1950 ในปัจจุบันเหลือเพียง 300 แห่งเท่านั้น

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีการรวมพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ๆ รวม 3 ครั้งคือ ครั้งแรกเป็นช่วง the Great Meiji Merger (1888) ครั้งที่สอง the Great Showa (1955) และครั้งที่สามซึ่งเป็นครั้งล่าสุด the Great Heisei (1999)

แรงผลักดันนำไปสู่นโยบายการยุบรวมพื้นที่ระหว่างเทศบาลในเขตชนบทครั้งล่าสุด มาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในเขตชนบท ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาความตึงตัวทางการคลังในภาครัฐ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือเทศบาลในเขตชนบทจำนวนมากมีขนาดเล็ก จำนวนประชากรไม่ถึง

200 คน เพราะประชากรในเขตชนบทลดลงไปตามลำดับ ในขณะที่เทศบาลแต่ละแห่งต้องจัดบริการสาธารณะหลายด้าน ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากมีขนาดเล็กเกินไป (diseconomy of scale) ในขณะเดียวกันเทศบาลขนาดเล็กเหล่านี้ไม่มีฐานรายได้ในท้องถิ่น ไม่สามารถพึ่งตัวเองทางการเงินคลังได้ มีฐานะทางการเงินการคลังขาดดุล เป็นหนี้ (ท้องถิ่นมีหนี้สาธารณะรวมกันถึงร้อยละ 40 ของ GDP) จึงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นโยบายส่งเสริมการยุบรวมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1999 ส่งผลให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล) ลดลงจาก 3,232 แห่ง (ปี ค.ศ. 1999) เหลือเพียง 1,719 แห่งในปี ค.ศ. 2012 ทั้งนี้ รัฐบาลส่งเสริมให้ท้องถิ่นยุบรวมพื้นที่เข้าด้วยกัน โดยการให้มีแรงจูงใจด้านการเงินการคลังหลายประเภท เช่น ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในโครงการฯ ภายในช่วงเวลาที่กำหนด จะยังคงได้รับเงินอุดหนุนเท่าเดิม ได้รับอนุมัติให้กู้เงิน สำหรับการลงทุนอันเนื่องมาจากการยุบรวมพื้นที่ฯ เช่น ก่อสร้างสำนักงานใหม่ เป็นต้น อีกทั้งได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม Takeshi Miyazaki (2013) ตั้งข้อสังเกตว่า การยุบรวมพื้นที่ฯ ส่งผลให้ระบบการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดปัญหาการขาดดุลการคลังลงได้อย่างน่าพอใจ และยังช่วยยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลได้มากขึ้นอีกด้วย ประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่นที่ตัดสินใจในยุบรวมพื้นที่ต่างพึงพอใจกับผลลัพธ์ของการยุบรวมพื้นที่การปกครอง นอกจากนั้น Takeshi Miyazaki (2013) ยังได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าผลสำเร็จของนโยบายการยุบรวมพื้นที่ระหว่างเทศบาล ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะให้มีการยุบรวมพื้นที่ในระดับจังหวัดเกิดขึ้น แต่เรื่องนี้มีการเตรียมการกันไปบ้างแล้วในบางพื้นที่ แต่ยังไม่มีการดำเนินการจริงจังใดๆ

อย่างไรก็ตาม การยุบรวมพื้นที่ฯ ก็ส่งผลให้ท้องถิ่นมี “ต้นทุน” ทางการเมืองและการจัดบริการฯ ที่เกิดจากการมีประชากรและพื้นที่การให้บริการที่หลากหลายเพิ่มขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน Miyazaki อธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นไปตามทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นของ Tiebout อีกทั้งชี้ว่า มีผลการวิจัยอื่นๆ (Alesina and Spolaore, 2003) ยืนยันปรากฏการณ์นี้เช่นเดียวกัน ปัญหาเล็กๆ ที่ไม่อาจมองข้ามไปได้คือ โครงการยุบรวมพื้นที่ระหว่างท้องถิ่นมักจะมีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น ในเรื่องการตั้งชื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นภายหลังการยุบรวมแล้ว เพราะท้องถิ่นต่างก็ต้องการให้ใช้ชื่อเดิมของตนเอง

หนี้สาธารณะ

ปัจจุบันทั้งรัฐบาลและท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นขาดดุลการคลังและเป็นหนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะมีแรงผลักดันรายจ่ายที่รุนแรงหลายทิศทาง และยังไม่มีมาตรการที่สามารถยับยั้งได้ (Common-pooled resource problem) ในขณะที่ฐานรายได้หยุดการขยายตัว ซึ่งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีความแตกต่างจากช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี ค.ศ. 1974 ซึ่งการคลังท้องถิ่นอยู่ในสถานะที่มั่นคง แม้ว่ารายจ่ายของท้องถิ่นจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ตาม หนี้สาธารณะของท้องถิ่นมีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5 ของ GDP ท้องถิ่น ซึ่งเป็นเงินกู้เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

แต่เมื่อประเทศญี่ปุ่นประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงปี ค.ศ. 1974 - 1975 หนี้สาธารณะของท้องถิ่นต่อ GDP ก็เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 - 20 ในช่วงปี ค.ศ. 1980 และสูงกว่าร้อยละ 35 หลังปี ค.ศ. 2000 ซึ่งในปี ค.ศ. 2010 หนี้สาธารณะของท้องถิ่นมีจำนวน 142 พันล้านเยน คิดเป็น 1.46 เท่าของรายได้รวมของท้องถิ่น หรือประมาณ 2.63 เท่าของรายได้ในระบบงบประมาณทั่วไป (General government/ordinary account) ดังแสดงในตารางที่ 9-10 ด้านล่าง

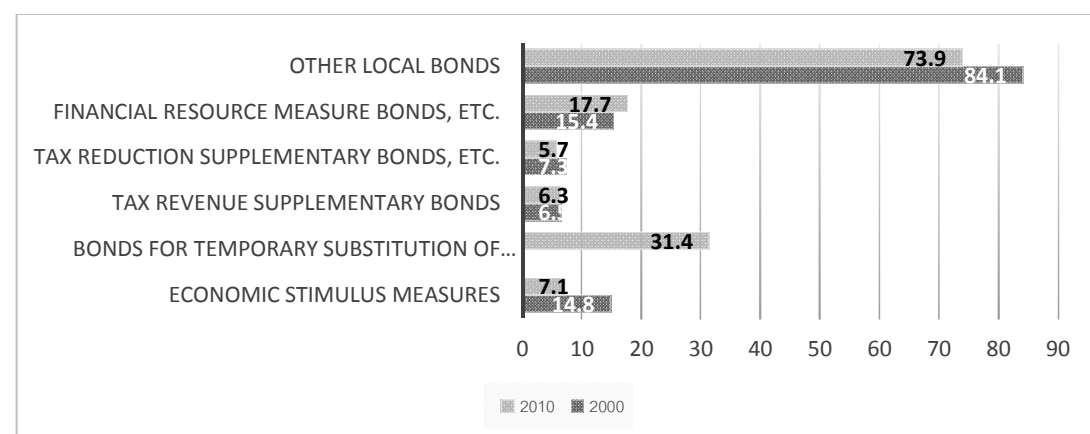
ตารางที่ 9-10 ประเภทหนี้สาธารณะของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ประเภทหนี้สาธารณะของ อปท.	ปี ค.ศ. 2000	ปี ค.ศ. 2010
Economic stimulus measures	14.8	7.1
Bonds for temporary substitution of local allocation tax	0	31.4
Tax revenue supplementary bonds	6.5	6.3
Tax reduction supplementary bonds, etc.	7.3	5.7
Financial resource measure bonds, etc.	15.4	17.7
Other local bonds	84.1	73.9
Totals	128.1	142.1

ที่มา: ปรับปรุงจาก Ministry of Internal Affairs and Communications, FY2010 Settlement: White Paper on Local Public Finance, 2012; p21

หนี้สาธารณะท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลังนี้ เกิดจากการกู้เงินเพื่อชดเชยเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง (Bonds for temporary substitution of local allocation tax) ซึ่งในช่วงหลังนี้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นตามจำนวนที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การจัดสรรฯ ได้ เพราะรายได้ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดสรรเป็น “Local allocation tax” มีจำนวนไม่เพียงพอ

แผนภาพที่ 9-4 หนี้สาธารณะของท้องถิ่น ปี ค.ศ. 2000 - 2010



9.4 การปกครองท้องถิ่นประเทศอินโดนีเซีย

ก. พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

อินโดนีเซียในยุคอาณานิคมของดัตช์ มีเทศบาล (City) และเขตปกครอง (District) เป็นหน่วยการปกครองของรัฐประเภทหนึ่ง รัฐธรรมนูญในยุคอาณานิคม ในปี ค.ศ. 1945 กำหนดให้มืองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ หลังการประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1949 ประเทศอินโดนีเซียจัดระบบการปกครองเป็นระบบสาธารณรัฐ ประกอบด้วย 15 จังหวัด ให้แต่ละจังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับประวัติศาสตร์และชาติพันธุ์ที่หลากหลายในพื้นที่ต่างๆ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอินโดนีเซียกลับยึดหลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น เพื่อดำรงรักษาความเป็นเอกภาพของชาติ จนทำให้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอินโดนีเซียแทบจะไม่แตกต่างจากประเทศที่ปกครองแบบรัฐเดี่ยวทั่วไป

การเมืองในประเทศอินโดนีเซียจึงบ่มเพาะความขัดแย้งไว้อยู่ในตั้งแต่ยุคเริ่มต้น ระหว่างแรงดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและแรงผลักดันการกระจายอำนาจ เช่น การก่อกระแสต่อต้านระบบการปกครองแบบรวบอำนาจของบรรดาจังหวัดต่างๆ ในปี ค.ศ. 1957 ทำให้รัฐบาลในยุคประธานาธิบดีซูการ์โนต้องออกกฎหมายรับรองความเป็นอิสระของจังหวัด (กฎหมายฉบับที่ 1/1957) แต่หลังจากนั้นเพียงสามปี (ค.ศ. 1959) รัฐบาลก็หวนกลับไปใช้นโยบาย “ประชาธิปไตยแบบชี้นำ” (Guided democracy) ซึ่งรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้งหนึ่ง และหลังจากประธานาธิบดีซูฮาร์โตขึ้นสู่อำนาจไม่นาน ก็ประกาศใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มยิ่งกว่าเดิม ภายใต้นโยบาย “ระเบียบใหม่” (New Order, 1969) ซึ่งมีระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี จนกระทั่งสิ้นสุดยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในปี ค.ศ. 1999

การปฏิรูประบบการปกครองสู่การกระจายอำนาจครั้งใหญ่ ที่เรียกว่า “Big Bang” เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ในยุคของประธานาธิบดีฮาร์บีบี (Bacharuddin Jusuf Habibie) ซึ่งขึ้นสู่อำนาจในช่วงเวลาสั้นๆ หลังสิ้นสุดยุคเผด็จการซูฮาร์โต ประธานาธิบดีฮาร์บีบีได้ออกกฎหมายฉบับที่ 22/1999 ว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ภูมิภาคและท้องถิ่น อีกทั้งได้ตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น (กฎหมายฉบับที่ 25/1999) นับเป็นการปิดฉากระบบการเมืองแบบรวบอำนาจเผด็จการคอร์รัปชันที่ยาวนาน และนำอินโดนีเซียก้าวสู่การเมืองยุคใหม่ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศอินโดนีเซีย

ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ทบทวนและปรับปรุงนโยบายการกระจายอำนาจให้เข้าที่เข้าทางมากขึ้น โดยตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลัง (กฎหมายฉบับที่ 32/2004 และ 33/2004 ตามลำดับ) ซึ่งใช้มาถึงปัจจุบัน

ข. ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

ประเทศอินโดนีเซียในปัจจุบันมีประชากร 251.86 ล้านคน มีพื้นที่ (แผ่นดินและน่านน้ำ) ประมาณกว่า 5 ล้านตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเกาะใหญ่น้อยมากกว่า 17,480 เกาะ รัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซียกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศให้เป็นระบบสาธารณรัฐ มีรัฐบาลระดับชาติ และ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลในระดับชาติมีประธานาธิบดีเป็นประมุขฝ่ายบริหาร และมีรัฐสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในระดับท้องถิ่นของอินโดนีเซียมีการจัดโครงสร้างการปกครองเป็น 2 ระดับคือ ระดับจังหวัด (Provinces) จำนวน 34 จังหวัด และองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ประกอบด้วยเขตปกครอง (Regents/districts) จำนวน 399 เขตปกครอง และเมืองหรือเทศบาล (City/municipality) จำนวน 98 เทศบาล นอกจากนั้น ก็มีการจัดแบ่งพื้นที่ตามวัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิมเป็นตำบล (Sub-districts) และหมู่บ้าน (villages) จำนวน 6,944 ตำบล และ 82,153 หมู่บ้าน¹²

จังหวัด

จังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบน มีผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัด จำนวน 45-100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางในการควบคุมประสานนโยบายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เขตปกครองและเมือง/เทศบาล) และจัดบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งมีขอบเขตการให้บริการครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด

เขตปกครอง (Regent/district) และเมือง (City/municipality)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภทนี้อยู่ในระดับเดียวกัน โดยที่ “เขตปกครอง (Regent/district)” ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบท หรือเป็นหมู่เกาะ เป็นเขตเกษตรกรรมดั้งเดิม ขนาดกว้างใหญ่ แต่ปัจจุบันบาง Regent/district กลายเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม และโรงงานขนาดต่างๆ ไปบ้างแล้ว เพราะราคาที่ดินถูกกว่าในเมือง สำหรับ “เมืองหรือเทศบาล (City/Municipality)” นั้นมักจะเป็นเขตเมือง หรือเขตเมืองผสมกับชนบทชนเมือง

ในแต่ละเทศบาลหรือเขตปกครอง มีนายเทศมนตรีและสภาท้องถิ่น จำนวน 20 - 45 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีข้าราชการท้องถิ่นในสังกัดของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างทั้ง 2 ประเภทนี้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง และมีบทบาทอย่างสำคัญต่อชีวิตประจำวันของประชาชน มากกว่าระดับอื่นๆ และเนื่องจากมีพื้นที่ขนาดใหญ่ จึงต้องมีหน่วยปฏิบัติงานย่อยๆ กระจายไปตามตำบล (Sub-district) และหมู่บ้าน (Villages) ต่างๆ หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ย่อยๆ เหล่านี้จะได้รับ

¹² สถิติปี 2013 กระทรวงมหาดไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

มอบอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้จัดทำแผนงบประมาณ และบริหารงบประมาณของท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการในพื้นที่นั้นๆ¹³

นครจาการ์ตา

“จาการ์ตา” มีสถานะเป็นทั้งจังหวัดและเมืองหลวงหรือเทศบาลนครหลวงของประเทศ มีระบบการปกครองแบบพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่น โดยจังหวัดจาการ์ตามีการจัดระบบการปกครองเพียงระดับเดียว (คล้าย กทม. ของไทยเรา) คือ มีผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง มีการแบ่งเขตการปกครองย่อย (regent/district) และเมือง (city/municipality) เหมือนจังหวัดอื่นๆ แต่เขตการปกครองและเมืองหรือเทศบาลในจังหวัดจาการ์ตาไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกับในกรณีของจังหวัดอื่นๆ นายกเทศมนตรีของเทศบาลและเขตการปกครองต่างๆ มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจาการ์ตา ในทำนองเดียวกัน แผนและงบประมาณของเทศบาลและเขตการปกครองต่างๆ ก็มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดจาการ์ตาทั้งหมดเช่นเดียวกัน

ค. การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นปี ค.ศ. 1999 (กฎหมายฉบับที่ 22/1999) กำหนดให้ประเทศอินโดนีเซียมีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ Subsidiarity principle กล่าวคือ กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจการในเขตการปกครองของตนเองได้ทุกประเภท ยกเว้นภารกิจที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในระดับชาติ 5 ด้าน คือ 1. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2. การป้องกันประเทศ 3. ตำรวจ ศาลและกระบวนการยุติธรรม 4. การเงินและนโยบายการคลังมหภาค และ 5. กิจการศาสนา อีกทั้งกำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ (Obligatory functions) ไว้ 11 ด้าน ซึ่งทำให้การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างจังหวัดและท้องถิ่นระดับล่างสับสนพอสมควร ดังแสดงในตารางที่ 9-11 และ อปท. มีการจัดสรรงบประมาณสู่งานด้านต่างๆ แสดงดังตารางที่ 9-12 หน้าถัดไป

ตารางที่ 9-11 การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาล จังหวัด เขตและเทศบาล

ภารกิจ	รัฐบาล	จังหวัด	เขตและเทศบาล
อุดหนุน	ข้าว น้ำมัน ไฟฟ้า และรัฐวิสาหกิจของรัฐ	กิจการรัฐวิสาหกิจจังหวัด	กิจการรัฐวิสาหกิจเทศบาล
กฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย	ตรากฎหมาย และกำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายของ	ออกข้อบัญญัติจังหวัดและบังคับ	ออกข้อบัญญัติเทศบาลและบังคับใช้

¹³ หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้านไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีหัวหน้าสำนักงานและพนักงานท้องถิ่นตลอดจนถึงงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะ ที่ส่งมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ district/regent หรือจากเมือง/เทศบาล (คล้ายกับสำนักงานเขตใน กทม.)

ภารกิจ	รัฐบาล	จังหวัด	เขตและเทศบาล
	รัฐ และไม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ขัดแย้งกับกฎหมายของรัฐ	ใช้	
จัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	1. กำหนดนโยบายการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. ปลุกป่า (จัดสรรเงินอุดหนุนให้ เขต/เทศบาลดำเนินการ)	ประสานงาน และ กำกับดูแลเขตและ เทศบาล ในนาม ของรัฐบาล	บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ปลูกป่า ฯลฯ
การศึกษา	1. กำหนดนโยบายด้านการศึกษา 2. กำหนดมาตรฐานการศึกษา 3. จัดสอบวัดระดับสัมฤทธิ์ผลทาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน 4. จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา 5. จัดการศึกษาด้านศาสนา 6. จัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ขั้นพื้นฐานให้เขตและเทศบาล	ประสานงานและ กำกับดูแลเขตและ เทศบาลด้าน การศึกษา ในนาม ของรัฐบาล	จัดการศึกษา จัดให้มีโรงเรียน สิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร ทางการศึกษา
สาธารณสุข	1. กำหนดนโยบายด้านสาธารณสุข 2. กำหนดมาตรฐานจัดสรรเงิน อุดหนุนด้านสาธารณสุขให้แก่จังหวัด เขต/เทศบาล	1. จัดบริการด้าน เฝ้าระวัง ส่งเสริม สุขภาพ 2. จัดฝึกอบรม บุคลากรสาธารณสุข 3. จัดให้มีสิ่ง อำนวยความสะดวกในระบบ บริการสาธารณสุข	1. จัดให้มีระบบบริการทาง การแพทย์และสาธารณสุขทุก ระดับ 2. จัดฝึกอบรมบุคลากร สิ่ง อำนวยความสะดวกในระบบ บริการสาธารณสุข
เกษตรกรรม	1. กำหนดนโยบายด้านการเกษตร 2. ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคด้าน การเกษตร 3. ควบคุม/แทรกแซงราคาสินค้า เกษตร 4. จัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุข ให้แก่จังหวัด เขตและเทศบาล	1. จัดให้มีบริการ ด้านการส่งเสริม และฝึกอบรมด้าน การเกษตร 2. จัดให้มี สิ่งก่อสร้างพื้นฐาน ด้านการเกษตร	1. จัดให้มีบริการด้านการ ส่งเสริมและฝึกอบรมด้าน การเกษตร 2. จัดให้มีสิ่งก่อสร้างพื้นฐาน ด้านการเกษตร
อุตสาหกรรม	1. กำหนดนโยบายด้านอุตสาหกรรม 2. ส่งเสริมการลงทุน จัดให้มีนิคม อุตสาหกรรม ส่งเสริมวิสาหกิจขนาด เล็ก จัดให้มีธนาคารวิสาหกิจขนาด เล็ก 3. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา	ประสานงาน และ กำกับดูแลเขต และเทศบาล ใน นามของรัฐบาล	1. ส่งเสริมการลงทุนและการ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น 2. ออกใบอนุญาตสถาน ประกอบการ 3. จัดให้มีเขตการส่งเสริมการ ลงทุน /นิคมอุตสาหกรรม

ภารกิจ	รัฐบาล	จังหวัด	เขตและเทศบาล
การคมนาคม	1. ลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมระดับชาติ 2. จัดสรรเงินอุดหนุนด้านการคมนาคมให้แก่จังหวัด เขตและเทศบาล	จัดให้มีระบบคมนาคมขนส่งในระดับจังหวัด ลงทุนพัฒนาและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้าง	จัดให้มีระบบคมนาคมขนส่งในเขตพื้นที่ ลงทุนพัฒนาและบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้าง

ที่มา: Shah, p.242-244

ตารางที่ 9-12 รายจ่ายของรัฐบาล จังหวัด เทศบาล/เขตการปกครอง จำแนกตามกลุ่มภารกิจ

ภารกิจ	รวม (หน่วย: พันล้านบาท)	% รัฐบาล	% จังหวัด	% เทศบาลและเขตการปกครองพิเศษ	% รวม
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา					
คมนาคมขนส่ง	16,818.32	41.0	14.8	44.3	100.0
พัฒนาระบบราชการ	6,619.72	20.8	18.8	60.4	100.0
การศึกษา	19,477.22	72.5	11.4	16.0	100.0
การพัฒนาท้องถิ่น	7,752.25	57.8	9.4	32.9	100.0
พาณิชย์กรรมและวิสาหกิจขนาดเล็ก	11,996.62	77.6	6.9	15.6	100.0
สาธารณสุขและบริการสังคม	8,265.18	66.7	12.3	21.0	100.0
อื่นๆ	15,340.43	32.5	25.2	42.3	100.0
รายจ่ายประจำ					
เงินเดือน ค่าจ้างประจำ	94,177.76	44.8	6.9	48.3	100.0
รายจ่ายประจำอื่นๆ	185,540.84	85.1	4.6	10.2	100.0
รวมทั้งสิ้น	365,988.36	67.4	7.5	25.1	100.0

ที่มา: Shah, p.245.

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงและหน่วยงานส่วนกลาง

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา กระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางจำนวนมากที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของรัฐบาลระดับชาติทั้ง 5 ด้านข้างต้น จะต้องถ่ายโอนหรือมอบอำนาจการปฏิบัติการของตนเองให้แก่จังหวัดและท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติการแทนทั้งหมด คงเหลือแต่อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ อีกทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น (Block grants) และอำนาจการ กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการภารกิจของกระทรวงนั้นๆ เท่านั้น ไม่สามารถไปดำเนินการได้เองโดยตรงอีกต่อไป แต่ในด้านความรับผิดชอบนั้น ยังถือว่าหน่วยงานส่วนกลางยังคงต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของนโยบายและคุณภาพของบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอยู่เช่นเดิม

การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนั้น ทำให้ระบบการปฏิบัติงานในช่วง 2-3 ปีแรกสับสนวุ่นวายมากพอสมควร เพราะต่างก็ไม่แน่ใจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง อีกทั้งไม่มีแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ในปี 2007 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทบทวนและปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามประกาศฉบับที่ 38/2007 โดยจัดแบ่งภารกิจออกเป็น 3 กลุ่มคือ (1) ภารกิจที่กระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปดำเนินการแทน (Deconcentrated functions) (2) ภารกิจที่กระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางถ่ายโอนหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยสมบูรณ์ (Decentralized functions) และ (3) ภารกิจที่กระทรวง / หน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่นระดับต่างๆ จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน (Shared functions) (Niazi and Oosternman, 2010, p.6)

ภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการแทนหน่วยงานส่วนกลาง (Deconcentrated tasks)

ภารกิจกลุ่มนี้ มีนัยว่ากระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในระดับชาติ โดยมุ่งให้ผลต่อสังคมส่วนรวมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งประเทศเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากมิใช่ภารกิจหลักของรัฐบาล 5 ประการที่กล่าวแล้ว กระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางจึงต้องมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน โดยกระทรวงฯ จะเป็นผู้กำหนดเป้าประสงค์ มาตรฐาน กระบวนการดำเนินงาน ให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ พร้อมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนประเภท Block grants ให้ท้องถิ่นไปดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจข้างต้น

อนึ่ง จังหวัดและท้องถิ่นระดับล่างได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับภารกิจประเภท Deconcentrated functions แตกต่างกัน กล่าวคือจังหวัดจะได้รับเงินอุดหนุนประเภท “งบดำเนินการ” เพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมประเภท “ส่งเสริม ฝึกอบรม ควบคุม ฯลฯ” ในขณะที่ท้องถิ่นระดับล่างได้รับเงินอุดหนุนทั้งงบดำเนินการ และงบลงทุนสำหรับสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในระบบปฏิบัติการได้อย่างกว้างขวาง

ภารกิจที่ถ่ายโอนหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ (Decentralized functions)

ในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มภารกิจที่ไม่มีผลกระทบในระดับชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นกลุ่มบริการสาธารณะที่สามารถกระจายอำนาจให้แต่ละจังหวัดและท้องถิ่นจัดบริการในพื้นที่ของตนเองได้ตามความเหมาะสม ซึ่งอาจแตกต่างกันได้ ดังนั้น หากกระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ดังกล่าวนี้อยู่ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1999 ก็ต้องถ่ายโอน (Devolved) ไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง¹⁴

¹⁴ อนึ่ง นอกจากภารกิจที่รับถ่ายโอนมาจากหน่วยงานส่วนกลางแล้ว เทศบาลและเขตปกครองต่างๆ ก็มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นตัวเองอยู่ก่อนแล้วจำนวนหนึ่ง

แหล่งเงินงบประมาณสำหรับจัดทำภารกิจกลุ่มมาจากไหน? ท้องถิ่นจะใช้แหล่งรายได้ที่จัดเก็บเอง และและเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินโอนซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ โดยคำนึงถึงขีดความสามารถทางการคลังและระดับความจำเป็นในการใช้จ่ายฯ ของท้องถิ่นนั้นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง (Equivalent funds) นั้นเอง เงินโอนและเงินอุดหนุนกลุ่มนี้มีหลายประเภท เช่น

1. ส่วนแบ่งรายได้จากภาษีทรัพยากรธรรมชาติ
2. เงินอุดหนุน special allocation funds
3. เงินอุดหนุน special autonomy funds
4. เงินอุดหนุน Contingency funds (ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ)

ภารกิจที่รัฐบาลและท้องถิ่นระดับต่างๆ ต้องรับผิดชอบร่วมกัน (Shared functions)

ภารกิจในด้านนี้มีทั้งสิ้น 31 รายการด้วยกัน มีคุณสมบัติ 3 ประการคือ externality, accountability, and efficiency. ส่วนใหญ่เป็น compulsory functions ในจำนวนนี้มีหน้าที่ด้านการศึกษาและการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ด้วย โดยหลักการแล้ว หน่วยงานส่วนกลางจะต้องกำหนดมาตรฐาน กระบวนการทำงาน ให้เสร็จภายใน 2 ปี เพื่อให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ

นอกจากนั้น ในประกาศดังกล่าว ยังกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ท้องถิ่นระดับล่างลงไปละเว้นไม่ดำเนินการตามภารกิจประเภท compulsory functions รัฐบาล (หน่วยงานส่วนกลาง) หรือจังหวัดแล้วแต่กรณี จะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ด้วยตัวเอง โดยท้องถิ่นระดับล่างจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น” (ประกาศ pp 38/2007 articles 8 and 9)

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด

กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 32/2004 กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในนามของรัฐบาล และมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะไว้กว้างๆ โดยให้ดำเนินการในเรื่องที่มีใช้หน้าที่ของรัฐบาลและท้องถิ่นระดับล่าง และให้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ (Obligated functions) ไว้ 15 ด้าน และอาจดำเนินการในเรื่องอื่นๆ (discretionary functions) ได้ตามที่เห็นสมควร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและเขตปกครอง

การกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาพุ่งเป้าไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือเทศบาลและเขตปกครองต่างๆ ทำให้เทศบาลและเขตปกครองมีอำนาจหน้าที่ และมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง การศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจ และบริการด้านการสังคมอื่นๆ ดังแสดงในตารางที่ผ่านมา

ง. การกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1999 ส่งผลให้รายจ่ายของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 17 ของรายจ่ายภาครัฐในปี ค.ศ. 2000 เป็นร้อยละ 27 ในปี ค.ศ. 2001 และเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 40 ในปี ค.ศ. 2002 (Shah 2006; 237) ทั้งนี้ อินโดนีเซียถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเกือบทุกด้าน แต่ไม่ได้กระจายฐานภาษีและฐานรายได้อื่นๆ ไปสู่ท้องถิ่นมากนัก ทำให้เกิดช่องว่างทางการคลังแนวดิ่งในสัดส่วนที่สูงมาก ในขณะเดียวกัน ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองก็มีขนาดและขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่แตกต่างกัน สูงมากเช่นเดียวกัน ดังนั้น ระบบเงินโอน-เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังทั้งแนวดิ่งและแนวนอน จึงมีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการกระจายอำนาจอินโดนีเซีย (Shah, p.238-260)

ตารางที่ 9-13 สัดส่วนรายได้-รายจ่ายของรัฐบาล-ท้องถิ่น

ประเภทหน่วยงาน	รายได้ (%)	รายจ่าย (%)
รัฐบาล	95	65
จังหวัด	2	10
เขตปกครองและเทศบาล	3	25
รวม	100	100

ที่มา: ปรับปรุงจาก Shah, p.238

ตารางที่ 9-14 โครงสร้างรายได้ของจังหวัด เขตปกครอง และเทศบาล

ประเภทรายได้	จังหวัด (%)	เขตปกครองและเทศบาล (%)
ภาษีที่จัดเก็บเอง	34	8
ภาษีและรายได้ที่รัฐบาลโอนให้	31	15
เงินโอนตามวัตถุประสงค์	5	3
อื่นๆ	9	12
เงินอุดหนุนทั่วไป	21	62
รวม	100	100

ที่มา: ปรับปรุงจาก Shah, p.239

ตารางที่ 9-15 แหล่งรายได้ของเทศบาล

แหล่งรายได้	เฉลี่ยต่อหัวประชากร (รูเปีย)	ร้อยละ
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	61,055.6	5.94
ภาษีและรายได้ที่รัฐบาลโอนให้	22,659.3	21.57
เงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์เฉพาะ	40,477.7	3.94
อื่นๆ	74,980.8	7.30

รวม	455,649.4	44.35
เงินอุดหนุนทั่วไป (Equalization grants)	571,747.2	55.65
รวมทั้งสิ้น	1,027,396.6	100.00

ที่มา: Shah, p.256.

ในช่วงที่ผ่านมาท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเองเพียงเล็กน้อย ประมาณร้อยละ 6 ของรายได้รวม และมีรายได้จากส่วนแบ่งภาษีร่วม (shared taxes) ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และแหล่งรายได้อื่นๆ รวมกันทั้งหมดเฉลี่ยประมาณร้อยละ 44.35 ของรายได้รวม ที่เหลือทั้งหมดร้อยละ 55.65 มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป (ดูข้อมูลในตารางที่ 9-15 ข้างต้น)

จ. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจ คู่ขนานไปกับบุคลากร และงบประมาณ ให้แก่ท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 2002 ท้องถิ่นทุกระดับมีบุคลากรถึงร้อยละ 76.3 ของบุคลากรภาครัฐ (Shah, p.263) ในช่วงท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดโครงสร้างองค์กรและอัตราค่าจ้างของตนเอง เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการกับสภาพการเปลี่ยนแปลงในช่วงเริ่มต้นได้ แต่ในช่วงหลังๆ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยกรอบอัตราค่าจ้างขั้นสูงสุดสำหรับส่วนงานด้านต่างๆ โดยอิงจำนวนประชากรที่ตั้งและลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น เพื่อป้องกันปัญหาการจ้างบุคลากรมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาการมีค่าใช้จ่ายประจำสูงเกินปกติ นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยยังกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยคุณสมบัติ มาตรฐานวิชาชีพ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการของท้องถิ่น อีกทั้งควบคุมการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในระบบการจ้างงานของท้องถิ่นอีกด้วย (Shah, p.263-265)

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรของนครจากร์ตาพบว่า ตลาดการจ้างงานของท้องถิ่นในปัจจุบันสามารถแข่งขันกับของรัฐบาลและภาคเอกชนได้ แม้ว่าในปัจจุบันผู้สมัครงานส่วนใหญ่ยังคงสนใจสมัครเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐบาลมากกว่าของท้องถิ่น ด้วยมีภาพพจน์ที่ดีกว่า แต่ก็ยังมีผู้สนใจสมัครงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับเมืองและจังหวัด เพราะมีสวัสดิการและเบี้ยยังชีพสูงกว่าของส่วนราชการ บางเมือง ดังเช่นจากร์ตา จ่ายเบี้ยยังชีพและสวัสดิการ รวมกันแล้วสูงกว่าเงินเดือน เพราะรัฐบาลไม่ได้ควบคุมอัตราการจ่ายในเรื่องนี้แต่อย่างใด นอกจากนั้น ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า ท้องถิ่นส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนบุคลากรมากเกินไปจนเกินความจำเป็น¹⁵

¹⁵ รายละเอียดเนื้อหาในประเด็นนี้อ่านได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยในเล่มการศึกษาคุณภาพงานของคณะที่ปรึกษา ณ นครจากร์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 20-24 เมษายน 2557

ฉ. กระทรวงมหาดไทย: กลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจให้ก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จ อันที่จริงแล้วกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันมีหน้าที่หลักเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยมีดังนี้

1. จัดปฐมนิเทศให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ารับตำแหน่งใหม่
2. ออกระเบียบปฏิบัติ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน กระบวนการทำงาน คู่มือ และกำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบ โดยดำเนินการร่วมกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลังและกระทรวงวางแผนพัฒนา (BAPPENAS)
3. จัดทำรายงานเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของท้องถิ่น เสนอต่อประธานาธิบดี
4. อำนวยความสะดวกแก่ท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับความร่วมมือและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ
5. เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างกระทรวงและหน่วยงานส่วนกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการ การจัดสรรเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์ (Functional block grants) การบริการสาธารณะที่ร่วมกันรับผิดชอบ (Shared functions) และการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตาม

อนึ่ง จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย¹⁶ พบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ตลอดจนถึงผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่มาจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนปัจจุบันเคยเป็นนายกเทศมนตรีมาก่อน ส่วนข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยก็มีระบบการสรรหาบุคคลจาก “ภายนอก” เข้าทำงานในตำแหน่งผู้บริหารโดยตรง ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่เคยเป็นผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลมาก่อน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงมีวัฒนธรรมองค์กรที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ และมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง อีกทั้งได้รับความไว้วางใจจากบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง เพราะมองว่าเป็น “พวกเดียวกัน” แม้ในระยะหลังๆ กระทรวงมหาดไทยมีการออกระเบียบคู่มือ ฯลฯ ซึ่งเพิ่มความเข้มข้นในการควบคุมท้องถิ่น และลดอำนาจของท้องถิ่นลงไปบ้าง แต่ท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ยอมรับและเข้าใจเหตุผลความจำเป็น ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยอธิบายเรื่องนี้ว่า การดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในช่วงหลังปี ค.ศ. 2007 มีวัตถุประสงค์ที่จะ “จัดระเบียบ” ให้การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองมีความชัดเจน เข้าใจ และปฏิบัติ

¹⁶ รายละเอียดเนื้อหาในประเด็นนี้อ่านได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยในเล่มการศึกษาฐานของคณะที่ปรึกษา ณ นครจากการตาประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 20-24 เมษายน 2557

ให้ตรงกัน ซึ่งจะใช้เวลาสั้นๆ เมื่อ ระบบปฏิบัติการเข้าที่เข้าทางแล้ว ก็จะเริ่มกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น กว้างขวางมากขึ้นต่อไป

ข. ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจ

ช่องว่างทางการคลัง

ด้วยกระบวนการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ ประกอบกับความแตกต่างทางเศรษฐกิจสังคม ระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิม ทำให้ระบบการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซีย มีช่องว่างทางการคลังทั้งแนวดิ่งและแนวราบอย่างกว้างขวาง ที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวนมหาศาล เป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวดูเหมือนจะช่วยผ่อนคลายความแตกต่างทางการคลังระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นลงไปได้เพียงบางส่วน แต่ปัญหาช่องว่างทางการคลังแนวดิ่งและแนวราบยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวางต่อไป ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ยังไม่ได้ให้น้ำหนักกับการลดช่องว่างทางการคลังให้เข้มข้นมากเพียงพอ (เพราะต้องให้น้ำหนักกับประเด็นอื่นๆ เช่น การส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะ เป็นต้น) และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะจำนวนเงินที่จะนำมาจัดสรรยังไม่มากพอที่จะ “ถมช่องว่าง” ขนาดใหญ่โตให้เต็มได้ ประเด็นท้าทายดังกล่าวนี้จะคงมีอยู่ต่อไปอีกยาวนานพอสมควร จนกว่าภูมิภาคและท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีรายได้และขีดความสามารถทางการคลังเพิ่มขึ้น และสามารถพึ่งตัวเองทางการคลังได้มากขึ้น รัฐบาลก็จะมีเงินเหลือพอสำหรับอุดหนุนเฉพาะท้องถิ่นจำนวนไม่มากนักที่ยังพึ่งตัวเองทางการคลังไม่ได้ (Shah, p.258)

ท้องถิ่นต่างๆ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มอัตราภาษีและค่าบริการให้สูงขึ้นจนเกินระดับที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ทั้งนี้เพราะมีรายจ่ายประจำประเภท Overhead costs สูง การบริหารขาดประสิทธิภาพ ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้เพิ่มมาตรการควบคุมการจัดเก็บภาษีและค่าบริการมิให้เกินระดับที่กำหนดให้ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นใช้ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน (Performance budget) ยกระดับประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภท Deconcentrated funds และส่งเสริมท้องถิ่นในการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้มากขึ้น (ลดงบประจำให้เหลือน้อยลง)

คุณภาพอำนาจระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

ในบรรดาจังหวัดทั้งหมดจากรัตนาเป็นจังหวัดเดียวที่มีอำนาจการปกครองตนเองครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด และไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ส่งผลให้จากรัตนามีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเหนือกว่าจังหวัดอื่นๆ ทั้งหมด

แต่สำหรับจังหวัดอื่นๆ นั้น รัฐบาลอินโดนีเซียไม่ต้องการกระจายอำนาจลงไปให้มากนัก เพราะเกรงจะกระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่อ่อนไหวต่อการเมืองในประเทศ รัฐบาลจึงได้มุ่งเป้าการกระจายอำนาจตรงไปที่ระดับเทศบาลและเขตการปกครองเป็นหลัก ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น (Shah, 2006) ด้วยเหตุนี้ จังหวัดต่างๆ (ยกเว้นจาการ์ตา) จึงมีบทบาทในระบบการกระจายอำนาจในขอบเขตที่จำกัด เป็นที่น่าสังเกตว่าบริการสาธารณะที่จังหวัดดำเนินการส่วนใหญ่ เป็น Pure public goods ระดับจังหวัด ซึ่งไม่มีผู้รับประโยชน์ที่ชัดเจน (เช่น บริการด้านการส่งเสริมสุขภาพ ควบคุมมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น) ดังนั้นประชาชนจึงไม่ค่อยเห็นความสำคัญของจังหวัดมากนัก หรือแม้กระทั่งอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมกำกับดูแลเทศบาลและเขตปกครอง ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับล่างในฐานะตัวแทนของรัฐบาลก็ดูเหมือนจะไม่ค่อยชัดเจน เพราะท้องถิ่นระดับล่างอาจไม่ยอมรับ และไม่ให้ความสำคัญ เพราะจังหวัดไม่มีอำนาจลงโทษท้องถิ่นระดับล่าง แต่ให้ความสำคัญกับกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ไม่ค่อยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีชื่อเสียง และเป็นที่รู้จักกันทั่วประเทศ¹⁷ ในขณะที่มีนายกเทศมนตรีที่มีชื่อเสียงจำนวนมาก โดยเฉพาะเทศมนตรีเมืองใหญ่ๆ

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงหลังๆ นี้ก็เริ่มมีกระแสการต่อต้านจังหวัดในกลุ่มองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างเกิดขึ้น โดยผู้แทนของสมาคมท้องถิ่นระดับเมือง/เทศบาลให้สัมภาษณ์ว่า ทั้งสมาคมผู้บริหารและสภาเทศบาลต้องการให้ยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด และกลับไปใช้ระบบแต่งตั้งผู้ว่าฯ แบบเดิม เพราะเห็นว่าผู้ว่าฯ เลือกตั้งไม่ได้มีบทบาทอะไรมากนัก ในทางตรงกันข้าม ถ้าเป็นกรณีผู้ว่าฯ กับนายกเทศมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน ก็ยังมีปัญหาประสานงานกันยากเข้าไปอีก (ผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าถ้าเป็นผู้ว่าฯ แต่งตั้ง จะไม่มีปัญหาแบบนี้) แต่เมื่อถามว่าประชาชนคิดอย่างไร ก็ได้รับคำตอบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังอยากได้ผู้ว่าฯ เลือกตั้งมากกว่าเพราะถึงอย่างไรก็ใกล้ชิดเขามากกว่า

แต่การกระจายอำนาจข้ามหัวจังหวัด ตรงไปสู่เทศบาลและเขตการปกครองระดับล่าง ก็ส่งผลให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Small-economy of scale) และพึ่งตัวเองทางการคลังไม่ได้เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน เรื่องนี้น่าจะเป็นประเด็นท้าทายของการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซียอยู่ต่อไปอีกนาน

การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล จังหวัด และท้องถิ่นระดับล่าง ยังซ้ำซ้อนกัน

การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล จังหวัดและท้องถิ่นโดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่หน่วยงานส่วนกลางมอบหมายให้จังหวัดและองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างดำเนินการแทน (Deconcentrated functions) และหน้าที่ที่หน่วยงานทั้ง 3 ระดับรับผิดชอบร่วมกัน (shared functions) ประเด็นนี้น่าจะมาจากหน้าที่หน่วยงานส่วนกลางไม่ถนัด หรือไม่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปอย่างเบ็ดเสร็จ เพราะต้องการดึงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หรือต้องการมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่งทาง

¹⁷ ยกเว้นผู้ว่าราชการจังหวัด/นครจาการ์ตา ซึ่งเป็นผู้ลงสมัครแข่งขันการเลือกตั้งประธานาธิบดีในช่วงที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูล (เมษายน 2557)

กระทรวงมหาดไทยกำลังปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง ให้มีความชัดเจนมากขึ้นในด้านนี้ในปัจจุบัน

อนึ่ง รัฐบาลได้พยายามจัดระบบการจำแนกงบประมาณของส่วนราชการใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการจัดแบ่งหน้าที่-การจัดสรรงบประมาณระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยให้ส่วนราชการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะการบริหารงบประมาณ ดังนี้ (Tariq Niazi and Adrew Oosternman, 2010)

1. งบประมาณที่ใช้จ่ายส่วนกลางในจากร์ตา
2. งบประมาณที่ใช้จ่ายโดยหน่วยงานในภูมิภาค (หน่วยงานส่วนกลางที่มีสำนักงานย่อยในจังหวัดต่างๆ)
3. งบประมาณที่ใช้จ่ายผ่านจังหวัด และ districts (Deconcentrated tasks)
4. งบประมาณที่จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนจังหวัดและdistricts ตามภารกิจที่รับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่น (Co-administered tasks)

อย่างไรก็ตาม รายงานการติดตามประเมินผลพบว่า ส่วนราชการยังไม่ได้จำแนกงบประมาณตามหลักเกณฑ์อย่างจริงจังเท่าที่ควร มีการจำแนกงบประมาณไม่ตรงกับความเป็นจริงอยู่มากพอสมควร แต่ก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นเป็นลำดับ

กระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางแต่ละแห่งต่างก็มีระบบการควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นโดยตรง

การมีหน่วยงานที่มีระบบการควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นมากกว่า 1 หน่วยงาน อาจทำให้เกิดการสั่งการและกำกับดูแลที่สับสน ไม่ชัดเจน และซ้อนทับกัน จนเป็นภาระแก่ท้องถิ่น ในขณะที่ได้ผลไม่คุ้มค่า กระทรวงมหาดไทยจึงรับทำหน้าที่เป็นผู้ประสานกับทุกกระทรวง ให้รวมการควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นมาไว้ในที่เดียวกัน และให้มีระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นเพียงระบบเดียว อีกทั้งได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การควบคุมฯ ให้มีความชัดเจน และให้มีการให้รางวัลและลงโทษท้องถิ่นตามผลการดำเนินงานอีกด้วย โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำหน้าที่แทนทุกกระทรวง

ตารางที่ 9-16 ตัวอย่างงบประมาณของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงปี ค.ศ. 2007-2009

หน่วยงบประมาณ ล้านล้านบาท Rp trillion

Funds	2007	2008	2009
กระทรวงสิ่งแวดล้อม			
Centralized budgets	485	518	0
Deconcentrated budgets	6	17	392
Co-administered budgets	0	0	0
Special allocation	352	352	352
totals	843	886	744
% Special allocation	41.7	39.7	47.2
กระทรวงศึกษาธิการ			
Centralized budgets	22.6	25.2	0
Deconcentrated budgets	17.5	19.5	52
Co-administered budgets	0	0.1	0
Special allocation	5.2	7	8
totals	45.3	52.3	60
% Special allocation	11.5	13.4	13.4

ที่มา: Tariq Niazi and Adrew Oosterman, 2010: p.21, 26

ระบบราชการท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเติบโตเกินพอดี

องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจมีการขยายขนาดขององค์กรให้ใหญ่โตจนอาจเกินความจำเป็น ทำให้รายจ่ายประจำประเภท “overhead” ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจนไม่มีงบประมาณเหลือไปใช้ในการจัดบริการในอนาคต กระทรวงมหาดไทยกำลังศึกษาและกำหนดกรอบโครงสร้างองค์กรของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภารกิจและหน้าที่ที่เป็นจริงของท้องถิ่น

ระบบการจ้างบุคลากรระดับท้องถิ่นถูกแทรกแซงโดยการเมืองท้องถิ่น

การถูกแทรกแซงโดยการเมืองท้องถิ่นอาจส่งผลให้บุคลากรท้องถิ่นขาดคุณภาพ ไม่ยึดหลักคุณธรรม และมีจำนวนมากเกินพอดี กระทรวงมหาดไทยกำลังเพิ่มมาตรการเพื่อยกระดับมาตรฐานบุคลากรของท้องถิ่น กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมกับจำนวนประชากรในท้องถิ่น อีกทั้งเพิ่มมาตรการที่จะป้องกันมิให้การเมืองท้องถิ่นแทรกแซงกระบวนการสรรหาบรรจุแต่งตั้งข้าราชการท้องถิ่น

บริการสาธารณะของท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังต่ำกว่ามาตรฐาน

นอกจากประเด็นขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดบริการฯ ต่ำกว่ามาตรฐานแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรบุคคลลงสู่แผนการจัดบริการฯ ก็ยังขาดประสิทธิภาพ มีค่าใช้จ่ายประจำ overhead costs ในกระบวนการจัดบริการสูงเกินไป ในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยได้มีมาตรการหลายด้าน เช่น ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดบริการให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำ ควบคุมและลดค่าใช้จ่ายประจำลงมาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณลงสู่บริการสาธารณะโดยตรงให้มากขึ้น เพิ่มมาตรการให้รางวัลและลงโทษท้องถิ่นที่ทำได้และไม่ได้ทำ เพิ่มมาตรการส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

เนื่องจากท้องถิ่นมีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ในขณะที่สภาท้องถิ่นมีบทบาทเป็นรอง ถูกโดดเดี่ยวทางการเมือง ทำให้ฝ่ายสภาต้องการมีอำนาจการต่อรอง มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร และสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างจริงจังเพิ่มขึ้น¹⁸

9.5 สรุปประสบการณ์การกระจายอำนาจของต่างประเทศ และนัยสำคัญที่มีต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย

การเติบโตของสังคมเมือง (Urbanization) เป็นแรงผลักดันที่สำคัญของการกระจายอำนาจ

แรงผลักดันที่สำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาคือการเติบโตของสังคมเมือง (Urban Growth) และการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของชุมชนเมือง ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะเมื่อประชากรส่วนใหญ่ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมเมืองมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองจะเข้ามามีบทบาทแทนที่รัฐบาล ในการบริหารจัดการเมืองและจัดบริการสาธารณะในเขตเมืองมากขึ้น ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจ เพราะระบบบริการสาธารณะในเขตเมืองมีความซับซ้อนและมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวของแต่ละเมืองสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความคล่องตัวมากกว่ารัฐบาลระดับชาติเป็นธรรมดา

ในกรณีของไทยนั้น การเติบโตและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองในประเทศไทยกลับไม่ได้เป็นแรงผลักดันที่สำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา¹⁹ อาจจะเป็นเพราะระบบ

¹⁸ เรื่องนี้ปรากฏชัดเจนจากการให้สัมภาษณ์ของผู้แทนสมาคมสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งพยายามผลักดันให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยก็เดินทางเรื่องนี้ แต่ดูเหมือนจะเน้นไปที่การสร้างความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาในกระบวนการทำงาน เช่น การจัดทำแผนและงบประมาณ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

นโยบายสาธารณะของรัฐไทยเป็นระบบปิดและรวมศูนย์อย่างเข้มข้นก็เป็นได้ แรงผลักดันที่สำคัญของนโยบายกระจายอำนาจมาจากรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) และส่วนราชการระดับชาติ ซึ่งเป็นการปรับนโยบายตามปัจจัยภายในระบบการบริหารงานของรัฐเป็นหลัก ส่งผลให้นโยบายกระจายอำนาจผกผันกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น

แนวคิดพื้นฐานของระบบการกระจายอำนาจแบบ Corporatism มีแนวโน้มที่จะเป็นกระแสหลักในอนาคต

เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะปรับแนวความคิดพื้นฐานของการจัดระบบการกระจายอำนาจ จากแบบ Centralism หรือ Localism หรือ Separatism ไปสู่ระบบ Corporatism มากขึ้น บรรดาประเทศที่เคยยึดหลักการจัดบริการสาธารณะแบบรวมศูนย์ (Centralism) มาแต่ดั้งเดิมไม่อาจต้านทานแรงผลักดันที่เกิดจากการขยายตัวของสังคมเมืองได้ หรือแม้จะต้านทานไว้ได้ ในที่สุดระบบบริการสาธารณะก็จะขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและความหลากหลายของชุมชนเมืองต่างๆ ได้ และต้องยอมให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน ประเทศที่เคยยึดหลักการกระจายอำนาจแบบสุดโต่ง ไม่ว่าจะเป็นแบบ Localism หรือแบบ Separatism ก็พบว่าการให้ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่จัดบริการด้านสวัสดิการสังคม (People-oriented public services) ในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น พร้อมกับให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษี หารายได้ และต้องพึ่งพาตัวเองในทางการเงิน คลังนั้น ทำให้ท้องถิ่นมีแนวโน้มที่ใช้นโยบายแบบสวนทางสภาวะเศรษฐกิจ หรือ “Counter-cyclical policy” ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินในระยะยาว และสร้างปัญหาให้กับรัฐบาลในเรื่องการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค อีกทั้งมีผลกระทบต่อระบบภาษีในภาพรวมอีกหลายประการ เช่น เกิดปรากฏการณ์ Tax Haven การมีสภาวะภาระภาษีส่วนเกินสูง (Tax burden) และการขาดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากเรื่องต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นอีกหลายประการ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบและร่วมมือกับท้องถิ่นทั้งในทางการเงินและการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น และที่ขาดไม่ได้ก็คือการมีมาตรการกำกับดูแลท้องถิ่น ในด้านมาตรฐานบริการสาธารณะ อีกทั้งเพิ่มสัดส่วนเงินโอน/เงินอุดหนุนท้องถิ่นมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ระบบการกระจายอำนาจแบบ Corporatism ก็มีได้ปราศจากปัญหาแต่อย่างใด หลายประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขตลอดเวลา เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่นกำลังเผชิญกับปัญหาหนี้สาธารณะที่พุ่งสูงขึ้นและควบคุมไม่ได้ เป็นต้น

ในกรณีของไทยเรานั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 ตลอดจนถึง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจาย

¹⁹ ยกเว้นกรณีการริเริ่มนโยบายการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษในพื้นที่เมืองชาย เช่น เมืองแม่สอดในช่วงปี 2553-54 แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด

อำนาจทั้งสองฉบับที่ผ่านมา จะได้วางรากฐานความคิดของระบบการกระจายอำนาจให้เป็นแบบ Corporatism อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่การกระจายที่เป็นจริงกลับยึดแนวคิดการกระจายอำนาจแบบ Centralism และ Separatism-Fragmentalism อยู่อย่างเข้มข้น ข้อสรุปดังกล่าวนี้ประมวลได้จาก พฤติกรรมการบังคับใช้ และการตีความกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ฯลฯ ของส่วนราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนถึง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะได้นำเสนอรายละเอียดในส่วนต่างๆ ของ รายงานนี้ต่อไป

กระบวนการและมาตรการกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จได้ด้วยการบังคับ (Compulsory measures) มากกว่าการให้แรงจูงหรือสมัครใจ (Voluntary measures)

ประสบการณ์การถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรสู่ท้องถิ่นในประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ทั้งสามประเทศคือ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และสวีเดน ประสบผลสำเร็จได้ก็เพราะในช่วงเริ่มต้นของการถ่ายโอนภารกิจนั้น รัฐบาลใช้มาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางต้องยุติบทบาทการจัดทำภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น และต้องร่วมรับผิดชอบในการถ่ายโอนฯ ให้ประสบความสำเร็จ อีกทั้งบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภารกิจถ่ายโอนจากส่วนราชการไปดำเนินการ และมีมาตรการลงโทษท้องถิ่นที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังอีกด้วย

หรือในกรณีของประเทศญี่ปุ่นและสวีเดนซึ่งใช้มาตรการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงได้จนประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีขีดความสามารถและประสิทธิภาพด้านการจัดบริการเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนนั้น ก็ต้องใช้มาตรการบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการยุบรวมพื้นที่การปกครอง หลังจากได้ทดลองใช้มาตรการจูงใจ และสมัครใจมาก่อน แต่พบว่าได้ผลน้อยมาก

กรณีของประเทศไทยนั้น เลือกใช้วิธีการกระจายอำนาจโดยสมัครใจ หลีกเลี่ยงมาตรการบังคับ เพราะกลัวถูกต่อต้านจากส่วนราชการและข้าราชการ แต่การกระจายอำนาจแบบสมัครใจของไทยเราก็ไม่มีระบบแรงจูงใจที่ชัดเจนเช่นเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ ที่ประสบผลสำเร็จเพราะใช้มาตรการบังคับและควบคุมกำกับดูแลอย่างเข้มข้นในระยะเริ่มแรกแล้ว ก็พอจะอนุมานได้ว่าการเลือกใช้วิธีการกระจายอำนาจแบบสมัครใจดังกล่าวนี้ คือต้นเหตุของความล้มเหลวของการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยเรากว่าได้

จุดมุ่งหมายของมาตรการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจ คือการยกระดับ “ประสิทธิภาพ” และ “ความรับผิดชอบ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประสบการณ์ของประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และสวีเดน ให้ข้อสรุปในทำนองเดียวกันว่าการกระจายอำนาจในประเทศของตนเองยังไม่สมบูรณ์เพราะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถผลกระทบที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพนั้นไปให้ “คนอื่นที่อยู่ภายนอกท้องถิ่น” หรือไม่ก็ผลกระทบไปให้ลูกหลานซึ่งเป็นคนรุ่นต่อไปได้ แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง เป็นผู้รับผิดชอบภาระไว้ทั้งหมด ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการขาดประสิทธิภาพในประเทศที่เป็นกรณีศึกษาข้างต้นคือการให้บริการฯ ของท้องถิ่นมีต้นทุนสูง หรือให้บริการคุณภาพต่ำ หรือมีปริมาณไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น สำหรับการผลกระทบความรับผิดชอบไปให้ “คนอื่น” นั้นมีหลายลักษณะ เช่นการพึ่งพาเงินโอน-เงินอุดหนุนจากภายนอก หรือให้รัฐบาลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาให้บริการฯ แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ หรือผลักภาระออกนอกพื้นที่ หรืออาจจะอยู่ในรูปของการขาดดุลการคลัง การก่อหนี้สาธารณะเกินตัวและการ “หมกเม็ด” ภาระผูกพันหรือความเสี่ยงทางการคลัง ฯลฯ เป็นต้น

ถ้าจะสรุปสั้นๆ ง่ายๆ ก็คือ ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เวลานี้ เกิดจากระบบการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ ดังนั้น การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับประสิทธิภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น โดยใช้มาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่นให้ลงตัวและสมดุล การถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น หรือการปฏิรูประบบภาษี เงินอุดหนุน เงินโอน และการควบคุมกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลัง และการก่อหนี้สาธารณะของท้องถิ่น ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

ระบบการกระจายอำนาจของไทยเรายังมีปัญหาที่ท้องถิ่นอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขาดประสิทธิภาพ และการขาดความรับผิดชอบ การผลกระทบของการขาดประสิทธิภาพไปให้คนอื่นที่อย่างกว้างขวาง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรการกระจายอำนาจของไทยเราไม่มียังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการยกระดับประสิทธิภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน แม้จะได้มีความพยายามที่จะพัฒนาระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของท้องถิ่นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่ไม่มีกลไกการกำกับดูแลหรือการบังคับใช้แต่อย่างใด

**องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ถือเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จ และความยั่งยืนของระบบการกระจายอำนาจ**

ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมี องค์กรและกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง มีเอกภาพ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีของประเทศสวีเดนและกลุ่มประเทศนอร์ดิกทั้งหลายนั้น มีสมาคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทั้งในระดับนโยบาย การ จัดระบบความระบอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรร เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นต่างๆ

สำหรับกรณีของประเทศอินโดนีเซียและญี่ปุ่นนั้น ถึงแม้ว่าองค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจะ เป็นกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงกิจการภายในของรัฐบาลก็ตาม แต่กระทรวงมหาดไทยและ กระทรวงกิจการภายในของทั้งสองกรณีนี้มีวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอย่างแนบแน่น กระทรวงฯ และท้องถิ่นมีความผูกพันกันโดยผ่านตัวผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง (ผู้บริหารกระทรวง นับตั้งแต่รัฐมนตรี ลงมาถึงข้าราชการระดับสูงจำนวนมากมาจากท้องถิ่น หรือเคย ร่วมงานกับท้องถิ่นมาก่อน)

ในกรณีของไทยเรานั้น ทั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่เข้มแข็ง ขาดความเป็นเอกภาพ และที่สำคัญมากไปกว่านั้นก็คือ องค์กรเหล่านี้นอกจากไม่เป็นอันหนึ่ง อันเดียวกับท้องถิ่นแล้ว ยังมีท่าทีเป็นปฏิกิริยากับท้องถิ่น ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจและไม่ได้รับการยอมรับ จากท้องถิ่นอีกด้วย ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็ขาดเอกภาพ ขัดแย้งกันเอง ดังนั้น ถ้ามองใน ภาพรวมแล้ว องค์กรและกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจของไทยเราอาจเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้ การกระจายอำนาจไม่ประสบผลสำเร็จก็ได้

ตารางที่ 9-17 เปรียบเทียบประสบการณ์การกระจายอำนาจต่างประเทศ-ไทย

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่ม ประเทศนอร์ดิก	ไทย
แนวคิดพื้นฐาน และพัฒนาการ	จาก Centralization พัฒนาไปสู่ corporatism จัดแบ่งหน้าที่โดยใช้ หลักSubsidiary principle	จาก Centralization พัฒนาไปสู่ corporatism จัดแบ่งหน้าที่โดยใช้ หลัก Subsidiary principle	จาก localism มี แนวโน้มจะพัฒนาไปสู่ corporatism จัดแบ่ง หน้าที่โดยใช้หลัก Subsidiary principle	จาก Centralization พัฒนาไปสู่ Separatism / fragmentation จัดแบ่งหน้าที่โดยใช้ หลัก Residuality principle
กระบวนการ และมาตรการ	กระทรวงและหน่วย ราชการยุติงาน	หลัก Controlled decentralization	รัฐบาลมอบหมาย ภารกิจประเภท	รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจ ให้ อบท. แต่ไม่ได้กำกับ

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่มประเทศนอร์ดิก	ไทย
กระจายอำนาจ	ปฏิบัติการ และมอบ/โอนอำนาจให้ อปท. ทั้งหมด ยกเว้นภารกิจของรัฐบาลระดับชาติ 5 ประการ กระทรวงและหน่วยราชการกำหนดมาตรฐานและกำกับดูแลงานปฏิบัติการของ อปท. อย่างใกล้ชิด และจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการปฏิบัติการให้ อปท. ส่วนราชการรับผิดชอบผลการดำเนินการร่วมกับ อปท.	โดยรัฐบาลมอบหมายภารกิจของส่วนราชการให้ อปท. ดำเนินการ และกำกับดูแลให้ อปท. ดำเนินการ รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. สำหรับปฏิบัติหน้าที่ มีมาตรการลงโทษผู้บริหาร อปท. ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ผ่อนคลาย/ยกเลิก มาตรการควบคุมด้านลบ เพิ่มการควบคุมมาตรฐานบริการ ใช้มาตรการบังคับและมาตรการจูงใจให้ อปท. ยุบรวมพื้นที่การปกครอง ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อยกระดับขีดความสามารถและประสิทธิภาพการจัดบริการของ อปท.	“Obligatory” ให้ อปท. ดำเนินการ และกำกับดูแล อปท. อย่างใกล้ชิด รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. สำหรับปฏิบัติหน้าที่ ผ่อนคลาย/ยกเลิก มาตรการควบคุมเชิงกระบวนการ เพิ่มการควบคุมด้านมาตรฐานบริการ ใช้มาตรการบังคับและมาตรการจูงใจให้ อปท. ยุบรวมพื้นที่การปกครอง ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อยกระดับขีดความสามารถและประสิทธิภาพการจัดบริการของ อปท.	ดูแลให้ อปท. ดำเนินการ และไม่ได้ยุติงานปฏิบัติการของส่วนราชการอย่างใกล้ชิด อปท. ใช้ดุลพินิจในการเลือกดำเนินการได้สูง รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ อปท. สำหรับจัดบริการบางประเภทเช่น การศึกษา ค่าครองชีพ ผู้สูงอายุ ฯลฯ เป็นต้น
องค์กรและระบบขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ	กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรหลัก กระทรวงมหาดไทย และ อปท.	กระทรวงกิจการภายใน (กระทรวงมหาดไทยเดิม) เป็นองค์กรหลักความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่าง กระทรวงมหาดไทย และ อปท.	สภาสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ปัจจัยและประเด็นท้าทาย	การขยายตัวของเมือง ช่องว่างทางการคลัง แนวตั้งและแนวนราบขนาดใหญ่	การขยายตัวของเมืองขนาดใหญ่ และขนาดกลาง และการล่มสลายของชุมชนชนบท	ระบบภาษีท้องถิ่น (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา) แบบแยกส่วน	การขยายตัวของเมืองขนาดใหญ่ และการล่มสลายของชุมชนชนบท ภาคเกษตรดั้งเดิม

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่มประเทศนอร์ดิก	ไทย
	การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น รวมทั้งระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นยังไม่ลงตัวท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ Overhead costs สูง มาตรฐานบริการต่ำ การเมืองท้องถิ่น แทรกแซงระบบบริหารงานบุคคล	สังคมผู้สูงอายุ วินัยการคลังและการะหนี้สาธารณะ อันเนื่องมาจากระบบเงินโอน-เงินอุดหนุนท้องถิ่น	ความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหา Tax haven และหนี้สาธารณะที่อาจสูงขึ้น ความสามารถและความเหมาะสมในภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น ความเสี่ยงของระบบเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง แนวราบ และการดำรงรักษามาตรฐานและประสิทธิภาพการจัดบริการของท้องถิ่น	อปท. ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ขีดความสามารถจำกัด และขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลไม่มีนโยบายยุบรวม อปท. หรือจัดตั้ง อปท. ขนาดใหญ่ การถ่ายโอนภารกิจแบบ “สมัครใจ” ล้มเหลว ถอยหลังกลับไปสู่การรวมศูนย์ฯ และกลับไปใช้หลักการจัดแบ่งหน้าที่แบบ Residuality principle (จำกัดอำนาจหน้าที่ของอปท.) อีกครั้ง ช่องว่างทางการคลังกว้างขวางมากขึ้น นโยบายการกระจายอำนาจไม่ต่อเนื่อง เปลี่ยนแปลงไปตามวาระของรัฐบาล ระดับชาติ องค์กรขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ(คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ (และสมาคม อปท.)อ่อนแอ แยกแยก และขาดพลังทางการเมือง
ทิศทาง / แนวโน้ม	จัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น ให้เข้าที่ ลดความซ้ำซ้อน จัดระบบเงินอุดหนุน/เงินโอนสู่ท้องถิ่นเพื่อ	เพิ่มบทบาท อปท.ด้านสวัสดิการสังคมยกระดับประสิทธิภาพและมาตรฐานการจัดบริการของ อปท. ปฏิรูประบบภาษีของรัฐ	นำระบบภาษีร่วมมาใช้ แทนระบบการแยกฐานภาษีรัฐบาล-ท้องถิ่นออกจากกัน รัฐบาลอาจเข้ามารับผิดชอบนโยบาย	ยกขีดความสามารถและประสิทธิภาพของ อปท. โดย ปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของ

หัวข้อ	อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น	สวีเดน และกลุ่มประเทศนอร์ดิก	ไทย
	สนับสนุนภารกิจท้องถิ่น ยกระดับขีดความสามารถและประสิทธิภาพการบริหารจัดการของอปท.	และระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น	สวัสดิการสังคมร่วมกับท้องถิ่นมากขึ้น	เมืองขนาดใหญ่ และดำรงรักษาภาคการเกษตรซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหาร ปฏิรูประบบภาษีและฐานรายได้ของรัฐบาลและท้องถิ่น เพื่อลดช่องว่างทางการคลัง แนวคิด ปรับแนวคิดพื้นฐานจาก central-separation ไปสู่แนวคิดแบบ corporatism มากขึ้น และควรจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาล-ท้องถิ่น แบบ Subsidiarity มาใช้มากขึ้น

ภาคผนวกท้ายบทที่ 9

สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรายจ่ายรวมภาครัฐ โดยทั่วไปนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเดนมาร์ก ญี่ปุ่น และสวีเดน มีบทบาทด้านการจัดบริการสาธารณะสูงและมีสัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP สูงกว่าประเทศอื่นๆ ทั้งสามประเทศนี้จัดวางบทบาทภาครัฐ (โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ให้เป็นองค์กรนำ มีบทบาทหลายด้าน โดยเฉพาะบทบาทด้านสวัสดิการสังคมและยินยอมให้ภาครัฐมีขนาดใหญ่ (Big government) ควบคู่ไปกับการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารงาน

ในแถบเอเชีย ประเทศญี่ปุ่นและจีนมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีผลให้สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ GDP สูงถึงร้อยละ 12 ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเคยเป็นประเทศที่รวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นมาโดยตลอด ก็ได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายของท้องถิ่นต่อ GDP สูงขึ้นถึงร้อยละ 7 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยเรา ยังมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 4.5 เท่านั้น ทั้งนี้ ที่ได้เริ่มต้นกระจายอำนาจไปก่อนอินโดนีเซีย ดังพิจารณาข้อมูลเชิงเปรียบเทียบได้จากตารางผนวกที่ 9-1 ด้านล่าง

ตารางผนวกที่ 9-1 เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายท้องถิ่นต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ประเทศ	% รายจ่าย อปท. ต่อ GDP (FY2001)
เดนมาร์ก	32
ญี่ปุ่น	21
สวีเดน	16
สหรัฐอเมริกา	12
จีน	12
อังกฤษ	10
ฝรั่งเศส	10
เยอรมันนี	7.5
อินโดนีเซีย	7
แคนาดา	6
ไทย	4.5
นิวซีแลนด์	3

ขนาดและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศต่างๆ มักมีองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก และส่วนใหญ่มีขนาดเล็กๆ ในช่วงเริ่มต้นการกระจายอำนาจ บางประเทศก็ยังรักษาสภาพะดังกล่าวนี้อยู่เช่นเดิม เช่น ฝรั่งเศส แคนาดา และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (โปรดพิจารณาข้อมูลในตาราง

ผนวกที่ 9-2 และ 9-3) ด้วยขนาดที่เล็กเกินไปนี้เอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะครบทุกด้านได้โดยลำพัง จึงต้องหาวิธีจัดทำกิจกรรมร่วมกับท้องถิ่นอื่นๆ มากขึ้น หรือไม่ก็จำกัดบทบาทให้เหลือน้อยลง และให้ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า /ระดับสูงกว่า เข้าไปทำหน้าที่จัดบริการแทน

ในขณะเดียวกัน หลายประเทศที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการได้ครบถ้วน ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (พัฒนาพื้นที่) และการจัดบริการสวัสดิการสังคม (การพัฒนาคุณภาพคน) จึงมักจะทำการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนน้อยลง และมีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งมักจะใช้นโยบายยุบรวมพื้นที่การปกครองท้องถิ่นหลายๆ แห่งเข้าด้วยกัน ดังเช่นกรณีประเทศญี่ปุ่น สวีเดน เดนมาร์ค ฟินแลนด์ เป็นต้น

ตารางผนวกที่ 9-2 เปรียบเทียบจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวนประชากรเฉลี่ย (เรียงลำดับจากน้อยไปมาก)	ประเทศ
1,000-5,000	ไอซ์แลนด์ ฝรั่งเศส กรีซ สวิสเซอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก ออสเตรีย สเปน
5,000-10,000	แคนาดา สหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมันนี นอร์เวย์
10,000-15,000	ฟินแลนด์
15,000-20,000	เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ออสเตรีย
30,000-35,000	สวีเดน โปตุเกส
35,000-40,000	ญี่ปุ่น
40,000-50,000	ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์
100,000+	สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

ที่มา: Anwar Shah (2006), p.31

ตารางผนวกที่ 9-3 เปรียบเทียบขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวนประชากร	แคนาดา (2001)	ญี่ปุ่น (2000)	สวีเดน (2003)	ไทย*** (2011)
0-499	1,975	-	-	-
500-999	1,023	-	-	10
1,000-9,999	1,786	1,557	73	6,603
10,000-49,000	308	1,220	175	1,108
50,000-99,999	51	224	30	41
100,000-499,000	33	206	9	13
500,000-999,000	6	11	1	-
1,000,000+	2	12	-	-

จำนวนประชากร	แคนาดา (2001)	ญี่ปุ่น (2000)	สวีเดน (2003)	ไทย*** (2011)
รวม	5,184	3,230	288	7,775

ที่มา : Anwar Shah (2006), p.30 *** ส่วนข้อมูลของประเทศไทยรวบรวมโดยคณะที่ปรึกษา โดยอิงจากสถิติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ.2554

บทที่ 10 การถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10.1 แนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 18 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม 2544 โดยได้กำหนดความหมายของการถ่ายโอนภารกิจไว้ดังนี้

1. ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี ได้แก่

(1) ภารกิจที่ซ้ำซ้อน เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นด้วยแล้ว

(2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

(3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

ภารกิจการให้บริการสาธารณะ ดังกล่าว ภารกิจใดที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

2. หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ยึดหลัก 18 ประการ คือ

(1) ไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

(2) การถ่ายโอนพิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อประสิทธิภาพของบริการ สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ

(3) คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งอาจถ่ายโอนให้ร่วมกันดำเนินการ หรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

(4) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เห็นชอบด้วย

(5) การพิจารณาความพร้อม พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ และประสบการณ์ทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

(6) คำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อน

(7) มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

(9) อำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะและ ภารกิจถ่ายโอน พิจารณาทั้งในกรอบกฎหมายที่บัญญัติ รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ ให้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ พิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

(11) อาจจัดแบ่งขอบเขตอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาด ตามขีดความสามารถ และความเป็นไปได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(12) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(13) การจัดรูปแบบ โครงสร้าง วิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง วิธีการ ถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

(14) การถ่ายโอนแต่ละภารกิจ อาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่ต่างกันได้ ต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

(15) ต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ

(16) การถ่ายโอนภารกิจช่วงแรกเป็นภารกิจเกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐาน หลังจากนั้นเป็นภารกิจด้านอื่น ๆ โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบ

(17) ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจจะพิจารณาความเหมาะสมเฉพาะราย

(18) การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. รูปแบบการถ่ายโอน มี 3 ลักษณะ

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท คือภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และ ดำเนินการเองแต่อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

(3) ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน

ข. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2545 ในฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 23ง กำหนดรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจดังนี้

1. รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน แล้วถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่

(1.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาล หรือ เมื่อรับโอนภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง

(1.2) ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้น ภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน

(1.3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการ มอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินการกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ ภารกิจประเภทนี้จะมีการแบ่งบทบาทกันชัดเจนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐรับผิดชอบ ดำเนินการบริหารจัดการในภารกิจใด ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจเท่าใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเท่าใด อย่างไรก็ตาม จะพบว่าประเด็นซึ่งอาจเป็นปัญหา ได้แก่ ประเด็นเรื่องการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างกฎหมายหลายฉบับ ฉะนั้น ในแนวทางของแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการ จะเป็นตัวแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับส่วนราชการเดิม

(3) ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไปแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษา

ระดับสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษา ดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

2. การกิจที่จะถ่ายโอน ในแผนปฏิบัติการจะมีการระบุภารกิจที่มีการถ่ายโอนและระบุว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด ระดับใดจะเป็นผู้รับโอนภารกิจนั้น ๆ นอกจากนี้ยังได้แบ่งประเภทของกิจกรรมออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 กรณี “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายประการไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็น จำเป็น และการถ่ายโอนหลายเรื่องเป็นสิ่งที่ไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณ ที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม อาทิ งานพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานพัฒนาแหล่งน้ำ และสาธารณสุขเป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกที่จะทำ หรือไม่ทำตามแต่ความจำเป็น และการจัดลำดับความสำคัญได้

ประเภทที่ 2 กรณี “หน้าที่ที่ต้องทำ” งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ และประการสำคัญงานใดที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามกฎหมายกำหนด และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนไปแล้ว ถือเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการต่อไป อาทิ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ และ งานด้านการจัดการศึกษา เป็นต้น

ทั้งนี้คณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯ เห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน มีการถ่ายโอนภารกิจ 245 เรื่อง มีส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่า มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 57 กรม 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ ดังนี้

(1) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการถ่ายโอนภารกิจ 87 เรื่อง จำนวน 15 กรม 5 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การคมนาคมและการขนส่ง (ทางบก ทางน้ำ) สาธารณูปโภค (แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท) สาธารณูปการ (การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง) การผังเมือง การควบคุมอาคาร

(2) ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีการถ่ายโอนภารกิจ 103 เรื่อง จำนวน 27 กรม 9 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม (การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส) นันทนาการ (การส่งเสริมกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ) การศึกษา (การจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ) การสาธารณสุข (การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(3) การกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการถ่ายโอนภารกิจ 17 เรื่อง จำนวน 9 กรม 6 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(4) การกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีการถ่ายโอนภารกิจ 19 เรื่อง จำนวน 5 กรม 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

(5) การกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีการถ่ายโอนภารกิจ 17 เรื่อง จำนวน 10 กรม 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และ บำรุงรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(6) การกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการถ่ายโอนภารกิจ 2 เรื่อง ใน 1 กรม แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

3. แนวทางการบริหารการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องถ่ายโอนภารกิจตามที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการ ฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ ฯ ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2545 และ 2546 ที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย หรือกฎระเบียบ ส่วนราชการเดิมจะต้องทำหนังสือแจ้งจังหวัด และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทราบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทราบว่ากรมจะถ่ายโอนภารกิจใดไปให้ พร้อมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการชี้แนะ บอกวิธีการ และให้คำแนะนำ เพื่อที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือหากกรณีที่เป็นไปได้ให้มีการจัดทำทะเบียนส่งมอบ ส่วนราชการเดิมที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.1) ต้องรับโอนภารกิจจากส่วนราชการไปจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นแต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่ส่วนราชการเดิมกำหนดไว้ ทั้งนี้ การจัดบริการสาธารณะนั้นต้องไม่ด้อยมาตรฐานกว่าที่ส่วนราชการเดิมดำเนินการไว้

(2.2) ต้องปรับปรุงระบบการบริหารและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรับโอนภารกิจจากส่วนราชการได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ปรับให้โครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่เกินไป ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรขนาดใหญ่เกินไปอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน

(2.3) ต้องรับถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการ ซึ่งกำหนดให้มีการถ่ายโอนในปี 2544 – 2546 มาดำเนินการในปีงบประมาณ 2546 โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในภารกิจที่เป็นหน้าที่ที่ “ต้องทำ” เป็นลำดับแรก และภารกิจที่ “สามารถเลือกทำได้โดยอิสระ” เป็นลำดับต่อไป

(2.4) ภารกิจที่ใช้เทคโนโลยีสูง หรือมีความซับซ้อนเกินไป เกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้เอง หรือภารกิจที่จะต้องมีการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนจะรับโอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับความช่วยเหลือจากส่วนราชการเดิมที่ได้ถ่ายโอนภารกิจได้

ค. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551

1. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการ 3 ด้าน คือ

(1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพของประเทศ

(2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปรับลดบทบาทภารกิจและลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจในระดับมหภาค ภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้การสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการ กำหนดมาตรฐานและตรวจสอบติดตามประเมินผล

(3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

2. วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดเป็นหลักการทั่วไปการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และดำเนินการร่วมกันในรูปของสหการ

3. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2)

(1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

(2) ภารกิจที่ถ่ายโอนจะต้องมีการมอบความรับผิดชอบในภารกิจทั้งหมดตามไปด้วย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ หากมีความจำเป็นสามารถยกเลิกและออกกติกาใหม่ให้สอดคล้อง และสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับภารกิจใหม่ที่มีการถ่ายโอนเพิ่มขึ้น ต้องพิจารณาถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนฯ (ฉบับที่ 2) ส่วนใหญ่ยึดตามแผนฯ ฉบับแรก มีส่วนที่เพิ่มเติม คือ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ และการบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับ และต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม

(2) เรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ในหลักการรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ หรือกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาจให้มีระบบสมทบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอัตราที่เหมาะสม

(3) หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. รูปแบบการถ่ายโอน กำหนดไว้ 6 ลักษณะ คือ

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเอง หรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์ หรือเคยดำเนินการได้

(3) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ เป็นภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง

(4) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (shared function) เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

(5) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

(6) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการแทน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และเป็นเจ้าของภารกิจแต่มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

ง. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจ

ผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก มีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว 181 ภารกิจ คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนและทยอยการถ่ายโอน จำนวน 63 ภารกิจ ขอลอนเรื่อง จำนวน 1 ภารกิจ

1. หลักการของแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2)

(1) คงหลักการตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก กล่าวคือถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก แต่ไม่ครอบคลุมกิจกรรมเกี่ยวกับความมั่นคง การพิพาทภาคี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ

(2) รูปแบบการถ่ายโอน กำหนดไว้ 6 รูปแบบ ตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2)

(3) ภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนส่วนราชการแล้ว สำนักงานประมาณไม่ควรตั้งงบประมาณให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในส่วนกลางอีกต่อไป ควรให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการเอง แต่หากรัฐบาลหรือส่วน

ราชการมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว ควรสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในภารกิจนั้น และให้ส่วนราชการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเทคนิคทางวิชาการ เป็นพี่เลี้ยงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หากยังไม่พร้อมที่จะรับโอนภารกิจ ให้ส่วนราชการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการแทนก่อน และเมื่อเทศบาล และ อบต. มีความพร้อมและประสงค์รับโอนภารกิจเมื่อใด ให้ อบจ. ถ่ายโอนภารกิจนั้นให้แก่ เทศบาล และ อบต. รับไปดำเนินการ

2. ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ประเภทของภารกิจถ่ายโอนมี 3 ประเภท ประเภทที่ 1 ภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก ซึ่งอยู่ระหว่างการถ่ายโอน ประเภทที่ 2 ภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก ที่มีการปรับปรุงขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ประเภทที่ 3 ภารกิจใหม่ที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม

(2) ภารกิจแต่ละภารกิจที่ถ่ายโอน คำนึงถึงระดับของความยาก/ง่าย ความซับซ้อนของกระบวนการถ่ายโอน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการรับถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว เช่น ภารกิจที่มีความซับซ้อนสูงจะมีปัจจัยเกี่ยวข้องหลายปัจจัย และต้องจัดระบบหลายระบบมารองรับ รวมทั้งการดูแลภายหลังการถ่ายโอน ต้องใช้เทคโนโลยีสูง ดังนั้น ในช่วงก่อนและหลังการถ่ายโอนส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ต้องจัดทำแผนและขั้นตอนการถ่ายโอน-รับโอนเพื่อรองรับภารกิจ พร้อมทั้งให้ส่วนราชการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับภารกิจที่ไม่ซับซ้อนให้ส่วนราชการถ่ายโอนได้ทันที

(3) บางภารกิจ อาจดำเนินการในรูปสหการ ซึ่งต้องมีการแบ่งเขตพื้นที่ที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการภารกิจร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจตั้งเป็นองค์กรขึ้นมา มีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นสหการเชิงภารกิจที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบสหการมี 7 รูปแบบ คือ (1) ราชการบริหารส่วนกลาง/ภูมิภาค กับ อบจ. (2) อบจ. กับ อบจ. (3) ราชการบริหารส่วนกลาง/ภูมิภาค กับ อบจ. และ อบจ. (4) อบจ. กับ เทศบาล/อบต. (5) เทศบาล/อบต กับ เทศบาล/อบต. (6) อบจ. กับ หลายเทศบาล/อบต. (7) ราชการบริหารส่วนกลาง/ภูมิภาค กับ อบจ. และเทศบาล/อบต.

3. แนวทางดำเนินการ

(1) กำหนดภารกิจให้ อบต. ตามเกณฑ์ความพร้อม โดย (1) กรุงเทพมหานครมีความพร้อมสูงมาก ให้สามารถรับโอนภารกิจได้ทุกภารกิจ (2) อบจ. รับโอนภารกิจที่เป็นโครงการ

ขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพของอปท.ในเขตจังหวัด กิจกรรมที่เป็นภาพรวมหรือที่มีลักษณะคาบเกี่ยวต่อเนื่องของ อปท. ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป (3) เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. รับโอนภารกิจได้ตามความพร้อมและศักยภาพของ อปท. นั้น ๆ

(2) ภารกิจบางประเภท เช่น สถานศึกษา สถานพยาบาล สถานสงเคราะห์ สถานี่ขนส่งผู้โดยสาร มีประชาชนจากท้องถิ่นอื่นมาใช้บริการ ซึ่ง อปท. ที่รับโอนภารกิจไม่อาจปฏิเสธการให้บริการได้ จึงควรที่ดำเนินการในรูปแบบสหการ หรือการทำข้อตกลงระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของ อปท. เจ้าของพื้นที่

(3) ภารกิจที่ถ่ายโอนต้องไม่เป็นการสร้างปัญหาให้แก่ อปท. ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมควรจัดการปัญหาให้เบ็ดเสร็จก่อน จึงจะถ่ายโอนให้ อปท.

(4) ภารกิจบางด้านที่ต้องการผู้ชำนาญการเพื่อช่วยเหลือด้านการบริหารจัดการ อปท. ควรที่จะดำเนินการจัดจ้างบุคคลภายนอก (outsourcing) ดำเนินการแทน

(5) ให้คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณระดับจังหวัด จัดทำแผนการถ่ายโอน-รับโอนระดับจังหวัด ให้มีความชัดเจน เพื่อให้การถ่ายโอนมีประสิทธิภาพ

(6) ภารกิจบางด้าน เช่น พืชไรต์พื้นที่บ้าน โบราณสถาน/โบราณวัตถุที่ค้นพบใหม่ การฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม อปท.ควรจัดการดูแลอนุรักษ์ไว้ โดย อปท. ต้องให้การสนับสนุน และสามารถถ่ายโอนให้ส่วนกลางหรือรับโอนจากส่วนกลาง

4. ลักษณะของภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. กำหนดภารกิจไว้ 6 ด้าน ได้แก่

ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน 10 ภารกิจ 45 งาน/โครงการ/กิจกรรม

ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน 9 ภารกิจ 19 งาน/โครงการ/กิจกรรม

ด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และ การรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอน 17 ภารกิจ 22 งาน/โครงการ/กิจกรรม

ด้านที่ 4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และ การท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอน 5 ภารกิจ 18 งาน/โครงการ/กิจกรรม

ด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน 2 ภารกิจ 8 งาน/โครงการ/กิจกรรม

ด้านที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน 1 ภารกิจ 2 งาน/โครงการ/กิจกรรม

5. กำหนดหลักการทั่วไปของขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอน จำแนกตามสถานะของภารกิจ

ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว

(1) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจแล้ว มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการของ อปท. ภายหลังการถ่ายโอน หากเห็นว่าภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อปท.ยังไม่ครอบคลุม หรือ อปท.ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานของรัฐต้องนำปัญหานั้นมาทบทวน และเพิ่มเติมให้ อปท. เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(2) ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนต้องช่วยเหลือ สนับสนุน ให้คำแนะนำ และคำปรึกษา ทางเทคนิค วิชาการ และดำเนินงานให้แก่ อปท. ในภารกิจที่ถ่ายโอน จัดทำแผนการฝึกอบรม และดำเนินการฝึกอบรม จนกว่า อปท. จะมีความพร้อม โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก สำนักงบประมาณ

(3) ราชการบริหารส่วนกลางต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติหรือเป็นคู่มือปฏิบัติงานให้กับ อปท. และกำกับดูแลให้ อปท.ปฏิบัติตาม กฎหมายและระเบียบ และ อปท.มีหน้าที่ต้องจัดทำภารกิจทั้งหมดที่รับผิดชอบให้มีมาตรฐาน ไม่ต่ำกว่าเดิม โดยไม่มีการโอนภารกิจคืนให้ส่วนราชการ

(4) กรณีภารกิจที่ถ่ายโอนมีหลายหน่วยงาน และมีการกำหนดมาตรฐานที่หลากหลาย ควรมีกฎเกณฑ์กำหนดมาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นคู่มือปฏิบัติให้เป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน และมีความยืดหยุ่นต่อบริบทแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น

(5) กรณีมีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการภารกิจที่ถ่ายโอน ให้ อปท. แจ้งให้ คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณระดับจังหวัด ดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไข

(6) สกถ. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) มีหน้าที่เตรียมความพร้อมและ พัฒนาขีดความสามารถของ อปท. ให้สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐาน

(7) ภารกิจที่ อปท.รับโอนไปแล้ว หากเกินขีดความสามารถและไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ถือเป็นหน้าที่ที่ อปท. นั้นจะต้องร้องขอความช่วยเหลือจาก อปท. อื่น หรือส่วนราชการ ดำเนินการแทนไปพลางก่อนได้ โดยยังถือเป็นทรัพย์สิน/กรรมสิทธิ์หรือหน้าที่ความรับผิดชอบของ อปท. นั้นอยู่ และห้ามส่วนราชการและ อปท.รับถ่ายโอนภารกิจคืนไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ส่วนในกรณี ที่เกินขีดความสามารถของ อปท. ให้ร้องขอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาแก้ไข ปัญหาในเรื่องนั้น ๆ

ภารกิจเดิมที่ยังไม่ถ่ายโอน/ทยอยถ่ายโอน

(1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ

(2) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนต้องทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ ด้านงบประมาณ บุคลากร การแก้ไขกฎหมาย การฝึกอบรม การให้คำแนะนำ/ให้คำปรึกษา และเป็นพี่เลี้ยงให้ชัดเจน

(3) การรับโอนภารกิจให้ อปท. จัดทำแผนรองรับการถ่ายโอนภารกิจให้สอดคล้องกับ แผนการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการ

(4) กรณี อบท. ยังรับถ่ายโอนภารกิจไม่ได้ เนื่องจากต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ให้ส่วนราชการรายงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯทราบ พร้อมทั้งปัญหา อุปสรรค

(5) อบท. ที่รับโอนภารกิจแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการได้ ให้ร้องขอต่อ อบจ. และให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. ที่จะต้องเข้าช่วยเหลือและสนับสนุนให้การบริหารจัดการภารกิจให้ลุล่วง

(6) หากการบริหารจัดการถ่ายโอนภารกิจเกิดปัญหาและอุปสรรค ให้ อบท.แจ้งต่อคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณระดับจังหวัด ดำเนินการแก้ไข

(7) เมื่อถ่ายโอนภารกิจให้ อบท.แล้ว ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมยังคงต้องมีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการภายหลังการถ่ายโอน เป็นพี่เลี้ยงให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือให้คำปรึกษาแนะนำทางเทคนิควิชาการ กำหนดมาตรฐาน และกำกับดูแลให้การดำเนินการของ อบท.เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ และมาตรฐานที่กำหนดไว้

ภารกิจใหม่ที่ยังไม่เคยมีการถ่ายโอน

(1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ

(2) ให้ อบท. จัดเตรียมแผนการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและการเงิน และด้านระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการและรับผิดชอบต่อการกิจนั้น ๆ ได้

(3) ภารกิจที่ต้องพิจารณาความพร้อมของ อบท.ก่อนการถ่ายโอน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการในการกำหนดเกณฑ์ความพร้อม/ตัวชี้วัด/และประเมินความพร้อมร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ภายใน 1 ปี นับแต่วันแผนปฏิบัติการฯมีผลบังคับใช้

(4) ให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนจัดทำแผนปฏิบัติการฯ กำหนดวิธีการ/ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากร การแก้ไขกฎหมาย ให้สอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ

(5) ให้สำนักงบประมาณศึกษาวิเคราะห์ ขอบเขต/ระยะเวลา การถ่ายโอนภารกิจ เพื่อพิจารณาสนับสนุนงบประมาณให้ส่วนราชการในการเตรียมความพร้อมให้กับ อบท. และพิจารณาจัดงบประมาณในภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อบท.ดำเนินการแทนส่วนราชการ

10.2 ผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฉบับที่ 2 และฉบับที่ 2

เพื่อให้สามารถประเมินติดตามความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ทั้งฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ว่าเป็นเช่นใด คณะที่ปรึกษาฯ จึงได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลส่วนดังกล่าวจาก อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง ได้แก่ อบจ. จำนวน 12 แห่ง เทศบาลจำนวน 33 แห่ง และ อบต. จำนวน 65 แห่ง ซึ่งได้แจ้งว่ารับถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ประเภทใดบ้าง รับถ่ายโอนภารกิจเมื่อใด ยังคงดำเนินการภารกิจถ่ายโอนหรือไม่อย่างไรในปัจจุบัน และนอกจากนี้ อบท.

มีมุมมองอย่างไรต่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อมจากส่วนราชการที่มีให้แก่ อบท. หรือการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือต่างๆ เป็นต้น โดยคณะที่ปรึกษาจำแนกข้อมูลการวิเคราะห์ตามประเภทของ อบท. ดังต่อไปนี้

ก. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

1. การถ่ายโอนภารกิจให้ อบจ. ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจฉบับที่ 1

ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับแรก มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้ อบจ. ตัวอย่าง (11 แห่ง) รวม 3 ด้านดังรายละเอียดตามตารางที่ 10-1 ด้านล่าง

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีงานที่ถ่ายโอนให้แก่ อบจ. รวม 9 งาน งานที่ อบจ. รับโอนมากที่สุดคืองานก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพาน (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.) จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 72.7) และยังคงดำเนินการอยู่ทั้ง 8 แห่ง อันดับสองคืองานบำรุงรักษาถนนและสะพาน จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 45.5) และยังคงดำเนินการอยู่ทั้ง 5 แห่ง อันดับสามคือ งานลาดยางทางหลวงชนบท จำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 27.3) และยังคงดำเนินการอยู่ทั้ง 3 แห่ง นอกจากนั้น มี อบจ. รับถ่ายโอนงานก่อสร้างทางหลวง 2 แห่ง และงานอื่นๆ อย่างละ 1 แห่ง และมีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ กรมชลประทาน (4 งาน) กรมโยธาธิการ และ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท (3 งาน) กรมทางหลวง (1 งาน) กรมการขนส่งทางบก (1 งาน)

(2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีงานที่ถ่ายโอน รวม 8 งาน งานที่ อบจ. ตัวอย่างรับโอนมากที่สุด คือ สนามกีฬาระดับจังหวัด (ร้อยละ 45.5) และยังคงดำเนินการอยู่ทั้ง 5 แห่ง รองมาคือ การถ่ายโอนกิจกรรมการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วิศดุการศึกษา) กับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา) อย่างละ 2 แห่ง (ร้อยละ 18.2) และยังคงดำเนินการอยู่ทั้ง 2 แห่ง เป็นต้น สำหรับส่วนราชการที่ถ่ายโอนให้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (4 งาน) กรมสามัญศึกษา (1 งาน) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (1 งาน) กรมประชาสัมพันธ์ (1 งาน) และกรมพลศึกษา (1 งาน)

(3) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีงานที่ถ่ายโอนรวม 4 งาน และมี อบจ. รับโอนงานละ 1 แห่ง (ร้อยละ 9.1) ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน งานบริการการลงทุน และงานทะเบียนพาณิชย์ ส่วนราชการที่ถ่ายโอน คือ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกรมทะเบียนการค้า

ตารางที่ 10-1 การกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 พ.ศ.2543

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน					
งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง	3	27.3	3	100.0
ก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)	กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนา ชนบท	2	18.2	2	100.0
ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสาย ทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.)		8	72.7	8	100.0
งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน		5	45.5	5	100.0
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นคร,เมือง) กรณีนอกเขต เทศบาลดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ อบต.เข้ามามีส่วนร่วม	กรมการขนส่งทางบก	1	9.1	1	100.0
การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	1	9.1	0	0.0
บำรุงรักษาทางชลประทาน		1	9.1	0	0.0
งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ		1	9.1	0	0.0
การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน		1	9.1	0	0.0
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต					
สถานสงเคราะห์คนชรา จำนวน 13 แห่ง	กรมประชาสงเคราะห์	1	9.1	1	100.0
สนามกีฬาระดับรอง ยกเว้น สนามกีฬาจังหวัดที่มีวิทยาลัยพล ศึกษา	กรมพลศึกษา	5	45.5	5	100.0
การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)	สำนักงาน คณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ	1	9.1	1	100.0
การศึกษาขั้นพื้นฐาน		1	9.1	1	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา)		2	18.2	2	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		1	9.1	1	100.0
การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา)	กรมสามัญศึกษา	2	18.2	2	100.0
โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	1	9.1	1	100.0
3. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว					
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย กรมการ ปกครอง	1	9.1	0	0.0
ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน		1	9.1	1	100.0
1.งานบริการข้อมูลนักลงทุน 2. งานศึกษาลู่ทางการลงทุนในแต่ ละท้องถิ่น 3.งานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน	สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริม	1	9.1	1	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
	การลงทุน				
งานทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 โดยถ่ายโอนการรับจดทะเบียนพาณิชย์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ในเขต	กรมทะเบียนการค้า	1	9.1	1	100.0

หมายเหตุ ตารางด้านบนคำนวณจากข้อมูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 11 แห่ง

2. การถ่ายโอนภารกิจให้ อบจ. ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่ 2

ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่สอง มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้ อบจ. กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 11 แห่ง รวม 6 ด้านดังข้อมูลในตารางที่ 10-2 ต่อไปนี้

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีงานที่ถ่ายโอนรวม 14 งาน งานที่ อบจ. ตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคืองานทางหลวงชนบท 7 แห่ง (ร้อยละ 63.6) ยังดำเนินการกิจอยู่ 3 แห่ง งานบำรุงรักษาถนนลูกรัง 3 แห่ง (ร้อยละ 27.3) ยังดำเนินการกิจอยู่ 2 แห่ง ภารกิจส่วนที่เหลือ อบจ. รับถ่ายโอนงานละ 1 – 2 แห่ง ส่วนราชการที่ถ่ายโอนได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (7 งาน) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2 งาน) กรมทางหลวงชนบท กรมการขนส่งทางบก กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน และกรมโยธาธิการและผังเมือง หน่วยละ 1 งาน

(2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีงานที่ถ่ายโอน รวม 3 งาน โดยงานที่ อบจ. ตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ตอนต้น/ตอนปลาย) 2 แห่ง (ร้อยละ 18.2) และ อบจ. ยังดำเนินการกิจอยู่ทั้ง 2 แห่ง ส่วนอีก 2 งานที่ถ่ายโอน มี อบจ. รับโอนงานละ 1 แห่ง คือการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (ระหว่างอายุ 3 – 6 ปี) และการศึกษาระดับประถมศึกษา ส่วนราชการที่ถ่ายโอนคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีงานที่ถ่ายโอนรวม 3 งาน แต่ละงานมี อบจ. รับโอนงานละ 1 แห่ง (ร้อยละ 9.1) แต่มี อบจ. ที่ดำเนินการกิจอยู่ 2 แห่ง คืองานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน งานการรับจดทะเบียนตามกฎหมายรถยนต์และกฎหมายการขนส่งทางบก ส่วนภารกิจที่ อบจ. มิได้ดำเนินการแล้ว คืองานเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายรวม 7 ฉบับ ทั้งนี้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจนี้ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมการขนส่งทางบก และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีงานที่ถ่ายโอน รวม 7 งาน งานที่ อบจ. กลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคืองานทะเบียนพาณิชย์ 2 แห่ง (ร้อยละ 18.2) ส่วนงานอื่นๆ มี อบจ. รับโอนงานละ 1 แห่ง คือการวางแผนการท่องเที่ยว การ

ปรับปรุงดูแลสถานที่ท่องเที่ยว การทำสื่อประชาสัมพันธ์ การจัดทำแผนการตลาดการท่องเที่ยว กิจกรรมส่งเสริมการขายเพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว แต่สำหรับภารกิจทั้งหมดที่ อบจ.รับถ่ายโอนมาแล้วนั้น ในปัจจุบันไม่มีการดำเนินงานนั้นแล้ว ส่วนราชการที่ถ่ายโอน คือสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (3 งาน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) (รัฐวิสาหกิจ (3 งาน) และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (1 งาน)

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีงานที่ถ่ายโอน 1 งาน คือการจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล มี อบจ.รับถ่ายโอน 1 แห่ง (ร้อยละ 9.1) และ ปัจจุบันยังดำเนินการกิจนี้ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนคือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีงานที่ถ่ายโอน 1 งาน คือการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น มี อบจ. รับถ่ายโอน 1 แห่ง (ร้อยละ 9.1) ปัจจุบัน อบจ. ยังคงดำเนินการกิจนี้อยู่ และส่วนราชการที่ถ่ายโอนคือกรมศิลปากร

ตารางที่ 10-2 ภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	จำนวนรับถ่ายโอน/ร้อยละ		ยังดำเนินภารกิจ/ร้อยละ	
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน					
ทางหลวงชนบท	กรมทางหลวงชนบท	7	63.6	3	42.9
การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	1	9.1	0	0.0
ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน		1	9.1	0	0.0
บำรุงรักษาถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3	27.3	2	66.7
สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่	กรมการขนส่งทางบก	2	18.2	1	50.0
การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	1	9.1	0	0.0
การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	1	9.1	0	0.0
ขุดลอกคลอง		1	9.1	0	0.0
ขุดลอกแหล่งน้ำ		1	9.1	0	0.0
ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค		2	18.2	1	50.0
การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล		1	9.1	0	0.0
การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		2	18.2	1	50.0
การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ		กรมพัฒนาที่ดิน	2	18.2	1
งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน	กรมโยธาธิการและผังเมือง	1	9.1	0	0.0
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต					
การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ 3 – 6 ปี)	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1	9.1	1	100.0
การศึกษาระดับประถมศึกษา		1	9.1	1	100.0
การศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ตอนต้น/ตอนปลาย)		2	18.2	2	100.0
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย					
อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตอปท.	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	1	9.1	1	100.0
การรับจดทะเบียนตามพ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522	กรมการขนส่งทางบก	1	9.1	1	100.0
อำนาจเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ก. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 ข. ข้อบัญญัติท้องถิ่น ค. พ.ร.บ. ต่างๆ***	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1	9.1	0	0.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว					
การวางแผนการท่องเที่ยว	สำนักงานพัฒนาการ	1	9.1	0	0.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	จำนวนรับถ่ายโอน/ร้อยละ		ยังดำเนินภารกิจ/ร้อยละ	
การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว	ท่องเที่ยว	1	9.1	0	0.0
จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์		1	9.1	0	0.0
การจัดทำแผนการตลาดด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)	1	9.1	0	0.0
การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายใน อบท.		1	9.1	0	0.0
การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ อบท.		1	9.1	0	0.0
งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	2	18.2	0	0.0
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม					
การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	1	9.1	1	100.0
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น					
การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น	กรมศิลปากร	1	9.1	1	100.0

หมายเหตุ 1. ตารางด้านบนคำนวณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 11 แห่ง

2. *** ได้แก่ (๑) พ.ร.บ. รักษาคอลง รศ.121 (๒) พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ.2505 (๓) พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและ ฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 (4) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (๕) พ.ร.บ. คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 (๖) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ.2535 (๗) พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ข. การถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาล

1. การถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาลตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2543)

ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับแรก มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้เทศบาลตัวอย่าง (32 แห่ง) รวม 6 ด้าน ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 10-3 หน้าถัดไป

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีงานที่ถ่ายโอนรวม 30 งาน งานที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุด คือก่อสร้างทางหลวงชนบท สะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.) จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 25.0) ยังดำเนินภารกิจอยู่ 7 แห่ง (ร้อยละ 87.5) และการควบคุมอาคาร จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 25.0) ยังดำเนินภารกิจอยู่ 5 แห่ง (ร้อยละ 62.5) อันดับสองคือ งานลาดยางทางหลวงชนบท งานบำรุงรักษาทางหลวง ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง (107 ผัง) จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 21.9) อันดับสามคือ งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแลรักษาทางน้ำ การวางและจัดผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (980 แห่ง) และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 18.8) อันดับสี่คือการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 15.6) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจประกอบไปด้วย กรมทางหลวง (4 งาน) กรมส่งเสริมสหกรณ์

(1 งาน) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (1 งาน) กรมการขนส่งทางบก (1 งาน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (1 งาน) กรมเจ้าท่า (4 งาน) กรมชลประทาน (5 งาน) กรมการปกครอง (2 งาน) กรมโยธาธิการ (6 งาน) กรมทรัพยากรธรณี (2 งาน) และกรมการผังเมือง (3 งาน)

(2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีงานที่ถ่ายโอนให้เทศบาลรวม 40 งาน งานที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ จำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 50.0) ของกลุ่มตัวอย่างเทศบาล และยังคงดำเนินการกิจอยู่เพียง 12 แห่ง (ร้อยละ 75.0) รองมาคือการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย จำนวน 15 แห่ง (ร้อยละ 46.9) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ 14 แห่ง (ร้อยละ 93.3) อันดับสามคือการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ และโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริมนม จำนวน 12 แห่ง (ร้อยละ 37.5) อันดับสี่คือโครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน จำนวน 10 แห่ง (ร้อยละ 31.3) อันดับห้าคือการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 28.1) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร (9 งาน) กรมประมง (1 งาน) กรมปศุสัตว์ (1 งาน) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (1 งาน) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (1 งาน) กรมการพัฒนาชุมชน (1 งาน) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ (1 งาน) กรมประชาสัมพันธ์ (5 งาน) กรมพลศึกษา (3 งาน) กรมการผังเมือง (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (4 งาน) กรมสามัญศึกษา (2 งาน) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (1 งาน) กรมการศาสนา (2 งาน) กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2 งาน) กรมอนามัย (1 งาน) และการเคหะแห่งชาติ (2 งาน)

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีงานที่ถ่ายโอนรวม 21 งาน มีเทศบาลตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตราน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก (ปั๊มหลอดแก้วมือหมุน) จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 34.4) อันดับสองสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง 10 แห่ง (ร้อยละ 31.3) อันดับสามที่มีการถ่ายโอนคือการตรวจสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะที่ 1 สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่ 2 (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร) จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 28.1) อันดับสี่คือการอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตราสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ข. (สถานีบริการมาตรฐานขนาดเล็กในซอย) จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 25.0) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนคือกรมทะเบียนการค้า (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (1 งาน) กรมการปกครอง (3 งาน) กรมโยธาธิการ (11 งาน) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (3 งาน) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2 งาน)

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีงานที่ถ่ายโอน รวม 12 งาน มีเทศบาลตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือ การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 18.8) อันดับสองการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 12.5) อันดับสาม การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็ก จำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 9.4) สำหรับส่วนราชการ

ที่ถ่ายโอน คือ สป.มท./กรมการปกครอง (1 งาน) กรมส่งเสริมการเกษตร (5 งาน) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (5 งาน) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (1 งาน)

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีงานที่ถ่ายโอนรวม 15 งาน มีเทศบาลตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการบำบัดน้ำเสีย-ระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 23 โครงการ จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 28.1) อันดับสองคืองานกำจัดขยะมูลฝอย-ระบบกำจัดขยะมูลฝอย 2 โครงการ จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 21.9) อันดับสามคืองานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 12.5) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจคือกรมป่าไม้ (2 งาน) กรมส่งเสริมการเกษตร (1 งาน) สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (5 งาน) กรมควบคุมมลพิษ (3 งาน) กรมโยธาธิการ (2 งาน) กรมการปกครอง (1 งาน) และกรมที่ดิน (1 งาน)

(6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีงานที่ถ่ายโอน 2 งาน มีเทศบาลตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการบำรุงรักษาโบราณสถาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 6.3)

ตารางที่ 10-3 ภารกิจที่เทศบาลรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 พ.ศ.2543

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	จำนวนรับถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนินภารกิจ/ ร้อยละ	
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน					
งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง	7	21.9	5	71.4
งานบำรุงรักษาทางหลวง (ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้ออปท.เข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทางที่พักริมทางของทางหลวง เป็นต้น)		7	21.9	6	85.7
ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.)		8	25.0	7	87.5
งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน		6	18.8	5	83.3
การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	3	9.4	2	66.7
ก่อสร้างถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2	6.3	-	-
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นคร ,เมือง) กรณีนอกเขตเทศบาลดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ออบต.เข้ามามีส่วนร่วม	กรมการขนส่งทางบก	2	6.3	2	100.0
วิศวกรรมจราจรทางบก โดยการติดตั้งหรือทำให้	สำนักงานตำรวจ	1	3.1%	0	0.0%

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับ กรม	จำนวนรับถ่าย โอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจร ในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของอปท. นั้นๆ	แห่งชาติ				
ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำ ขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในอปท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว	กรมเจ้าท่า	3	9.4	3	100.0
ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษา ร่องน้ำ		3	9.4	3	100.0
การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ		5	15.6	4	80.0
การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทาน ขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	4	12.5	3	75.0
การดูแลรักษาทางน้ำ		6	18.8	5	83.3
การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ		2	6.3	1	50.0
บำรุงรักษาทางชลประทาน		1	3.1	0	0.0
สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	กรมเจ้าท่า	1	3.1	1	100.0
โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	กรมชลประทาน	2	6.3	2	100.0
การก่อสร้างฝายประชาอาสา	กรมการปกครอง	2	6.3	2	100.0
การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก		2	6.3	2	100.0
ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข.	กรมโยธาธิการ	3	9.4	2	66.7
ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)		2	6.3	1	50.0
อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล		2	6.3	1	50.0
งานจัดหาน้ำ		1	3.1	1	100.0
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	กรมทรัพยากรธรณี	1	3.1	1	100.0
โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท		1	3.1	1	100.0
ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้และจะ หมดอายุในปี 2546 , 2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง	กรมการผังเมือง	2	6.3	1	50.0
ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง (107 ผัง)		7	21.9	5	71.4
การวางและจัดผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้ง ขึ้นใหม่ (980 แห่ง)		6	18.8	4	66.7
การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ	8	25.0	5	62.5
การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมอาคาร		6	18.8	3	50.0
2. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต					
การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	กรมส่งเสริมการเกษตร	3	9.4	2	66.7
การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล		2	6.3	1	50.0
การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์		2	6.3	1	50.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับ กรม	จำนวนรับถ่าย โอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
(ข้อมูลการผลิต การตลาด เทคโนโลยี)					
การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น		2	6.3	1	50.0
การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ		3	9.4	2	66.7
การสำรวจช่วยเหลือเพื่อป้องกันกำจัดศัตรูพืช		2	6.3	1	50.0
การฝึกอบรมอาชีพ		4	12.5	3	75.0
การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม		3	9.4	2	66.7
การกระจายพันธุ์		1	3.1	0	0.0
การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	กรมประมง	1	3.1	1	100.0
กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร	กรมปศุสัตว์	1	3.1	1	100.0
กลุ่มสัตว์ปีกเปิด		1	3.1	1	100.0
กลุ่มสัตว์ปีกไก่พื้นเมือง		1	3.1	1	100.0
สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1	3.1	1	100.0
งานฝึกอบรมอุตสาหกรรมในครอบครัวและ หัตถกรรมไทย	กรมส่งเสริม อุตสาหกรรม	1	3.1	1	100.0
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	กรมการพัฒนาชุมชน	9	28.1	9	100.0
การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการ ศูนย์ส่งเสริมราชภัฏประจำหมู่บ้าน)	สำนักงานปลัดกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม	2	6.3	2	100.0
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษ ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	กรมประชาสงเคราะห์	15	46.9	14	93.3
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ		16	50.0	12	75.0
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์		12	37.5	9	75.0
การฃาปนกิจสงเคราะห์		4	12.5	4	100.0
งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)		6	18.8	3	50.0
สนามกีฬาระดับรอง ยกเว้น สนามกีฬาจังหวัดที่มี วิทยาลัยพลศึกษา	กรมพลศึกษา	1	3.1	1	100.0
ก่อสร้างลานอเนกประสงค์		2	6.3	1	50.0
จัดหาอุปกรณ์กีฬา		2	6.3	0	0.0
สวนสาธารณะ	กรมการผังเมือง	1	3.1	1	100.0
การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)	สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษา แห่งชาติ	6	18.8	4	66.7
การศึกษาขั้นพื้นฐาน		2	6.3	1	50.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษา ก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา)		4	12.5	2	50.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		12	37.5	7	58.3

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับ กรม	จำนวนรับถ่าย โอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
งานการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)	กรมสามัญศึกษา	2	6.3	2	100.0
งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		2	6.3	1	50.0
โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	10	31.3	9	90.0
โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับ ประถมศึกษา	กรมการศาสนา	3	9.4	3	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		5	15.6	4	80.0
ดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ห้องสมุด ประชาชน	กรมการศึกษานอก โรงเรียน	4	12.5	2	50.0
ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต		1	3.1	1	100.0
ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	กรมอนามัย	4	12.5	2	50.0
การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด - โครงการปรับปรุง ชุมชนแออัดในที่ดินเดิม โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่	การเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)	1	3.1	1	100.0
การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย - การจัดการบริการสาธารณะในชุมชน		1	3.1	1	100.0
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย					
มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น นายตรวจ ชั่ง ตวง วัด ตาม พ.ร.บ.มาตราชั่ง ตวง วัด พ.ศ. 2542 รวมทั้งอำนาจในการให้คำรับรองเครื่องชั่ง ตวง วัด ชั้นหลัง	กรมทะเบียนการค้า	3	9.4	2	66.7
การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค	สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	5	15.6	4	80.0
การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติ ท้องถิ่นและกฎหมายอื่น	กรมการปกครอง	4	12.5	2	50.0
ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัว ประชาชน		7	21.9	6	85.7
การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ		2	6.3	2	100.0
การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	กรมโยธาธิการ	9	28.1	5	55.6
การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา		11	34.4	7	63.6
สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร)		9	28.1	6	66.7

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	จำนวนรับถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนินภารกิจ/ ร้อยละ	
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั้มถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก)		10	31.3	5	50.0
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง.(ปั้มหลอดแก้วมือหมุน)		11	34.4	7	63.6
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ.ลักษณะที่หนึ่ง (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)		7	21.9	5	71.4
การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา		8	25.0	6	75.0
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (สถานีบริการมาตรฐานบนถนนใหญ่)		6	18.8	5	83.3
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ข. (สถานีบริการมาตรฐานขนาดเล็กในซอย)		8	25.0	5	62.5
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั้มถังลอยดีเซลริมทางขนาดใหญ่)		6	18.8	5	83.3
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันดีเซลหรือน้ำมันเบนซิน)		5	15.6	4	80.0
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ - มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตตั้งสถานบริการ และตรวจสอบกลิ่นกรองในเบื้องต้น	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	3	9.4	2	66.7
การอนุญาตตั้งโรงแรม - มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตตั้งโรงแรมและตรวจสอบกลิ่นกรองในเบื้องต้น		1	3.1	1	100.0
- การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม		1	3.1	1	100.0
การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิดการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1	3.1	1	100.0
***อำนาจเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดหุโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว		5	15.6	2	40.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว					
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง	4	12.5	3	75.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับ กรม	จำนวนรับถ่าย โอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี เกษตรชุมชน (ดำเนินการร่วมกับรัฐ)	กรมส่งเสริมการเกษตร	2	6.3	1	50.0
ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร		2	6.3	2	100.0
การลงทุนทางธุรกิจเกษตร		1	3.1	1	100.0
การจัดทะเบียนสมาชิก		1	3.1	1	100.0
การตั้งศูนย์และให้บริการ		2	6.3	2	100.0
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบการกิจการ โรงงาน ไม่ต้องยื่นขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง)	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม	6	18.8	4	66.7
การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบ กิจกรรมโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน ไม่ ต้องขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในกฎกระทรวง)		6	18.8	3	50.0
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงาน จะต้องได้รับอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการได้) โดย มอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตาม ประเภทที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด		4	12.5	1	25.0
การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน		2	6.3	2	100.0
การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ที่ไม่มีผลกระทบกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแลตรวจตราการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตาม กฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขวิธีการ และ มาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด		3	9.4	2	66.7
การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดทำสื่อ ประชาสัมพันธ์	การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ)	1	3.1	0	0.0
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม					
งานพัฒนาป่าชุมชน	กรมป่าไม้	1	3.1	1	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	จำนวนรับถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนินภารกิจ/ ร้อยละ	
การควบคุมไฟฟ้า		2	6.3	1	50.0
การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมส่งเสริมการเกษตร	2	6.3	2	100.0
การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	2	6.3	2	100.0
การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม		3	9.4	2	66.7
การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม		3	9.4	2	66.7
การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม		2	6.3	1	50.0
งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด		4	12.5	3	75.0
งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน - งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ	กรมควบคุมมลพิษ	3	9.4	1	33.3
งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง		2	6.3	1	50.0
การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ		1	3.1	1	100.0
การบำบัดน้ำเสีย-ระบบบำบัดน้ำเสียจำนวน 23 โครงการ	กรมโยธาธิการ	9	28.1	6	66.7
การกำจัดขยะมูลฝอย-ระบบกำจัดขยะมูลฝอย 2 โครงการ		7	21.9	4	57.1
การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	กรมการปกครอง	4	12.5	1	25.0
การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	กรมที่ดิน	3	9.4	1	33.3
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น					
การบำรุงรักษาโบราณสถาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ	กรมศิลปากร	2	6.3	2	100.0
การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด	กรมศิลปากร	1	3.1	1	100.0

หมายเหตุ 1. ตารางด้านบนคำนวณจากเทศบาลจำนวน 32 แห่ง

2. *** ได้แก่ (1) พ.ร.บ. รักษาคลอง รศ.121 (2) พ.ร.บ. ตามช้าง รศ. 127 (3) พ.ร.บ. คันและคูน้ำ รศ. 250 (4) พ.ร.บ. กำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 (5) พ.ร.บ. สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ.2464 (6) พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481 (7)

พ.ร.บ. สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 (8) พ.ร.บ. ควบคุมการขอตาน พ.ศ.2484 (9) พ.ร.บ. ควบคุมการเรียไร พ.ศ.2487 (10) พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 (11) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (12) พ.ร.บ. ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 (13) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (14) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (15) พ.ร.บ. คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 (16) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (17) พ.ร.บ. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

2. การถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาลตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่ 2

ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่ 2 มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้เทศบาลกลุ่มตัวอย่าง 32 แห่ง รวม 5 ด้าน ดังมีรายละเอียดแสดงดังตามตารางที่ 10-4 หน้าถัดไป

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีงานที่ถ่ายโอน รวม 35 งาน งานที่เทศบาลตัวอย่างรับโอนมากที่สุด คือ การขุดและถมดินจำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 25.0) ยังดำเนินภารกิจนี้ จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 25.0) อันดับสองคือการก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 21.9) อันดับสามคือการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินถมดิน จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 18.8) อันดับสี่คือการดูแลการชลประทานขนาดเล็ก การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 15.6) ทั้งนี้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจประกอบไปด้วย กรมทางหลวง (5 งาน) กรมทางหลวงชนบท (1 งาน) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2 งาน) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (7 งาน) กรมการขนส่งทางบก (1 งาน) กรมโยธาธิการและผังเมือง (7 งาน) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (2 งาน) กรมชลประทาน (3 งาน) กรมทรัพยากรน้ำ (3 งาน) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล (5 งาน)

(2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีงานที่ถ่ายโอน รวม 9 งาน งานที่เทศบาลตัวอย่างรับโอนมากที่สุด คือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ 3 – 6 ปี) จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 25.0) และยังคงทำภารกิจนี้ทั้ง 8 แห่ง อันดับสองคือการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 21.9) และเทศบาลยังคงทำภารกิจนี้ทั้ง 7 แห่ง อันดับสาม โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 12.5) และยังคงทำภารกิจนี้ทั้ง 4 แห่ง ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้คือ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3 งาน) กรมการศาสนา (2 งาน) และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (3 งาน)

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีงานที่ถ่ายโอน รวม 24 งาน งานที่เทศบาลตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย) การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั้มถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก) การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 25.0) อันดับสอง คืออำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อบท. สถานีบริการน้ำมัน

เชื้อเพลิง ประเภท ก. (สถานีบริการมาตรฐานบนถนนใหญ่) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข. (สถานีบริการมาตรฐานขนาดเล็กในซอย) จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 21.9) อันดับที่สามคือการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั้มน้ำมันดีเซลริมทางขนาดใหญ่) จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 18.8) ส่วนราชการที่ถ่ายโอน คือ กรมการค้าภายใน (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (2 งาน) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (7 งาน) กรมธุรกิจพลังงาน (11 งาน) กรมสรรพสามิต (3 งาน)

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีงานที่ถ่ายโอน รวม 13 งาน มีเทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่รับโอนภารกิจมากที่สุดคือ งานทะเบียนพาณิชย์ ตาม พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 จำนวน 15 แห่ง (ร้อยละ 46.9) และยังคงดำเนินการกิจนี้อยู่ทุกแห่ง ลำดับที่สองคือการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 25.0) และยังคงดำเนินการกิจนี้อยู่ทุกแห่ง ลำดับที่สามคือการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กใน อปท. หนึ่งที่ไม่ได้มีผลกระทบกับอีก อปท. อื่น จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 21.9) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม (5 งาน) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (1 งาน) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (3 งาน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (3 งาน) และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (1 งาน)

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีงานที่ถ่ายโอนรวม 1 งาน คือ การควบคุมไฟฟ้า มีเทศบาลตัวอย่างรับโอน จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 3.1) แต่ไม่ได้มีการดำเนินการกิจนี้แล้วในปัจจุบัน

ตารางที่ 10-4 ภารกิจที่เทศบาลรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน					
ทางหลวงแผ่นดิน	กรมทางหลวง	3	9.4	3	100.0
งานลาดยางทางหลวงแผ่นดิน		4	12.5	3	75.0
งานบำรุงรักษาทางหลวง		3	9.4	3	100.0
งานปรับปรุงดูแลรักษาความสะอาดความเป็น ระเบียบเรียบร้อยและปลูกต้นไม้ที่เกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักและพื้นที่ริมทาง		3	9.4	2	66.7
งานก่อสร้างที่จอดรถประจำทางและที่พักผู้โดยสาร		3	9.4	3	100.0
ทางหลวงชนบท	กรมทางหลวงชนบท	2	6.3	1	50.0

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	1	3.1	1	100.0
ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน		1	3.1	1	100.0
บำรุงรักษาดูแลถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	1	3.1	1	100.0
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ อปท. นั้น	กรมการขนส่งทางบก	1	3.1	1	100.0
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาเขื่อนป้องกันตลิ่งให้ อปท. ในทุกแม่น้ำและลำน้ำ ยกเว้น (1) แม่น้ำที่เป็น แนวชายแดนระหว่างประเทศรวม ๗ สาย ได้แก่ แม่น้ำเมย แม่น้ำโขง แม่น้ำรวก แม่น้ำ สาย แม่น้ำ เหือง แม่น้ำโกลก และแม่น้ำกระบุรี รวมระยะทาง ประมาณ 1,755 กม. (2) แนวชายฝั่งทะเลประมาณ 2,666 กม. ประกอบด้วยแนวฝั่งอ่าวไทย 1,652 กม. และแนวฝั่งอันดามัน 1,014 กม.	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	2	6.3	2	100.0
การเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ก่อสร้าง สิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวี	2	6.3	2	100.0
สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวี	1	3.1	1	100.0
การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน	กรมชลประทาน	7	21.9	4	57.1
การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก		5	15.6	4	80.0
การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3	9.4	2	66.7
ขุดลอกคลอง		3	9.4	2	66.7
ขุดลอกแหล่งน้ำ		3	9.4	2	66.7
ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค		2	6.3	1	50.0
การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล		2	6.3	2	100.0
การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		1	3.1	0	0.0
ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก อาทิ ถังเก็บน้ำขนาดความจุ 30 ลบ.ม. (ฝ.30), ถังเก็บน้ำขนาดความจุ 34 ลบ.ม. (ฝ. 33) และถังเก็บน้ำขนาดความจุ 4 ลบ.ม. (ค.4/4.5)	กรมทรัพยากรน้ำ	2	6.3	2	100.0
สำรวจทำแผนที่	กรมทรัพยากรน้ำ	1	3.1	1	100.0
การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บ กักน้ำน้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ได้แก่ อ่างเก็บ น้ำฝายน้ำล้น และระบบส่งน้ำ		2	6.3	2	100.0
การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล 36.1 สำรวจแหล่งน้ำทาง	กรมทรัพยากรน้ำ	1	3.1	1	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
ธรณีวิทยา 36.2 ค่าทดสอบหลุมเจาะ 36.3 เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก	บาดาล				
พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม		1	3.1	1	100.0
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก		1	3.1	1	100.0
การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล		1	3.1	1	100.0
การอนุญาตการขุดเจาะ บ่อน้ำบาดาลที่มีขนาดสันผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) และมอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร		2	6.3	1	50.0
งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	7	21.9	6	85.7
ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการจนผังประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้วจึงดำเนินการถ่ายโอน		3	9.4	2	66.7
การวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดขึ้นใหม่จำนวน 980 แห่ง	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	3	9.4	2	66.7
การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	5	15.6	3	60.0
การขุดดินและถมดิน	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	8	25.0	2	25.0
การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินถมดิน		6	18.8	1	16.7
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต					
การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ	1	3.1	0	0.0
การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ 3 – 6 ปี)	สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	8	25.0	8	100.0
การศึกษาระดับประถมศึกษา		7	21.9	7	100.0
การศึกษาระดับมัธยมศึกษา(ตอนต้น/ตอนปลาย)		1	3.1	1	100.0
โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	กรมการศาสนา	4	12.5	4	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		4	12.5	4	100.0
ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด	กระทรวงศึกษาธิการ	1	3.1	1	100.0
สถานีนอมนัย	สำนักงานปลัด กระทรวงสาธารณสุข	1	3.1	1	100.0
โรงพยาบาล (โรงพยาบาลชุมชน-โรงพยาบาลทั่วไป)		1	3.1	1	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย					
นายตรวจมาตราซัง ตวง วัดตาม พ.ร.บ ซัง ตวง วัด พ.ศ.2542	กรมการค้าภายใน	3	9.4	2	66.7
การให้ความคุ้มครองผู้บริโภค	สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	5	15.6	4	80.0
การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค		4	12.5	3	75.0
อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตอปท.	กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	7	21.9	6	85.7
การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น		6	18.8	6	100.0
การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน	กรมการปกครอง	5	15.6	5	100.0
การทะเบียนครอบครัวและทะเบียนชื่อบุคคล		1	3.1	1	100.0
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ		1	3.1	0	0.0
การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม		1	3.1	0	0.0
การอนุญาตให้มีการเรียไร		1	3.1	0	0.0
การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	กรมธุรกิจพลังงาน	8	25.0	7	87.5
การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา		8	25.0	7	87.5
สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร)		6	18.8	5	83.3
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั้มถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก)		8	25.0	7	87.5
สถานีบริการน้ำ ม้นเชื้อเพลิงประเภท ง. (ปั้มหลอดแก๊วมือหมุน)		8	25.0	7	87.5
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท จ.ลักษณะที่หนึ่ง (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)		5	15.6	3	60.0
การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา		8	25.0	6	75.0
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ก. (สถานีบริการมาตรฐานบนถนนใหญ่)		7	21.9	5	71.4
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข. (สถานีบริการมาตรฐานขนาดเล็กในซอย)		7	21.9	5	71.4
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั้มถังลอยดีเซลริมทางขนาดใหญ่)		6	18.8	4	66.7
สถานีบริการน้ำ ม้นเชื้อเพลิง ประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันเบนซิน)		5	15.6	3	60.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
การอนุญาตให้ขายสุรา	กรมสรรพสามิต	1	3.1	1	100.0
การอนุญาตให้ขายยาสูบ		1	3.1	1	100.0
***อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม ก. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ข. ข้อบัญญัติท้องถิ่น ค. พ.ร.บ. ต่างๆ		2	6.3	2	100.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว					
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม (กรอ.)	8	25.0	8	100.0
การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2		7	21.9	7	100.0
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3		2	6.3	1	50.0
การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน		7	21.9	6	85.7
การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กใน อปท. หนึ่งในที่ไม่มีผลกระทบกับอีก อปท. อื่น รวมทั้งการควบคุมดูแล ตรวจสอบ การดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการและมาตรฐานที่กรมโรงงานกำหนด		7	21.9	6	85.7
การกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน	สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	1	3.1	1	100.0
การวางแผนการท่องเที่ยว	สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว	1	3.1	0	0.0
การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว		1	3.1	0	0.0
จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์		1	3.1	0	0.0
การจัดทำแผนการตลาดด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) (รัฐวิสาหกิจ)	1	3.1	0	0.0
การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายใน อปท.		1	3.1	0	0.0
การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ อปท.		1	3.1	0	0.0
งานทะเบียนพาณิชย์ตามพ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	15	46.9	15	100.0
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม					
การควบคุมไฟฟ้า		1	3.1	0	0.0

หมายเหตุ 1. ตารางด้านบนคำนวณจากเทศบาลจำนวน 32 แห่ง

2. *** ได้แก่ (1) พ.ร.บ. รักษาคลอง รศ.121 (2) พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ.2505 (3) พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและ ฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 (4) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (5) พ.ร.บ. คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 (6) พ.ร.บ. การสาธารณสุขพ.ศ.2535 (7) พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

ค. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

1. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจฉบับที่ 1

ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่ 1 มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้ องค์การบริหารส่วนตำบลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 62 แห่ง รวม 6 ด้าน ดังมีรายละเอียดตามตารางที่ 10-5

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีงานที่ถ่ายโอน รวม 65 งาน งานที่องค์การบริหารส่วน ตำบลกลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุด คือการก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่ บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน) จำนวน 17 แห่ง (ร้อยละ 27.4) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ 16 แห่ง (ร้อยละ 94.1) อันดับที่สองคืองานลาดยางทางหลวงชนบท จำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 25.8) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ 14 แห่ง (ร้อยละ 87.5) อันดับสามคือการควบคุมอาคาร จำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 22.6) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ 11 แห่ง (ร้อยละ 78.6) อันดับสี่คือโครงการขุดลอกหนอง น้ำและคลองธรรมชาติ จำนวน 13 แห่ง (ร้อยละ 21.0) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ 10 แห่ง (ร้อยละ 76.9) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ คือ กรมทางหลวง (2 งาน) กรมโยธาธิการ/กรมเร่งรัด พัฒนาชนบท (4 งาน) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (1 งาน) สำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม (1 งาน) กรมการขนส่งทางบก (1 งาน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (1 งาน) กรมเจ้าท่า (4 งาน) กรม ชลประทาน (7 งาน) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (5 งาน) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (5 งาน) กรมประมง (1 งาน) กรมพัฒนาที่ดิน (1 งาน) กรมการปกครอง (2 งาน) กรมโยธาธิการ (4 งาน) กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (6 งาน) กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (4 งาน) กรมอนามัย (9 งาน) กรมทรัพยากรธรณี (3 งาน) กรมการผังเมือง (2 งาน) และกรมโยธาธิการ (2 งาน)

(2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีงานที่ถ่ายโอน รวม 55 งาน งานที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลกลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ จำนวน 35 แห่ง (ร้อยละ 56.5) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ทุกแห่ง อันดับสองคือการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) จำนวน 32 แห่ง (ร้อยละ 51.6) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ทุกแห่งในปัจจุบัน อันดับสามคือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ จำนวน 28 แห่ง (ร้อยละ 45.2) อันดับสี่ คือการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย จำนวน 25 แห่ง (ร้อยละ 40.3) ยังคงดำเนินการกิจอยู่ทุกแห่ง ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ คือ กรมการพัฒนา ชุมชน (5 งาน) กรมส่งเสริมการเกษตร (9 งาน) กรมประมง (1 งาน) กรมปศุสัตว์ (3 งาน) กรม พัฒนาฝีมือแรงงาน (1 งาน) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (1 งาน) กรมการพัฒนาชุมชน (1 งาน) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (1 งาน) กรมประชาสัมพันธ์ (11 งาน) การกีฬาแห่งประเทศไทย (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (9 งาน) สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ (1 งาน) กรมการศาสนา (2 งาน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (1 งาน) กรมการศึกษา นอกโรงเรียน (2 งาน) กรมอนามัย (4 งาน) และการเคหะแห่งชาติ (2 งาน)

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีงานที่ถ่ายโอนรวม 23 งาน มีงานที่ อบต. กลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือ การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย) จำนวน 17 แห่ง (ร้อยละ 27.4) ยังดำเนินการอยู่ 14 แห่ง (ร้อยละ 82.4) อันดับสองคือสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง (ปั๊มหลอดแก๊วมือหมุน) จำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 25.8) ยังดำเนินการอยู่ 14 แห่ง (ร้อยละ 87.5) อันดับสามคือการอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา จำนวน 15 แห่ง (ร้อยละ 24.2) อันดับสี่คือการรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตราน้ำมันเชื้อเพลิง สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั๊มถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก) จำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 22.6) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. คือ กรมทะเบียนการค้า (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (1 งาน) กรมการปกครอง (3 งาน) กรมประชาสัมพันธ์ (1 งาน) กรมโยธาธิการ (11 งาน) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (3 งาน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2 งาน) และกรมสรรพสามิต (1 งาน)

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีงานที่ถ่ายโอนรวม 12 งาน มี อบต. กลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน (ดำเนินการร่วมกับรัฐ) จำนวน 13 แห่ง (ร้อยละ 21.0) ยังดำเนินการอยู่ 12 แห่ง (ร้อยละ 92.3) อันดับสองคือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 12 แห่ง (ร้อยละ 19.4) ยังดำเนินการอยู่ 11 แห่ง (ร้อยละ 91.7) อันดับสามคืองานถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 21.0) ยังดำเนินการอยู่ 7 แห่ง (ร้อยละ 87.5) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้ คือ สป.มท./กรมการปกครอง (1 งาน) กรมส่งเสริมการเกษตร (5 งาน) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (5 งาน) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (1 งาน)

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีงานที่ถ่ายโอนรวม 16 งาน มี อบต. กลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จำนวน 13 แห่ง (ร้อยละ 21.0) และ อบต. ยังดำเนินการอยู่ 11 แห่ง (ร้อยละ 84.6) อันดับสองคือการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า) จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 12.9) ยังดำเนินการอยู่ทุกแห่ง อันดับสามคือการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 9.7) ยังดำเนินการอยู่ทุกแห่ง สำหรับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้ได้แก่ กรมป่าไม้ (3 งาน) กรมประมง (1 งาน) กรมส่งเสริมการเกษตร (1 งาน) กรมทรัพยากรธรณี (2 งาน) สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (5 งาน) กรมควบคุมมลพิษ (3 งาน) กรมการปกครอง (1 งาน) และกรมที่ดิน (1 งาน)

(6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีงานที่ถ่ายโอนรวม 2 งาน มีองค์การบริหารส่วนตำบลกลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการบำรุงรักษาโบราณสถาน อบต. มีส่วนร่วมในการดูแลจำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 6.5)

ตารางที่ 10-5 ภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน					
งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง	16	25.8	14	87.5
งานบำรุงรักษาทางหลวง (ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้ อบท.เข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักริมทางของทางหลวง เป็นต้น)		7	11.3	6	85.7
ก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)	กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัด พัฒนาชนบท	17	27.4	16	94.1
ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.)		9	14.5	7	77.8
งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน		11	17.7	10	90.9
สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม		2	3.2	1	50.0
การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมส่งเสริม สหกรณ์	3	4.8	2	66.7
ก่อสร้างถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	1	1.6	0	0.0
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (โดยให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเข้าร่วมเป็นกรรมการ)	กรมการขนส่ง ทางบก	1	1.6	1	100.0
วิศวกรรมจราจรทางบก โดยการติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของอปท. นั้นๆ	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	1	1.6	0	0.0
ร่อนน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในอปท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว	กรมเจ้าท่า	10	16.1	8	80.0
ร่อนน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ		7	11.3	6	85.7
การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ		11	17.7	8	72.7
การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	11	17.7	8	72.7
การดูแลรักษาทางน้ำ		9	14.5	7	77.8
การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ		4	6.5	4	100.0
บำรุงรักษาทางชลประทาน		9	14.5	7	77.8
สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	กรมเจ้าท่า	2	3.2	1	50.0
โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	กรมชลประทาน	13	21.0	10	76.9

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ		5	8.1	3	60.0
การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน		4	6.5	3	75.0
ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	กรมส่งเสริม สหกรณ์	0	0.0	0	0.0
ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน		1	1.6	1	100.0
ซ่อมแซมระบบชลประทาน		2	3.2	1	50.0
ก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ		1	1.6	1	100.0
ขุดสระน้ำสาธารณะ		2	3.2	0	0.0
การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	5	8.1	2	40.0
ขุดลอกคลองและแหล่งน้ำ		7	11.3	4	57.1
ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค		3	4.8	0	0.0
การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล		6	9.7	2	33.3
ฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		3	4.8	1	33.3
การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)	กรมประมง	3	4.8	1	33.3
งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	กรมพัฒนาที่ดิน	7	11.3	5	71.4
การก่อสร้างฝายประชาอาสา	กรมการปกครอง	3	4.8	1	33.3
การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก		4	6.5	2	50.0
ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข.	กรมโยธาธิการ	7	11.3	4	57.1
ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)		6	9.7	2	33.3
อำนวยการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล		3	4.8	2	66.7
งานจัดหาน้ำ		2	3.2	0	0.0
ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ	กรมการเร่งรัด พัฒนาชนบท	10	16.1	8	80.0
ก่อสร้างระบบประปาชนบท		9	14.5	7	77.8
ซ่อมและปรับปรุงระบบประปาชนบท		4	6.5	2	50.0
เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก		7	11.3	5	71.4
ค่าทดสอบหลุมเจาะ		1	1.6	0	0.0
สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา		1	1.6	0	0.0
โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	กรมพัฒนาและ ส่งเสริมพลังงาน	9	14.5	8	88.9
งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ ตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย		7	11.3	6	85.7
งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า		7	11.3	6	85.7
งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ		5	8.1	4	80.0
ถังเก็บน้ำแบบ ฝ.99	กรมอนามัย	7	11.3	5	71.4
ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง		6	9.7	3	50.0
ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่		6	9.7	4	66.7
ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน		7	11.3	4	57.1

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่		4	6.5	2	50.0
ทดสอบปริมาณน้ำ		3	4.8	1	33.3
ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม		5	8.1	3	60.0
พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม		3	4.8	1	33.3
สำรวจทำแผนที่		3	4.8	2	66.7
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	กรมทรัพยากร ธรณี	2	3.2	0	0.0
โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท		3	4.8	1	33.3
การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล		2	3.2	0	0.0
ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้และจะหมดอายุ ในปี 2546 , 2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง	กรมการผังเมือง	5	8.1	3	60.0
ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง(107 ผัง)		5	8.1	3	60.0
การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ	14	22.6	11	78.6
การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร		5	8.1	4	80.0
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต					
สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ	กรมการพัฒนา ชุมชน	2	3.2	2	100.0
ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ		10	16.1	9	90.0
สนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง		6	9.7	6	100.0
สนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต		2	3.2	1	50.0
สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี		3	4.8	3	100.0
การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	กรมส่งเสริม การเกษตร	11	17.7	9	81.8
การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล		10	16.1	9	90.0
การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ (ข้อมูลการผลิต การตลาด เทคโนโลยี)		12	19.4	10	83.3
การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น		10	16.1	8	80.0
การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ		9	14.5	8	88.9
การสำรวจช่วยเหลือเพื่อป้องกันกำจัดศัตรูพืช		10	16.1	8	80.0
การฝึกอบรมอาชีพ		11	17.7	9	81.8
การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม		12	19.4	10	83.3
การกระจายพันธุ์		8	12.9	5	62.5
การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	กรมประมง	7	11.3	5	71.4
กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร	กรมปศุสัตว์	4	6.5	3	75.0
กลุ่มสัตว์ปีกเปิด		4	6.5	3	75.0
กลุ่มสัตว์ปีกไก่พื้นเมือง		4	6.5	3	75.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ	กรมพัฒนาฝีมือ แรงงาน	5	8.1	5	100.0
งานฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย	กรมส่งเสริม อุตสาหกรรม	6	9.7	4	66.7
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	กรมการพัฒนา ชุมชน	28	45.2	28	100.0
การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์ สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)	สป. กระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม	11	17.7	10	90.9
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะ เศรษฐกิจถดถอย	กรม ประชาสงเคราะห์	25	40.3	25	100.0
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ		35	56.5	35	100.0
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์		28	45.2	28	100.0
ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุซึ่ง ตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้น ศูนย์ฯ ขอนแก่น เพื่อเป็นศูนย์การศึกษา ค้นคว้าและวิจัย)		8	12.9	8	100.0
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด โดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง		1	1.6	1	100.0
การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507		1	1.6	0	0.0
การณาปนกิจสงเคราะห์		7	11.3	7	100.0
งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริม นมและอาหารกลางวัน)		10	16.1	10	100.0
สนามกีฬาระดับรอง ยกเว้น สนามกีฬาจังหวัดที่มีวิทยาลัยพลศึกษา		1	1.6	1	100.0
ก่อสร้างลานอเนกประสงค์		5	8.1	4	80.0
จัดหาอุปกรณ์กีฬา		6	9.7	5	83.3
โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล	การกีฬาแห่ง ประเทศไทย	5	8.1	3	60.0
การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)	สำนักงาน คณะกรรมการการ ประถมศึกษา แห่งชาติ	12	19.4	12	100.0
การศึกษาขั้นพื้นฐาน		2	3.2	2	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา)		9	14.5	9	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		32	51.6	32	100.0
งานการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		7	11.3	7	100.0
โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		8	12.9	8	100.0
โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ-เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		3	4.8	3	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		6	9.7	6	100.0
งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา - เงินอุดหนุน ค่าอาหารเสริม (นม)		3	4.8	3	100.0
โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	สำนักงาน ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	23	37.1	23	100.0
โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	กรมการศาสนา	10	16.1	10	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		13	21.0	13	100.0
การให้การศึกษแก่ชาวเขาและประชาชนห่างไกลคมนาคม โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม)	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	1	1.6	0	0.0
ดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชน	กรมการศึกษา นอกโรงเรียน	13	21.0	11	84.6
ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต		1	1.6	1	100.0
ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	กรมอนามัย	2	3.2	1	50.0
การพัฒนาอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง		1	1.6	0	0.0
สนับสนุนเงินอุดหนุนพี่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก		2	3.2	1	50.0
จัดหาและพัฒนา น้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ)		2	3.2	1	50.0
การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด - โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดใน ที่ดินเดิม โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่	การเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)	1	1.6	0	0.0
การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย - การ จัดการบริการสาธารณะในชุมชน		1	1.6	0	0.0
3.ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย					
มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายตรวจ ชั่ง ตวง วัด ตาม พ.ร.บ.มาตราชั่ง ตวง วัด พ.ศ. 2542 รวมทั้ง อำนาจในการให้คำรับรองเครื่องชั่ง ตวง วัด ชั้นหลัง	กรมทะเบียน การค้า	7	11.3	3	42.9
การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง ผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค	สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	12	19.4	8	66.7
อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การ บริหารส่วนตำบล	กรมการปกครอง	12	19.4	9	75.0
การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น	กรม ประชาสัมพันธ์	7	11.3	6	85.7
การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและ กฎหมายอื่น	กรมการปกครอง	4	6.5	1	25.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ		1	1.6	0	0.0
การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	กรมโยธาธิการ	17	27.4	14	82.4
การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา		14	22.6	12	85.7
สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร)		13	21.0	10	76.9
สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั้มถึง ลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก)		14	22.6	12	85.7
สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง.(ปั้มหลอดแก้วมือหมุน)		16	25.8	14	87.5
สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ.ลักษณะที่หนึ่ง (สถานีส บริการทางน้ำขนาดเล็ก)		12	19.4	10	83.3
การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา		15	24.2	13	86.7
สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (สถานีสบริการมาตรฐาน บนถนนใหญ่)		11	17.7	9	81.8
สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ข. (สถานีสบริการ มาตรฐานขนาดเล็กในซอย)		11	17.7	10	90.9
สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั้มถึง ลอยดีเซลริมทางขนาดใหญ่)		11	17.7	10	90.9
สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีส บริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันดีเซลหรือน้ำมันเบนซิน)		8	12.9	7	87.5
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีสบริการ - มอบอำนาจการรับเรื่องราວการขออนุญาตตั้งสถานีสบริการ และตรวจสอบกลั่นกรองในเบื้องต้น	สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย	2	3.2	1	50.0
การอนุญาตตั้งโรงแรม - มอบอำนาจการรับเรื่องราວการขออนุญาตตั้งโรงแรมและ ตรวจสอบกลั่นกรองในเบื้องต้น		1	1.6	0	0.0
การอนุญาตให้เล่นการพนัน - มอบอำนาจการรับเรื่องราວการขออนุญาตและอนุญาตให้เล่น การพนัน		1	1.6	0	0.0
การออกไปสั่งและการเปรียบเทียบปรับการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิดการจอดรถใน ที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	1	1.6	0	0.0
***อำนาจเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่า ความผิดโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานีสเดียว		4	6.5	2	50.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ	กรมสรรพสามิต	1	1.6	0	0.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว					
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย กรมการ ปกครอง	12	19.4	11	91.7
ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน (ทำร่วมกับรัฐ)	กรมส่งเสริม การเกษตร	13	21.0	12	92.3
ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร		8	12.9	7	87.5
การลงทุนทางธุรกิจเกษตร		2	3.2	1	50.0
การจัดทะเบียนสมาชิก		2	3.2	1	50.0
การตั้งศูนย์และให้บริการ		3	4.8	2	66.7
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 (โรงงานประเภท ชนิด และ ขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความ ประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน ไม่ต้องยื่นขออนุญาต แต่ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง)	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม	6	9.7	3	50.0
การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 (โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้อง แจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง)		3	4.8	0	0.0
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับ อนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการได้) โดยมอบอำนาจการอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ ชุมชนโดยรวม ตามประเภทที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด		2	3.2	0	0.0
การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน		1	1.6	0	0.0
การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหนึ่ง ที่ไม่มีผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแลตรวจตราการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไป ตามกฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขวิธีการ และมาตรฐานที่ กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด		3	4.8	0	0.0
การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ ท่องเที่ยวและการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย	3	4.8	2	66.7
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม					
งานพัฒนาป่าชุมชน	กรมป่าไม้	6	9.7	6	100.0
การควบคุมไฟป่า		10	16.1	10	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากร สัตว์น้ำ)	กรมประมง	5	8.1	4	80.0
การปรับปรุงพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมส่งเสริม การเกษตร	5	8.1	4	80.0
การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการ ประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	กรมทรัพยากร ธรณี	3	4.8	2	66.7
การดำเนินการตามกฎหมาย		2	3.2	1	50.0
การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	สำนักนโยบายและ แผน สิ่งแวดล้อม	5	8.1	4	80.0
การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม		5	8.1	4	80.0
การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม		5	8.1	4	80.0
การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม		2	3.2	2	100.0
งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัด		3	4.8	3	100.0
งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงาน สถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน - งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ	กรมควบคุมมลพิษ	3	4.8	3	100.0
งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง		2	3.2	2	100.0
การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ		6	9.7	6	100.0
การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภท พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	กรมการปกครอง	13	21.0	11	84.6
การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน(ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	กรมที่ดิน	8	12.9	8	100.0
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น					
การบำรุงรักษาโบราณสถาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การ สนับสนุน กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ	กรมศิลปากร	4	6.5	3	75.0
การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด		3	4.8	2	66.7

หมายเหตุ 1. ตารางด้านบนคำนวณจากองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 62 แห่ง

2. *** ได้แก่ (1) พ.ร.บ. รักษาคลอง รศ.121 (2) พ.ร.บ. ตามช้าง รศ. 127 (3) พ.ร.บ. คันและคูน้ำ รศ. 250 (4) พ.ร.บ. กำจัด
ผักตบชวา พ.ศ. 2456 (5) พ.ร.บ. สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ.2464 (6) พ.ร.บ.ค ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481 (7)
พ.ร.บ. สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 (8) พ.ร.บ. ควบคุมการขุดค้น พ.ศ.2484 (9) พ.ร.บ. ควบคุมการเรียไร พ.ศ.2487 (10)
พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 (11) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (12) พ.ร.บ. ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์
พ.ศ. 2505 (13) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (14) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (15)

2. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจฉบับที่ 2 ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่สอง มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลกลุ่มตัวอย่าง (62 แห่ง) รวม 6 ด้าน มีรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 10-6 หน้าถัดไป

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีงานที่ถ่ายโอน รวม 32 งาน งานที่องค์การบริหารส่วนตำบลกลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือทางหลวงชนบท จำนวน 27 แห่ง (ร้อยละ 43.5) ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน 25 แห่ง (ร้อยละ 92.6) อันดับที่สองคือการขุดดินและถมดิน จำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 22.6) ยังดำเนินการอยู่ 10 แห่ง (ร้อยละ 71.4) อันดับที่สามคือการก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 17.7) ยังดำเนินการอยู่ 7 แห่ง (ร้อยละ 63.6) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนคือกรมทางหลวง (3 งาน) กรมทางหลวงชนบท (1 งาน) กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2 งาน) สำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม (1 งาน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (1 งาน) กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (2 งาน) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (6 งาน) กรมพัฒนาที่ดิน (1 งาน) กรมทรัพยากรน้ำ (3 งาน) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล (5 งาน) และกรมโยธาธิการและผังเมือง (5 งาน)

(2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีงานที่ถ่ายโอน รวม 9 งาน งานที่ อบต. กลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริมนม จำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 25.8) ยังดำเนินการอยู่ทุกแห่งในปัจจุบัน อันดับสองคือการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ 3-6 ปี) จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 11.3) ยังดำเนินการอยู่ทุกแห่ง อันดับสามคือการอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507 จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 8.1) ยังดำเนินการอยู่ 3 แห่ง (ร้อยละ 60.0) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้ ได้แก่ กระทรวงสังคมและสวัสดิการ (1 งาน) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2 งาน) กรมการศาสนา (2 งาน) และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (3 งาน)

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีงานที่ถ่ายโอน รวม 23 งาน มี อบต. กลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้การคุ้มครองแก่ผู้บริโภค การตรวจตราสถานที่กักเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย) จำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 22.6) อันดับสองคือการรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา จำนวน 12 แห่ง (ร้อยละ 19.4) อันดับสามคืออำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อบต. สถานี

บริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (ปั๊มหลอดแก้วมือหมุน) จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 17.7) ส่วนราชการที่ถ่ายโอนคือกรมการค้าภายใน (1 งาน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (2 งาน) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2 งาน) กรมการปกครอง (2 งาน) กรมธุรกิจพลังงาน (11 งาน) กรมสรรพสามิต (2 งาน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2 งาน) กรมการจัดหางาน (1 งาน)

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีงานที่ถ่ายโอนรวม 12 งาน มีองค์การบริหารส่วนตำบลตัวอย่างรับโอนมากที่สุดคือ งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 จำนวน 29 แห่ง (ร้อยละ 46.8) ยังดำเนินการอยู่ทุกแห่งในปัจจุบัน อันดับสองคือการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 12.9) อันดับสามคือการรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 11.3) เป็นต้น และสำหรับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้ให้แก่ อปท. ประกอบไปด้วย กรมโรงงานอุตสาหกรรม (5 งาน) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (4 งาน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย(รัฐวิสาหกิจ) (3 งาน) และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (1 งาน)

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีงานที่ถ่ายโอนรวม 11 งาน มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุด คือ การส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่ายเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 9.7) อันดับสองคืองานอนุรักษ์การจัดการขยะครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 8.1) และส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้ให้แก่ อบต. ได้แก่ กรมป่าไม้ (1 งาน) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (3 งาน) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (1 งาน) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (1 งาน) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (4 งาน) และกรมควบคุมมลพิษ (1 งาน)

ตารางที่ 10-6 งานที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน					
ทางหลวงแผ่นดิน	กรมทางหลวง	1	1.6	1	100.0
งานบำรุงรักษาทางหลวง		1	1.6	1	100.0
งานปรับปรุงดูแลรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ ปลูกต้นไม้ที่เกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักและพื้นที่ริมทาง		1	1.6	1	100.0
ทางหลวงชนบท	กรมทางหลวงชนบท	27	43.5	25	92.6
การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	5	8.1	4	80.0
ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน		5	8.1	4	80.0
บำรุงรักษาถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	5	8.1	4	80.0
วิศวกรรมจราจรในเขตทางของ อปท.	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	1	1.6	0	0.0
การเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่ง ล่วงล้ำลำน้ำ	กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชย์นาวี	1	1.6	1	100.0
สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)		2	3.2	1	50.0
การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน	กรมชลประทาน	11	17.7	7	63.6
การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก		7	11.3	5	71.4
การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	6	9.7	4	66.7
ขุดลอกคลอง		4	6.5	2	50.0
ขุดลอกแหล่งน้ำ		3	4.8	2	66.7
ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2	3.2	1	50.0
การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	3	4.8	2	66.7
การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		2	3.2	1	50.0
การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	กรมพัฒนาที่ดิน	2	3.2	1	50.0
ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก อาทิเช่น ถังเก็บน้ำขนาดความจุ 30 ลบ.ม. (ฝ.30) , ถังเก็บน้ำขนาดความจุ34 ลบ.ม. (ฝ.33) และถังเก็บน้ำขนาดความจุ 4 ลบ.ม. (ค.4/4.5) ฯลฯ	กรมทรัพยากรน้ำ	7	11.3	5	71.4
สำรวจทำแผนที่		1	1.6	0	0.0
การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำ น้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ได้แก่ อ่างเก็บน้ำฝายน้ำ ล้น และระบบส่งน้ำ		2	3.2	1	50.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล 36.1 สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา 36.2 ค่าทดสอบหลุมเจาะ 36.3 เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก	กรมทรัพยากร น้ำบาดาล	4	6.5	4	100.0
พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม		3	4.8	2	66.7
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก		3	4.8	2	66.7
การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล		2	3.2	2	100.0
การอนุญาตการขุดเจาะ บ่อน้ำบาดาลที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) และมอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร		7	11.3	7	100.0
งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	5	8.1	4	80.0
ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการจนผังประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้วจึงดำเนินการถ่ายโอน		5	8.1	3	60.0
การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	6	9.7	3	50.0
การขุดดินและถมดิน	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	14	22.6	10	71.4
การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินถมดิน		5	8.1	2	40.0
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต					
สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งจำนวน ๑๑ แห่ง	กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ	1	1.6	1	100.0
การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗	สำนักงานส่งเสริม สวัสดิภาพและพิทักษ์ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คน พิการและผู้สูงอายุ	5	8.1	3	60.0
การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ ๓ – ๖ ปี)	สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	7	11.3	7	100.0
การศึกษาระดับประถมศึกษา		4	6.5	4	100.0
โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	กรมการศาสนา	3	4.8	3	100.0
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		16	25.8	16	100.0
ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด	สำนักงาน	1	1.6	1	100.0
สถานีอนามัย	ปลัดกระทรวง	2	3.2	2	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
โรงพยาบาล - โรงพยาบาลชุมชน - โรงพยาบาลทั่วไป	สาธารณสุข	1	1.6	1	100.0
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย					
นายตรวจมาตราซั้ง ตวง วัดตาม พ.ร.บ. ซั้ง ตวง วัด พ.ศ.2542	กรมการค้าภายใน	9	14.5	5	55.6
การให้ความคุ้มครองผู้บริโภค	สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	14	22.6	10	71.4
การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค		14	22.6	10	71.4
อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อปท..	กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	11	17.7	8	72.7
การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น		10	16.1	9	90.0
การจัดทำ ทะเบียนสัตว์พาหนะ	กรมการปกครอง	1	1.6	1	100.0
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ		2	3.2	2	100.0
การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่ หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	กรมธุรกิจพลังงาน	14	22.6	12	85.7
การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา		12	19.4	11	91.7
สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง(โรงงาน ขนาดเล็กเพื่อการเกษตร)		9	14.5	8	88.9
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั๊มถึงลอยติเชลริมทางขนาดเล็ก)		9	14.5	7	77.8
สถานบริการน้ำ ม้นเชื้อเพลิงประเภท ง. (ปั๊มหลอดแก๊วมือหมุน)		11	17.7	9	81.8
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท จ.ลักษณะที่หนึ่ง (สถานบริการทางน้ำขนาดเล็ก)		8	12.9	6	75.0
การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา		8	12.9	7	87.5
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ก. (สถานบริการ มาตรฐานบนถนนใหญ่)		7	11.3	6	85.7
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข. (สถานี บริการ มาตรฐานขนาดเล็กในซอย)		6	9.7	5	83.3
สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั๊มถึงลอยติเชลริมทางขนาดใหญ่)		5	8.1	5	100.0
สถานบริการน้ำ ม้นเชื้อเพลิง ประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานบริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันเบนซิน)		5	8.1	5	100.0
การอนุญาตให้ขายสุรา	กรมสรรพสามิต	1	1.6	0	0.0
การอนุญาตให้ขายยาสูบ		1	1.6	0	0.0
การออกไปสั่งการกระทำผิดตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก	สำนักงานตำรวจ	1	1.6	0	0.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
พ.ศ. 2522	แห่งชาติ				
***อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม ก. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ข. ข้อบัญญัติท้องถิ่น และ ค. พ.ร.บ. ต่างๆ		2	3.2	1	50.0
การควบคุมแรงงานต่างด้าว	กรมการจัดหางาน	1	1.6	1	100.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว					
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม (กรอ.)	5	8.1	5	100.0
การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2		7	11.3	6	85.7
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3		8	12.9	6	75.0
การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน		8	12.9	5	62.5
การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กใน อปท. หนึ่งในที่ไม่มีผลกระทบกับอีก อปท. อื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแล ตรวจตรา การดำ เนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการและมาตรฐานที่กรมโรงงานกำหนด		6	9.7	5	83.3
การวางแผนการท่องเที่ยว	สำนักงานพัฒนาการ ท่องเที่ยว	4	6.5%	4	100.0
การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว		5	8.1%	5	100.0
จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์		5	8.1%	5	100.0
การจัดทำแผนการตลาดด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น	การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย (ททท.) (รัฐวิสาหกิจ)	3	4.8	3	100.0
การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายใน อปท.		1	1.6	1	100.0
การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ อปท.		1	1.6	1	100.0
งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	29	46.8	29	100.0
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม					
ส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน	กรมป่าไม้	3	4.8	2	66.7
พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	2	3.2	2	100.0
การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์		2	3.2	2	100.0
การควบคุมไฟฟ้า		1	1.6	0	0.0
การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน	สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม	2	3.2	2	100.0
การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล	กรมทรัพยากรทาง ทะเลและชายฝั่ง	2	3.2	2	100.0
การส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม	6	9.7	5	83.3
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่ายเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		6	9.7	5	83.3
รณรงค์การจัดการขยะครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน		5	8.1	4	80.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	จำนวนรับ ถ่ายโอน/ ร้อยละ		ยังดำเนิน ภารกิจ/ ร้อยละ	
รณรงค์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		6	9.7	5	83.3
การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ	กรมควบคุมมลพิษ	5	8.1	4	80.0

หมายเหตุ 1. ตารางด้านบนคำนวณจากองค์การบริหารส่วนตำบล. จำนวน 62 แห่ง

2. *** ได้แก่ (1) พ.ร.บ. รักษาคลอง รศ.121 (2) พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ.2505 (3) พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและ ฼าปนสถาน พ.ศ. 2528 (4) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (5) พ.ร.บ. คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 (6) พ.ร.บ. การสาธารณสุขพ.ศ.2535 (7) พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

กล่าวโดยสรุป กระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อบต. แต่ละประเภทมีปริมาณแตกต่างกัน ดังข้อมูลด้านล่าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในภาพรวมนั้น อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่สุดมีภารกิจถ่ายโอนตามแผนฯ 1 จำนวน 21 งาน และแผนฯ 2 จำนวน 29 งาน ในขณะที่ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดรับถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ 1 และแผนฯ 2 จำนวน 173 และ 87 งานตามลำดับ หรือรวมมากถึง 260 งาน และจะเห็นได้ว่าหลายภารกิจมิได้ดำเนินการแล้ว ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในระดับ อบต. เนื่องจากปริมาณงานถ่ายโอนมีจำนวนมากนั่นเอง

ประเภท อบต.	จำนวนงานภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผน/กระจายอำนาจ		
	แผนฯ1	แผนฯ2	รวมแผน ฉบับ 2
อบจ.	21	29	50
เทศบาล	120	82	202
อบต.	173	87	260

10.3 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนเหมือนกัน

ก. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) รับถ่ายโอนภารกิจเหมือนกัน มี 3 ด้าน รวม 11 ภารกิจ/งาน ดังข้อมูลในตารางที่ 10-7 ต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีจำนวน 5 งาน คือ งานลาดยางทางหลวงชนบท ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.) งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก และบำรุงรักษาทางชลประทาน

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีจำนวน 5 งานคือการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาล อายุ 4-6 ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐาน การถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา) โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) และโครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน

3. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีจำนวน 1 งาน คือ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ตารางที่ 10-7 ภารกิจที่ อบจ. เทศบาล และ อบต. รับถ่ายโอนพร้อมกันตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน													
งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง	3	27.3	3	100.0	7	21.9	5	71.4	16	25.8	14	87.5
ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพานและอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.)		8	72.7	8	100.0	8	25.0	7	87.5	9	14.5	7	77.8
งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน		5	45.5	5	100.0	6	18.8	5	83.3	11	17.7	10	90.9
การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	1	9.1			4	12.5	3	75.0	11	17.7	8	72.7
บำรุงรักษาทางชลประทาน		1	9.1			1	3.1	0	0.0	9	14.5	7	77.8
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต													
การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 												

ภารกิจที่จะต้อง ถ่ายโอน	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
ประถมศึกษา (วัสดุ การศึกษา)													
โครงการถ่ายโอน กิจกรรมอาหาร เสริม (นม)		1	9.1	1	100.0	12	37.5	7	58.3	32	51.6	32	100.0
โครงการถ่ายโอน อาหารกลางวัน	สำนักงาน ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	1	9.1	1	100.0	10	31.3	9	90.0	23	37.1	23	100.0
3. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว													
การจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย กรมการ ปกครอง	1	9.1	0	0.0	4	12.5	3	75.0	12	19.4	11	91.7

หมายเหตุ ตารางด้านบนคำนวณจากข้อมูล อบท. จำนวน 105 แห่ง

ข. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) รับถ่ายโอนภารกิจเหมือนกัน มี 4 ด้าน รวม 23 ภารกิจ/งาน ดังรายละเอียดตามตารางที่ 10-8

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีจำนวน 12 งาน คือ ทางหลวงชนบท การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน บำรุงรักษาถนนลูกรัง การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ขุดลอกคลอง ขุดลอกแหล่งน้ำ ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล. งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีจำนวน 2 งาน คือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ 3 – 6 ปี) และการศึกษาระดับประถมศึกษา

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีจำนวน 2 งาน คือ อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อบท. อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม (ก) พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 (ข) ข้อบัญญัติท้องถิ่น และ (ค) พ.ร.บ. ต่างๆ

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีจำนวน 7 งาน คือ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ การจัดทำแผนการตลาดด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายใน อบท. การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ อบท. งานทะเบียนพาณิชย์ตามพ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

ตารางที่ 10-8 ภารกิจที่ อบจ. เทศบาล อบต. รับถ่ายโอนพร้อมกันตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 2

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน													
ทางหลวงชนบท	กรมทางหลวงชนบท	7	63.6	3	42.9	2	6.3	1	50.0	27	43.5	25	92.6
การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	1	9.1	0	0.0	1	3.1	1	100.0	5	8.1	4	80.0
ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน		1	9.1	0	0.0	1	3.1	1	100.0	5	8.1	4	80.0
บำรุงรักษาถนนลูกรัง	สำนักงาน	3	27.3	2	66.7	1	3.1	1	100.0	5	8.1	4	80.0
การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก	การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	1	9.1	0	0.0	5	15.6	4	80.0	7	11.3	5	71.4
การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	1	9.1	0	0.0	3	9.4	2	66.7	6	9.7	4	66.7
ขุดลอกคลอง		1	9.1	0	0.0	3	9.4	2	66.7	4	6.5	2	50.0
ขุดลอกแหล่งน้ำ		1	9.1	0	0.0	3	9.4	2	66.7	3	4.8	2	66.7
ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค		2	18.2	1	50.0	2	6.3	1	50.0	2	3.2	1	50.0
การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อนบาดาล		1	9.1	0	0.0	2	6.3	2	100.0	3	4.8	2	66.7
การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		2	18.2	1	50.0	1	3.1	0	0.0	2	3.2	1	50.0
งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน	กรมโยธาธิการและผังเมือง	1	9.1	0	0.0	7	21.9	6	85.7	5	8.1	4	80.0
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต													
การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อายุ 3 – 6 ปี)	สำนักงานคณะกรรมการ	1	9.1	1	100.0	8	25.0	8	100.0	7	11.3	7	100.0
การศึกษาระดับประถมศึกษา	การศึกษาขั้นพื้นฐาน	1	9.1	1	100.0	7	21.9	7	100.0	4	6.5	4	100.0
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย													
อำนาจหน้าที่ในการป้องกันฝ่ายพลเรือนในเขต อบท..	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	1	9.1	1	100.0	7	21.9	6	85.7	11	17.7	8	72.7
***อำนาจเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ก. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 ข. ข้อบัญญัติท้องถิ่น ค. พ.ร.บ. ต่างๆ		1	9.1	0	0.0	2	6.3	2	100.0	2	3.2	1	50.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว													
การวางแผนการท่องเที่ยว	สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว	1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	4	6.5	4	100.0
การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	5	8.1	5	100.0
จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	5	8.1	5	100.0
การจัดทำแผนการตลาดด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) (รัฐวิสาหกิจ)	1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	3	4.8	3	100.0
การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายใน อบท.		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	1	1.6	1	100.0
การจัดกิจกรรมด้านการ		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	1	1.6	1	100.0

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
ท่องเที่ยวในพื้นที่ อบท.													
งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	2	18.2	0	0.0	15	46.9	15	100.0	29	46.8	29	100.0

หมายเหตุ ตารางด้านบนคำนวณจาก อบท. จำนวน 105 แห่ง

10.4 ประเมินความต้องการรับถ่ายโอนภารกิจจากมุมมองของผู้ปฏิบัติ (อบท.)

การประเมินการถ่ายโอนภารกิจโดยการสอบถามความเห็น อบท. ที่เป็นตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง (อบจ. 12 แห่ง เทศบาล 33 แห่ง และ อบต. 65 แห่ง) ประกอบไปด้วยเนื้อหารายละเอียดใน 10 ประเด็น คือ (ก) ภารกิจที่ต้องการรับถ่ายโอนพร้อมเหตุผล (ข) ภารกิจที่ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนพร้อมเหตุผล (ค) ภารกิจที่รับการถ่ายโอนแล้วและต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการพร้อมเหตุผล (ง) ภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการตามแผนปฏิบัติการฯ (จ) ภารกิจที่ถ่ายโอนมาแล้วแต่ อบท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนหรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ (ฉ) ภารกิจถ่ายโอนที่ส่วนราชการมีการเตรียมความพร้อมให้ อบท. (ช) ภารกิจถ่ายโอนที่ส่วนราชการมิได้เตรียมความพร้อมให้ อบท. (ซ) ภารกิจที่ถ่ายโอนและมีการจัดทำมาตรฐานคู่มือ ขั้นตอนการทำงานให้แก่ อบท. (ฌ) การปรับตัวของ อบท. เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ และ (ญ) ข้อเสนอแนะของ อบท. ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจ ผลการศึกษาในประเด็นนี้มีดังต่อไปนี้

ก. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการรับการถ่ายโอน (ดูตารางที่ 10-9)

ภารกิจที่ต้องการรับการถ่ายโอนในแต่ละด้าน (เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 5 ภารกิจ) และเหตุผล ที่ต้องการรับถ่ายโอน โดย ประมวลเหตุผล (จากแบบแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงอยู่ในภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัย) แบ่งออกเป็น 5 ประการดังนี้

เหตุผลที่ 1 สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรงและตอบสนองความต้องการของประชาชน

เหตุผลที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสบการณ์และความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนอยู่แล้ว

เหตุผลที่ 3 สามารถบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวได้มากขึ้น ไม่เกิดความสับสนระหว่าง

หน่วยงาน

เหตุผลที่ 4 สามารถจัดบริการได้ดีกว่าหรือนำมาต่อยอดจากหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แต่เดิม

เหตุผลที่ 5 เพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน อปท. มีความต้องการจำนวน 27 แห่ง (ร้อยละ 24.5) เหตุผลที่ 1 (13 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (5 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (8 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 25.0) เทศบาล 7 แห่ง (ร้อยละ 21.2) อบต. 17 แห่ง (ร้อยละ 24.5)
2. งานสาธารณสุขมูลฐาน มีความต้องการ 19 แห่ง (ร้อยละ 17.3) เหตุผลที่ 1 (14 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 15 แห่ง (ร้อยละ 23.1)
3. สถานีขนส่ง มีความต้องการ 6 แห่ง (ร้อยละ 5.5) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 4 แห่ง (ร้อยละ 33.3) เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1)
4. วิศวกรรมจราจรทางบก มีความต้องการ 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) เหตุผลที่ 1 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 4 แห่ง (ร้อยละ 12.1) และ อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)
5. การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ มีความต้องการ 4 แห่ง (ร้อยละ 3.6) เหตุผลที่ 1 (4 แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2) และการผังเมือง อปท. มีความต้องการจำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 3.6) เหตุผลที่ 1 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1) และ อบต. 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1)

สรุป งานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการรับถ่ายโอนมากที่สุดคืองานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน โดยมีเหตุผลคือ สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรง และตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้ง อปท. ส่วนใหญ่มองว่าพวกเขาจะสามารถจัดบริการได้ดีกว่าหรือนำมาต่อยอดจากหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แต่เดิม

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1. การศึกษา มีความต้องการ 42 แห่ง (ร้อยละ 38.2) เหตุผลที่ 1 (23 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (6 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (12 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 4 แห่ง (ร้อยละ 33.3) เทศบาล 16 แห่ง (ร้อยละ 48.5) อบต. 22 แห่ง (ร้อยละ 33.8)
2. สาธารณสุข มีความต้องการ 35 แห่ง (ร้อยละ 31.8) เหตุผลที่ 1 (25 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (4 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (4 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (2 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 10 แห่ง (ร้อยละ 30.3) อบต. 24 แห่ง (ร้อยละ 36.9)
3. งานสวัสดิการสังคม-เบี้ยยังชีพ มีความต้องการ 13 แห่ง (ร้อยละ 11.8) เหตุผลที่ 1 (12 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 5 แห่ง (ร้อยละ 15.2) อบต. 8 แห่ง (ร้อยละ 12.3)

4. การส่งเสริมอาชีพ มีความต้องการ 7 แห่ง (ร้อยละ 6.4) เหตุผลที่ 1 (7 แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 7 แห่ง (ร้อยละ 10.8)

5. งานส่งเสริมกีฬา มีความต้องการ 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) เหตุผลที่ 1 (4 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

สรุป ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ อบท. มีความต้องการรับถ่ายโอนมากที่สุดคือการศึกษามีเหตุผลคือ อบท. เห็นว่าสามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรง และตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังสามารถจัดบริการได้ดีกว่าหรือนำมาต่อยอดจากหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่แต่เดิม ส่วนความต้องการรับถ่ายโอนภารกิจลำดับรองมาคือภารกิจด้านสาธารณสุข โดยมีเหตุผลคือ อบท. สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรง และคิดว่าตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าเดิม

ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1. การกิจทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน มีความต้องการ 17 แห่ง (ร้อยละ 15.5) เหตุผลที่ 1 (16 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 14 แห่ง (ร้อยละ 21.5)

2. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีความต้องการ 7 แห่ง (ร้อยละ 6.4) เหตุผลที่ 1 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (2 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1) และ อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

3. การกิจจดทะเบียนรถยนต์ มีความต้องการ 7 แห่ง (ร้อยละ 6.4) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (5 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1) และอบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

4. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความต้องการ 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) เหตุผลที่ 1 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (2 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2) ลำดับต่อมาคือการดูแลภารกิจสถานบริการ มี อบท. แสดงความต้องการ 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) เหตุผลที่ 1 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (3 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล จำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1) ลำดับที่สามได้แก่ภารกิจสุราและยาสูบ มี อบท. แสดงความต้องการ 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) เหตุผลที่ 1 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (2 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1) อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

สรุป ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ อบท. มีความต้องการรับถ่ายโอนภารกิจมากที่สุดคือการกิจทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน โดยมีเหตุผลสำคัญคือ อบท. สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรง และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถใน

การตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ อบต. เป็นกลุ่มที่มีความต้องการในการรับถ่ายโอนภารกิจ ทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนมากที่สุด

ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1. **ภารกิจดูแลโรงงาน** มีความต้องการ 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1)

2. **ท่าอากาศยาน** มีความต้องการ 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (1 แห่ง) ซึ่ง อบต. ที่ต้องการภารกิจนี้คือ อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7)

3. **การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว งานทะเบียนพาณิชย์ ภารกิจไปรษณีย์** มีความต้องการงานละ 1 แห่ง

สรุป ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มี อบต. ต้องการรับถ่ายโอนไม่มากนัก ส่วนมากเป็นภารกิจดูแลโรงงาน โดยมีเหตุผลคือ อบต. สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรงและตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นที่น่าสังเกตคือ อบจ. ต้องการรับถ่ายโอนท่าอากาศยานจำนวน 2 แห่ง ซึ่งเป็น อบจ. ที่มีสนามบิน โดยมีเหตุผลคือสามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรง และเป็นการเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1. **การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ** มีความต้องการ 6 แห่ง (ร้อยละ 5.5) เหตุผลที่ 1 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (3 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) อบต. 5 แห่ง (ร้อยละ 7.7)

2. **การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ** มีความต้องการ 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (3 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1)

3. **การดูแลรักษาที่สาธารณะ** มีความต้องการ 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

สรุป ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มี อบต. ต้องการรับถ่ายโอนไม่มากนัก ส่วนใหญ่ได้แก่การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ โดยมีเหตุผลคือ อบต. สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้โดยตรง ตอบสนองความต้องการของประชาชนดีขึ้น และ อบต. สามารถบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวได้มากขึ้น ไม่เกิดความสับสนระหว่างหน่วยงาน

ตารางที่ 10-9 ภารกิจที่เป็นที่ต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ จำแนกตามเหตุผล				
	อบจ.		เทศบาล		อปท.		รวม		1 = สามารถ จัดบริการให้กับ ประชาชนได้ โดยตรง / ตอบสนองความ ต้องการของ ประชาชน	2 = ท้องถิ่นมี ประสบการณ์และ ความพร้อมที่จะ รับการถ่ายโอนอยู่ แล้ว	3 = สามารถ บริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความ คล่องตัวได้มาก ขึ้น ไม่เกิดความ สับสนระหว่าง หน่วยงาน	4 = สามารถ จัดบริการได้ ดีกว่าหรือนำมา ต่อยอดจาก หน่วยงานที่ รับผิดชอบอยู่แต่ เดิม	5 = เพิ่ม รายได้ ให้ ท้องถิ่น
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ					
1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน													
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลและ สะพาน	3	25.0%	7	21.2%	17	26.2%	27	24.5%	13	5		8	
สถานีขนส่ง	4	33.3%	2	6.1%			6	5.5%	1	3	1	1	1
วิศวกรรมจราจรทางบก			4	12.1%	1	1.5%	5	4.5%	3		1	1	
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ					4	6.2%	4	3.6%	4				
การก่อสร้างและการดูแลสถานีขนส่งทาง น้ำ (ท่าเทียบเรือ)	1	8.3%					1	0.9%			1		
สาธารณสุขโรค	1	8.3%	3	9.1%	15	23.1%	19	17.3%	14	1	3	1	
การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ/ สวนสาธารณะ					1	1.5%	1	0.9%	1				
การผังเมือง			2	6.1%	2	3.1%	4	3.6%	3	1			
การควบคุมอาคาร			1	3.0%	2	3.1%	3	2.7%	2			1	

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ จำแนกตามเหตุผล				
	อปจ.		เทศบาล		อปต.		รวม		1 = สามารถ จัดบริการให้กับ ประชาชนได้ โดยตรง / ตอบสนองความ ต้องการของ ประชาชน	2 = ต้องถึนมี ประสบการณ์และ ความพร้อมที่จะ รับการถ่ายโอนอยู่ แล้ว	3 = สามารถ บริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความ คล่องตัวได้มาก ขึ้น ไม่เกิดความ สับสนระหว่าง หน่วยงาน	4 = สามารถ จัดบริการได้ ดีกว่าหรือนามา ต่อยอดจาก หน่วยงานที่ รับผิดชอบอยู่แต่ เดิม	5 = เพิ่ม รายได้ ให้ ท้องถิ่น
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ					
การขุดดินและถมดิน					1	1.5%	1	0.9%	1				
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต													
การส่งเสริมอาชีพ					7	10.8%	7	6.4%	7				
งานสวัสดิการสังคม—เบี้ยยังชีพ			5	15.2%	8	12.3%	13	11.8%	12		1		
งานส่งเสริมกีฬา	1	8.3%	1	3.0%	3	4.6%	5	4.5%	4		1		
การศึกษา	4	33.3%	16	48.5%	22	33.8%	42	38.2%	23	6	1	12	
สาธารณสุข	1	8.3%	10	30.3%	24	36.9%							
3.ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย													
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	2	16.7%	2	6.1%	3	4.6%	7	6.4%	3	1	1	2	
การรักษาความสงบเรียบร้อยและความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน			1	3.0%	4	6.2%	5	4.5%	2		1	2	
ภารกิจทะเบียนราษฎรและบัตร ประจำตัวประชาชน			3	9.1%	14	21.5%	17	15.5%	16		1		
ภารกิจทะเบียนครอบครัวและชื่อบุคคล					1	1.5%	1	0.9%		1			

หน้า 10-59

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ จำแนกตามเหตุผล				
	อบจ.		เทศบาล		อปต.		รวม		1 = สามารถ จัดบริการให้กับ ประชาชนได้ โดยตรง / ตอบสนองความ ต้องการของ ประชาชน	2 = ต้องถินมี ประสบการณ์และ ความพร้อมที่จะ รับการถ่ายโอนอยู่ แล้ว	3 = สามารถ บริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความ คล่องตัวได้มาก ขึ้น ไม่เกิดความ สับสนระหว่าง หน่วยงาน	4 = สามารถ จัดบริการได้ ดีกว่าหรือนำมา ต่อยอดจาก หน่วยงานที่ รับผิดชอบอยู่แต่ เดิม	5 = เพิ่ม รายได้ ให้ ท้องถิ่น
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ					
ภารกิจสถานบริการ			3	9.1%	2	3.1%	5	4.5%	2				3
ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมัน เชื้อเพลิง			2	6.1%	2	3.1%	4	3.6%	3		1		
ภารกิจสุราและยาสูบ			2	6.1%	3	4.6%	5	4.5%	2		1		2
ภารกิจการเปรียบเทียบปรับ					1	1.5%	1	0.9%	1				
ภารกิจจดทะเบียนรถยนต์	4	33.3%	2	6.1%	1	1.5%	7	6.4%		1		1	5
ภารกิจการจัดเก็บภาษีสรรพากร			1	3.0%			1	0.9%					1
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว													
ภารกิจดูแลโรงงาน			1	3.0%	2	3.1%	3	2.7%	2		1		
การพัฒนาเทคโนโลยี			1										
การพัฒนาอุตสาหกรรม													
ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว					1	1.5%	1	0.9%	1				
งานทะเบียนพาณิชย์			1	3.0%			1	0.9%	1				
ภารกิจไปรษณีย์			1	3.0%			1	0.9%					1

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ # จำนวน อปท. ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ จำแนกตามเหตุผล				
	อปจ.		เทศบาล		อปต.		รวม		1 = สามารถ จัดบริการให้กับ ประชาชนได้ โดยตรง / ตอบสนองความ ต้องการของ ประชาชน	2 = ต้องถึนมี ประสบการณ์และ ความพร้อมที่จะ รับการถ่ายโอนอยู่ แล้ว	3 = สามารถ บริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความ คล่องตัวได้มาก ขึ้น ไม่เกิดความ สับสนระหว่าง หน่วยงาน	4 = สามารถ จัดบริการได้ ดีกว่าหรือนามา ต่อยอดจาก หน่วยงานที่ รับผิดชอบอยู่แต่ เดิม	5 = เพิ่ม รายได้ ให้ ท้องถิ่น
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ					
ท่าอากาศยาน	2	16.7%					2	1.8%				1	1
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม													
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ			1	3.0%	2	3.1%	3	2.7%	3				
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ	1	8.3%			5	7.7%	6	5.5%	3		3		
การดูแลรักษาที่สาธารณะ					3	4.6%	3	2.7%	1		1	1	
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น													
การปกป้อง คุ่มครอง ควบคุม ดูแลรักษา โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ	1	8.3%	2	6.1%			3	2.7%	1			2	
ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี			1	3.0%			1	0.9%		1			

ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

1. การปกป้อง คຸ້ມครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ มีความต้องการ 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (2 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1)

2. การกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี มีความต้องการ 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0)

สรุป ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มี อบต.ต้องการรับ ถ่ายโอนน้อยมาก ได้แก่ภารกิจการปกป้อง คຸ້ມครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยมีเหตุผลที่ต้องการรับถ่ายโอนคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสบการณ์ และความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว

ข. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการรับการถ่ายโอน (ดูตารางที่ 10-10)

ภารกิจที่ อบต. ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนในแต่ละด้าน (เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 5 ภารกิจ) และเหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ โดยประมวลเหตุผลจากแบบแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น 6 ประการ ดังต่อไปนี้

เหตุผลที่ 1 อบต. ขาดศักยภาพด้านคน งบประมาณ ความทั่วถึงในการให้บริการ และองค์ความรู้

เหตุผลที่ 2 ความยุ่งยากในการบริหารบุคลากรที่ถ่ายโอน บุคลากรไม่ต้องการอยู่กับท้องถิ่น

เหตุผลที่ 3 ภาระงานมากแล้วในปัจจุบัน ควรให้หน่วยงานอื่นทำเหมาะสมกว่า

เหตุผลที่ 4 ส่วนกลางไม่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ทั้งหมด และมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ อบต. จึงไม่สามารถดำเนินการได้

เหตุผลที่ 5 ภารกิจนั้นไม่มีความจำเป็นสำหรับในชุมชน หรือไม่เหมาะสมกับพื้นที่

เหตุผลที่ 6 มีความยากของงานที่ อบต. ไม่คุ้นเคย ระบบงานหรือการบริหารจัดการที่ต่างจาก แนวปฏิบัติของ อบต. โดยปกติ

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 18 แห่ง (ร้อยละ 16.4) เหตุผลที่ 1 (17 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (3 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 25.0) เทศบาล 5 แห่ง (ร้อยละ 15.2) และ อบต. 10 แห่ง (ร้อยละ 15.4)

2. สาธารณูปโภค ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 6 แห่ง (ร้อยละ 5.5) เหตุผลที่ 1 (5 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2)

3. การดูแลรักษาบำรุงทางน้ำ มี อบท. ที่ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 4 แห่ง (ร้อยละ 3.6) ระบุเพียงเหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

4. สถานีขนส่ง ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (17 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

5. วิศวกรรมจราจรทางบก ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1) และภารกิจด้านการผังเมือง มี อบท. ที่ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

สรุป ภารกิจที่ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานคืองานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน โดย อบท. ส่วนใหญ่ให้เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจคือขาดศักยภาพด้านคน งบประมาณ และองค์ความรู้ ทั้งนี้ข้อพึงสังเกตว่าภารกิจนี้ อบท. ต้องการรับถ่ายโอนและไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเดียวกัน ดังนั้นทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าสาเหตุที่ อบท. ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนภารกิจนี้ก็เนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนงบประมาณเป็นสำคัญ ในขณะที่ถ้าหาก อบท. มีงบประมาณหรือบุคลากรในการดำเนินการ ก็ยินดีจะรับถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวนี้เนื่องจากจะสามารถให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น/รวดเร็วขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1. การศึกษา (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน) ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 27 แห่ง (ร้อยละ 24.5) เหตุผลที่ 1 (6 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (9 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (6 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (5 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 9 แห่ง (ร้อยละ 27.3) อบต. 17 แห่ง (ร้อยละ 26.2)

2. สาธารณสุข ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 13 แห่ง (ร้อยละ 11.8) เหตุผลที่ 1 (7 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (4 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 5 แห่ง (ร้อยละ 15.2) อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2)

3. งานสวัสดิการสังคม-เบี้ยยังชีพ ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 11 แห่ง (ร้อยละ 10.0) เหตุผลที่ 1 (7 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 7 แห่ง (ร้อยละ 10.8)

4. การส่งเสริมอาชีพ ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

สรุป ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ภารกิจที่ อบท. ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนคือ การศึกษา (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน) เหตุผลคือ อบท. มีภาระงานมากแล้วในปัจจุบัน และ

สามารถมอบงานนี้ให้หน่วยงานอื่นทำเหมาะสมกว่า และเห็นว่าส่วนกลางไม่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ทั้งหมด มีความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ และไม่มีความจำเป็นสำหรับในชุมชน ไม่เหมาะสมกับพื้นที่

ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 15 แห่ง (ร้อยละ 13.6) เหตุผลที่ 1 (8 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (5 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 8 แห่ง (ร้อยละ 24.2) อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2)

2. การกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 4 แห่ง (ร้อยละ 3.6) เหตุผลที่ 1 (4 แห่ง) อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2)

3. การกิจควบคุมแรงงานต่างด้าว ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 4 แห่ง (ร้อยละ 3.6) เหตุผลที่ 1 (4 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

4. การกิจโรงแรม ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

5. การกิจการพนัน การกิจการออกใบสั่งการกระทำความผิดตามกฎหมายจราจร และการกิจการเปรียบเทียบปรับ มี อบท. ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 1 ,4 และ 5 จำแนกเป็นเทศบาล และ อบต. อย่างละ 1 แห่ง

สรุป ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย การกิจที่ อบท. ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนคือการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เหตุผลคือ อบท. ขาดศักยภาพด้านคน งบประมาณ ความทั่วถึงในการให้บริการ และองค์ความรู้ เป็นงานที่ยากและ อบท. ไม่คุ้นเคย รวมทั้งระบบงานหรือการบริหารจัดการที่ต่างจากแนวปฏิบัติของ อบท.

ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1. การกิจการดูแลโรงงาน ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 8 แห่ง (ร้อยละ 7.3) เหตุผลที่ 1 (7 แห่ง) เหตุผลที่ 5 (1 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 7 แห่ง (ร้อยละ 10.8)

2. งานทะเบียนพาณิชย์ ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (3 แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

3. การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาอุตสาหกรรม การกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9) เหตุผลที่ 4 ,5 และ 6 จำแนกเป็น อบต. การกิจละ 1 แห่ง

สรุป ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว การกิจที่ ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนคือการกิจการดูแลโรงงาน เหตุผลสำคัญก็คือ อบท. ขาดศักยภาพด้านคน งบประมาณ ความทั่วถึงในการทำงาน และองค์ความรู้ในการดำเนินการ

ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 7 แห่ง (ร้อยละ 6.4) เหตุผลที่ 1 (6 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1แห่ง) แบ่งเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2)
2. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (1แห่ง) แบ่งเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ1.5)
3. การดูแลรักษาที่สาธารณะ ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (1แห่ง) จำแนกเป็น อบต. 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1)

สรุป ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การกิจที่ อบท. ไม่ต้องการรับการถ่ายโอนมากที่สุดคือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจาก อบท. ขาด ศักยภาพด้านคน งบประมาณ ความทั่วถึงในการให้บริการ และองค์ความรู้

ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

1. การปกป้อง คุ่มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน 3 แห่ง (ร้อยละ 2.7) เหตุผลที่ 1 (3 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0)

ตารางที่ 10-10 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการรับถ่ายโอน

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวนอปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม # จำนวน อปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจจำแนกตามเหตุผล					
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม		1 = ขาดศักยภาพด้านคนงบประมาณความทั่วถึงในการให้บริการและองค์ความรู้	2 = ความยุ่งยากในการบริหารบุคลากรที่ถ่ายโอน / บุคคลากรไม่ต้องการอยู่กับท้องถิ่น	3 = ภาระงานมากแล้วในปัจจุบัน/ให้หน่วยงานอื่นทำเหมาะสมกว่า	4 = ส่วนกลางไม่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ทั้งหมด และความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่	5 = ไม่มีความเป็นสำหรับในชุมชน/ไม่เหมาะสมกับพื้นที่	6 = ความยากของงานที่ไม่คุ้นเคย/ระบบงานหรือการบริหารจัดการที่ต่างจากแนวปฏิบัติของอปท.
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ						
1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน														
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	3	25.0%	5	15.2%	10	15.4%	18	16.4%	17			3		
สถานีขนส่ง	1	8.3%	1	3.0%	1	1.5%	3	2.7%				2	1	
วิศวกรรมจราจรทางบก					2	3.1%	2	1.8%	1	1				
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	2	16.7%	1	3.0%	1	1.5%	4	3.6%	1					
การก่อสร้างและการดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)	1	8.3%					1	0.9%					1	
สาธารณสุขโรค					6	9.2%	6	5.5%	5				1	
การผังเมือง	1	8.3%			1	1.5%	2	1.8%	1			1		
การควบคุมอาคาร					1	1.5%	1	0.9%				1		
การขุดดินและถมดิน					1	1.5%	1	0.9%	1					

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อบท.								เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม					
	# จำนวนอบท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								# จำนวน อบท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจจำแนกตามเหตุผล					
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม		1 = ขาดศักยภาพด้านคนงบประมาณความทั่วถึงในการให้บริการและองค์ความรู้	2 = ความยุ่งยากในการบริหารบุคลากรที่ถ่ายโอน / บุคลากรไม่ต้องการอยู่กับท้องถิ่น	3 = ภาระงานมากแล้วในปัจจุบัน/ให้หน่วยงานอื่นทำเหมาะสมกว่า	4 = ส่วนกลางไม่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ทั้งหมด และความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่	5 = ไม่มีความจำเป็นสำหรับในชุมชน/ไม่เหมาะสมกับพื้นที่	6 = ความยากของงานที่ไม่คุ้นเคย/ระบบงานหรือการบริหารจัดการที่ต่างจากแนวปฏิบัติของอบท.
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ						
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต														
การส่งเสริมอาชีพ					1	1.5%	1	0.9%				1		
งานสวัสดิการสังคม—เบี้ยยังชีพ	1	8.3%	3	9.1%	7	10.8%	11	10.0%	7	1	1	1		1
การศึกษา (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)	1	8.3%	9	27.3%	17	26.2%	27	24.5%	6	1	9	6		5
สาธารณสุข	2	16.7%	5	15.2%	6	9.2%	13	11.8%	7	4		1		1
3.ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย								หน้า 10-55						
การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย					1	1.5%	1	0.9%	1					
การจัดระเบียบชุมชนและสังคม	1	8.3%					1	0.9%				1		
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย					1	1.5%	1	0.9%	1					
การรักษาความสงบ	1	8.3%	8	24.2%	6	9.2%	15	13.6%	8			2		5

หน้า 10-55

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวนอปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม # จำนวน อปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจจำแนกตามเหตุผล					
	อปจ.		เทศบาล		อปต.		รวม		1 = ขาด ศักยภาพด้านคน งบประมาณ ความทั่วถึงใน การให้บริการ และองค์ความรู้	2 = ความ ยุ่งยากในการ บริหาร บุคลากรที่ถ่าย โอน / บุคลากรไม่ ต้องการอยู่กับ ท้องถิ่น	3 = ภาระงาน มากแล้วใน ปัจจุบัน/ให้ หน่วยงานอื่น ทำเหมาะสม กว่า	4 = ส่วนกลางไม่ ถ่ายโอน ภารกิจมาให้ ทั้งหมด และ ความไม่ ชัดเจนใน เรื่องของ อำนาจ หน้าที่	5 = ไม่มี ความจำเป็น สำหรับใน ชุมชน/ไม่ เหมาะสมกับ พื้นที่	6 = ความ ยากของงาน ที่ไม่คุ้นเคย /ระบบงาน หรือการ บริหาร จัดการที่ต่าง จากแนว ปฏิบัติของ อปท.
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ						
เรียบริ้อยและความ ปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน														
ภารกิจชั่งตวงวัด					1	1.5%	1	0.9%					1	
ภารกิจทะเบียนสัตว์ พาหนะ					1	1.5%	1	0.9%	1					
ภารกิจทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัว ประชาชน					3	4.6%	3	2.7%	3					
ภารกิจสถานบริการ					1	1.5%	1	0.9%					1	
ภารกิจโรงแรม					3	4.6%	3	2.7%	1				1	1
ภารกิจการพนัน			1	3.0%										
ภารกิจสถานประกอบ กิจการน้ำมันเชื้อเพลิง					4	6.2%	4	3.6%	4					
ภารกิจการออกไปสั่งการ กระทำความผิดตาม			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%	1					

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวนอปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม # จำนวน อปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจจำแนกตามเหตุผล					
	อปจ.		เทศบาล		อปต.		รวม		1 = ขาด ศักยภาพด้านคน งบประมาณ ความทั่วถึงใน การให้บริการ และองค์ความรู้	2 = ความ ยุ่งยากในการ บริหาร บุคลากรที่ถ่าย โอน / บุคลากรไม่ ต้องการอยู่กับ ท้องถิ่น	3 = ภาระงาน มากแล้วใน ปัจจุบัน/ให้ หน่วยงานอื่น ทำเหมาะสม กว่า	4 = ส่วนกลางไม่ ถ่ายโอน ภารกิจมาให้ ทั้งหมด และ ความไม่ ชัดเจนใน เรื่องของ อำนาจ หน้าที่	5 = ไม่มี ความจำเป็น สำหรับใน ชุมชน/ไม่ เหมาะสมกับ พื้นที่	6 = ความ ยากของงาน ที่ไม่คุ้นเคย /ระบบงาน หรือการ บริหาร จัดการที่ต่าง จากแนว ปฏิบัติของ อปท.
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ						
กฎหมายจรรยา														
ภารกิจการเปรียบเทียบปรับ			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%				1		1
ภารกิจการควบคุม แรงงานต่างด้าว			1	3.0%	3	4.6%	4	3.6%	4					
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว														
ภารกิจการดูแลโรงงาน			1	3.0%	7	10.8%	8	7.3%	7				1	
การพัฒนาเทคโนโลยี					1	1.5%	1	0.9%				1		
การพัฒนาอุตสาหกรรม					1	1.5%	1	0.9%					1	
ภารกิจด้านการส่งเสริม การท่องเที่ยว					1	1.5%	1	0.9%						1
งานทะเบียนพาณิชย์					3	4.6%	3	2.7%	3					
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม														
การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ	1	8.3%			6	9.2%	7	6.4%	6			1		
การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษ			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%	1					1

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # จำนวนอปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม # จำนวน อปท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจจำแนกตามเหตุผล					
	อปจ.		เทศบาล		อปต.		รวม		1 = ขาดศักยภาพด้านคนงบประมาณความทั่วถึงในการให้บริการและองค์ความรู้	2 = ความยุ่งยากในการบริหารบุคลากรที่ถ่ายโอน / บุคลากรไม่ต้องการอยู่กับท้องถิ่น	3 = ภาระงานมากแล้วในปัจจุบัน/ให้หน่วยงานอื่นทำเหมาะสมกว่า	4 = ส่วนกลางไม่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ทั้งหมดและความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่	5 = ไม่มีสำหรับในชุมชน/ไม่เหมาะสมกับพื้นที่	6 = ความยากของงานที่ไม่คุ้นเคย/ระบบงานหรือการบริหารจัดการที่ต่างจากแนวปฏิบัติของอปท.
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ						
การดูแลรักษาที่สาธารณะ					2	3.1%	2	1.8%	1					1
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น														
การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ	2	16.7%	1	3.0%			3	2.7%	3					

ค. ภารกิจที่ อบท. รับถ่ายโอนมาแล้ว และต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ (ดูตารางที่ 10-11)

ภารกิจที่ อบท. ได้รับถ่ายโอนมาแล้ว แต่ปัจจุบันต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการในแต่ละด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 5 ภารกิจ พร้อมวิเคราะห์เหตุผลที่ อบท. ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ โดยประมวลเหตุผลจากแบบแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ 8 ประการ

เหตุผลที่ 1 ขาดอำนาจหน้าที่

เหตุผลที่ 2 ขาดงบประมาณ

เหตุผลที่ 3 ขาดบุคลากร องค์ความรู้

เหตุผลที่ 4 ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ

เหตุผลที่ 5 ไม่ตรงกับความต้องการของคนในชุมชน

เหตุผลที่ 6 ก่อให้เกิดปัญหากับประชาชนในชุมชน

เหตุผลที่ 7 ให้ อบท. แห่งอื่นทำเหมาะสมกว่า

เหตุผลที่ 8 ให้ส่วนราชการเดิมรับผิดชอบเหมาะสมกว่า

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน อบท. ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 31 แห่ง (ร้อยละ 28.2) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 2 (27 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 7 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 8 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 6 แห่ง (ร้อยละ 50.0) เทศบาล 7 แห่ง (ร้อยละ 21.2) และ อบต. 18 แห่ง (ร้อยละ 27.7)

2. สาธารณูปโภค (น้ำบาดาล น้ำประปา คลอง) ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 12 แห่ง (ร้อยละ 10.9) เหตุผลที่ 2 (7 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (4 แห่ง) เหตุผลที่ 4 (1 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1) อบต. 10 แห่ง (ร้อยละ 15.4)

3. การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (1 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

4. สถานีขนส่ง วิศวกรรมจราจรทางบก และการผังเมือง ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ กิจกรรมละ 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9) เหตุผลที่ 1 และ เหตุผลที่ 3 อย่างละ 1 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

สรุป ด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ อบท. ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการคืองานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน เหตุผลสำคัญคือ อบท. ขาดงบประมาณ ซึ่งสอดคล้อง กับ ภารกิจที่ อบท. ไม่ต้องการรับการถ่ายโอน และเหตุผลเดียวกันคือการขาดแคลนงบประมาณ

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1. การศึกษา (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน) ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 12 แห่ง (ร้อยละ 10.9) เหตุผลที่ 1 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 6 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 7 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 8 (1 แห่ง) จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 25.0) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 8 แห่ง (ร้อยละ 12.3)

2. สวัสดิการสังคม-เบี้ยยังชีพ ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 6 แห่ง (ร้อยละ 5.5) เหตุผลที่ต้องการส่งคือประกอบไปด้วย เหตุผลที่ 2 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (4 แห่ง) เหตุผลที่ 8 (1 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 6.1) และ อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2)

สรุป อบท. ต้องการส่งคืนภารกิจการศึกษา (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน) เนื่องจากเหตุผลคือ อบท. ขาดอำนาจหน้าที่ในการจัดการ และขาดบุคลากร องค์ความรู้ อีกทั้งยังต้องการส่งคืนภารกิจสวัสดิการสังคม-เบี้ยยังชีพ เพราะเหตุผลคือ อบท. ขาดบุคลากรและองค์ความรู้ในการทำงาน

ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1. ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) เหตุผลที่ 3 (5 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

2. ภารกิจขังตวงวัด ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 3 (2 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

3. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการภารกิจละ 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9) เหตุผลที่ 1 (ภารกิจละ 1 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

สรุป อบท. ต้องการส่งคืนส่วนราชการคือภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง เหตุผลเนื่องจาก อบท. ขาดบุคลากร องค์ความรู้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูล เรื่องของการเตรียมความพร้อม และคู่มือการดำเนินการที่ไม่มีให้แก่ อบท.

ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1. ภารกิจดูแลโรงงาน ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ 6 แห่ง (ร้อยละ 5.5) เหตุผลที่ 1 (2 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 8 (1 แห่ง) จำแนกเป็น เทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

2. การพัฒนาเทคโนโลยี และจดทะเบียนพาณิชย์ ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการภารกิจละ 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) เหตุผลที่ 1 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 3 (3 แห่ง) เหตุผลที่ 8 (1 แห่ง) จำแนกเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

สรุป อปท. ต้องการส่งคืนภารกิจดูแลโรงงาน โดยมีเหตุผลสำคัญคือ อปท. ขาดบุคลากรองค์ความรู้ในการดำเนินการ และไม่ต้องการรับภารกิจการจดทะเบียนพาณิชย์

ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1. การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาป่ากับการดูแลรักษาที่สาธารณะ ต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ ภารกิจละ 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9) เหตุผลที่ 3 (1 แห่ง) เหตุผลที่ 8 (1 แห่ง) จำแนกเป็น) อบต. ภารกิจละ 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5)

ตารางที่ 10-11 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนมาแล้ว และต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อบท. # อบท. ที่ต้องการส่งคืนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการส่งคืนภารกิจ # จำนวน อบท. ที่ต้องการส่งคืนภารกิจถ่ายโอน จำแนกตามเหตุผล							
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม		1 = ขาด อำนาจ หน้าที่	2 = ขาด งบประมาณ	3 = ขาด บุคลากร- องค์ ความรู้	4 = ขาด อุปกรณ์ เครื่องมือ	5 = ไม่ ตรงกับ ความ ต้องการ ของคน ใน ชุมชน	6 = ก่อให้เกิด ปัญหา กับ ประชาชน ในชุมชน	7 = ให้ อบท.แห่ง อื่นทำ เหมาะสม กว่า	8 = ให้ ส่วน ราชการ เดิม รับผิดชอบ เหมาะสม กว่า
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ								
1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน																
งานก่อสร้างและ บำรุงรักษาถนนและ สะพาน	6	50.0%	7	21.2%	18	27.7%	31	28.2%	1	27	0	1			1	1
สถานีขนส่ง	1	8.3%					1	0.9%	1							
วิศวกรรมจราจรทางบก					1	1.5%	1	0.9%			1					
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%	1					1		
สาธารณสุขโรค (น้ำ บาดาล น้ำประปา คลอง)			2	6.1%	10	15.4%	12	10.9%		7	4	1				
การผังเมือง			1	3.0%			1	0.9%			1					
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต																
สวัสดิการสังคม—เบี้ย ยังชีพ			2	6.1%	4	6.2%	6	5.5%		1	4					1

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อปท. # อปท. ที่ต้องการส่งคืนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการส่งคืนภารกิจ # จำนวน อปท. ที่ต้องการส่งคืนภารกิจถ่ายโอน จำแนกตามเหตุผล							
	อบจ.		เทศบาล		อปท.		รวม		1 = ขาด อำนาจ หน้าที่	2 = ขาด งบประมาณ	3 = ขาด บุคลากร- องค์ ความรู้	4 = ขาด อุปกรณ์ เครื่องมือ	5 = ไม่ ตรงกับ ความ ต้องการ ของคน ใน ชุมชน	6 = ก่อให้เกิด ปัญหา กับ ประชาชน ในชุมชน	7 = ให้ อปท.แห่ง อื่นทำ เหมาะสม กว่า	8 = ให้ ส่วน ราชการ เดิม รับผิดชอบ เหมาะสม กว่า
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ								
การศึกษา (อาหารเสริม นมและอาหารกลางวัน)	3	25.0%	1	3.0%	8	12.3%	12	10.9%	2		3			1	1	5
3.ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย																
การรักษาความสงบ เรียบร้อยและความ ปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน					1	1.5%	1	0.9%			1					
ภารกิจช่วงตวงวัด			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%			2					
ภารกิจคุ้มครอง ผู้บริโภค			1	3.0%			1									
ภารกิจสถานประกอบ กิจการน้ำมันเชื้อเพลิง			3	9.1%	2	3.1%	5	4.5%			5					
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว																
ภารกิจการดูแลโรงงาน			3	9.1%	3	4.6%	6	5.5%	2		3					1
การพัฒนาเทคโนโลยี					2	3.1%	2	1.8%	1		1					
การพัฒนา			1	3.0%			1	0.9%			1					

หน้า 10-61

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท อบท. # อบท. ที่ต้องการส่งคืนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการส่งคืนภารกิจ # จำนวน อบท. ที่ต้องการส่งคืนภารกิจถ่ายโอน จำแนกตามเหตุผล							
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม		1 = ขาด อำนาจ หน้าที่	2 = ขาด งบประมาณ	3 = ขาด บุคลากร- องค์ ความรู้	4 = ขาด อุปกรณ์ เครื่องมือ	5 = ไม่ ตรงกับ ความ ต้องการ ของคน ใน ชุมชน	6 = ก่อให้เกิด ปัญหา กับ ประชาชน ในชุมชน	7 = ให้ อบท.แห่ง อื่นทำ เหมาะสม กว่า	8 = ให้ ส่วน ราชการ เดิม รับผิดชอบ เหมาะสม กว่า
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ								
อุตสาหกรรม																
งานทะเบียนพาณิชย์			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%			1					1
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม																
การคุ้มครองดูแลและ บำรุงรักษาป่า					1	1.5%	1	0.9%			1					
การดูแลรักษาที่ สาธารณะ					1	1.5%	1	0.9%			0					1

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ง. ภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ (ดูตารางที่ 10-12)

จากการประมวลข้อมูลจากแบบแบบบันทึกข้อมูล อปท. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง พบว่ามีภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่กระบวนการถ่ายโอนนั้นไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจฯ จำแนกเป็นภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

1. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนและสะพาน โดยมี อปท. ระบุว่าการถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการจำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 10.0) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) และ อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2)

2. สาธารณูปโภค มี อปท. ระบุว่าการถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการจำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 7.3) จำแนกเป็นเทศบาล 4 แห่ง (ร้อยละ 12.1) และ อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2)

3. การศึกษา มี อปท. ระบุว่าการถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) จำแนกเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2)

4. ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง โดยมี อปท. ระบุว่าการถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการจำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) และเป็น อบต. ทั้ง 5 แห่ง (ร้อยละ 7.7)

5. ภารกิจอื่น ๆ ที่ อปท. ระบุว่าการถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการคือการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ (4 แห่ง) ภารกิจดูแลโรงงาน (4 แห่ง) การผังเมือง (3 แห่ง) สถานีขนส่ง และงานทะเบียนพาณิชย์ ภารกิจละ 2 แห่ง

ตารางที่ 10-12 ภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ

ภารกิจถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ							
	อปจ.		เทศบาล		อบต.		รวม	
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนและสะพาน	2	16.7%	3	9.1%	6	9.2%	11	10.0%
สถานีขนส่ง	2	16.7%					2	1.8%
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ			2	6.1%	2	3.1%	4	3.6%
สาธารณูปโภค			4	12.1%	4	6.2%	8	7.3%
การผังเมือง					3	4.6%	3	2.7%
การควบคุมอาคาร					1	1.5%	1	0.9%
งานสวัสดิการสังคม—เบี้ยยังชีพ					1	1.5%	1	0.9%
การศึกษา			1	3.0%	4	6.2%	5	4.5%
ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค			1	3.0%			1	0.9%
ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง					5	7.7%	5	4.5%
ภารกิจการเปรียบเทียบปรับ					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจการดูแลโรงงาน			2	6.1%	2	3.1%	4	3.6%
การพัฒนาเทคโนโลยี			1	3.0%	3	4.6%	4	3.6%

ภารกิจถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ							
	อบจ.		เทศบาล		อปท.		รวม	
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว	1	8.3%					1	0.9%
งานทะเบียนพาณิชย์					2	3.1%	2	1.8%
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ					1	1.5%	1	0.9%
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ					1	1.5%	1	0.9%
การดูแลรักษาที่สาธารณะ					1	1.5%	1	0.9%

จ. ภารกิจที่ถ่ายโอนมาแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ (ดูตารางที่ 10-13)

จากการประมวลข้อมูลจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง พบว่ามีภารกิจที่ถ่ายโอนมาแล้ว แต่ อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนหรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ ในภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

1. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนและสะพาน อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ จำนวน 50 แห่ง (ร้อยละ 45.5) จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 75.0) เทศบาล 8 แห่ง (ร้อยละ 24.2) อปท. 33 แห่ง (ร้อยละ 50.8)
2. สาธารณสุขโรค อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนหรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ จำนวน 24 แห่ง (ร้อยละ 21.8) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 6 แห่ง (ร้อยละ 18.2) และ อปท. 17 แห่ง (ร้อยละ 26.2)
3. การศึกษา อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนหรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ จำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 12.7) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 4 แห่ง (ร้อยละ 12.1) และ อปท. 8 แห่ง (ร้อยละ 12.3)
4. งานทะเบียนพาณิชย์ อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ จำนวน 12 แห่ง (ร้อยละ 10.9) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 5 แห่ง (ร้อยละ 15.2) อปท. 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2)
5. ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง อปท. ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณหรือมีงบประมาณไม่เพียงพอ 11 แห่ง (ร้อยละ 10.0) ซึ่งเป็น อปท. ทั้ง 11 แห่ง (ร้อยละ 16.9)
6. งานสวัสดิการสังคม อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 7.2) จำแนกเป็น เทศบาล 4 แห่ง (ร้อยละ 12.1) อปท. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2)
7. ภารกิจอื่นๆ ที่ อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ คือ สถานีขนส่ง (อบจ. 3 แห่ง , เทศบาล 2 แห่ง) การส่งเสริมอาชีพ (4 แห่ง) การพัฒนาเทคโนโลยี (4 แห่ง) งานส่งเสริมกีฬา (3 แห่ง) สาธารณสุข (3 แห่ง) และการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ (2 แห่ง)

ตารางที่ 10-13 ภารกิจที่ถ่ายโอนมาแล้ว แต่ อบท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ

ภารกิจถ่ายโอน	ภารกิจที่ อบท. ไม่ได้รับงบสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ							
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม	
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	9	75.0%	8	24.2%	33	50.8%	50	45.57%
สถานีขนส่ง	3	25.0%	2	6.1%			5	4.6%
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	1	8.3%			1	1.5%	2	1.8%
สาธารณสุขโรค	1	8.3%	6	18.2%	17	26.2%	24	21.8%
การผังเมือง	1	8.3%					1	0.9%
การควบคุมอาคาร					1	1.5%	1	0.9%
การส่งเสริมอาชีพ			1	3.0%	2	3.1%	3	2.7%
งานสวัสดิการสังคม			4	12.1%	4	6.2%	8	7.2%
งานส่งเสริมกีฬา	2	16.7%			1	1.5%	3	2.7%
การศึกษา	2	16.7%	4	12.1%	8	12.3%	14	12.7%
สาธารณสุข	1	8.3%			2	3.1%	3	2.7%
ภารกิจซึ่ง ดวง วัด					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจโรงแรม					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง					11	16.9%	11	10.0%
การพัฒนาเทคโนโลยี			1	3.0%	2	3.1%	3	2.7%
การพัฒนาอุตสาหกรรม			1	3.0%			1	0.9%
งานทะเบียนพาณิชย์	1	8.3%	5	15.2%	6	9.2%	12	10.9%
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ					1	1.5%	1	0.9%
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ			1	3.0%			1	0.9%

ฉ. ภารกิจที่มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดูตารางที่ 10-14)

จากการประมวลข้อมูลจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง พบว่ามีภารกิจที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อบท. มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. ในภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

1. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน ส่วนราชการที่มีการเตรียมความพร้อม คือ

1.1 กรมทางหลวง อบท. ได้รับการเตรียมความพร้อม 19 แห่ง (ร้อยละ 17.3) จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 25.0) เทศบาล 9 แห่ง (ร้อยละ 27.3) อบต. 7 แห่ง (ร้อยละ 10.8)

1.2 กรมทางหลวงชนบท ได้รับการเตรียมความพร้อม 25 แห่ง (ร้อยละ 22.7) จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 25.0) เทศบาล 6 แห่ง (ร้อยละ 18.2) อบต. 16 แห่ง (ร้อยละ 24.6)

1.3 กรมโยธาธิการ ได้รับการเตรียมความพร้อม 10 แห่ง (ร้อยละ 9.1) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 4 แห่ง (ร้อยละ 12.1) อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 6.2)

1.4 กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (ตามแผนปฏิบัติการฉบับแรก ต่อมาถูกรวมเป็นกรมทางหลวงชนบท) ได้รับการเตรียมความพร้อม 8 แห่ง (ร้อยละ 7.3) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 5 แห่ง (ร้อยละ 7.7)

2. งานทะเบียนพาณิชย์ ส่วนราชการที่มีการเตรียมความพร้อมคือกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้รับการเตรียมความพร้อม 29 แห่ง (ร้อยละ 26.4) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 10 แห่ง (ร้อยละ 30.3) อบต. 17 แห่ง (ร้อยละ 26.2)

3. สถานีขนส่ง ส่วนราชการที่มีการเตรียมความพร้อมคือกรมการขนส่งทางบกได้รับการเตรียมความพร้อมให้ อบต. จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 1.8) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0)

4. การศึกษา ส่วนราชการที่มีการเตรียมความพร้อม คือ

4.1 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา (ตามแผนปฏิบัติการฉบับแรก ต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้รับการเตรียมความพร้อม 12 แห่ง (ร้อยละ 10.9) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 16.7) เทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 8 แห่ง (ร้อยละ 12.3)

4.2 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการเตรียมความพร้อม 4 แห่ง (ร้อยละ 3.6) จำแนกเป็น เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

4.3 กรมการพัฒนาชุมชน (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) ได้รับการเตรียมความพร้อม 11 แห่ง (ร้อยละ 10.0) จำแนกเป็น เทศบาล 3 แห่ง (ร้อยละ 9.1) อบต. 8 แห่ง (ร้อยละ 12.3) และกรมการศาสนา (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) ได้รับการเตรียมความพร้อม 5 แห่ง (ร้อยละ 3.6) จำแนกเป็น อบต. 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) คิธรรมการกิจถ่ายโอน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีการเตรียมความพร้อม 16 แห่ง (ร้อยละ 14.5)

5. การกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง มี อบต. ได้รับการเตรียมความพร้อม 15 แห่ง (ร้อยละ 13.6) แยกเป็นกรมโยธาธิการ เตรียมความพร้อมให้ อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5) กรมธุรกิจพลังงาน เตรียมความพร้อม 15 แห่ง เป็นเทศบาล 6 แห่ง (ร้อยละ 18.2) และ อบต. 8 แห่ง (ร้อยละ 12.3)

6. การกิจสาธารณูปโภค ได้รับการเตรียมความพร้อม 16 แห่ง (ร้อยละ 14.5) แยกส่วนราชการเป็นกรมชลประทาน 5 แห่ง กรมทรัพยากรน้ำ 2 แห่ง กรมการปกครอง 1 แห่ง กรมโยธาธิการ 2 แห่ง กรมอนามัย 3 แห่ง กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท 1 แห่ง กรมทรัพยากรธรณี 2 แห่ง เตรียมความพร้อมให้ เทศบาล 1 แห่ง และ อบต. 15 แห่ง

7. การผังเมือง ได้รับการเตรียมความพร้อม จากกรมการผังเมือง 4 แห่ง (ร้อยละ 3.6) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 3.0) และ อบต. 3 แห่ง (ร้อยละ 4.6)

8. งานสวัสดิการสังคม มี อบท. แจ้งว่าได้รับการเตรียมความพร้อมจากกรมประชาสงเคราะห์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ 15 แห่ง (ร้อยละ 13.6) เทศบาล 4 แห่ง (ร้อยละ 12.1) และ อบต. 11 แห่ง (ร้อยละ 16.9)

ตารางที่ 10-14 ภารกิจที่มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อบท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มีการเตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม	
		จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
งานก่อสร้างและ บำรุงรักษาดนและ สะพาน	กรมทางหลวง	3	25.0%	9	27.3%	7	10.8%	19	17.3%
	กรมทางหลวงชนบท	3	25.0%	6	18.2%	16	24.6%	25	22.7%
	กรมโยธาธิการ	2	16.7%	4	12.1%	4	6.2%	10	9.1%
	กรมการเร่งรัดพัฒนา ชนบท	2	16.7%	1	3.0%	5	7.7%	8	7.3%
สถานีขนส่ง	กรมการขนส่งทางบก	1	8.3%	1	3.0%			2	1.8%
วิศวกรรมจราจร ทางบก	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ			1	3.0%			1	0.9%
การดูแลบำรุงรักษา ทางน้ำ	กรมเจ้าท่า					1	1.5%	1	0.9%
	กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวี					1	1.5%	1	0.9%
สาธารณสุข	กรมชลประทาน					5	7.7%	5	4.5%
	กรมทรัพยากรน้ำ					2	3.1%	2	1.8%
	กรมการปกครอง					1	1.5%	1	0.9%
	กรมโยธาธิการ			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%
	กรมอนามัย					3	4.6%	3	2.7%
	กรมการเร่งรัดพัฒนา ชนบท					1	1.5%	1	0.9%
	กรมทรัพยากรธรณี					2	3.1%	2	1.8%
การผังเมือง	กรมการผังเมือง			1	3.0%	3	4.6%	4	3.6%
การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ			1	3.0%	1	1.5%	2	1.8%
การส่งเสริมอาชีพ	กรมส่งเสริม อุตสาหกรรม					2	3.1%	2	1.8%
งานสวัสดิการสังคม	กรม ประชาสงเคราะห์			4	12.1%	9	13.8%	13	11.8%
	กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ					2	3.1%	2	1.8%
การส่งเสริมกีฬา	การกีฬาแห่งประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ)	1	8.3%				0.0%	1	0.9%
การศึกษา	สำนักงาน คณะกรรมการการ					5	7.7%	5	4.5%

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อปท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มีการเตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.		เทศบาล		อปต.		รวม	
		จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
	ประถมศึกษา แห่งชาติ								
	สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน	2	16.7%	2	6.1%	3	4.6%	7	6.4%
	สำนักงาน ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ			1	3.0%	3	4.6%	4	3.6%
	กรมการศาสนา					5	7.7%	5	4.5%
	กรมการพัฒนาชุมชน			3	9.1%	8	12.3%	11	10.0%
	กรมการศึกษานอก โรงเรียน					1	1.5%	1	0.9%
สาธารณสุข	กรมอนามัย					3	4.6%	3	2.7%
	สำนักงาน ปลัดกระทรวง สาธารณสุข					4	6.2%	4	3.6%
การจัดระเบียบชุมชน และสังคม	กรมการปกครอง					1	1.5%	1	0.9%
การป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	กรมการปกครอง					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจซัง วัด	กรมทะเบียนการค้า					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจคุ้มครอง ผู้บริโภค	สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค			2	6.1%	3	4.6%	5	4.5%
ภารกิจทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัว ประชาชน	กรมการปกครอง			1	3.0%			1	0.9%
ภารกิจสถานประกอบ กิจการน้ำมันเชื้อเพลิง	กรมโยธาธิการ					1	1.5%	1	0.9%
	กรมธุรกิจพลังงาน			6	18.2%	8	12.3%	14	12.7%
ด้านการวางแผน การ ส่งเสริมการลงทุน	กรมส่งเสริม การเกษตร					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจการดูแลโรงงาน	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม (กรอ.)			2	6.1%	2	3.1%	4	3.6%
การพัฒนาเทคโนโลยี	กรมส่งเสริม การเกษตร					2	3.1%	2	1.8%
การพัฒนา อุตสาหกรรม	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม (กรอ.)			1	3.0%			1	0.9%
งานทะเบียนพาณิชย์	กรมพัฒนาธุรกิจ	2	16.7%	10	30.3%	17	26.2%	29	26.4%

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อบท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มีการเตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม	
		จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
	การค้า								
	ถ่ายโอนระหว่าง อบท. ด้วยกัน					4	6.2%	4	3.6%
การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมป่าไม้					2	3.1%	2	1.8%
การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษ	กรมโยธาธิการ			5	15.2%			5	4.5%
การดูแลรักษาที่ สาธารณะ	กรมที่ดิน					1	1.5%	1	0.9%
การจัดเก็บภาษีน้ำมัน	กรมสรรพสามิต	2	16.7%					2	1.8%

ข. ภารกิจที่มีได้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดูตารางที่ 10-15)

จากการประมวลข้อมูลจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง พบว่ามีภารกิจที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อบท. มิได้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. รวม 2 ภารกิจ ซึ่งมีบางภารกิจซ้ำกับข้อมูลที่มีการเตรียมความพร้อม (ตามตารางที่ 10-14) ซึ่งอาจตีความได้ว่า อบท. ที่ตอบว่าไม่มีการเตรียมความพร้อมนั้น อาจเนื่องจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ถ่ายโอนเตรียมความพร้อมไม่ทั่วถึงทุกๆ อบท. เพราะทุกวันนี้มีจำนวน อบท. ที่รับการถ่ายโอนจำนวนมาก งบประมาณของส่วนราชการในการเตรียมความพร้อมอาจไม่เพียงพอ/ไม่ทั่วถึง จากแบบบันทึกข้อมูล อบท. ระบุการดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจถ่ายโอน ได้ 4 ประการ คือ

ประการที่ 1 ดำเนินการเพียงแจ้งเป็นหนังสือว่ามีการถ่ายโอนภารกิจให้แล้ว

ประการที่ 2 ไม่มีการแจ้งรายละเอียดของภารกิจ/งาน ขั้นตอน สถานที่รับผิดชอบ

ประการที่ 3 ไม่จัดประชุมชี้แจง ไม่ทำความเข้าใจกับ อบท.

ประการที่ 4 ไม่มีการฝึกอบรมบุคลากร ไม่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้ อบท.

1. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลและสะพาน อบท. ที่แจ้งว่าได้รับโอนภารกิจแต่ไม่ได้รับการเตรียมพร้อมมีจำนวน 27 แห่ง (ร้อยละ 24.5) จำแนกเป็น กรมทางหลวง 4 แห่ง กรมทางหลวงชนบท 13 แห่ง กรมโยธาธิการ 2 แห่ง กรมการขนส่งทางบก 8 แห่ง การดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจต่อ อบท. ที่รับการถ่ายโอน โดยวิธีประการที่ 1 รวม 25 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 5 แห่ง, ประการที่ 3 รวม 10 แห่ง, และประการที่ 4 รวม 11 แห่ง

2. สถานีขนส่ง อปท.ที่ได้รับโอนภารกิจแต่ไม่ได้รับการเตรียมพร้อมมีจำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) ส่วนราชการถ่ายโอน คือ กรมการขนส่งทางบก การดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจต่อ อปท.ที่รับการถ่ายโอน โดยวิธีประการที่ 1 รวม 3 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 1 แห่ง, และประการที่ 3 รวม 2 แห่ง

3. การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ อปท. ที่ได้รับโอนภารกิจ แต่ไม่ได้รับการเตรียมพร้อมมีจำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 24.5) จำแนกเป็นกรมเจ้าท่า 4 แห่ง กรมชลประทาน 2 แห่ง กรมศิลปากร 1 แห่ง การดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจต่อ อปท.ที่รับการถ่ายโอนโดยวิธีประการที่ 1 รวม 3 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 5 แห่ง, ประการที่ 3 รวม 3 แห่ง, และประการที่ 4 รวม 4 แห่ง

4. สาธารณูปโภค อปท. ที่ได้รับโอนภารกิจแต่ไม่ได้รับการเตรียมพร้อมมีจำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 12.7) จำแนกเป็นกรมชลประทาน 4 แห่ง กรมโยธาธิการ 1 แห่ง กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท 1 แห่ง กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน 1 แห่ง กรมทรัพยากรธรณี 4 แห่ง กรมทรัพยากรน้ำ 2 แห่ง กรมทรัพยากรน้ำบาดาล 1 แห่งการดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจต่อ อปท.ที่รับการถ่ายโอน โดยวิธีประการที่ 1 รวม 13 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 6 แห่ง, ประการที่ 3 รวม 8 แห่ง, และประการที่ 4 รวม 6 แห่ง

5. การศึกษา อปท. ที่ได้รับโอนภารกิจแต่ไม่ได้รับการเตรียมพร้อมมีจำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 8.2) จำแนกเป็น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 3 แห่ง กรมการศึกษานอกโรงเรียน 2 แห่ง กรมการพัฒนาชุมชน 2 แห่ง กรมการศาสนา 2 แห่ง การดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจต่อ อปท.ที่รับการถ่ายโอน โดยวิธี ประการที่ 1 รวม 7 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 2 แห่ง, ประการที่ 3 รวม 5 แห่ง, ประการที่ 4 รวม 4 แห่ง

6. ภารกิจชั่วคราววัด อปท. ที่ได้รับโอนภารกิจแต่ไม่ได้รับการเตรียมพร้อมมีจำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 4.5) ส่วนราชการเจ้าของภารกิจคือกรมทะเบียนการค้า การดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจต่อ อปท.ที่รับการถ่ายโอน โดยวิธีประการที่ 1 รวม 4 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 2 แห่ง, ประการที่ 3 รวม 1 แห่ง, และประการที่ 4 รวม 1 แห่ง

7. ภารกิจสถานประกอบการน้ำมันเชื้อเพลิง อปท. ที่ได้รับโอนภารกิจ แต่ไม่ได้รับการเตรียมพร้อมมีจำนวน 20 แห่ง (ร้อยละ 18.2) จำแนกเป็นกรมโยธาธิการ 7 แห่ง กรมธุรกิจพลังงาน 13 แห่ง การดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของภารกิจต่อ อปท.ที่รับการถ่ายโอน โดยวิธีประการที่ 1 รวม 19 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 6 แห่ง, ประการที่ 3 รวม 16 แห่ง, และประการที่ 4 รวม 18 แห่ง

ภารกิจอื่น ๆ ที่ไม่มีการเตรียมความพร้อมตามที่ได้รับแจ้งจาก อปท. คือ การผังเมือง การควบคุมอาคาร การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม งานส่งเสริมกีฬา การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดระเบียบชุมชนและสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยฯ ภารกิจโรงแรม ภารกิจเปรียบเทียบปรับ งานด้านการวางแผนและการลงทุน ภารกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยว งานทะเบียนพาณิชย์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ และการดูแลที่สาธารณะ

รวมภารกิจที่ถ่ายโอนแต่ไม่มีการเตรียมความพร้อมให้ อปท. แต่ อปท.ดำเนินการโดยวิธีประการที่ 1 รวม 102 แห่ง, ประการที่ 2 รวม 40 แห่ง, ประการที่ 3 รวม 63 แห่ง และประการที่ 4 รวม 65 แห่ง

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ส่วนราชการเจ้าของภารกิจส่วนใหญ่ที่ถ่ายโอนภารกิจให้ อบท. ใช้วิธีการจ้างเป็นหนังสือเป็นหลักกว่ามีการถ่ายโอนภารกิจให้แล้ว หรือคิดเป็นร้อยละ 92.7 ของภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อบท. จากการศึกษาในครั้งนี้

ตารางที่ 10-15 ภารกิจที่มีได้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อปท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มิได้เตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม	แจ้งเพียง เป็นหนังสือ ว่ามีการถ่าย โอนภารกิจ ให้แล้ว	ไม่แจ้ง รายละเอียดงาน ขั้นตอน สถานที่ รับผิดชอบ	ไม่จัดประชุม ชี้แจง/ทำ ความเข้าใจ ร่วมกับ อบจ.	ไม่ฝึกอบรม บุคลากร ไม่ จัดทำคู่มือ ปฏิบัติงานให้
		จำนวน (12)	จำนวน (33)	จำนวน (65)	จำนวน (110)				
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนและสะพาน	กรมทางหลวง		1	3	4	4		4	4
	กรมทางหลวงชนบท	1	3	9	13	12	3	2	3
	กรมโยธาธิการ			2	2	2	1	1	1
	กรมการเฝ้าระวังพัฒนาชนบท	1	1	6	8	7	1	3	3
สถานีขนส่ง	กรมการขนส่งทางบก	4	1		5	3	1	2	
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	กรมเจ้าท่า		1	3	4	2	2	1	1
	กรมชลประทาน		1	1	2	1	2	2	2
	กรมศิลปากร		1		1		1		1
สาธารณูปโภค	กรมชลประทาน		2	2	4	4		1	1
	กรมโยธาธิการ		1		1			1	1
	กรมการเฝ้าระวังพัฒนาชนบท			1	1	1	1		
	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	1			1	1	1	1	
	กรมทรัพยากรธรณี		1	3	4	4	4	4	4
	กรมทรัพยากรน้ำ			2	2	2		1	
	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล			1	1	1			
การผังเมือง	กรมการผังเมือง	1	1		2	1	1		1
การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ		1		1			1	1
การส่งเสริมอาชีพ	กรมส่งเสริมการเกษตร			1	1	2		1	1

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อบท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มิได้เตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม	แจ้งเพียง เป็นหนังสือ ว่ามีการถ่าย โอนภารกิจ ให้แล้ว	ไม่แจ้ง รายละเอียดงาน ขั้นตอน สถานที่ รับผิดชอบ	ไม่จัดประชุม ชี้แจง/ทำ ความเข้าใจ ร่วมกับ อบจ.	ไม่ฝึกอบรม บุคลากร ไม่ จัดทำคู่มือ ปฏิบัติงานให้
		จำนวน (12)	จำนวน (33)	จำนวน (65)	จำนวน (110)				
	กรมปศุสัตว์			1	1	1			
งานสวัสดิการสังคม	กรมประชาสงเคราะห์	1	1	1	3	3		3	3
	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ			1	1	1	1	1	1
งานส่งเสริมกีฬา	กรมพลศึกษา	1	1		2	2			
การศึกษา	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ		1	2	3	3		3	2
	กรมการศึกษานอกโรงเรียน			2	2	1	1		
	กรมการพัฒนาชุมชน			-	-				
	กรมการศาสนา								
การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	การเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)			1	1		1		1
การจัดระเบียบชุมชนและสังคม	กรมการปกครอง			1	1	1			
การรักษาความสงบเรียบร้อยและความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	กรมการปกครอง		1		1	1		1	1
ภารกิจซั้งตวงวัด	กรมทะเบียนการค้า		1	4	5	4	2	1	1
ภารกิจโรงแรม	กรมการปกครอง		1		1	1	1	1	1
ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง	กรมโยธาธิการ		5	2	7	7	2	6	7
	กรมธุรกิจพลังงาน		3	10	13	12	4	10	11
ภารกิจการเปรียบเทียบปรับ	กรมการปกครอง		1		1	1	1	1	1
	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ			1	1	1	1	1	1

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อบท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มิได้เตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม	แจ้งเพียง เป็นหนังสือ ว่ามีการถ่าย โอนภารกิจ ให้แล้ว	ไม่แจ้ง รายละเอียดงาน ขั้นตอน สถานที่ รับผิดชอบ	ไม่จัดประชุม ชี้แจง/ทำ ความเข้าใจ ร่วมกับ อบจ.	ไม่ฝึกอบรม บุคลากร ไม่ จัดทำคู่มือ ปฏิบัติงานให้
		จำนวน (12)	จำนวน (33)	จำนวน (65)	จำนวน (110)				
ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน	กรมส่งเสริมการเกษตร			1	1	1		1	1
ภารกิจการดูแลโรงงาน	กรมโรงงานอุตสาหกรรม (กรอ.)		2	3	5	3	2	3	4
การพัฒนาเทคโนโลยี	กรมส่งเสริมการเกษตร		1	1	2	2			
ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		1	1	2	1	2	1	1
งานทะเบียนพาณิชย์	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	1	1		2	2			
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมป่าไม้		1	1	2	2	2	2	2
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ	กรมควบคุมมลพิษ	1			1	1	1	1	1
การดูแลที่สาธารณะ	กรมการปกครอง			1	1	1			

ข. ภารกิจที่มีการจัดทำมาตรฐาน/คู่มือ/ขั้นตอนการทำงานให้แก่ท้องถิ่น (ดูตารางที่ 10-16)

จากการประมวลข้อมูลจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่งที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่าส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อบต. มีการจัดทำมาตรฐาน/คู่มือ/ขั้นตอนการทำงานให้แก่ อบต. ดังนี้

1. ภารกิจงานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท
2. ภารกิจสถานีขนส่ง ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมการขนส่งทางบก
3. ภารกิจวิศวกรรมจราจรทางบก ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
4. ภารกิจการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมเจ้าท่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
5. ภารกิจสาธารณสุขโรค ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมชลประทาน กรมการปกครอง กรมโยธาธิการกรมอนามัย กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท
6. ภารกิจการผังเมือง ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมการผังเมือง
7. ภารกิจการควบคุมอาคาร ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมโยธาธิการ
8. ภารกิจงานสวัสดิการสังคม ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมประชาสงเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
9. ภารกิจการส่งเสริมกีฬา ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมพลศึกษา
10. ภารกิจการศึกษา ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรมสามัญศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมการศาสนา และกรมการพัฒนาชุมชน
11. ภารกิจสาธารณสุข ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมอนามัย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
12. ภารกิจการจัดระเบียบชุมชนและสังคม ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมการปกครอง
13. ภารกิจซัง ตวง วัด ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมทะเบียนการค้า
14. ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
15. ภารกิจทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมการปกครอง
16. ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมโยธาธิการ กรมธุรกิจพลังงาน
17. ภารกิจการดูแลโรงงาน ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม
18. ภารกิจการพัฒนาเทคโนโลยี ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมส่งเสริมการเกษตร
19. ภารกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

20. การกักงานทะเบียนพาณิชย์ ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
21. การกักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมป่าไม้
22. การกักการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ คือ กรมโยธาธิการ

ตารางที่ 10-16 ภารกิจที่มีการจัดทำมาตรฐาน/คู่มือ/ขั้นตอนการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อบท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานให้ อบท.			
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
		จำนวน (12)	จำนวน (33)	จำนวน (65)	จำนวน (110)
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน และสะพาน	กรมทางหลวง	2	5	5	12
	กรมทางหลวงชนบท	5	5	8	18
	กรมโยธาธิการ	2	4	3	9
	กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท		1	4	5
สถานีขนส่ง	กรมการขนส่งทางบก	1	1		2
วิศวกรรมจราจรทางบก	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ		1		1
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	กรมเจ้าท่า	1		1	2
	กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี			1	1
สาธารณสุข	กรมชลประทาน			3	3
	กรมการปกครอง			1	1
	กรมโยธาธิการ		1	1	2
	กรมอนามัย			1	1
	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล			1	1
	กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท			1	1
การผังเมือง	กรมการผังเมือง			2	2
การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ		1		1
งานสวัสดิการสังคม	กรมประชาสงเคราะห์		4	9	13
	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ			2	2
การส่งเสริมกีฬา	กรมพลศึกษา	1			1
การศึกษา	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ			5	5
	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	3	1	3	7
	กรมสามัญศึกษา				
	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ		1	2	3
	กรมการศาสนา			4	4
	กรมการพัฒนาชุมชน		4	4	8
สาธารณสุข	กรมอนามัย			1	1
	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข			1	1
การจัดระเบียบชุมชนและสังคม	กรมการปกครอง			1	1
ภารกิจ ชัง วัด	กรมทะเบียนการค้า			2	2
ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค		2		2
ภารกิจทะเบียนราษฎรและบัตร ประจำตัวประชาชน	กรมการปกครอง		2	1	3
ภารกิจสถานประกอบกิจการ น้ำมันเชื้อเพลิง	กรมโยธาธิการ			2	2
	กรมธุรกิจพลังงาน		4	6	10
ภารกิจการดูแลโรงงาน	กรมโรงงานอุตสาหกรรม (กรอ.)		2		2
การพัฒนาเทคโนโลยี	กรมส่งเสริมการเกษตร			1	1

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน อบท.ที่แจ้งว่าส่วนราชการ มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานให้ อบท.			
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
		จำนวน (12)	จำนวน (33)	จำนวน (65)	จำนวน (110)
การส่งเสริมการท่องเที่ยว	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		1		1
งานทะเบียนพาณิชย์	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า		9	12	21
	ถ่ายโอนระหว่าง อบท. ด้วยกัน			1	1
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมป่าไม้			2	2
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ	กรมโยธาธิการ		1		1

ฉ. การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับถ่ายโอนภารกิจ (ดูตารางที่ 10-17)

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการแล้วนั้น คำถามสำคัญคือ อบท. ได้มีการดำเนินการปรับตัว ปรับภารกิจ ปรับบทบาททางการบริหาร และปรับตัวในการดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อรองรับต่อการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาน้อยเพียงใด คณะที่ปรึกษาฯ จึงได้ประมวลข้อมูลจากแบบแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. 12 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 20 แห่ง อบต. 65 แห่ง) ได้ผลดังต่อไปนี้

1. แจ้ง/รายงานให้สภาท้องถิ่นรับทราบถึงการรับถ่ายโอนภารกิจ มี อบท.ดำเนินการ 90 แห่ง (ร้อยละ 81.8) จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 75.0) เทศบาลนคร 3 แห่ง (ร้อยละ 75) เทศบาลเมือง 6 แห่ง (ร้อยละ 66.7) เทศบาลตำบล 14 แห่ง (ร้อยละ 70.0) อบต. 58 แห่ง (ร้อยละ 89.2)
2. แจ้ง/รายงานให้ประชาชน-ภาคเอกชนรับทราบถึงการรับถ่ายโอนภารกิจ มี อบท.ดำเนินการ 65 แห่ง (ร้อยละ 59.1) จำแนกเป็น อบจ. 5 แห่ง (ร้อยละ 41.7) เทศบาลนคร 3 แห่ง (ร้อยละ 75) เทศบาลเมือง 5 แห่ง (ร้อยละ 55.6) เทศบาลตำบล 8 แห่ง (ร้อยละ 40.0) อบต. 44 แห่ง (ร้อยละ 67.7)
3. ปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านท้องถิ่นและแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 3 ปี มี อบท.ดำเนินการ 90 แห่ง (ร้อยละ 81.8) จำแนกเป็น อบจ. 11 แห่ง (ร้อยละ 91.7) เทศบาลนคร 3 แห่ง (ร้อยละ 75) เทศบาลเมือง 7 แห่ง (ร้อยละ 77.8) เทศบาลตำบล 18 แห่ง (ร้อยละ 90.0) และ อบต. 51 แห่ง (ร้อยละ 78.5)
4. ปรับปรุงแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบท. มี อบท. ดำเนินการ 86 แห่ง (ร้อยละ 78.2) จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 75.0) เทศบาลนคร 4 แห่ง (ร้อยละ 100.0) เทศบาลเมือง 7 แห่ง (ร้อยละ 77.8) เทศบาลตำบล 16 แห่ง (ร้อยละ 80.0) อบต. 50 แห่ง (ร้อยละ 76.9)
5. ปรับปรุงกรอบอัตรากำลังของ อบท. มี อบท.ดำเนินการ 66 แห่ง (ร้อยละ 60.0) จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 75.0) เทศบาลนคร 2 แห่ง (ร้อยละ 50.0) เทศบาลเมือง 5 แห่ง (ร้อยละ 55.6) เทศบาลตำบล 11 แห่ง (ร้อยละ 55.0) อบต. 39 แห่ง (ร้อยละ 60.0)

6. รับโอนบุคลากร/บรรจุบุคลากรใหม่เพื่อปฏิบัติการกิจที่ถ่ายโอน มี อปท.ดำเนินการ 46 แห่ง (ร้อยละ 41.8) จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 75.0) เทศบาลนคร 2 แห่ง (ร้อยละ 50.0) เทศบาลเมือง 3 แห่ง (ร้อยละ 33.3) เทศบาลตำบล 6 แห่ง (ร้อยละ 30.0) อบต. 26 แห่ง (ร้อยละ 40.0)

7. อบรม/สร้างความรู้ความเข้าใจ/จัดดูงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติการกิจใหม่ได้ มี อปท.ดำเนินการ 69 แห่ง (ร้อยละ 62.7) จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 75.0) เทศบาลนคร 2 แห่ง (ร้อยละ 50.0) เทศบาลเมือง 5 แห่ง (ร้อยละ 55.6) เทศบาลตำบล 12 แห่ง (ร้อยละ 60.0) และ อบต. 41 แห่ง (ร้อยละ 63.1)

8. ฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้เฉพาะด้านในการกิจถ่ายโอน เพื่อให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ได้ มี อปท.ดำเนินการ 69 แห่ง (ร้อยละ 62.7) จำแนกเป็น อบจ. 8 แห่ง (ร้อยละ 66.7) เทศบาลนคร 3 แห่ง (ร้อยละ 75) เทศบาลเมือง 6 แห่ง (ร้อยละ 66.7) เทศบาลตำบล 10 แห่ง (ร้อยละ 50.0) และ อบต. 42 แห่ง (ร้อยละ 64.6)

9. ตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อรองรับการปฏิบัติการกิจถ่ายโอน มี อปท.ดำเนินการ 32 แห่ง (ร้อยละ 29.1) จำแนกเป็น อบจ. 4 แห่ง (ร้อยละ 33.3) เทศบาลนคร (ไม่มีการดำเนินการ) เทศบาลเมือง 3 แห่ง (ร้อยละ 33.3) เทศบาลตำบล 7 แห่ง (ร้อยละ 35.0) และ อบต. 18 แห่ง (ร้อยละ 27.7)

ตารางที่ 10-17 การปรับตัวของ อปท. เกี่ยวกับการรับถ่ายโอนภารกิจ

มาตรการปรับตัวต่อการรับถ่ายโอนภารกิจ	จำนวนแห่งของ อปท. ที่ดำเนินมาตรการปรับตัว (% เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
แจ้ง/รายงานให้สภาท้องถิ่นรับทราบถึงการรับถ่ายโอนภารกิจ	9	3	6	14	58	90
	75.0%	75.0%	66.7%	70.0%	89.2%	81.8%
แจ้ง/รายงานให้ประชาชน-ภาคเอกชนรับทราบถึงการรับถ่ายโอนภารกิจ	5	3	5	8	44	65
	41.7%	75.0%	55.6%	40.0%	67.7%	59.1%
ปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 3 ปี	11	3	7	18	51	90
	91.7%	75.0%	77.8%	90.0%	78.5%	81.8%
ปรับปรุงแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อปท.	9	4	7	16	50	86
	75.0%	100.0%	77.8%	80.0%	76.9%	78.2%
ปรับปรุงกรอบอัตรากำลังของ อปท.	9	2	5	11	39	66
	75.0%	50.0%	55.6%	55.0%	60.0%	60.0%
รับโอนบุคลากร/บรรจุบุคลากรใหม่เพื่อปฏิบัติการกิจที่ถ่ายโอน	9	2	3	6	26	46
	75.0%	50.0%	33.3%	30.0%	40.0%	41.8%
อบรม/สร้างความรู้ความเข้าใจ/จัดดูงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้สามารถ	9	2	5	12	41	69
	75.0%	50.0%	55.6%	60.0%	63.1%	62.7%

มาตรการปรับตัวต่อการรับถ่ายโอนภารกิจ	จำนวนแห่งของ อปท. ที่ดำเนินการปรับตัว (% เทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
ปฏิบัติการกิจใหม่ได้						
ฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้เฉพาะด้านในการกิจ ถ่ายโอน เพื่อให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ได้	8 66.7%	3 75.0%	6 66.7%	10 50.0%	42 64.6%	69 62.7%
ตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อรองรับการ ปฏิบัติการกิจถ่ายโอน	4 33.3%	0 0.0%	3 33.3%	7 35.0%	18 27.7%	32 29.1%
พัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการ สาธารณะให้มีคุณภาพเทียบเท่าหรือไม่ต่ำกว่าเดิม	8 66.7%	3 75.0%	6 66.7%	10 50.0%	41 63.1%	68 61.8%
ประสานงานหรือสร้างความร่วมมือกับส่วน ราชการ/อปท. อื่นๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติ ภารกิจถ่ายโอนได้	9 75.0%	2 50.0%	6 66.7%	9 45.0%	43 66.2%	69 62.7%
ประสานงานหรือสร้างความร่วมมือกับภาค ประชาชน-กลุ่มธุรกิจเอกชนเพื่อให้สามารถ ปฏิบัติการกิจถ่ายโอนได้	4 33.3%	2 50.0%	3 33.3%	7 35.0%	31 47.7%	47 42.7%
อื่นๆ – แก้ไขข้อบัญญัติของ อบจ.แต่ละเรื่อง เพื่อรองรับ พรบ. ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน ภารกิจ	1 8.3%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.9%
อื่นๆ – ปรับการบริการประชาชนให้รวดเร็ว ขึ้นโดยการรวมหลายภารกิจผสมกัน	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 1.5%	1 0.9%

10. พัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพเทียบเท่าหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มี อปท.ดำเนินการ 68 แห่ง (ร้อยละ 61.8) จำแนกเป็น อบจ. 8 แห่ง (ร้อยละ 66.7) เทศบาลนคร 3 แห่ง (ร้อยละ 75) เทศบาลเมือง 6 แห่ง (ร้อยละ 66.7) เทศบาลตำบล 10 แห่ง (ร้อยละ 50.0) อบต. 41 แห่ง (ร้อยละ 63.1)

11. ประสานงานหรือสร้างความร่วมมือกับส่วนราชการ/อปท. อื่นๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจถ่ายโอนได้ มี อปท.ดำเนินการมาตรการนี้จำนวน 69 แห่ง (ร้อยละ 62.7) จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 75.0) เทศบาลนคร 2 แห่ง (ร้อยละ 50.0) เทศบาลเมือง 6 แห่ง (ร้อยละ 66.7) เทศบาลตำบล 9 แห่ง (ร้อยละ 45.0) และ อบต. 43 แห่ง (ร้อยละ 66.2)

12. ประสานงานหรือสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชน-กลุ่มธุรกิจเอกชนเพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจถ่ายโอนได้ มี อปท. ดำเนินการ 47 แห่ง (ร้อยละ 42.7) จำแนกเป็น อบจ. 4 แห่ง (ร้อยละ 33.3)

เทศบาลนคร 2 แห่ง (ร้อยละ 50.0) เทศบาลเมือง 3 แห่ง (ร้อยละ 33.3) เทศบาลตำบล 7 แห่ง (ร้อยละ 35.0) อบต. 31 แห่ง (ร้อยละ 47.7)

13. แก้ไขข้อบัญญัติของ อบท. แต่ละเรื่องเพื่อรองรับ พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ มี อบจ.ดำเนินการ 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9 ของ อบท.กลุ่มตัวอย่าง หรือร้อยละ 8.3 ของ อบจ. กลุ่มตัวอย่าง)

14. ปรับปรุงการบริการประชาชนให้รวดเร็วขึ้นโดยการรวมหลายภารกิจผสมกัน มี อบต. ดำเนินการ 1 แห่ง (ร้อยละ 0.9 ของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 1.5 ของ อบต.กลุ่มตัวอย่าง)

สรุปการปรับตัวของ อบท. เพื่อดำเนินการต่อภารกิจที่ถ่ายโอน พบว่า อบท.ดำเนินการ แจ้ง/รายงานให้สภาท้องถิ่นรับทราบถึงการรับถ่ายโอนภารกิจเป็นหลัก พร้อมทั้งดำเนินการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 3 ปีในสัดส่วนสูงสุดของกลุ่มตัวอย่างนี้ หรือคิดเป็นราร้อยละ 81.8 รองมาคือการปรับปรุงแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบท. และดำเนินการปรับปรุงกรอบอัตรากำลังของ อบท. หรือราร้อยละ 78.2 และร้อยละ 75 ตามลำดับ

ในทางตรงกันข้าม มาตรการที่ อบท. มีการดำเนินการน้อยที่สุดคือการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อรองรับการปฏิบัติการกิจถ่ายโอน ซึ่งมีการดำเนินการเพียงร้อยละ 29.1 (เนื้อหาสอดคล้องกับบทวิเคราะห์ในบทที่ 13 และ 14 ที่พบว่า อบท. ไม่ได้ดำเนินการในด้านนิติบัญญัติมากนัก) และมีการรับโอนบุคลากร/บรรจบุคคลากรใหม่เพื่อปฏิบัติการกิจที่ถ่ายโอนไม่มากนักเช่นกัน (ดูเนื้อหาเพิ่มเติมในบทที่ 11) หรือมีการดำเนินการเพียงร้อยละ 41.8 ของกลุ่มตัวอย่างในครั้งนี นอกจากนี้ การประสานงานหรือสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชน-กลุ่มธุรกิจเอกชนเพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจถ่ายโอนได้นั้น มี อบท. ดำเนินการไม่มากนักเช่นกัน หรือราร้อยละ 42.7 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น และนอกจากนี้ อบท. ยังดำเนินการแจ้ง/รายงานให้ประชาชน-ภาคเอกชนรับทราบถึงการรับถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งมี อบท. ที่ดำเนินการด้านนี้ราร้อยละ 59.1 ของกลุ่มตัวอย่าง

10.5 เสียงสะท้อนของ อบท. ที่มีต่อส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจ

ในประเด็นสุดท้าย คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งเกี่ยวกับมุมมองของ อบท. ที่มีต่อภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการกระจายอำนาจและการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ตั้งแต่รัฐบาล คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนราชการ จังหวัด/อำเภอ/ภูมิภาค และมุมมองที่มีต่อหน่วยตรวจสอบ (สดง.) เสียงสะท้อนของ อบท. ในประเด็นต่างๆ สามารถรวบรวมขึ้นได้ดังนี้

ก. เสียงสะท้อนถึงรัฐบาล

- รัฐต้องส่งเสริมความมีอิสระของ อบท. อย่างจริงจังเป็นความเห็นจาก อบท. 9 แห่ง (อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 3 แห่ง อบต. 4 แห่ง)

- รัฐจะต้องดำเนินงานตามแผนกระจายอำนาจด้วยความตั้งใจและจริงจัง ผลักดันการถ่ายโอนภารกิจเดิมที่ตามแผนงาน และบังคับใช้ให้ดำเนินการตามกฎหมายกระจายอำนาจอย่างจริงจัง เป็นความเห็นจาก อบท. 75 แห่ง (อบจ. 9 แห่ง เทศบาล 25 แห่ง อบต. 41 แห่ง)
- ควรกำหนดให้มีการจัดแบ่งภารกิจและหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างรัฐบาล-อบท. เป็นความเห็นจาก เทศบาล 1
- ควรเร่งส่งเสริมการเพิ่มศักยภาพทางการคลังของ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 13 แห่ง (เทศบาล 2 แห่ง อบต. 11 แห่ง)
- ควรส่งเสริมการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 8 แห่ง (เทศบาล 2 แห่ง อบต. 6 แห่ง)
- ต้องการเสนอให้ยุบเลิกส่วนราชการภูมิภาค เป็นความเห็นจาก อบท. 3 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง อบต. 2 แห่ง)

ข. เสี่ยงสะท้อนถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท.

- ต้องการให้ กกถ. / สกถ. แสดงบทบาทและหน้าที่ในการเร่งรัดถ่ายโอนภารกิจทำหน้าที่อย่างจริงจัง และทำงานให้เป็นที่รู้จัก เป็นความเห็นจาก อบท. 56 แห่ง (อบจ. 7 แห่ง เทศบาล 18 แห่ง อบต. 31 แห่ง)
- ต้องเร่งการบังคับใช้กฎหมายให้มีการถ่ายโอนภารกิจเป็นไปตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ เป็นความเห็นจาก อบท. 7 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 2 แห่ง อบต. 4 แห่ง)
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ อบท. ในการทำงานกับ กกถ./สกถ. เป็นความเห็นจาก อบท. 6 แห่ง (อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 3 แห่ง อบต. 1 แห่ง)
- พัฒนาศักยภาพ อบท. ให้พร้อมรับถ่ายโอนภารกิจ มีบุคลากรเพียงพอ เป็นความเห็นจาก อบท. 25 แห่ง (เทศบาล 6 แห่ง อบต. 19 แห่ง)
- ต้องการให้มีการเพิ่มศักยภาพทางการคลังให้แก่ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 5 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง อบต. 4 แห่ง)

ค. เสี่ยงสะท้อนถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- ควรทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ อบท. ทำงานได้ และเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนงานตามแผนกระจายอำนาจ เป็นความเห็นจาก อบท. 21 แห่ง (อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 5 แห่ง อบต. 14 แห่ง)

- ควรช่วยสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ การพัฒนาบุคลากร และระบบงานต่างๆ ให้แก่ อบท. มีความพร้อมก่อนถ่ายโอนภารกิจ เป็นความเห็นจาก อบท. 17 แห่ง (เทศบาล 5 แห่ง อบต. 12 แห่ง)
- การออกกฎหมาย/ระเบียบให้แก่ท้องถิ่น ต้องไม่หยุบหยิม หรือมีรายละเอียดมากเกินไป และเน้นการทำงานอย่างรวดเร็ว รองรับความเป็นอิสระของ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 15 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 7 แห่ง อบต. 7 แห่ง)
- ควรให้การดูแลด้าน HR ของ อบท. ให้มีขวัญกำลังใจที่ดี เป็นความเห็นจาก อบท. 15 แห่ง (อบจ. 5 แห่ง เทศบาล 3 แห่ง อบต. 7 แห่ง)
- กรมฯ จะต้องส่งเสริม/ให้ความเป็นอิสระในการทำงานแก่ อบท. มากขึ้น และควรมีการปรับทัศนคติต่อ อบท. ให้เป็นในทางบวก โดยการทำงานร่วมกันและให้เกียรติพนักงานท้องถิ่นมากขึ้น เป็นความเห็นจาก อบท. 12 แห่ง (เทศบาล 5 แห่ง อบต. 7 แห่ง)
- ควรมีการปรับโครงสร้างองค์การให้กรมฯ เป็นกระทรวงท้องถิ่น และมีผู้แทน อบท. ในการบริหารงานของกรมฯ เป็นความเห็นจาก อบท. 8 แห่ง (อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 2 แห่ง อบต. 4 แห่ง)
- ควรทำหน้าที่ส่งเสริมด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการให้ความรู้ความตื่นตัวแก่ประชาชนและพัฒนาระบบข้อมูลการทำงานของกรมฯ เพื่อสนับสนุน อบท. เป็นความเห็นจาก อบต. 3 แห่ง
- กรมฯ ควรทำหน้าที่เสริมสร้างการเพิ่มศักยภาพทางการคลังให้แก่ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 5 แห่ง (เทศบาล 1 แห่ง อบต. 4 แห่ง)

ง. เสียงสะท้อนถึงส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ

- ควรมีการเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ สนับสนุนหรือเป็นพี่เลี้ยงให้ความรู้แก่ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 66 แห่ง (อบจ. 10 แห่ง เทศบาล 21 แห่ง อบต. 35 แห่ง)
- เมื่อส่วนราชการใดที่ถ่ายโอนภารกิจแก่ อบท. ไปแล้ว ควรพิจารณาถ่ายโอนบุคลากรถ่ายโอนงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นด้วย เป็นความเห็นจาก อบท. 10 แห่ง (เทศบาล 5 แห่ง อบต. 5 แห่ง)
- ส่วนราชการไม่ควรหวงอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ควรดำเนินการอย่างจริงจังกับการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 8 แห่ง (เทศบาล 1 แห่ง อบต. 7 แห่ง)

- ส่วนราชการต้องไม่ละทิ้งภารกิจและเมื่อถ่ายโอนภารกิจเสร็จสิ้น อาจต้องมีการร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอย่างต่อเนื่องแก่ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 9 แห่ง (อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 25 แห่ง อบต. 41 แห่ง)
- ส่วนราชการไม่ควรจะกำหนดเรื่องการใช้งบประมาณจนเกินไปให้เกิดความเคร่งครัดในการทำงานรับถ่ายโอนภารกิจของ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 7 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 1 แห่ง อบต. 5 แห่ง)
- ควรมีการพิจารณาถึงศักยภาพของ อบท. ก่อนการถ่ายโอน เน้นความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบท ความต้องการแต่แก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ เป็นความเห็นจาก อบท. 5 แห่ง (เทศบาล 2 แห่ง อบต. 3 แห่ง)

จ. เสี่ยงสะท้อนถึงจังหวัด/อำเภอที่กำกับดูแล อบท.

- จังหวัด/อำเภอควรทำหน้าที่คอยเป็นพี่เลี้ยง ผู้สนับสนุน หรือผู้ประสานประโยชน์เพื่อให้การปฏิบัติงานของ อบท. มีความคล่องตัว เป็นความเห็นจาก อบท. 28 แห่ง (อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 5 แห่ง อบต. 21 แห่ง)
- อยากให้จังหวัด/อำเภอกระจายอำนาจมาให้แก่ อบท. มากขึ้น โดยบางภารกิจที่เป็นหน้าที่ของจังหวัด/อำเภอแต่ อบท. มีศักยภาพในการจัดบริการแล้วนั้น จังหวัด/อำเภอก็ควรขอความร่วมมือ/มอบหมายให้ อบท. จัดบริการ เป็นความเห็นจาก อบท. 19 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 6 แห่ง อบต. 12 แห่ง)
- ควรให้คนจาก อบท. ไปทำงานในตำแหน่งท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด เป็นการให้คนทำงานจริง เข้าใจปัญหา และวางกฎกติกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นความเห็นจาก เทศบาล 1 แห่ง
- ผู้กำกับดูแลควรมีความยุติธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ดูแลโอนเอียงไปยังนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าข้าราชการประจำ เป็นความเห็นจาก เทศบาล 1 แห่ง
- ไม่ควรหวงอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ เป็นความเห็นจาก อบท. 4 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง อบต. 3 แห่ง)
- ปรับโครงสร้างใหม่ไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กำกับของจังหวัดและอำเภอ แต่ให้อยู่ภายใต้มาตรฐานกลางของหน่วยงานกลาง เป็นความเห็นจาก อบท. 3 แห่ง (เทศบาล 1 แห่ง อบต. 2 แห่ง)
- จังหวัด/อำเภอควรสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นความเห็นจาก อบท. 6 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 1 แห่ง อบต. 4 แห่ง)

- ควรให้การสนับสนุนการรวมตัวกันของสมาคม/หน่วยงานท้องถิ่นในจังหวัดเพื่อร่วมกัน ต่อรองการใช้อำนาจรัฐ เป็นความเห็นจาก อบท. 6 แห่ง (อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 5 แห่ง)
- ควรให้อิสระแก่ อบท. มากขึ้น เป็นความเห็นจาก อบต. 7 แห่ง

ฉ. เสียงสะท้อนถึงหน่วยตรวจสอบ อาทิ สตง. ป.ป.ช. ฯลฯ

- มาตรฐานในการตรวจสอบควรปฏิบัติให้เหมือนกันในพื้นที่ต่างๆ และเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบควรมีการตีความในทิศทางเดียวกัน เป็นความเห็นจาก อบท. 46 แห่ง (อบจ. 5 แห่ง เทศบาล 18 แห่ง อบต. 23 แห่ง)
- ในการตรวจสอบและการตีความกฎหมายต่างๆ ควรเน้นความยืดหยุ่น คำนึงถึงอิสระของ อบท. และการใช้ดุลพินิจเลือกทำงานในบริบทของท้องถิ่น เป็นความเห็นจาก อบท. 35 แห่ง (อบจ. 4 แห่ง เทศบาล 8 แห่ง อบต. 23 แห่ง)
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานตรวจสอบและกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีระเบียบ รองรับและตีความการทำงานของ อบท. ไปในทิศทางเดียวกัน เป็นความเห็นจาก อบท. 3 แห่ง (อบจ. 2 แห่ง อบต. 1 แห่ง)
- ควรพัฒนา HR ที่มาตรวจให้มีความรู้ในการตรวจสอบและเข้าใจถึงงานของ อบท. แท้จริง เป็นความเห็นจาก อบท. 4 แห่ง (เทศบาล 2 แห่ง อบต. 2 แห่ง)
- หน่วยตรวจสอบควรมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้ อบท. ให้คำแนะนำเพื่อให้ อบท. ทำงานได้ ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ เป็นความเห็นจาก อบท. 6 แห่ง (เทศบาล 1 แห่ง อบต. 5 แห่ง)
- ควรมีการปรับโครงสร้าง/ระบบงานตรวจสอบของ สตง. โดยให้หน่วยงานในพื้นที่ที่มีความรู้เฉพาะเรื่องในพื้นที่ลงตรวจสอบ อบท. เป็นความเห็นจาก อบท. 2 แห่ง (เทศบาล 1 แห่ง อบต. 1 แห่ง)

กล่าวโดยสรุป มุมมองและความคาดหวังที่ อบท. เสนอหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการ กระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจในลำดับที่สูงคือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลว่ารัฐจะต้องดำเนินงานตาม แผนกระจายอำนาจด้วยความตั้งใจและจริงจัง ผลักดันการถ่ายโอนภารกิจเต็มที่ตามแผนงาน และบังคับใช้ ให้ดำเนินการตามกฎหมายกระจายอำนาจอย่างจริงจัง (ร้อยละ 68.2) ข้อเสนอแนะต่อส่วนราชการที่ถ่าย โอนภารกิจว่าควรมีการเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ สนับสนุนหรือเป็นที่ปรึกษาให้ ความรู้แก่ อบท. (ร้อยละ 60) และมีเสียงสะท้อนถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ว่าจะต้องเร่งการ บังคับใช้กฎหมายให้มีการถ่ายโอนภารกิจเป็นไปตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ (ร้อยละ 50.9) เพื่อให้มี ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ และมีประเด็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยตรวจสอบ อาทิ สตง. ป.ป.ช. เกี่ยวกับมาตรฐานในการตรวจสอบควรปฏิบัติให้เหมือนกันในพื้นที่ต่างๆ และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบควรมี การตีความในทิศทางเดียวกัน (ร้อยละ 41.8) และประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและการตีความกฎหมาย

ต่างๆ ควรเน้นความยืดหยุ่น คำนึงถึงอิสระของ อปท. และการใช้ดุลพินิจเลือกทำงานในบริบทของท้องถิ่น (ร้อยละ 31.8)

นอกจากนี้ อปท. กลุ่มตัวอย่างยังมีเสียงสะท้อนถึงจังหวัด/อำเภอที่กำกับดูแล อปท. เกี่ยวกับการประเมินที่จังหวัด/อำเภอควรทำหน้าที่คอยเป็นที่เลี้ยง ผู้สนับสนุน หรือผู้ประสานประโยชน์เพื่อให้การปฏิบัติงานของ อปท. มีความคล่องตัวมากขึ้น (ร้อยละ 25.5) และยังมีเสียงสะท้อนถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าควรทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ อปท. ทำงานได้ และเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนงานตามแผนกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ (ร้อยละ 19.1)

10.6 อภิปรายผลการศึกษาและบทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

จากข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นจะเห็นข้อเท็จจริงหลายประการเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ดังต่อไปนี้ ประการแรก รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดกรอบภารกิจและกระบวนการถ่ายโอนงานให้แก่ อปท. อย่างชัดเจน และมีการออกแบบกระบวนการถ่ายโอนภารกิจไว้ค่อนข้างรัดกุม โดยใช้หลักการถ่ายโอนภารกิจอย่างกว้างขวาง/กระจายอำนาจแบบปูพรมลงสู่ อปท. ในระดับล่าง โดยเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อปท.) ตามหลักการ Subsidiarity Principle อย่างไรก็ดี การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นจริง ทั้งการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ยังเกิดขึ้นไม่มากนัก และมักพบกับข้อเท็จจริงว่ามีการถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากลงสู่ อปท. ในระดับล่างดังเช่นเทศบาลและ อปท. มากกว่า อปท. ระดับบนดังเช่น อบจ. เท่ากับว่า อปท. ขนาดเล็กได้รับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ อบจ. ได้รับถ่ายโอนภารกิจเพียงเล็กน้อยเท่านั้นดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้นนั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว พบว่าในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นทั้ง 2 แผนนั้นก็มิได้เกิดขึ้นอย่างราบรื่นเท่าใดนัก แต่กลับพบว่ามีปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนที่ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. ขาดการซักซ้อมทำความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนกับ อปท. หรือแม้แต่การถ่ายโอนภารกิจแต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณ/บุคลากรหรืออำนาจหน้าที่ที่ครบถ้วนเพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่สะดุด ท้ายที่สุดจึงส่งผลทำให้ อปท. มีความประสงค์จะส่งคืนภารกิจหลายประการให้แก่ส่วนราชการเดิม หรือไม่มีแรงจูงใจที่จะปรับตัวเพื่อรับมือกับภารกิจถ่ายโอนมากนัก ดังข้อมูลที่น่าเสนอไว้แล้วในเนื้อหาตอนต้น

เนื้อหาในส่วนนี้ คณะที่ปรึกษาจึงพยายามนำเสนอวิเคราะห์สาเหตุของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับกรณี อปท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่งเป็นฐานในการวิเคราะห์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก. ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรกระจายอำนาจและนโยบายของรัฐบาล (และการเมืองระดับชาติ)

1. ปัญหาทางนโยบายของรัฐบาลที่รับผิดชอบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต้องการใช้กลไกของส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้การบริหารของรัฐบาล เป็นเครื่องมือการผลักดันการจัดบริการสาธารณะภายใต้ภารกิจของส่วนราชการนั้น ๆ ให้สนองต่อนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับความนิยมหรือความพึงพอใจทางการเมืองของประชาชนต่อรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลไม่มีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ อบท. อย่างครบกระบวนการตามแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ

2. รัฐบาลไม่มีการเร่งรัดดำเนินการตรากฎหมายที่กำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ ภารกิจความรับผิดชอบ ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ยังคงต้องการให้กระทรวงและกรม ในส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป

3. ตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการฯการถ่ายโอนภารกิจฉบับแรกและฉบับที่สอง มีหลายกรณีที่สะท้อนทางนโยบายและแรงกดดันทางการเมืองว่ารัฐบาล พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทรวง กรมที่เป็นเจ้าของภารกิจที่ต้องถ่ายโอน เข้ามามีบทบาทและโน้มน้าวให้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการถ่ายโอนภารกิจให้ อบท. อาทิเช่น ด้านสาธารณสุข (การถ่ายโอนสถานพยาบาล) ด้านการศึกษา (การถ่ายโอนสถานศึกษา) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (กรณีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และ สถานะการคงอยู่หรือการยุบกรมทางหลวงชนบท) จนทำให้ไม่เกื้อหนุนต่อการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ

4. ภายหลังการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯถ่ายโอนภารกิจ พบว่า รัฐบาลไม่ได้ผลักดันการกระจายอำนาจให้เป็นวาระแห่งชาติในการบริหารประเทศที่จะมุ่งเน้นการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวง กรม ที่มีหน้าที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ ไม่มีการเร่งรัดให้ส่วนราชการในสังกัดดำเนินการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ และในภาพรวมจึงเป็นช่องว่างให้ส่วนราชการเลือกที่จะไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจได้เอง

5. องค์กรที่รับผิดชอบในส่วนกลางหรือในระดับนโยบายนั้นมีการทำงานแยกเป็นสามส่วนคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) เป็นต้น การแยกส่วนงานทางนโยบายและการกำกับดูแลเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการผลักดันการกระจายอำนาจและการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจให้ อบท. อย่างมีเอกภาพ และให้มีทิศทางที่สอดคล้องกัน จนเกิดกระแสเรียกร้องจากหลายภาคส่วนให้มีการปรับโครงสร้างองค์กรรับผิดชอบ โดยให้แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย และรวมทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ จัดตั้งเป็นกระทรวงหรือเป็นองค์กรอิสระในรูปแบบของสภาการปกครองท้องถิ่น หรือการขอให้มีการยก

ฐานะ สกถ. ที่เป็นหน่วยงานระดับต่ำกว่ากรมในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อให้มีบทบาทและสถานะทางราชการในการติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น ๆ

ข. ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ

1. ส่วนราชการขาดเจตนาธรรมและความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจ ทั้ง ฉบับแรก และ ฉบับที่สอง นอกจากนี้สำหรับบางภารกิจของส่วนราชการ เช่น ด้านการศึกษา และการสาธารณสุข ฯลฯ พบว่ามีส่วนราชการหลายแห่งที่มีการปรับภารกิจ บทบาท และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ในเรื่องการประเมินความพร้อมการถ่ายโอนของ อปท. ทำให้ อปท. ที่ประสงค์รับการถ่ายโอน ไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมินความพร้อม ทั้งๆ ที่บางครั้งเกณฑ์การประเมินดังกล่าวไม่เคยถูกนำมาใช้กับส่วนราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์เหล่านั้นขึ้นมาเลย

2. สำหรับภารกิจที่มีการถ่ายโอนไปยัง อปท. โดยเฉพาะภารกิจที่ใช้งบประมาณในการลงทุนทำบริการสาธารณะสูง (capital intensive) เช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ ส่วนราชการในส่วนกลางกลับมิได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้ อปท. อย่างเพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ อปท. ที่รับการถ่ายโอนไม่สามารถดำเนินการในภารกิจนั้น ๆ ได้ และส่งผลทำให้ อปท. หลายแห่งไม่สามารถดำเนินการอีกเหล่านั้นต่อไปได้ ในบางกรณี อปท. ก็ต้องการส่งคืนภารกิจเหล่านั้น

3. ปัญหาสำคัญที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดการติดขัดที่อยู่ในเงื่อนไขและกระบวนการถ่ายโอนกล่าวคือโดยทั่วไปนั้น ส่วนราชการต้องดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. ที่รับการถ่ายโอนภารกิจอย่างเพียงพอและทั่วถึง แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่าส่วนราชการไม่มีการทำแผนงานรองรับการเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. อย่างเป็นระบบนัก หรือหากมีการจัดอบรม/ประชุมชี้แจง ก็กระทำได้อย่างจำกัด เพราะส่วนราชการเดิมก็มิได้จัดเตรียมงบประมาณหรือการดำเนินการจัดเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. อย่างเพียงพอและทั่วถึง

ทั้งนี้จากข้อมูลของ อปท. กลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้สะท้อนปัญหาว่าส่วนราชการดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้แก่ อปท. เพียงแค่การแจ้งเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษรให้ อปท. ทราบว่ามีการถ่ายโอนภารกิจให้แล้ว แต่ยังขาดการดำเนินการกระบวนการอื่น ๆ เช่น การชี้แจง การฝึกอบรมให้เข้าใจกระบวนการปฏิบัติงานซึ่งมีทั้งภารกิจที่ต้องใช้เวลา เทคนิควิชาการ หรือเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการตามกฎหมาย ทำให้ อปท. รับช่วงภารกิจต่อไม่ได้ และถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลจากส่วนราชการหลายแห่งว่ามีการเตรียมความพร้อมให้แก่ อปท. แล้ว¹ แต่จากภารกิจที่ถ่ายโอนแบบปูพรมขนานใหญ่ให้แก่ อปท. ทั่วประเทศที่มีจำนวนราว 8 พันแห่ง อาจส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการ

¹ ข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน 2557 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

เตรียมความพร้อมการถ่ายโอนให้แก่ อบท. ได้ทั่วถึงและเพียงพอ เพราะเนื่องจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจก็มีปัญหาด้านงบประมาณในการเตรียมความพร้อมที่มีไม่เพียงพอเช่นกัน กระบวนการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวจึงขาดตอน และส่งผลให้ไม่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ไปอย่างน่าเสียดาย

4. ปัญหาการตีความภารกิจถ่ายโอนที่ไม่เกื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็น

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับตีความภารกิจที่จะถ่ายโอนว่าเป็นภารกิจด้านความมั่นคง เนื่องจากหลักการถ่ายโอนภารกิจจะไม่ครอบคลุมถึงภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงมีส่วนราชการหลายหน่วยพยายามตีความภารกิจของตนเองว่าเป็นเรื่องความมั่นคง จึงไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่ อบท. ได้ ดังเช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานดูแลกิจการรับซื้อ/ขายของเก่า ฯลฯ ที่ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง และไม่ต้องการให้มีการถ่ายโอนเนื่องจากให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความมั่นคง เป็นต้น

ในประเด็นนี้คณะที่ปรึกษาเห็นว่าการตีความในลักษณะดังกล่าวยังขาดการศึกษาทางนโยบายที่มารองรับว่าการปฏิบัติงานภารกิจที่อ้างว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้นมีความเกี่ยวข้องกันแท้จริงหรือไม่อย่างไร การที่ส่วนราชการไม่มีการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจให้ อบท. โดยนำตัวแปรด้านความจำเป็นในพื้นที่มาพิจารณาเพื่อแยกแยะให้เกิดความชัดเจนว่าภารกิจที่ถ่ายโอนในพื้นที่ที่จะมีปัญหาความมั่นคงกับพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านความมั่นคงหรือไม่อย่างไร การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จึงส่งผลให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเสนอให้มีการถอนบัญชีภารกิจ/งานที่จะต้องถ่ายโอนให้ อบท. ตามแผนปฏิบัติการฯ และเป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจในที่สุด

4.2 ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจตีความว่าภารกิจเป็นเรื่องทางเทคนิค วิชาการ หรือเป็นงานเกี่ยวกับฐานข้อมูลที่ต้องการการเชื่อมต่อเครือข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ จึงไม่อาจถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ไปดำเนินการได้ เช่น ภารกิจการจัดทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งให้เหตุผลว่าเป็นการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทะเบียนรถยนต์ และเกี่ยวข้องกับการลักลอบสวมทะเบียนรถยนต์ การโจรกรรมรถยนต์ ฯลฯ ซึ่ง กรมการขนส่งทางบกใช้เป็นข้ออ้างการไม่ถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่ อบท.

ในกรณีดังกล่าวนี้จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่ามีความเกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลอย่างแท้จริงหรือไม่ และถึงแม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องในเชิงของการเชื่อมต่อฐานข้อมูล แต่จะสามารถออกแบบระบบแม่ข่าย/ลูกข่ายให้เชื่อมกันระหว่างรัฐกับส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจนี้ร่วมกันได้หรือไม่ในอนาคต ซึ่งจะทำให้ภาพของการจัดแบ่งภารกิจดังกล่าวมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับร่วมกันทั้งจากฝ่ายรัฐและฝ่าย อบท.

5. ปัญหาด้านบุคลากรที่ต้องถ่ายโอนไปควบคู่กับการถ่ายโอนภารกิจที่ขาดความสมดุล (ดูบทวิเคราะห์ในประเด็นนี้อีกครั้งในเนื้อหาบทที่ 11 ของรายงานวิจัยฉบับนี้) ถึงแม้ว่าแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอน

ภารกิจฉบับที่สอง ไม่ได้กำหนดว่าการถ่ายโอนภารกิจจะต้องดำเนินการไปพร้อมกันทีเดียวระหว่าง งาน คน และ เงิน ส่วนราชการเจ้าของภารกิจถ่ายโอนไม่มีนโยบายสนับสนุนหรือผลักดันให้มีการถ่ายโอน นอกจากนั้นยังมีการสร้างงานใหม่ขึ้นมารองรับข้าราชการในสังกัด ทำให้กลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้ อปท. ไม่สามารถรับดำเนินการถ่ายโอนได้อย่างต่อเนื่อง

6. ปัญหาการถ่ายโอนให้ไม่ครบกระบวนการของการดำเนินการหรือขาดอำนาจหน้าที่/อำนาจ ตัดสินใจ/อำนาจอนุญาต-อนุมัติ จากข้อมูลครั้งนี้พบว่า อปท. หลายแห่งที่รับการถ่ายโอนไปแล้วแต่ ประสบปัญหาว่าไม่สามารถบริหารภารกิจที่ถ่ายโอนได้ครบวงจรของภารกิจนั้น เนื่องจากส่วนราชการ ไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจให้ครบถ้วน โดยเฉพาะอำนาจทางปกครองตามกฎหมายของ ภารกิจนั้น ๆ ที่ระบุว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ไม่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจ หรือ ไม่สามารถมอบอำนาจไปให้ อปท. ได้ ด้วยข้ออ้างว่าเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางที่ต้องดูแล รับผิดชอบ หรือติดเงื่อนไขของกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินหรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบ อำนาจ จึงทำให้ไม่สามารถมอบอำนาจให้ อปท. ได้ เป็นต้น ดังนั้นอำนาจตามกฎหมายของภารกิจที่ถ่าย โอนให้แก่ อปท. นั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ๆ อปท. ก็ไม่สามารถใช้อำนาจทางปกครองได้ เช่น อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมการขนส่งทางบก อำนาจตามกฎหมายน้ำ เป็นต้น และส่งผลทำให้ การถ่ายโอนภารกิจประสบกับความล้มเหลว

7. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณตามภารกิจที่ถ่ายโอน แผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ ฉบับที่สอง กำหนดเงื่อนไขว่า ภารกิจใดที่ถ่ายโอนไปให้ อปท. แล้ว ให้สำนักงบประมาณไม่มีการตั้งงบประมาณให้กับ ภารกิจของส่วนราชการเดิม เพื่อที่จะได้โอนงบประมาณไปให้ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ ต่อไป อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติพบว่าสำนักงบประมาณไม่มีข้อมูลตรวจสอบได้ว่าภารกิจใดของส่วนราชการที่ได้ ถ่ายโอนไปให้ อปท. แล้วอย่างชัดเจน สำนักงบประมาณทำการพิจารณาได้เพียงภาพรวมของงบประมาณ ในแต่ละกระทรวง กรมเท่านั้นว่าจะจัดสรรให้อย่างไร ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจกลับ เป็นเรื่องของกระทรวง กรม ที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งงบประมาณได้เอง เมื่อส่วน ราชการไม่ต้องการกระจายอำนาจ ก็จะมีได้ปรับลดงบประมาณในงานที่ถ่ายโอนไปแล้วลงเพื่อนำไปเพิ่ม ให้กับ อปท. ที่รับถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ในทางตรงกันข้าม ส่วนราชการกลับสร้างงานขึ้นใหม่ ขยาย ขอบเขตภารกิจขึ้นมาทดแทนของเดิม และให้บุคลากรที่เคยทำภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว ไปรับผิดชอบ ภารกิจใหม่ที่สร้างขึ้นโดยอาศัยระบบการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการใช้ฐานงบประมาณของ ปีงบประมาณที่ผ่านมา และเพิ่มงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป ดังนี้ เป็นต้น ในท้ายที่สุดงบประมาณ ของกรมจึงไม่มีทางที่จะลดลง แต่กลับมีเพิ่มขึ้นตลอดเวลา และสำนักงบประมาณก็ไม่สามารถพิจารณา ควบคุมหรือตัดทอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนั้น มีหลายกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม อ้างว่า “นักการเมืองในพื้นที่” ร้องขอให้ขยายภารกิจของส่วนราชการ สร้างงานในพื้นที่โดยอ้างเหตุ

ภารกิจนั้นสามารถทำได้แบบคู่ขนานระหว่างส่วนราชการกับ อบต. ตามแนวทางที่กำหนดในแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง ท้ายที่สุดก็จะต้องไม่มีการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมให้แก่ อบต. นั่นเอง

8. ปัญหาทัศนคติของข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค มักมองว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมักขาดความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจว่านักการเมืองท้องถิ่น/พนักงานส่วนท้องถิ่นจะบริหารภารกิจที่ถ่ายโอนได้ดีกว่าส่วนราชการที่รับผิดชอบแต่เดิม มุมมองเหล่านี้สะท้อนจากข้าราชการระดับสูงในระดับผู้บริหารกระทรวง กรม หลายแห่งที่เกรงว่าเมื่อถ่ายโอนภารกิจ ถ่ายโอนบุคลากรของตนไปให้ อบต. แล้ว ภารกิจจะเสียหาย ข้าราชการจะเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่มีความก้าวหน้า หรือขาดขวัญกำลังใจ ในระบบการบริหารงาน ระบบการบริหารงานบุคคลของ อบต. ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีท่าทีที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจแต่ประการใด

ค. ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. อบต. หลายแห่งมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ส่งผลให้ในแต่ละปี อบต. ไม่สามารถดำเนินการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจำนวนมากได้ทั้งหมด โดยเฉพาะภารกิจที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณดำเนินงานตามโครงการ/ภารกิจ เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านระบบสาธารณสุขการ หรืองานด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิตดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้น

ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้นก็คือข้อมูลข้างต้นสะท้อนว่าภารกิจถ่ายโอนจำนวนมากลงไปสู่ อบต. ขนาดเล็ก ดังเช่น อบต. ในสัดส่วนและประเภทที่มากกว่าภารกิจถ่ายโอนไปสู่ อบจ. ด้วยเหตุนี้ย่อมเกิดข้อจำกัดต่อ อบต. หรือเทศบาลขนาดเล็กๆ ในการดำเนินการกิจถ่ายโอนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะองค์กรขนาดเล็กๆ เหล่านี้มักประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรมากกว่า อบต. ขนาดใหญ่ จนเรียกได้ว่าความไม่สมดุลในการถ่ายโอนงานให้แก่ อบต. เหล่านี้ส่งผลเสียต่อ อบต. ขนาดเล็กมากกว่าก่อให้เกิดผลดี

2. การไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการไปยัง อบต. ที่รับการถ่ายโอนภารกิจ ทำให้ อบต. ไม่มีบุคลากรที่จะสามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ โดยเฉพาะภารกิจประเภทที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางส่งผลให้ หลาย ๆ ภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้ อบต. กลับไปสร้างปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจนั้นแก่ อบต. ที่ไม่มีบุคลากรของ อบต. ที่มีความรู้ ความชำนาญในการดำเนินการตามภารกิจ การจะจ้างบุคลากรเพิ่มก็มีปัญหาเรื่องกรอบอัตรา และงบประมาณด้านบุคลากรที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้หลายภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้ อบต. ขาดบุคลากรดำเนินงาน และสะดุดลงได้ (เนื้อหาในประเด็นนี้จะวิเคราะห์โดยละเอียดอีกครั้งในบทที่ 11 ต่อไป)

ในทำนองเดียวกัน การพัฒนาทรัพยากรบุคคลของ อบต. เอง เพื่อให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดทำภารกิจใหม่ๆ ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อบต. ส่วนใหญ่ยังขาดการวางแผนพัฒนาบุคลากร

ให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับการถ่ายโอน และมีได้จัดทำการวิเคราะห์ความต้องการในการฝึกอบรมหรือพัฒนาโดยใช้กรอบอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้แก่บุคลากร จึงส่งผลทำให้การรับช่วงภารกิจต่างๆ จากส่วนราชการนั้นเกิดการขาดตอน (เนื้อหาในประเด็นนี้จะวิเคราะห์โดยละเอียดอีกครั้งในบทที่ 11 ต่อไป)

3. อปท.ไม่มีการจำแนกบทบาท อำนาจ หน้าที่ ในภารกิจที่ถ่ายโอนว่า เป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการภายใต้การจัดสรรงบประมาณของ อปท. หรือเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องตราบทบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามภารกิจนั้น นอกจากนั้นยังขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีในการปรับตัวเพื่อรองรับภารกิจใหม่ๆ ที่ อปท.ต้องดำเนินการ (ดังที่ได้นำเสนอบทวิเคราะห์ไว้แล้วในตารางที่ 10-17 ข้างต้น) ทั้งภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม ภารกิจอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือภารกิจอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการ ในที่สุดย่อมส่งผลให้ อปท.ขาดระบบการบริหารที่จะควบคุม ดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามภารกิจถ่ายโอนอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

ทั้งนี้มิขอสังเกตว่าการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนของ อปท. ยังไม่มีการปฏิบัติตามหลักการของแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง เรื่องกำหนดรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดไว้ 6 รูปแบบ คือ ดำเนินการเอง / ซื้อบริการ / สหการ / ดำเนินการร่วมกับรัฐ / ดำเนินการคู่ขนานกับรัฐ / สัมปทาน ตามสถานะและขีดความสามารถของ อปท.แต่ละแห่ง ส่วนใหญ่ อปท. มักมุ่งดำเนินการเองเพียงอย่างเดียวซึ่งย่อมเป็นภาระที่เกินศักยภาพด้านการคลัง และ บุคลากรของ อปท.จะดำเนินการได้อย่างชัดเจน

4. การถ่ายโอนภารกิจที่มาพร้อม ๆ กันแบบปูพรม (symmetric) ไปยัง อปท. ตลอดช่วงเวลา 15 ปีที่ผ่านมาอาจเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมนัก ทั้งนี้เนื่องจาก อปท. จำนวนมากเป็นองค์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะ อบต. และเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล หรือเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจาก อบต. ในขณะที่ระบบการบริหารองค์กรของ อปท.เหล่านั้นขาดระบบปฏิบัติการที่จำเป็นที่จะทำให้ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น ขาดระบบการบริหารองค์กรที่ทันสมัย และขาดศักยภาพในการปรับตัวรับมือกับภารกิจและปัญหาท้าทายใหม่ๆ ฯลฯ การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในช่วงที่ อปท. เพิ่งเริ่มต้นตั้งหลักจึงย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพที่จำกัดของ อปท. ในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

10.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ

ก. ข้อเสนอเชิงโครงสร้างองค์กรกระจายอำนาจและนโยบายของรัฐบาล (และการเมืองระดับชาติ)

1. นโยบายการกระจายอำนาจหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 กับทิศทางของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจตามแนวทางการปฏิรูปที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญที่จะ

ดำเนินการร่างขึ้น ถือเป็นตัวแปรสำคัญต่อทิศทาง เป้าหมาย หรือยุทธศาสตร์ในการปรับระบบการบริหารราชการในอนาคตว่าจะไปในทิศทางใด ในด้านหนึ่ง อาจเป็นทิศทางที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการให้บริการสาธารณะขึ้น เนื่องจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นเครื่องมือสำคัญของกลไกบริหารประเทศของรัฐบาล หรืออีกด้านหนึ่ง อาจเป็นทิศทางที่จะมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” หรือ “การเลือกตั้งผู้บริหารจังหวัด” หรือ ผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ดังนี้ เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ (สิงหาคม 2557) ยังไม่สามารถกำหนดทิศทางได้อย่างชัดเจนและต้องติดตามนโยบายและทิศทางปฏิรูปการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นต่อไป

2. จากกรณีตามข้อ 1. หากแนวโน้มทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินไปในทิศทางคงไว้ซึ่งบทบาท ภารกิจ หรือเพิ่มบทบาท ภารกิจ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในส่วนกลาง คือราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการไปให้ อบต. ที่อาจจะมีการทบทวนใหม่ เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ การทบทวนใหม่อาจดำเนินการได้ทั้งโดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น กฎหมายการกระจายอำนาจ และ แผนการกระจายอำนาจฯ และ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3 ที่ยังไม่ได้ประกาศใช้

3. จากกรณีตามข้อ 2. อบต. ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ที่คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2558 หรือการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการ การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลังจากนั้น อาจจะมีการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของ อบต. ใหม่ให้สอดคล้องกับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามทิศทางการปฏิรูปในอนาคต เช่น หากมีการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามแนวทาง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด” ใหม่และขยายขอบเขตไปยัง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอ” ให้มีบทบาทในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น ย่อมส่งผลต่อบทบาท ภารกิจ อำนาจ หน้าที่ของ อบต. ที่ต้องลดขอบเขตลงตามไปด้วย

4. หากทิศทางในอนาคตเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไม่ได้รับผลกระทบตามข้อ 1 - 3 และเดินต่อไปในทิศทางของการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ก็จะต้องมีปรับปรุงกฎหมายการกระจายอำนาจใหม่ โดยเฉพาะประเด็นการแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจระหว่างส่วนราชการในส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคกับ อบต. เสียใหม่ให้ชัดเจน และกำหนดมาตรการขับเคลื่อนพร้อมอำนาจบังคับอย่างชัดเจน เมื่อกำหนดภารกิจที่ชัดเจนแล้ว ควรวางฐานแนวคิดว่า ภารกิจใดที่เป็นของส่วนกลาง/ภูมิภาค ให้ส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบ โดยต้องมีความชัดเจนในบทบาทและภารกิจ มิใช่การระบุกว้าง ๆ ดังเช่นที่เป็นมา อาทิ ภารกิจด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ภารกิจใดที่นอกเหนือจากภารกิจที่ราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาครับผิดชอบแล้ว ให้เป็นของ อบต. รับผิดชอบดำเนินการโดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการไปให้ อบต. ต่อไป

5. ราชการส่วนกลางควรปรับบทบาทเป็นหน่วยกำกับดูแล สนับสนุน ช่วยเหลือการจัดทำบริการสาธารณะทั้งที่เป็นภารกิจถ่ายโอน และภารกิจที่ อปท.ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และควรมีการประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละด้านของ อปท. และพร้อมกันนี้ ควรมีการพิจารณาปรับปรุงองค์รกำหนดนโยบาย/ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โดยควรเป็นองค์รกำกับดูแลการดำเนินการด้านการบริหารจัดการ การถ่ายโอนภารกิจ การดำเนินงานตามภารกิจของ อปท. การเงินการคลังและองค์รที่ดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้เป็นเอกภาพ มีทิศทางที่สอดคล้องกันในทางการบริหารจัดการ และควรแยกส่วนจากการบริหารราชการส่วนกลาง

ข. การแก้ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจถ่ายโอน

1. ในระยะการเปลี่ยนผ่านของทิศทางทางนโยบายของประเทศ ช่วงปี 2557 – 2558 ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ควรยุติการพยายามดึงภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วคืน ในกรณีที่ภารกิจนั้น อปท.ไม่สามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และจะเกิดผลกระทบต่อสาธารณะและประชาชนในท้องถิ่น ให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมใช้วิธี “การดำเนินกิจการร่วมกับ อปท.” โดยส่วนราชการรับภาระเรื่องการสนับสนุนงบประมาณและสนับสนุนทางเทคนิควิชาการ ส่วนการดำเนินการและการตัดสินใจในระดับพื้นที่ควรให้ อปท. รับผิดชอบ

2. ส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว ควรเร่งรัดในการดำเนินการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วให้แก่ อปท. โดยมีการประสานงบประมาณ ประสานแนวทางการพัฒนาร่วมกับสำนักงบประมาณ และส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ถ่ายโอน ที่มีภารกิจเหมือนกัน หรือเกี่ยวข้องกัน

ทั้งนี้ การพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. ควรมีการกระจายไปยังพื้นที่ในระดับภูมิภาค หรือกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดอย่างทั่วถึง โดยเน้นที่การประเมินของส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่ถ่ายโอนว่าจำเป็นต้องพัฒนาด้านใด โดยการนำปัญหา/ข้อจำกัดในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอนในอดีตมาเป็นตัวกำหนดความต้องการในการอบรม/พัฒนา (training needs) เพื่อออกแบบการจัดฝึกอบรมเตรียมความพร้อมที่ตรงกับความต้องการของ อปท. แบบเจาะจงได้ต่อไป

3. ควรนำแนวความคิดลักษณะของพื้นที่ อปท. มาประกอบการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจที่ส่วนราชการอ้างว่าเป็นปัญหาความมั่นคง หรือปัญหาสาธารณะที่กระทบต่อประเทศเป็นส่วนรวม หากพื้นที่ใดของ อปท. ไม่มีปัญหา ควรถ่ายโอนภารกิจไปให้ดำเนินการ และส่วนราชการสามารถสร้างการบวนการตรวจสอบการดำเนินการกิจดังกล่าว หากพบว่าเกิดปัญหาก็ใช้อำนาจของรัฐบาลในการสั่งให้ยุติการดำเนินการ และดึงภารกิจนั้นกลับคืน พร้อมเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น

4. สำหรับภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว แต่ยังไม่ครบถ้วนตามกระบวนการ ให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ เร่งดำเนินการถ่ายโอนให้ครบตามกระบวนการ โดยนำตัวแปรด้านศักยภาพและขีดความสามารถ

ของ อปท.มาประกอบการพิจารณา แต่ทั้งนี้ การตัดสินใจใด ๆ ควรให้ อปท. เจ้าของพื้นที่ที่ต้องการอำนาจในการดำเนินการกิจนั้นเข้าร่วมพิจารณาและตัดสินใจร่วมกันด้วย

ค. การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ต้องมีการจัดระบบบริหารจัดการภารกิจให้ชัดเจน ระหว่างภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนกับภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ดำเนินการเองของ อปท. และควรดำเนินการทบทวนศักยภาพทางการบริหารของ อปท. ตามโครงสร้างองค์กรและบุคลากรของ อปท. ว่าภารกิจถ่ายโอนแต่ละภารกิจเป็นภาระหน้าที่ของใคร กำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของ อปท. จากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ และใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจทางนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นต่อการดำเนินการกิจทั้งในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรที่ทั่วถึงสำหรับการจัดทำภารกิจถ่ายโอน การกำหนดนโยบายเร่งด่วนตามสภาพปัญหาของพื้นที่ที่ต้องดำเนินการตามภารกิจ และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา “การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่” ในภารกิจที่รับการถ่ายโอนแล้ว

2. กรณีที่ อปท.ไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ควรนำแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ มาจัดทำภารกิจให้สำเร็จลุล่วงด้วย “วิธีการ” ต่างๆ ที่หลากหลาย ตั้งแต่ สหการ การร่วมดำเนินการกับส่วนราชการ การจ้างเหมาบริการ หรือ ร้องขอให้ อปท.ขนาดใหญ่ (อบจ.) รับภารกิจไปดำเนินการก่อนจนกว่า อปท.นั้นจะมีความพร้อม

3. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ และการขาดบุคลากร เป็นปัญหายังไม่อาจจะแก้ไขได้ในระยะสั้น และเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมานับตั้งแต่ปีแรกที่เริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจ อาจต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับ ขนาด ศักยภาพทางการบริหาร ศักยภาพทางการคลังของ อปท. โดยให้ อปท.เป็นผู้ประเมินศักยภาพของตนเองในการรับถ่ายโอนภารกิจ และมีการกำหนดแผนการรับถ่ายโอนของตนเองเกี่ยวกับความพร้อมในการปฏิบัติการกิจ และยื่นเสนอต่อส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ ทั้งนี้จะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่มีใช้แบบบูรณาการหรือเหมาโหลให้แก่ อปท. ทุกแห่ง หากแต่จะต้องกระทำโดยคำนึงถึงบริบทและความจำเป็นของพื้นที่ควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงศักยภาพของหน่วยงานที่จะรับถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องเหมาะสมกับงานที่จะมีการถ่ายโอนต่อไปในอนาคต

ในการนี้ อปท. ควรมีการชี้แจงให้ประชาชนในเขตพื้นที่ อปท.ทราบว่า อปท.มีภารกิจใดบ้างที่ส่วนราชการถ่ายโอนมาให้ และอยู่ในความรับผิดชอบที่ อปท.ต้องดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้กระตุ้นให้ อปท.ดำเนินการหากเกิดปัญหาในพื้นที่ และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการทำงานร่วมกันและตรวจสอบ อปท. ได้อย่างใกล้ชิดอีกทางหนึ่งด้วย

10.8 ข้อเสนอแนะทางการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

จากการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการไปยัง อบท. ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก และ ฉบับที่สอง พบว่า มีภารกิจหลายภารกิจที่มีปัญหา คณะที่ปรึกษาจึงเสนอให้ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ภายใต้หลักการ ดังนี้

10.8.1 ภารกิจที่ไม่ควรถ่ายโอนให้ อบท. ขนาดเล็ก มีหลักการ คือ

(1) เป็นภารกิจ “ขนาดใหญ่” ที่ต้องใช้งบประมาณของ อบท. จำนวนมากในการลงทุนทำภารกิจนั้น หาก อบท. ดำเนินการจะทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดทำภารกิจอื่น ๆ ได้

(2) เป็นภารกิจที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะทาง ในการปฏิบัติตามภารกิจนั้น และในการถ่ายโอน ส่วนราชการเจ้าของภารกิจไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรที่รับผิดชอบไปให้ อบท. ถึงแม้จะมีการเตรียมความพร้อมให้บุคลากรท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะทาง แต่ก็ไม่สามารถทำภารกิจนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับส่วนราชการเจ้าของภารกิจ

(3) เป็นภารกิจที่ต้องใช้เครื่องมือ เครื่องจักรกล ในการจัดทำภารกิจ และ อบท.ต้องลงทุนจัดหาเครื่องมือ เครื่องจักรกล เพื่อทำภารกิจนั้น การลงทุนดังกล่าวไม่คุ้มค่าที่อบท.ขนาดเล็กจะดำเนินการ

ภารกิจที่เข้าหลักเกณฑ์ ตาม (1) ถึง (3) ที่ไม่ควรถ่ายโอนให้ อบท.ขนาดเล็ก (เทศบาล ตำบล และ อบต.) แต่ควรถ่ายโอนให้ อบท.ขนาดใหญ่ (อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง) เช่น

- (1) ภารกิจการดูแลโรงงานอุตสาหกรรม
- (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ(ท่าเทียบเรือ)
- (5) วิศวกรรมจราจรทางบก
- (6) สถานีขนส่ง
- (7) การผังเมือง
- (8) ระบบประปาหมู่บ้าน
- (9) ฯลฯ

10.8.2 ภารกิจที่ควรยุติการถ่ายโอนให้ อบท. มีหลักการ คือ

(1) เป็นภารกิจที่ในแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก และ ฉบับที่สอง ที่มีการกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. แต่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจไม่ถ่ายโอน โดยอ้างถึง กฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้ เช่น กฎหมายการศึกษา เป็นต้น

(2) เป็นภารกิจที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ สร้างกฎเกณฑ์ เงื่อนไข “ความพร้อมของ อบท.” และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมจน อบท.ยากที่จะผ่านการประเมินความพร้อม

(3) เป็นภารกิจที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ตั้งเงื่อนไขการถ่ายโอนให้ “คณะกรรมการ” ในระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณา โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ด้าน อปท. มีตัวแทนในคณะกรรมการนั้น ๆ แต่ มีสัดส่วนที่น้อยกว่า

(4) เป็นภารกิจที่ส่วนราชการเจ้าของเดิมตั้งเงื่อนไขในการถ่ายโอนให้ “คณะกรรมการพิเศษ” เป็นผู้พิจารณา เช่น คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ เป็นต้น

(5) เป็นภารกิจที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ได้ลงทุนวางระบบการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นระบบที่ต้องมีเครือข่ายเทคโนโลยีเพื่อตรวจสอบในระดับชาติ และ เป็นภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ความมั่นคงของประเทศ

(6) เป็นภารกิจที่ อปท.ขนาดเล็กทำไม่ได้ และรวมถึง อบจ. ก็ไม่สามารถทำได้

จากหลักการตาม (1) – (6) ภารกิจที่ควรยุติการถ่ายโอน เช่น

(1) การสาธารณสุข (โรงพยาบาล/สถานีนอนมัย/รพ.สต.)

(2) การศึกษา (ระดับสูงกว่าการศึกษาระดับพื้นฐาน)

(3) การอนุญาตเส้นทางเดินรถโดยสารระหว่างจังหวัด

(4) การจดทะเบียนรถยนต์

10.8.3 ภารกิจที่ควรปรับเปลี่ยนหลักการและวิธีการถ่ายโอน มีหลักการ คือ

(1) วิธีการถ่ายโอน เป็นอุปสรรค ทำให้เกิดความขัดแย้ง หรือการถ่ายโอนหยุดชะงัก หรือส่งผลเสียหายต่อส่วนรวม ไม่ควรถ่ายโอนไปให้ อปท.

(2) เปลี่ยนจาก “ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ” เป็น “มอบอำนาจให้ อปท.ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ” โดย ส่วนราชการเจ้าของภารกิจที่มอบอำนาจให้ อปท.ดำเนินการ ยังต้องรับผิดชอบในการ กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนให้ อปท.ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ส่วนราชการเจ้าของภารกิจในส่วนกลาง ต้องจัดสรรงบประมาณให้ อปท.ทำภารกิจตามที่ได้รับมอบอำนาจ

ภารกิจที่ควรปรับเปลี่ยนวิธีการถ่ายโอน ตามหลักการ (1) – (3) เช่น

(1) ภารกิจทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน พื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคง (พื้นที่ชายแดน) ควรยุติการถ่ายโอน พื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่ความมั่นคงควรถ่ายโอนให้ อปท. แต่ควรมีมาตรการในการควบคุม ดูแล ตรวจสอบจาก สำนักทะเบียนราษฎร ในการใช้อำนาจของนายทะเบียนท้องถิ่น และควรให้พนักงานท้องถิ่นมีฐานะเป็นนายทะเบียนท้องถิ่น/ผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น

(2) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ควรเป็นภารกิจที่ดำเนินการร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และ อปท. โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ร่วมปฏิบัติงานกับ อปท. โดยเฉพาะการใช้อำนาจของ “เจ้าพนักงาน” ตามกฎหมายที่ยังเป็นของเจ้าพนักงานของรัฐ ส่วน อปท. รับผิดชอบในการปฏิบัติที่ตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน ในระยะยาวควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อมอบหมายให้

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ที่ทำภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) ภารกิจการศึกษา (อาหารเสริม / อาหารกลางวัน/นม) ยกเลิกการให้ อบต. เป็นหน่วยเบิกงบประมาณให้สถานศึกษาที่มีได้สังกัด อบต. โดยให้สถานศึกษานั้นรับผิดชอบดำเนินการเอง ส่วนสถานศึกษาใดที่ถ่ายโอนไปให้ อบต. หรือ อบต.ดำเนินการภารกิจด้านการศึกษาเอง ให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจนั้น

(4) งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน ที่ใช้ต้องงบประมาณในการก่อสร้าง หรือการบำรุงรักษาถนน เช่น การซ่อมบำรุง ต้องใช้งบประมาณสูง ควรมีมาตรการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่ อบต.ตามจำนวนระยะทางเป็นกิโลเมตร และ ลักษณะของถนน ที่มีการถ่ายโอน ทั้งนี้ ควรมีการจัดทำแผนก่อสร้าง บำรุงรักษาถนน สะพาน ร่วมกัน ระหว่าง อบต. กับส่วนราชการเจ้าของภารกิจ (กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท) และ สำนักงบประมาณ

10.8.4 ภารกิจที่ควรดำเนินการผลักดันให้มีการถ่ายโอนต่อไป มีหลักการที่เป็นเงื่อนไขเพื่อผลักดันภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก และ ฉบับที่ สอง นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในข้อ 10.8.1 – 10.8.3 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจต่อไป คือ

(1) เป็นภารกิจที่อยู่ในวิสัยที่ อบต. มีขีดความสามารถดำเนินการได้
(2) เป็นภารกิจที่ไม่เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นอื่น และสังคมส่วนรวม
(3) อุปสรรคการถ่ายโอนที่ผ่านมาจากส่วนราชการ ไม่ถ่ายโอน ไม่แก้กฎหมาย ต้องเร่งดำเนินการ เพื่อให้ภารกิจนั้นถ่ายโอนไป อบต.

(4) กรณีอุปสรรคเกิดจากการขาดงบประมาณ ต้องจัดสรรงบประมาณให้ อบต. (ระยะแรก จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป หรือ Block grant)

(5) หากมีอุปสรรคด้านบุคลากรของส่วนราชการไม่ถ่ายโอนไป อบต. หรือ อบต.ไม่สามารถจัดจ้างบุคลากรของตนเองได้ ควรพัฒนาการบริหารจัดการของ อบต.ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้รูปแบบอื่น ๆ ตามหลักการที่กำหนดไว้ 6 ประการ ของแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง

ภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน (ถ่ายโอนน้อย) จะต้องผลักดันให้มีการถ่ายโอนต่อไป เช่น

- (1) การขุดเจาะน้ำบาดาล
- (2) การดูแลชลประทานขนาดเล็ก (ถ่ายโอนให้ อบจ.)
- (3) ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน ของ สปก.
- (4) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และ ระดับประถมศึกษา
- (5) การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล (ถ่ายโอนให้ อบจ.)
- (6) งานก่อสร้างและบำรุงรักษาเขื่อนป้องกันตลิ่งให้ อบต. (ถ่ายโอนให้ อบจ.)
- (7) สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) (ถ่ายโอนให้ อบจ.)
- (8) ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด

- (9) การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ
- (10) การอนุญาตให้มีการเรียไร
- (11) การอนุญาตให้ขายสุรา / ยาสูบ
- (12) ฯลฯ

ภาคผนวกท้ายบทที่ 10

สรุปผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2

1. ภารกิจที่ไม่มีการถ่ายโอนให้แก่ อปท.ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก (ตารางที่ 10-18)

(ก) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- (1) ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ (กรมส่งเสริมสหกรณ์)
- (2) ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น (กรมส่งเสริมสหกรณ์)
- (3) มอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) (กรมทรัพยากรธรณี)
- (4) มอบอำนาจการอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้เกินวันละ 10 ลบ.ม. (กรมทรัพยากรธรณี)
- (5) การจัดให้มีและควบคุมตลาด (กระทรวงสาธารณสุข)
- (6) ผังเมืองรวมจังหวัด (กรมการผังเมือง)

(ข) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- (1) การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507
- (2) ห้องสมุดประจำอำเภอ/ประจำจังหวัด (กรมการศึกษานอกโรงเรียน)
- (3) โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม(นม) (สำหรับนักเรียนบนภูเขา) (กรมการศึกษานอกโรงเรียน) หมายเหตุ กลุ่ม อปท.ตัวอย่างไม่มีพื้นที่ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ
- (4) โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรมอาชีวศึกษา) หมายเหตุ กลุ่ม อปท.ตัวอย่างไม่มีพื้นที่ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ
- (5) โครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง (กรมอาชีวศึกษา) หมายเหตุ กลุ่ม อปท.ตัวอย่างไม่มีพื้นที่ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ
- (6) ส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมาย (กรมสุขภาพจิต) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)
- (7) การพัฒนาบุคลากรและชุมชนและปฏิบัติการเพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (กรมควบคุมโรคติดต่อ) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(8) การวินิจฉัยและรักษาพยาบาลเบื้องต้น (กรมควบคุมโรคติดต่อ) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(9) สนับสนุนเงินอุดหนุนค่าอาหารผู้ป่วยโรคเรื้อน (กรมควบคุมโรคติดต่อ) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(10) สนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และฌาปนกิจ (กรมควบคุมโรคติดต่อ) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(11) การผลิตสื่อและหรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านอาหารและยา (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(12) การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภค ด้านความรู้ในการบริโภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(13) การสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของผู้บริโภคในท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(14) ตรวจสอบติดตาม คุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และวัตถุอันตราย ในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุใน พ.ร.บ.แต่ละประเภท (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(15) งานบริการสาธารณสุขเขต กทม. ปริมณฑล/เขตเมือง (กรมการแพทย์) ในส่วนของอบจ. ไม่มีการถ่ายโอน หมายเหตุ สำหรับ เทศบาล และ อบต.เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(16) การบริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ (กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(17) การก่อสร้างสถานบริการใหม่เพิ่มเติม ซ่อมแซม การจัดหาครุภัณฑ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(18) โครงการประกันสุขภาพ (30 บาท รักษาทุกโรค) (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(19) สนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(20) การแก้ปัญหาเด็กน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(21) ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยเรียนและเยาวชน (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(22) ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(23) การส่งเสริมสุขภาพเด็กและกลุ่มวัยผู้สูงอายุ (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(24) ทันทสาธารณสุข (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(25) งานโภชนาการ (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(26) งานวางแผนครอบครัวและพัฒนาประชากร (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(27) งานส่งเสริมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(28) สนับสนุนเงินอุดหนุนภาคเอกชนที่ให้บริการทำหมัน (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(29) งานเฝ้าระวังและพัฒนาอนามัยสิ่งแวดล้อม (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(30) งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(31) งานสุขาภิบาลอาหาร (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(32) งานพัฒนาอาชีพอนามัยและอาชีพเวชกรรม (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(33) งานคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ (กรมอนามัย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)

(ค) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

(1) การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ

(2) การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ

(3) อำนาจการรับจดทะเบียนตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ.2478 (ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรฐานการรับจดทะเบียนที่ กรมการขนส่งทางบกกำหนด) (กรมการขนส่งทางบก)

(ง) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

(1) การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)

2. การกิจที่ไม่มีการถ่ายโอนให้แก่ อบท.ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับสอง (ตารางที่ 10-19)

(ก) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(1) งานก่อสร้างทางแยกต่างระดับ สะพาน และท่ออุโมงค์ คสล. (กรมทางหลวง) เป็น การกิจใหม่

(2) การอนุญาตให้จัดตั้ง และจัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารในเขตจังหวัด (กรมการขนส่ง ทางบก หมายเหตุ เป็นการถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด

(3) การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (กรมการขนส่งทางบก หมายเหตุ เป็น การถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด

(4) ผังเมืองรวมจังหวัด (กรมโยธาธิการและผังเมือง) หมายเหตุ ต้องแก้ไข พ.ร.บ.การผัง เมือง พ.ศ. 2518

(ข) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

(1) การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ (กรมปศุสัตว์) เป็นภารกิจใหม่

(2) สถานสงเคราะห์คนชรา (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)

(3) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)

(4) สถานสงเคราะห์คนพิการ เด็กพิการ จำนวน 9 แห่ง (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) เป็นภารกิจใหม่

(5) ส่งเสริมการอาชีวศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา) เป็นภารกิจใหม่

(6) ส่งเสริมการศึกษานอกระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

(7) ส่งเสริมการศึกษานอกระบบที่จัดเป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความ ต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ต้องผ่าน เกณฑ์ประเมินความพร้อม

(ค) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

(1) การอนุญาตให้เล่นการพนัน (กรมการปกครอง)

(2) การอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า (กรมการปกครอง) เป็นภารกิจใหม่

(จ) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

(1) งานบริการข้อมูลนักลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน)

(2) งานศึกษาลู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน)

(3) งานเผยแพร่และข้อมูลการลงทุน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน)

(4) การส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่ อปท. (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน)
เป็นภารกิจใหม่

(5) การเผยแพร่มาตรฐานอุตสาหกรรม (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม)
เป็นภารกิจใหม่

(ง) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

(1) การบำรุงรักษาโบราณสถาน (กรมศิลปากร)

3. ภารกิจที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ อปท. ต้องทำตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก แต่ อปท. ที่รับถ่ายโอนภารกิจไม่มีการดำเนินการในปัจจุบัน (ตารางที่ 10-18)

(1) ก่อสร้างถนนลูกรัง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

(2) วิศวกรรมจราจรทางบก โดยการติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นั้น ๆ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ)

(3) บำรุงรักษาทางชลประทาน (กรมชลประทาน) (อบจ. และ เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(4) งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ (กรมชลประทาน) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(5) การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน (กรมชลประทาน) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(6) ขุดสระน้ำสาธารณะ (กรมส่งเสริมสหกรณ์)

(7) ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

(8) สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา (กรมการรังวัดพัฒนาชนบท)

(9) ค่าทดสอบหลุมเจาะ (กรมการรังวัดพัฒนาชนบท)

(10) สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา (กรมการรังวัดพัฒนาชนบท)

(11) ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก (กรมทรัพยากรธรณี) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(12) การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล (กรมทรัพยากรธรณี) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(13) การกระจายพันธุ์ (กรมส่งเสริมการเกษตร) (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(14) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (3) การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507 (กรมประชาสัมพันธ์) (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(15) จัดหาอุปกรณ์กีฬา (กรมพลศึกษา) (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(16) การพัฒนาอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง (กรมอนามัย) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(17) การแก้ไขปัญหามลพิษชุมชนแออัด – โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ (การเคหะแห่งชาติ) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(18) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย – การจัดการบริการสาธารณสุขในชุมชน (การเคหะแห่งชาติ) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(19) การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ (กรมการปกครอง) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(20) การอนุญาตตั้งโรงแรม (1) มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตตั้งโรงแรม และตรวจสอบกลิ่นกรองในเบื้องต้น (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(21) การอนุญาตให้เล่นการพนัน – มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตและอนุญาตให้เล่นการพนัน (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(22) การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิดการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(23) การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ (กรมสรรพสามิต) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(24) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(25) การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจกรรมโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง) (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(26) การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการได้) โดยมอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตามประเภทที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(27) การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(28) การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ที่ไม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแลตรวจตราการดำเนินกิจกรรมให้

เป็นไปตามกฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขวิธีการ และมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(29) การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

4. ภารกิจที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ อบต.ต้องทำตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง แต่ อบต.ที่รับถ่ายโอนภารกิจไม่มีการดำเนินการในปัจจุบัน (ตารางที่ 10-19)

(1) การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนน (กรมส่งเสริมสหกรณ์) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(2) ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน (กรมส่งเสริมสหกรณ์) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(3) วิศกรรมจราจร (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(4) การดูแลชลประทานขนาดเล็ก (กรมชลประทาน) ภารกิจใหม่ (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(5) การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(6) ขุดลอกคลอง (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(7) ขุดลอกแหล่งน้ำ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(8) การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

(9) การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล. (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(10) สำรวจทำแผนที่ (กรมทรัพยากรน้ำ) (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(11) การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ.2507 (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก) (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(12) การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ (กรมการปกครอง) (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(13) การอนุญาตให้ตั้งโรงแรม (กรมการปกครอง) (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(14) การอนุญาตให้มีการเรียไร (กรมการปกครอง) ภารกิจใหม่ (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

(15) การออกใบสั่งการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ. 2522 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) (อบต. ไม่มีการดำเนินการ)

(16) อำนาจเปรียบเทียบปรับ ตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522 / ข้อบัญญัติท้องถิ่น/พ.ร.บ. ต่าง ๆ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)

- (17) การวางแผนการท่องเที่ยว (สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)
- (18) การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว (สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)
- (19) การทำสื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว (สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)
- (20) การจัดทำแผนการตลาดด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) ภารกิจใหม่ (อบจ. เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)
- (21) การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายใน อบท. (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) (อบจ. เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)
- (22) การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ อบท. (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) (อบจ. เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)
- (23) งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) (อบจ. ไม่มีการดำเนินการ)
- (24) การควบคุมไฟฟ้า (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) (เทศบาล ไม่มีการดำเนินการ)

ตารางที่ 10-18 งานที่ อบท. รั้งถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 (คำนวณจาก อบท. 105 แห่ง)

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน													
1. งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง	3	27.3	3	100.0	7	21.9	5	71.4	16	25.8	14	87.5
2. งานบำรุงรักษาทางหลวง (ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้ออปท.เข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักริมทางของทางหลวง เป็นต้น		ไม่มี	-	-	-	7	21.9	6	85.7	7	11.3	6	85.7
1. ก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)	กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท	2	18.2	2	100.0					17	27.4	16	94.1
2. ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.)		8	72.7	8	100.0	8	25.0	7	87.5	9	14.5	7	77.8
3. งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน		5	45.5	5	100.0	6	18.8	5	83.3	11	17.7	10	90.9
4. สืบหาความเหมาะสมทางวิศวกรรม		ไม่มี	-	-	-					2	3.2	1	50.0
1. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	ไม่มี	-	-	-	3	9.4	2	66.7	3	4.8	2	66.7
1. ก่อสร้างถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่มี	-	-	-	2	6.3	0	0.0	1	1.6	0	0.0
1. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ	กรมการขนส่งทางบก	1	9.1	1	100.	2	6.3	2	100.0				

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นครเมือง) กรณีนอกเขตเทศบาล ดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ อบต. เข้า มามีส่วนร่วม					0								
2. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่ง ในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาต ให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (โดยให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทุกประเภทเข้าร่วมเป็น กรรมการ)		คณะกรรมการควบคุมขนส่งทางบกประจำจังหวัด ผู้แทน อบท.ร่วมเป็นกรรมการ											
1. วิศวกรรมจราจรทางบก โดยกร ติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณ จราจรหรือเครื่องหมายจราจร ในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นั้นๆ	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	0	0.0	1	1.6	0	0.0
1. ร่อนน้ำภายในประเทศที่เป็น ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่ อยู่ในอปท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว	กรมเจ้าท่า	ไม่มี	-	-	-	3	9.4	3	100.0	10	16.1	8	80.0
2. ร่อนน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ		ไม่มี	-	-	-	3	9.4	3	100.0	7	11.3	6	85.7
3. การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำ ลำน้ำ						5	15.6	4	80.0	11	17.7	8	72.7
1. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุง โครงการชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	1	9.1	0	0	4	12.5	3	75.0	11	17.7	8	72.7
2. การดูแลรักษาทางน้ำ		ไม่มี	-	-	-	6	18.8	5	83.3	9	14.5	7	77.8
3. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการ ชลประทานระบบท่อ		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0	4	6.5	4	100.0
4. บำรุงรักษาทางชลประทาน		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	9	14.5	7	77.8
1. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ สาธารณะ)	กรมเจ้าท่า					1	3.1	1	100.0	2	3.2	1	50.0
1. โครงการขุดลอกหนองน้ำและ คลองธรรมชาติ	กรมชลประทาน	ไม่มี	-	-	-	2	6.3	2	100.0	13	21.0	10	76.9
2. งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา หรือคันคูน้ำ		1	9.1	0	0.0	ไม่มี	-	-	-	5	8.1	3	60.0
3. การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน		1	9.1	0	0.0	ไม่มี	-	-	-	4	6.5	3	75.0
1. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	กรมส่งเสริมสหกรณ์	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
2. ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคาร ชลประทาน		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	1	1.6	1	100.0
3. ซ่อมแซมระบบชลประทาน		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	2	3.2	1	50.0
4. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำ และฝายน้ำล้น		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
5. ก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้ง เครื่องสูบน้ำ		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	1	1.6	1	100.0
6. ขุดสระน้ำสาธารณะ		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	2	3.2	0	0.0
1. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	5	8.1%	2	40.0
2. ขุดลอกคลองและแหล่งน้ำ		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	7	11.3	4	57.1
3. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	3	4.8	0	0.0
4. การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและ ปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	6	9.7	2	33.3
5. ฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	3	4.8	1	33.3
1. การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการ ประมง (ประมงหมู่บ้าน)	กรมประมง									3	4.8	1	33.3
1. งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำ ขนาดเล็ก	กรมพัฒนาที่ดิน	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	7	11.3	5	71.4
1. การก่อสร้างฝายประชาอาสา	กรมการปกครอง					2	6.3	2	100.0	3	4.8	1	33.3
2. การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำ						2	6.3	2	100.0	4	6.5	2	50.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
ขนาดเล็ก													
1.ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข.	กรมโยธาธิการ	ไม่มี	-	-	-	3	9.4	2	66.7	7	11.3	4	57.1
2.ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0	6	9.7	2	33.3
3.อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0	3	4.8	2	66.7
4.งานจัดหาบน้ำ		ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	2	3.2	0	0.0
1.ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ	กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท									10	16.1	8	80.0
2.ก่อสร้างระบบประปาชนบท										9	14.5	7	77.8
3.ซ่อมและปรับปรุงระบบประปาชนบท										4	6.5	2	50.0
4.เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก										7	11.3	5	71.4
5.ค่าทดสอบหลุมเจาะ										1	1.6	0	0.0
6.สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา										1	1.6	0	0.0
1.โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน									9	14.5	8	88.9
2.งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำขนาดเล็ก ก่อสร้างฝายหลักและสายซอย										7	11.3	6	85.7
3.งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า										7	11.3	6	85.7
4.งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ										5	8.1	4	80.0
1.ถังเก็บน้ำแบบ ฝ.99	กรมอนามัย	ไม่มี	-	-	-					7	11.3	5	71.4
2.ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดเล็กกลาง		ไม่มี	-	-	-					6	9.7	3	50.0
3.ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่		ไม่มี	-	-	-					6	9.7	4	66.7
4.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน		ไม่มี	-	-	-					7	11.3	4	57.1
5.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่		ไม่มี	-	-	-					4	6.5	2	50.0
6.ทดสอบปริมาณน้ำ		ไม่มี	-	-	-					3	4.8	1	33.3
7.ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม		ไม่มี	-	-	-					5	8.1	3	60.0
8.พัฒนาบ่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม		ไม่มี	-	-	-					3	4.8	1	33.3
9.สำรวจท่าแพนที่		ไม่มี	-	-	-					3	4.8	2	66.7
1.ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบปอดลึก	กรมทรัพยากรธรณี					1	3.1	1	100.0	2	3.2	0	0.0
2.โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท						1	3.1	1	100.0	3	4.8	1	33.3
3.การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล						ไม่มี	-	-	-	2	3.2	0	0.0
4. มอบอำนาจการอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)		ไม่มี	-	-	-								
5. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้เกินวันละ 10 ลบ.ม.		ไม่มี	-	-	-								
1. การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
1. ผังเมืองรวมจังหวัด	กรมการผังเมือง	ไม่มี	-	-	-								
2.ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้และจะหมดอายุ ในปี 2546 , 2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง						2	6.3	1	50.0	5	8.1	3	60.0
3.ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง (107 ผัง)						7	21.9	5	71.4	5	8.1	3	60.0
4.การวางและจัดผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (980 แห่ง)						6	18.8	4	66.7				
1.การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ					8	25.0	5	62.5	14	22.6	11	78.6

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
2.การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร						6	18.8	3	50.0	5	8.1	4	80.0
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต													
1.สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ	กรมการพัฒนาชุมชน									2	3.2	2	100.0
2.ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ										10	16.1	9	90.0
3.สนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง										6	9.7	6	100.0
4.สนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต										2	3.2	1	50.0
5.สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี										3	4.8	3	100.0
1.การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	กรมส่งเสริมการเกษตร					3	9.4	2	66.7	11	17.7	9	81.8
2.การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล						2	6.3	1	50.0	10	16.1	9	90.0
3.การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ (ข้อมูลการผลิตการตลาด เทคโนโลยี)						2	6.3	1	50.0	12	19.4	10	83.3
4.การรวบรวมส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น						2	6.3	1	50.0	10	16.1	8	80.0
5.การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ						3	9.4	2	66.7	9	14.5	8	88.9
6.การสำรวจช่วยเหลือเพื่อป้องกันกำจัดศัตรูพืช						2	6.3	1	50.0	10	16.1	8	80.0
7.การฝึกอบรมอาชีพ						4	12.5	3	75.0	11	17.7	9	81.8
8.การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม						3	9.4	2	66.7	12	19.4	10	83.3
9.การกระจายพันธุ์						1	3.1	0	0.0	8	12.9	5	62.5
1.การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	กรมประมง					1	3.1	1	100.0	7	11.3	5	71.4
1.กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร	กรมปศุสัตว์					1	3.1	1	100.0	4	6.5	3	75.0
2.กลุ่มสัตว์ปีกเปิด						1	3.1	1	100.0	4	6.5	3	75.0
3.กลุ่มสัตว์ปีกไก่พื้นเมือง						1	3.1	1	100.0	4	6.5	3	75.0
1.สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	5	8.1	5	100.0
1.งานฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	6	9.7	4	66.7
1.ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	กรมการพัฒนาชุมชน	ไม่มี	-	-	-	9	28.1	9	100.0	28	45.2	28	100.0
1.การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)	สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	ไม่มี	-	-	-	2	6.3	2	100.0	11	17.7	10	90.9
1.การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	กรมประชาสงเคราะห์	ไม่มี	-	-	-	15	46.9	14	93.3	25	40.3	25	100.0
2. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ		ไม่มี	-	-	-	16	50.0	12	75.0	35	56.5	35	100.0
3. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ว่างเอดส์		ไม่มี	-	-	-	12	37.5	9	75.0	28	45.2	28	100.0
4. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (1)ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้น ศูนย์ฯ ขอนแก่นเพื่อเป็นศูนย์การศึกษาคนชราและวิจัย						ไม่มี	-	-	-	8	12.9	8	100.0
4. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (2) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด โดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง						ไม่มี	-	-	-	1	1.6	1	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
4. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (3) การอนุญาตให้ควบคุมหอพัก เอกชนตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507	กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ					ไม่มี	-	-	-	1	1.6	0	0.0
5. สถานสงเคราะห์คนชรา จำนวน 13 แห่ง		1	9.1	1	100.0								
6. การอนุญาตให้ควบคุมหอพัก เอกชนตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507						ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
7. การควบคุมโรงสุรา		ไม่มี	-	-	-	4	12.5	4	100.0	7	11.3	7	100.0
8. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมและอาหารกลางวัน)		ไม่มี	-	-	-	6	18.8	3	50.0	10	16.1	10	100.0
1. สวมกั๊วระดับจังหวัด	กรมพลศึกษา	5	45.5	5	100.0								
2. สวมกั๊วระดับโรงเรียน ยกเว้น สวมกั๊วจังหวัดที่มีวิทยาลัยพลศึกษา						1	3.1	1	100.0	1	1.6	1	100.0
3. ก่อสร้างลานออกกำลังกาย		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0	5	8.1	4	80.0
4. จัดหาอุปกรณ์กีฬา		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	0	0.0	6	9.7	5	83.3
1.โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล	การกีฬาแห่งประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ)	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	5	8.1	3	60.0
1.สวนสาธารณะ	กรมการผังเมือง					1	3.1	1	100.0				
1.การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	1	9.1	1	100.0	6	18.8	4	66.7	12	19.4	12	100.0
2.การศึกษาขั้นพื้นฐาน		1	9.1 %	1	100.0	2	6.3	1	50.0	2	3.2	2	100.0
3.โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัดุดการศึกษ)		2	18.2	2	100.0	4	12.5	2	50.0	9	14.5	9	100.0
4.โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		1	9.1	1	100.0	12	37.5	7	58.3	32	51.6	32	100.0
1.การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา)	กรมสามัญศึกษา	2	18.2	2	100.0	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
2.งานการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	2	100.0	7	11.3	7	100.0
3.โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	8	12.9	8	100.0
4.โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	3	4.8	3	100.0
5.งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	6	9.7	6	100.0
6.งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0	3	4.8	3	100.0
1.โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	1	9.1	1	100.0	10	31.3	9	90.0	23	37.1	23	100.0
1.โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	กรมการศาสนา	ไม่มี	-	-	-	3	9.4	3	100.0	10	16.1	10	100.0
2.โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)		ไม่มี	-	-	-	5	15.6	4	80.0	13	21.0	13	100.0
1.การให้การศึกษาแก่ชาวเขาและประชาชนต่างกลุ่มชาติ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	1	1.6	0	0.0
1.ดำเนินงานที่อาน้ำส้มสีประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชน	กรมการศึกษานอกโรงเรียน					4	12.5	2	50.0	13	21.0	11	84.6

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
2. หอสมุดประจำอำเภอ/ประจำจังหวัด		ไม่มี	-	-	-								
3.ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนระดับเขต		ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	1	1.6	1	100.0
4. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม(นม) (สำหรับนักเรียนบกพร่อง)										ไม่มี	-	-	-
1. โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	กรมอาชีวศึกษา	ไม่มี	-	-	-								
2. โครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง		ไม่มี	-	-	-								
1. ส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมาย	กรมสุขภาพจิต	คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
1. การพัฒนาบุคลากรและชุมชนและปฏิบัติการเพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	กรมควบคุมโรคติดต่อ	คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
2. การวิจัยและรักษาพยาบาลเบื้องต้น		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
3. สนับสนุนเงินอุดหนุนค่าอาหารผู้ป่วยโรคเรื้อรัง		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
4. สนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ค่าส่งคนส่งเคราะห์และค่าไปกิจ		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
1. การผลิตสื่อและหรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านอาหารและยา	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
2. การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริหารด้านความรู้ในการบริโภคและเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
3. การสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุขของผู้บริโภคในท้องถิ่น		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
4. ตรวจสอบติดตามคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอาง และวัตถุอันตรายในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุใน พ.ร.บ. แต่ละประเภท		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
1. งานบริการสาธารณสุขเขต กทม. ปริมณฑล/เขตเมือง	กรมการแพทย์	ไม่มี	-	-	-	คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)							
1. การบริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ	กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
1. การก่อสร้างสถานบริการใหม่เพิ่มเติม ซ่อมแซม การจัดหาครุภัณฑ์	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
2. โครงการประกันสุขภาพ (30 บาท รักษาทุกโรค)		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
3. สนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
1. การแก้ปัญหาเด็กน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์	กรมอนามัย	คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
2. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก		ไม่มี	-	-	-	4	12.5	2	50.0	2	3.2	1	50.0
3. ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยเรียนและเยาวชน		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
4. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
5. การส่งเสริมสุขภาพเด็กและกลุ่มวัยผู้สูงอายุ		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
6. พันธสาธิตสุขภาพ		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
7. งานโภชนาการ		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
8. งานวางแผนครอบครัวและพัฒนาประชากร		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
9.งานส่งเสริมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
10. การพัฒนาอนามัยชุมชนพื้นที่สูง		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	1	1.6	0	0.0
11. สนับสนุนเงินอุดหนุนที่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	2	3.2	1	50.0
12. สนับสนุนเงินอุดหนุนภาคเอกชนที่ให้บริการทำหมัน		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
13. งานเฝ้าระวังและพัฒนาอนามัยสิ่งแวดล้อม		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
14. จัดทำและพัฒนาวัสดุ (สนับสนุนวัสดุ)		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	2	3.2	1	50.0
15. งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
16. งานสุขาภิบาลอาหาร		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
17. งานพัฒนาอาชีพอนามัยและอาชีพเวชกรรม		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
18. งานคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ		คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)											
1. การแก้ไขปัญหามลพิษแออัด - โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่	การเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)					1	3.1	1	100.0	1	1.6	0	0.0
2. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย - การจัดการบริการสาธารณะในชุมชน						1	3.1	1	100.0	1	1.6	0	0.0
3.ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย													
1. มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายตรวจ ชั่ง ตวง วัด ตาม พ.ร.บ.มาตราชั่ง ตวง วัด พ.ศ. 2542 รวมทั้งอำนาจในการให้คำรับรองเครื่องชั่ง ตวง วัด ขึ้นหลัง	กรมทะเบียนการค้า					3	9.4	2	66.7	7	11.3	3	42.9
2. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	ไม่มี	-	-	-	5	15.6	4	80.0	12	19.4	8	66.7
1. อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	กรมการปกครอง									12	19.4	9	75.0
1. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น	กรมประชาสัมพันธ์									7	11.3	6	85.7
1. การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น	กรมการปกครอง	ไม่มี	-	-	-	4	12.5	2	50.0	4	6.5	1	25.0
2. ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน						7	21.9	6	85.7				
3. การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ						2	6.3	2	100.0	1	1.6	0	0.0
1. การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	กรมโยธาธิการ					9	28.1	5	55.6	17	27.4	14	82.4
2. การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา 2.1 สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร)						9	28.1	6	66.7	13	21.0	10	76.9

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
2.2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ไม่ถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก)						10	31.3	5	50.0	14	22.6	12	85.7
2.3 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง. (ไม่หลอดแก้วหรือหมุน)						11	34.4	7	63.6	16	25.8	24	150.0
2.4 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่หนึ่ง (สถานีบริการทางขนาดเล็ก)						7	21.9	5	71.4	12	19.4	10	83.3
3. การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา													
3.1 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (สถานีบริการมาตรฐานบนถนนใหญ่)						6	18.8	5	83.3	11	17.7	9	81.8
3.2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข. (สถานีบริการมาตรฐานขนาดเล็กในซอย)						8	25.0	5	62.5	11	17.7	10	90.9
3.3 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ไม่ถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก)						6	18.8	5	83.3	11	17.7	10	90.9
3.4 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีบริการทางขนาดเล็กใหญ่เก็บน้ำมันดีเซลหรือน้ำมันเบนซิน)						5	15.6	4	80.0	8	12.9	7	87.5
1. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ (1) มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตตั้งสถานบริการ และตรวจสอบก่อนลงในเบื้องต้น	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย					3	9.4	2	66.7	2	3.2	1	50.0
(2) การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ		คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ											
2. การอนุญาตตั้งโรงแรม (1) มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตตั้งโรงแรมและตรวจสอบก่อนลงในเบื้องต้น						1	3.1	1	100.0	1	1.6	0	0.0
(2) การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม		คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม											
3. การอนุญาตให้เล่นการพนัน - มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขออนุญาตและอนุญาตให้เล่นการพนัน						ไม่มี	-	-	-	1	1.6	0	0.0
1. การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก. พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิดกรณีจราจรในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	1	1.6	0	0.0
2. อำนาจเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดฐานโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว***		ไม่มี	-	-	-	5	15.6	2	40.0	4	6.5	2	50.0
1. อำนาจการรับจดทะเบียนตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ทั้งนี้ ความหนักเกณฑ์วิธีการ และมาตรฐานการจดทะเบียนที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด	กรมการขนส่งทางบก	ไม่มี	-	-	-								
1. การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ	กรมสรรพสามิต					ไม่มี	-	-	-	1	1.6	0	0.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว													
1. การจัดตั้งและพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงาน	1	9.1	0	0.0	4	12.	3	75.0	12	19.4	11	91.7

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
	ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง						5						
2. การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด		ไม่มี	-	-	-								
3. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน		1	9.1	1	100.0								
1. ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรกรชุมชน (ดำเนินการร่วมกับรัฐ)	กรมส่งเสริมการเกษตร					2	6.3	2	100.0	8	12.9	7	87.5
1.1 ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร													
1.2 การลงทุนทางธุรกิจเกษตร						1	3.1	1	100.0	2	3.2	1	50.0
1.3 การจดทะเบียนสมาชิก						1	3.1	1	100.0	2	3.2	1	50.0
1.4 การตั้งศูนย์และให้บริการ						2	6.3	2	100.0	3	4.8	2	66.7
1.งานบริการข้อมูลลงทุน 2. งานศึกษาข้อมูลทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น 3.งานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	1	9.1	1	100.0	ไม่มี	-	-	-				
1. งานทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 โดยถ่ายโอนการรับจดทะเบียนพาณิชย์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และนายทะเบียนพาณิชย์ในเขต	กรมทะเบียนการค้า	1	9.1	1	100.0								
1. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบการโรงงาน ไม่ต้องยื่นขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง)	กรมโรงงานอุตสาหกรรม					6	18.8	4	66.7	6	9.7	3	50.0
2. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง)						6	18.8	3	50.0	3	4.8	0	0.0
3. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการได้) โดยมอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตามประเภทที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด						4	12.5	1	25.0	2	3.2	0	0.0
4. การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน						2	6.3	2	100.0	1	1.6	0	0.0
5. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแลตรวจตราการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขวิธีการ และมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด						3	9.4	2	66.7	3	4.8	0	0.0
1. การวางแผนการท่องเที่ยวกรม	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	0	0.0	3	4.8	2	66.7

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
ปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	ประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ)												
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม													
1.วางแผนพัฒนาชุมชน	กรมป่าไม้					1	3.1	1	100.0	6	9.7	6	100.0
2.การควบคุมไฟป่า						2	6.3	1	50.0	10	16.1	10	100.0
1.ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)	กรมประมง	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	5	8.1	4	80.0
1.การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมส่งเสริมการเกษตร					2	6.3	2	100.0	5	8.1	4	80.0
1.การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.แม่ พ.ศ. 2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	กรมทรัพยากรธรณี	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	3	4.8	2	66.7
2.การดำเนินการตามกฎหมาย		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	2	3.2	1	50.0
1.การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	ไม่มี	-	-	-	2	6.3	2	100.0	5	8.1	4	80.0
2.การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม		ไม่มี	-	-	-	3	9.4	2	66.7	5	8.1	4	80.0
3.การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม		ไม่มี	-	-	-	3	9.4	2	66.7	5	8.1	4	80.0
4.การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0 %	2	3.2	2	100.0
5.งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด		ไม่มี	-	-	-	4	12.5	3	75.0	3	4.8	3	100.0
1. งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน	กรมควบคุมมลพิษ	ไม่มี	-	-	-	3	9.4	1	33.3	3	4.8	3	100.0
1.1 งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ													
1.2 งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0	2	3.2	2	100.0
2. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ		ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	6	9.7	6	100.0
1.การบำบัดน้ำเสีย-ระบบบำบัดน้ำเสียจำนวน 23 โครงการ	กรมโยธาธิการ					9	28.1	6	66.7				
2.การกำจัดขยะมูลฝอย-ระบบกำจัดขยะมูลฝอย 2 โครงการ						7	21.9	4	57.1				
1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	กรมการปกครอง	ไม่มี	-	-	-	4	12.5	1	25.0	13	21.0	11	84.6
1. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน(ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	กรมที่ดิน	ไม่มี	-	-	-	3	9.4	1	33.3	8	12.9	8	100.0
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น													
1. การบำรุงรักษาโบราณสถาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ	กรมศิลปากร	ไม่มี	-	-	-	2	6.3	2	100.0	4	6.5	3	75.0
2. การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด		ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	3	4.8	2	66.7

หมายเหตุ *** ได้แก่ 1) พ.ร.บ. รักษาคอรง รศ.121 2) พ.ร.บ. ตามช้าง รศ. 127 3) พ.ร.บ. คั้นและคูน้ำ รศ. 250 4) พ.ร.บ. กำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456 5) พ.ร.บ. สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ.2464 6) พ.ร.บ.ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481 7) พ.ร.บ. สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 8) พ.ร.บ. ควบคุมการข่อกทาน พ.ศ.2484 9) พ.ร.บ. ควบคุมการเร่ไร พ.ศ.2487 10) พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 11) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 12) พ.ร.บ. ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 13) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 14) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 15) พ.ร.บ. คุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 16) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 17) พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

หมายเหตุ (1) ตารางการรับถ่ายโอนของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่มีแถบ ████████ หมายถึง ไม่ใช่ภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ อบท.นั้น ตามแผนปฏิบัติการฉบับแรก
(2) ตารางการรับถ่ายโอน ที่ระบุ “ไม่มี” หมายถึงเป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ อบท. นั้น แต่ อบท.นั้น “ไม่ได้รับการถ่ายโอน” หรือ “ไม่ได้ทำภารกิจนั้น”
(3) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจที่แผนปฏิบัติการกำหนดให้ เป็นประเภของกลุ่มงาน “หน้าที่ที่ต้องทำ”
(4) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ไม่มีขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจที่แผนปฏิบัติการกำหนดให้ เป็นประเภของกลุ่มงาน “เลือกทำโดยอิสระ”
(5) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ ขึ้นชื่อว่า ตัวอักษรสีขาว หมายถึงภารกิจที่ “ไม่มีการถ่ายโอนให้ อบท.”
(6) ตารางรับการถ่ายโอน ของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่ระบุ “คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)” “คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ” “ คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม” ในแผนปฏิบัติการกำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นการถ่ายโอนให้ คณะกรรมการ

ตารางที่ 10-19 งานที่ อบท. รับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 (คำนวณจาก อบท. 105 แห่ง)

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตาม แผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAAคือการกิจใหม่ในส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตาม แผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วน ราชการระดับ กรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน													
1. ทางหลวงแผ่นดิน	กรมทางหลวง	ไม่มี	-	-	-	3	9.4	3	100.0	1	1.6	1	100.0
2. งานลาดยางทางหลวงแผ่นดิน		ไม่มี	-	-	-	4	12.5	3	75.0				
3. งานบำรุงรักษาทางหลวง		ไม่มี	-	-	-	3	9.4	3	100.0	1	1.6	1	100.0
4. งานปรับปรุงดูแลรักษาความ สะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และปลูกต้นไม้ที่เกาะกลางถนน ทาง เท้า ใต้ทาง ที่พักและพื้นที่ริมทาง						3	9.4	2	66.7	1	1.6	1	100.0
5. งานก่อสร้างที่จอดรถประจำ ทางและที่พักผู้โดยสาร						3	9.4	3	100.0	ไม่มี	-	-	-
6. งานก่อสร้างทางแยกต่างระดับ สะพาน และท่ออุโมงค์ คลส.			ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-
7. ทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง ชนบท	7	63.6	3	42.9	2	6.3	1	50.0	27	43.5	25	92.6
8. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	กรมส่งเสริม	1	9.1	0	0.0	1	3.1	1	100.0	5	8.1	4	80.0
9. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน	สหกรณ์	1	9.1	0	0.0	1	3.1	1	100.0	5	8.1	4	80.0
10. บำรุงรักษาถนนลูกรัง	ส.ป.ก.	3	27.3	2	66.7	1	3.1	1	100.0	5	8.1	4	80.0
11. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ อปท.นั้น	กรมการขนส่ง ทางบก					1	3.1	1	100.0				
12. สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่		2	18.2	1	50.0								
13. การอนุญาตให้จัดตั้ง และจัด ให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารในเขต จังหวัด		ถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด											
14. การอนุญาตให้สัมปทาน ขนส่งในเขตจังหวัด		ถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด											
15. วิศวกรรมจราจรจราจรใน เขตทางของ อปท.	สำนักงาน ตำรวจ แห่งชาติ	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	1	1.6	0	0.0
16.การกำหนดมาตรฐานด้าน วิศวกรรมและการจัดการจราจรใน เขต กทม.(ทน./ทม.)						ไม่มี	-	-	-				
17.วิศวกรรมจราจรและสัญญาณ จราจร(กทม./เมืองพัทยา)	กรมทางหลวง	โอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา											
18.วิศวกรรมจราจรและสัญญาณ จราจร(กทม./เมืองพัทยา)	กรมทางหลวง ชนบท	โอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา											
19. งานก่อสร้างและบำรุงรักษา เขื่อนป้องกันตลิ่งให้ อปท. ในทุก แม่น้ำและลำน้ำ ยกเว้น (1) แม่น้ำ ที่เป็นแนวชายแดนระหว่าง ประเทศรวม ๗ สาย ได้แก่ แม่น้ำแม่ยี่ แม่น้ำโขง แม่น้ำ รวก แม่น้ำ สาย แม่น้ำเหือง แม่น้ำ โคก และแม่น้ำกระบุรี รวม ระยะทางประมาณ 1,755 กม. (2) แนวชายฝั่งทะเลประมาณ 2,666 กม. ประกอบด้วยแนวฝั่งอ่าวไทย 1,652 กม. และแนวฝั่งอันดามัน 1,014 กม.	กรมโยธาธิการ และ ผังเมือง	ไม่มี	-	-	-	2	6.3	2	100.0	ไม่มี	-	-	-
20. การเรียกเก็บค่าตอบแทนจาก การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำ น้ำ	กรมการขนส่ง ทางน้ำ					2	6.3	2	100.0	1	1.6	1	100.0
21. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบ เรือสาธารณะ)	และพาณิชย์					1	3.1%	1	100.0	2	3.2	1	50.0
22. การอนุญาตให้เดินเรือโดยสาร (กทม. มท.)	นาวี	โอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา											
23. การจัดตั้งเครื่องหมายจราจร สัญญาณจราจร เพื่อการสัญจรทาง	กรมขนส่งทาง น้ำ	โอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา											

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตาม แผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAA คือภารกิจใหม่ที่มีส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตาม แผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วน ราชการระดับ กรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
น้ำ (กทผ./มทพ.)													
24. การก่อสร้างและบำรุงรักษา แหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ ร่วมกัน	กรม ชลประทาน	ไม่มี	-	-	-	7	21.9	4	57.1	11	17.7	7	63.6
25. การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก		1	9.1	0	0.0	5	15.6	4	80.0	7	11.3	5	71.4
26. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการ ปฏิรูป ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	1	9.1	0	0.0	3	9.4	2	66.7	6	9.7	4	66.7
27. ขุดลอกคลอง		1	9.1	0	0.0	3	9.4	2	66.7	4	6.5	2	50.0
28. ขุดลอกแหล่งน้ำ		1	9.1	0	0.0	3	9.4	2	66.7	3	4.8	2	66.7
29. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค		2	18.2	1	50.0	2	6.3	1	50.0	2	3.2	1	50.0
30. การขุดเจาะและปรับปรุง ซ่อมแซมบ่อบาดาล		1	9.1	0	0.0	2	6.3	2	100.0	3	4.8	2	66.7
31. การก่อสร้างและปรับปรุง ฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		2	18.2	1	50.0	1	3.1	0	0.0	2	3.2	1	50.0
32. การก่อสร้างและบำรุงรักษา แหล่งน้ำ	กรมพัฒนา ที่ดิน	2	18.2	1	50.0	ไม่มี	-	-	-	2	3.2	1	50.0
33. ตั้งเก็บน้ำขนาดเล็ก อาทิเช่น ตั้งเก็บน้ำขนาดความจุ 30 ลบ.ม. (ผ.30) , ตั้งเก็บน้ำขนาดความจุ34 ลบ.ม. (ผ.33) และตั้งเก็บน้ำขนาดความจุ 4 ลบ. ม. (ค.4/4.5) ฯลฯ	กรมทรัพยากร น้ำ					2	6.3	2	100.0	7	11.3	5	71.4
34. สำรวจทำแผนที่						1	3.1	1	100.0	1	1.6	0	0.0
35. การก่อสร้างและบำรุงรักษา แหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อย กว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ได้แก่ อ่างเก็บน้ำฝายน้ำล้น และระบบส่ง น้ำ		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	2	100.0	2	3.2	1	50.0
36. การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล 36.1 สำรวจแหล่งน้ำทาง ธรณีวิทยา 36.2 คัดสอบหลุมเจาะ 36.3 เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบ มือโยก	กรมทรัพยากร น้ำบาดาล					1	3.1	1	100.0	4	6.5	4	100.0
37. พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม						1	3.1	1	100.0	3	4.8	2	66.7
38. ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำ แบบบ่อลึก						1	3.1	1	100.0	3	4.8	2	66.7
39. การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล						1	3.1	1	100.0	2	3.2	2	100.0
40. การอนุญาตการขุดเจาะ บ่อน้ำ บาดาลที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ตอนบนสุดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)และมอบอำนาจการ อนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่ เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร						2	6.3	1	50.0	7	11.3	7	100.0
41. ตั้งเมืองรวมจังหวัด(ตั้งแต่ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518)	กรมโยธาธิการ และ ผังเมือง	ไม่มี	-	-	-								
42. งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวม เมือง/ชุมชน 42.1 ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างกา วาง/ปรับปรุงผัง โดยกรมโยธาธ ิการและผังเมืองจะดำเนินการจน ผังประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้ บังคับแล้วจึงดำเนินการถ่ายโอน						3	9.4	2	66.7	5	8.1	3	60.0
42.2 การวางและจัดทำผังเมือง รวมในเขตเทศบาลที่จัดขึ้นใหม่ จำนวน980แห่ง						3	9.4	2	66.7				
43. การเปรียบเทียบปรับคดี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร						5	15.6	3	60.0	6	9.7	3	50.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตาม แผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAAคือภารกิจใหม่ในส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตาม แผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วน ราชการระดับ กรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
44. การขุดดินและถมดิน						8	25.0	2	25.0	14	22.6	10	71.4
45. การเปรียบเทียบประวัติ ความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินถม ดิน						6	18.8	1	16.7	5	8.1	2	40.0
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต													
1. การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์	กรมปศุสัตว์									ไม่มี	-	-	-
2. สถานสงเคราะห์คนชรา	กรมพัฒนา สังคมและ สวัสดิการ	ไม่มี	-	-	-								
3. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ		ไม่มี	-	-	-								
4. สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง จำนวน 11 แห่ง		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	1	1.6	1	100.0
5. สถานสงเคราะห์คนพิการ เด็ก พิการ จำนวน 9 แห่ง		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
6. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในพื้นที่ นิคมสร้างตนเอง										ไม่มี	-	-	-
7. ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ ชาวเขา									ไม่มี	-	-	-	
8. การอนุญาตให้ควบคุมหอพัก เอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพักพ.ศ. ๒๕๐๗	สนง.ส่งเสริม สวัสดิภาพและ พิทักษ์เด็กฯ					1	3.1	0	0.0	5	8.1	3	60.0
9. การศึกษาระดับก่อน ประถมศึกษา (อายุ ๓ – ๖ ปี)	สำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษาขั้น พื้นฐาน	1	9.1	1	100.0	8	25.0	8	100.0	7	11.3	7	100.0
10. การศึกษาระดับประถมศึกษา		1	9.1	1	100.0	7	21.9	7	100.0	4	6.5	4	100.0
11. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ตอนต้น/ตอนปลาย)		2	18.2	2	100.0	1	3.1	1	100.0	ไม่มี	-	-	-
12. โครงการถ่ายโอนศูนย์ อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	กรมการ ศาสนา	ไม่มี	-	-	-	4	12.5	4	100.0	3	4.8	3	100.0
13. โครงการถ่ายโอนกิจกรรม อาหารเสริม (นม)		ไม่มี	-	-	-	4	12.5	4	100.0	16	25.8	16	100.0
14. ส่งเสริมการอาชีวศึกษา	สนง. คกก. อาชีวศึกษา	ไม่มี	-	-	-								
15.. ห้องสมุดประจำอำเภอ/ จังหวัด(รวมทั้งอ่านหนังสือพิมพ์ ประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชน ตำบลฯ)	สำนักงาน ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	1	1.6	1	100.0
16. ส่งเสริมการศึกษานอกระบบ ที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน		ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม											
17. ส่งเสริมการศึกษานอกระบบ ที่จัดเป็นหลักสูตรเฉพาะหรือ หลักสูตรอบรมตามความต้องการ ของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษา ตามอัธยาศัย		ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม											
18. สถานีนอามัย			ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	2	3.2	2
19. โรงพยาบาล - โรงพยาบาล ชุมชน - โรงพยาบาลทั่วไป	สำนักงานปลัด กระทรวง สาธารณสุข	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	1	1.6	1	100.0
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย													
1. นายตรวจมาตราราชั้ ดวง วัดตาม พ.ร.บ ซึ่ง วัด พ.ศ.๒๕๔๒	กรมการค้า ภายใน					3	9.4	2	66.7	9	14.5	5	55.6
2. การให้ความคุ้มครองผู้บริโภค	สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครอง ผู้บริโภค					5	15.6	4	80.0	14	22.6	10	71.4
3. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง ผู้บริโภค		ไม่มี	-	-	-	4	12.5	3	75.0	14	22.6	10	71.4
แก่ผู้บริโภค													
4. อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนในเขต อบต.	กรมป้องกัน และบรรเทา	1	9.1	1	100.0	7	21.9	6	85.7	11	17.7	8	72.7
5. การช่วยเหลือผู้ประสบภัย	สาธารณสุข	ไม่มี	-	-	-	6	18.8	6	100.0	10	16.1	9	90.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตาม แผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAA คือภารกิจใหม่ทั้งส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตาม แผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วน ราชการระดับ กรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
เบื้องต้น													
6. การจัดทำ ทะเบียนสัตว์พาหนะ	กรมการ ปกครอง					ไม่มี	-	-	-	1	1.6	1	100.0
7. การทะเบียนราษฎร และ บัตรประจำตัวประชาชน						5	15.6	5	100.0	ไม่มี	-	-	-
8. การทะเบียนครอบครัวและ ทะเบียน ชื่อบุคคล						1	3.1	1	100.0	ไม่มี	-	-	-
9. การรับจดทะเบียนตามพ.ร.บ. รถยนต์พ.ศ. ๒๕๒๒ และ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒	กรมการขนส่ง ทางบก	1	9.1	1	100.0								
10. การอนุญาตให้จัดตั้งสถาน บริการ	กรม การปกครอง					1	3.1	0	0.0	2	3.2	2	100.0
11. การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม						1	3.1	0	0.0	ไม่มี	-	-	-
12. การอนุญาตให้เล่นการพนัน						ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
13. การอนุญาตให้มีการเรียกร้อย						1	3.1	0	0.0	ไม่มี	-	-	-
14. การอนุญาตขายทอดตลาด และกู้ยืมของเก่า						ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
15. การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมัน เชื้อเพลิงรายย่อย)						8	25.0	7	87.5	14	22.6	12	85.7
16. การรับแจ้งการประกอบกิจการ และการตรวจตรา	กรมธุรกิจ พลังงาน												
16.1 สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อ เพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร)						6	18.8	5	83.3	9	14.5	8	88.9
16.2 สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั๊มถอยตีเขตริมทางขนาดเล็ก)						8	25.0	7	87.5	9	14.5	7	77.8
16.3 สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ง. (ปั๊มหล่อแก้วมีมือหมุน)						8	25.0	7	87.5	11	17.7	9	81.8
16.4 สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท จ. ลักษณะที่หนึ่ง (สถานบริการทางน้ำขนาดเล็ก)						5	15.6	3	60.0	8	12.9	6	75.0
17. การอนุญาตประกอบกิจการ และตรวจตรา													
17.1 สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ก. (สถานบริการ มาตรฐานบนถนนใหญ่)						7	21.9	5	71.4	7	11.3	6	85.7
17.2 สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ข. (สถาน บริการ มาตรฐาน ขนาดเล็กในซอย)						7	21.9	5	71.4	6	9.7	5	83.3
17.3 สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั๊มถ ลอยตีเขตริมทางขนาดใหญ่)						6	18.8	4	66.7	5	8.1	5	100.0
17.4 สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท จ. ลักษณะที่สอง(สถานี บริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมัน เบนซิน)						5	15.6	3	60.0	5	8.1	5	100.0
18. การอนุญาตให้ขายสุรา	กรม สรรพสามิต					1	3.1	1	100.0	1	1.6	0	0.0
19. การอนุญาตให้ขายยาสูบ						1	3.1	1	100.0	1	1.6	0	0.0
20. การออกใบสั่งการกระทำผิด ตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒	สำนักงาน ตำรวจ แห่งชาติ	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	1	1.6	0	0.0
21. อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม *** ก. พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒		1	9.1	0	0.0	2	6.3	2	100.0	2	3.2	1	50.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตาม แผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAA คือภารกิจใหม่ในส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตาม แผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วน ราชการระดับ กรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
ข. ข้อบัญญัติท้องถิ่น ค. พ.ร.บ. ต่างๆ													
22. การควบคุมแรงงานต่างด้าว	กรมการจัดหางาน					ไม่มี	-	-	-	1	1.6	1	100.0
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว													
1. งานบริการข้อมูลนักลงทุน	สำนักงาน คณะกรรมการ ส่งเสริมการ ลงทุน (สกท.)	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-				
2. งานศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-				
3. งานเผยแพร่และข้อมูลการลงทุน		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-				
4. การส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่ อปท.		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
5. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม (กรอ.)					8	25.0	8	100.0	5	8.1	5	100.0
6. การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2						7	21.9	7	100.0	7	11.3	6	85.7
7. การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3		ไม่มี	-	-	-	2	6.3	1	50.0	8	12.9	6	75.0
8. การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน		ไม่มี	-	-	-	7	21.9	6	85.7	8	12.9	5	62.5
9. การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กใน อปท. หนึ่งในที่ไม่มีผลกระทบต่อ อปท.อื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ การดำเนินการให้ เป็นไปตามกฎหมายภายใต้ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการและ มาตรฐานที่กรมโรงงานกำหนด		ไม่มี	-	-	-	7	21.9	6	85.7	6	9.7	5	83.3
10. การกำหนดมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมและมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ชุมชน	สำนักงาน มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม	ไม่มี	-	-	-	1	3.1	1	100.0	ไม่มี	-	-	-
11. การเผยแพร่มาตรฐาน อุตสาหกรรม		ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-	ไม่มี	-	-	-
12. การวางแผนการท่องเที่ยว	สำนักงาน พัฒนาการ ท่องเที่ยว	1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	4	6.5	4	100.0
13. การปรับปรุงคู่มือประชาสัมพันธ์ ท่องเที่ยว		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	5	8.1	5	100.0
14. จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	5	8.1	5	100.0
15. การจัดตั้งแผนการตลาดด้าน การท่องเที่ยวของท้องถิ่น	การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย (ททท.) (รัฐวิสาหกิจ)	1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	3	4.8	3	100.0
16. การดำเนินกิจกรรมส่งเสริม การขายรูปแบบต่างๆ เพื่อ ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว ภายใน อปท.		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	1	1.6	1	100.0
17. การจัดกิจกรรมด้านการ ท่องเที่ยวในพื้นที่ อปท.		1	9.1	0	0.0	1	3.1	0	0.0	1	1.6	1	100.0
18. งานทะเบียนพาณิชย์ตาม พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	กรมพัฒนา ธุรกิจการค้า	2	18.2	0	0.0	15	46.9	15	100.0	29	46.8	29	100.0
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม													
1. ส่งเสริมอาสาพัฒนาชุมชน	กรมป่าไม้									3	4.8%	2	66.7
2. การควบคุมไฟฟ้า	กรมอุทยาน					1	3.1	0	0.0	1	1.6	0	0.0
3. พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์	แห่งชาติ									2	3.2	2	100.0
4. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	สัตว์ป่า และ พันธุ์พืช									2	3.2	2	100.0
5. การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขต ปฏิรูปที่ดิน	ส.ป.ก.									2	3.2	2	100.0
6. การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟู	กรมทรัพยากร	1	9.1	1	100.0	ไม่มี	-	-	-	2	3.2	2	100.0

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตาม แผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAAคือภารกิจใหม่ที่ส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตาม แผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วน ราชการระดับ กรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวน ที่รับ ถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
ทรัพยากรชายฝั่งทะเล	ทางทะเลและ ชายฝั่ง												
7. การส่งเสริมการอนุรักษ์และ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 7.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและ พัฒนาเครือข่ายเพื่ออนุรักษ์และ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	กรมส่งเสริม คุณภาพ สิ่งแวดล้อม									6	9.7	5	83.3
7.2 รณรงค์การจัดการขยะ ครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะ ชุมชน										5	8.1	4	80.0
7.3 รณรงค์และเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม										6	9.7	5	83.3
8. การดำเนินการตามกฎหมายว่า ด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุม มลพิษ	กรมควบคุม มลพิษ									5	8.1	4	80.0
6.ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น													
1. การบำรุงรักษาโบราณสถาน	กรมศิลปากร	ไม่มี	-	-	-					ไม่มี	-	-	-
2. การดูแลรักษาโบราณสถานใน ระดับ ท้องถิ่น	กรมศิลปากร	1	9.1	1	100.0					ไม่มี	-	-	-

หมายเหตุ *** ได้แก่ (1) พ.ร.บ. รักษาคอลง ร.ศ.121 (2) พ.ร.บ. คันและคูน้ำ พ.ศ.2505 (3) พ.ร.บ. ควบคุมสุสานและ ฼าปนสถาน พ.ศ. 2528 (4) พ.ร.บ. ควบคุมการค้าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (5) พ.ร.บ. คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2536 (6) พ.ร.บ. การสาธารณสุขพ.ศ.2537 (7) พ.ร.บ. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

- หมายเหตุ (1) ตารางการรับถ่ายโอน ที่ระบุ "ไม่มี" หมายถึงเป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ อบท. นั้น แต่ อบท.นั้น "ไม่ได้รับการถ่ายโอน" หรือ "ไม่ได้ทำภารกิจนั้น"
- (2) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจใหม่ที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง
- (3) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ไม่มีขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจตามแผนปฏิบัติการ ฉบับแรก
- (4) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ พื้นสีดำ ตัวอักษรสีขาว หมายถึงภารกิจที่ "ไม่มีถ่ายโอนให้ อบท."

บทที่ 11 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจ

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มพร้อมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรก และมีความสำคัญเป็นอย่างมากกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบเพิ่มมากขึ้น จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีความเป็นอิสระสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในมาตรา 284 ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และมาตรา 288 บัญญัติว่าการแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้คณะกรรมการต้องจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม โดยแผนปฏิบัติการต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นำไปสู่การประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นด้วย

การประเมินผลด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจ ดังที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งเนื้อหาเป็น 3 ส่วนหลัก คือ (1) หลักการสำคัญและกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การถ่ายโอนบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) แรงจูงใจและ

ขวัญกำลังใจของบุคลากรถ่ายโอน และในส่วนท้ายจะเป็นการวิเคราะห์อภิปรายผลการศึกษาเพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายต่อไป ทั้งนี้เนื้อหาการวิเคราะห์ในบทนี้มีคำถามหลักในการประเมินผลดังนี้

1. หลักการและกระบวนการบริหารงานบุคคลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเช่นใด และดำเนินการไปตามระบบคุณธรรมหรือไม่ เพราะเหตุใด
2. ส่วนราชการได้ทำหน้าที่ถ่ายโอนบุคลากรตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนบุคลากรอย่างไร และประสบปัญหาอุปสรรคใดบ้าง
4. ปัจจัยเชิงใดที่ทำให้บุคลากรจากส่วนราชการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรกลุ่มดังกล่าวประสบปัญหาในการปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร
5. รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรอย่างไร จึงจะมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

เนื้อหาการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ นำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

11.1 หลักการและความก้าวหน้าของการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารทรัพยากรบุคคลองค์กรท้องถิ่นใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นกรอบหลักในการปฏิบัติงานด้านบุคคล เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องมีระบบคุณธรรมเป็นหลักในการบริหาร เพื่อให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร และตอบสนองความต้องการของบุคลากรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ ส่งผลให้องค์การได้ประโยชน์สูงสุด และบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานขององค์กร (การให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น) โดยสามารถแบ่งระบบคุณธรรมออกเป็น 4 หลักการสำคัญ คือ

1. **หลักความสามารถ (Competence)** หมายถึง การใช้หลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นหลักการสำคัญ โดยการสร้างช่องทางให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาสมัครกับองค์กรให้มากที่สุด และใช้วิธีการคัดเลือกให้ได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายต้องคำนึงถึงหลักความสามารถเป็นสำคัญ

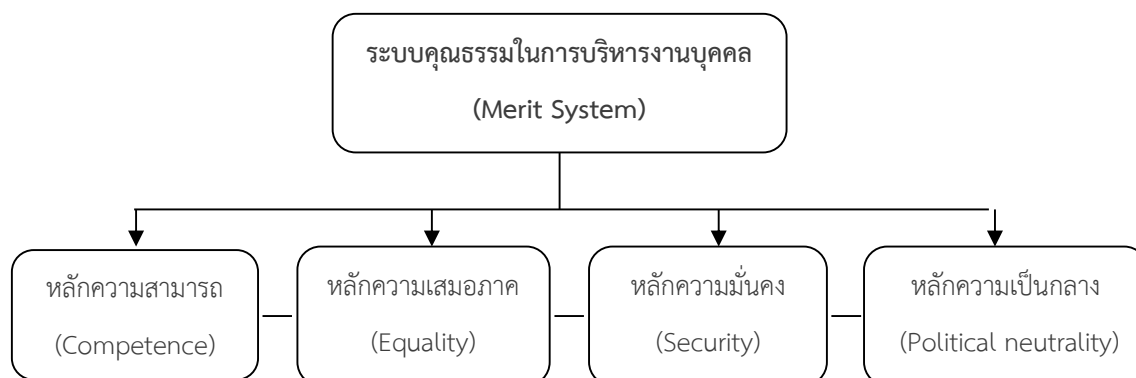
2. **หลักความเสมอภาค (Equality)** หมายถึง ถ้าบุคคลมีความสามารถย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอกันด้วยมาตรฐานการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน โดยเปิดโอกาสให้ผู้มี

คุณสมบัติทุกคน ให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิ์อย่างเท่าเทียมกัน และบุคคลที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเดียวกันจะต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน

3. **หลักความมั่นคง (Security)** หมายถึง องค์กรต้องทำให้ทุกคนที่เข้ามาอยู่กับหน่วยงานมีความมั่นคงในชีวิตทั้งในเรื่องอาชีพ หน้าที่การงาน เงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล มีระเบียบหรือหลักประกันไม่ให้บุคคลถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกออกจากราชการโดยไม่มีความผิด

4. **หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality)** หมายถึง ผู้บริหารองค์การทำหน้าที่ในการดูแลและรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง โดยบุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ และไม่ให้ตนเองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองหรือแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองใดๆ

แผนภาพที่ 11-1 ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล



การบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เพื่อรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะไตรภาคี อันประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการแบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้

(1) **คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)** ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตลอดจนให้คำปรึกษา และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสำนักงาน ก.ถ. ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นหน่วยเลขานุการของ ก.ถ.

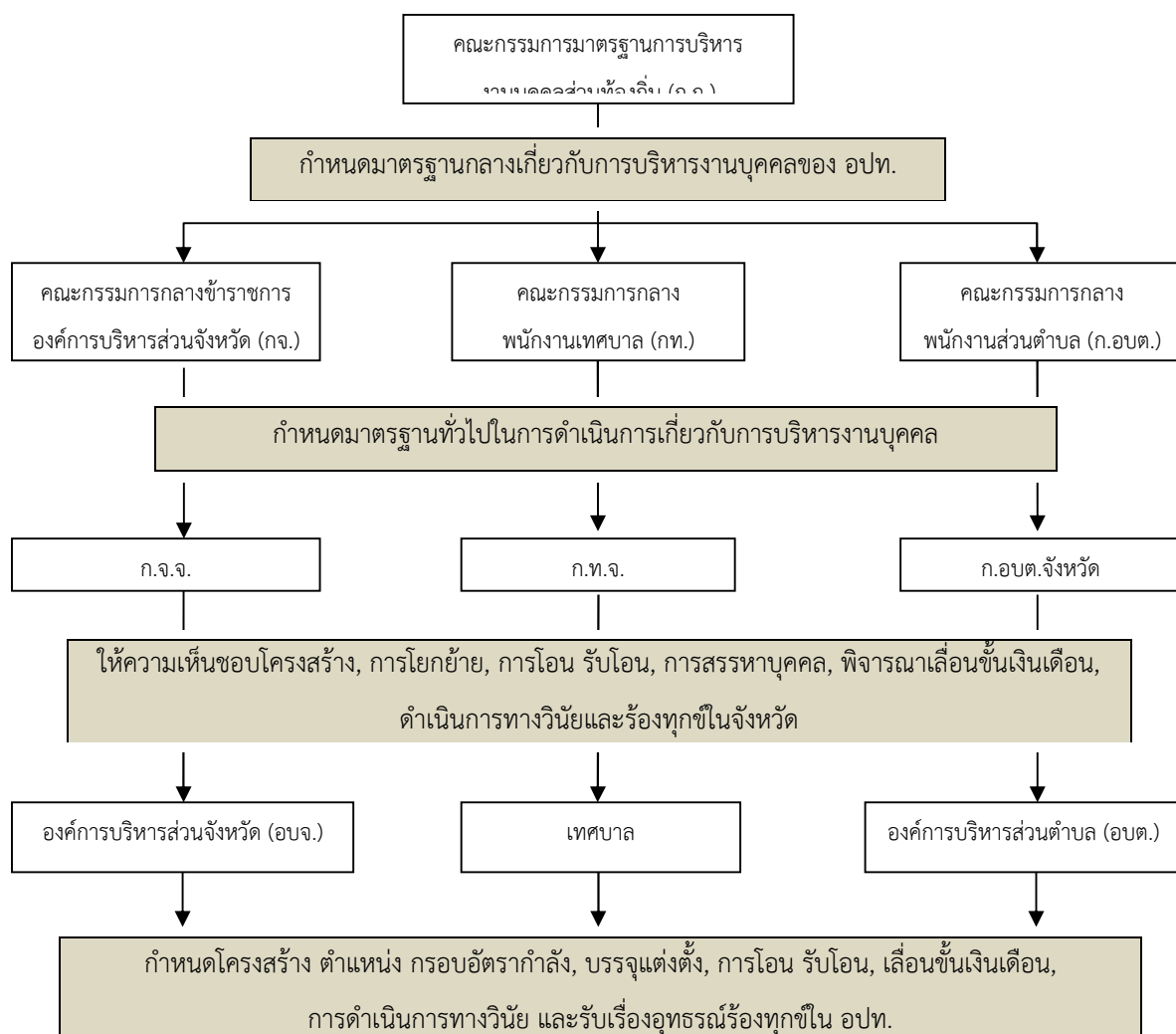
(2) **คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)** มีจำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กจ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (กท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) โดยสำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งอยู่ในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดมาตรฐานทั่วไปในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น อัตราและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และ

เงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนชั้น เงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย กำหนดการให้ออกจากราชการ สิทธิการ อุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการ ปฏิบัติงาน และการให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงาน กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริม และพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) คณะกรรมการพนักงานเมือง พัทยา และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ซึ่งการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะ กำหนดจำนวน และอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้ายการโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนชั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน และ กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้สามารถแสดงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังแผนภาพที่ 11-2 ดังนี้

แผนภาพที่ 11-2 กระบวนการการบริหารงานบุคคลของ อบท. ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



คณะกรรมการทั้งสามชุดทำหน้าที่ในการสร้างมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารงานบุคคล และเป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีดังนี้

(1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ออกประกาศสำคัญในการสร้างมาตรฐานการบริหารงานบุคคล 4 ฉบับ ได้แก่

- 1) ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544
- 2) ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจําแนกรายการค่าใช้จ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2544
- 3) ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2556

- 4) ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

หากพิจารณาการดำเนินงานกว่า 13 ปี พบว่ามาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่ออกโดย ก.ธ. ไม่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้มีความทันสมัย หรือทันต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก ดังจะเห็นได้จากการออกประกาศ ก.ธ.เกี่ยวกับมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลมีเพียงฉบับแรกฉบับเดียวเท่านั้น โดยขณะนี้สำนักงาน ก.ธ. มีการวางแผนจะทบทวนและปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานการบริหารงานบุคคลฉบับนี้ให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันมากขึ้น ส่วนประกาศฉบับที่สอง เป็นการจำแนกรายการค่าใช้จ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง และสองฉบับล่าสุดนั้นเป็นเรื่องเฉพาะส่วนเงินเดือนและค่าตอบแทนที่มีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากนโยบายการเพิ่มเงินเดือนของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2555 ที่ผ่านมา

นอกจากนี้สำนักงาน ก.ธ.ได้ทำการว่าจ้างหน่วยงานต่างๆ ทำวิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานงานบุคคล อาทิ การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ระยะที่ 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่น การจัดทำและปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม การติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และนำผลการศึกษานี้มาบังคับให้เป็นมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรม แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.ธ. มีข้อจำกัดในเรื่องการได้รับงบประมาณสนับสนุนในการวิจัยองค์ความรู้เหล่านี้จากสำนักปลัด กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากมองว่าภารกิจของสำนักงาน ก.ธ. เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ทำให้เสียโอกาสในการสร้างองค์ความรู้เพื่อพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้เมื่อ สำนักงาน ก.ธ. ประกาศใช้มาตรฐานกลาง กว่าที่จะบังคับใช้ได้กับ อบท.นั้น ต้องใช้เวลาานาน เนื่องจาก ก.กลางจะต้องออกประกาศอีกครั้ง และ ก.จังหวัดจะต้องออกประกาศอีกครั้ง บางครั้งใช้เวลารวมมากกว่า 1 ปีจึงสามารถนำไปปฏิบัติได้ การดำเนินการต่างๆ ในเรื่องนี้จึงล่าช้าไปด้วย

ที่ผ่านมา สำนักงาน ก.ธ. มีการสำรวจข้อมูลด้านการบริหารงานบุคคลต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอความร่วมมือให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหนังสือขอข้อมูลจาก อบท. แต่ก็ได้รับข้อมูลกลับคืนมาต่ำกว่าร้อยละ 50 ทำให้นำมาวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ได้ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูล ส่วนหนึ่งเพราะสำนักงาน ก.ธ. มีอำนาจในการปฏิบัติงานจำกัด กฎหมายให้อำนาจแก่ ก.กลางค่อนข้างมาก และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มองว่าจะต้องติดตามข้อมูลเหล่านี้ให้สำนักงาน ก.ธ. ให้ครบถ้วน ปัจจุบัน ก.ธ. จึงขอให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความร่วมมือจาก อบท. ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากร ซึ่งมี อบท. ตอบรับการให้ข้อมูลมากกว่าเดิม

(2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ได้ออกประกาศสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภท คือ มาตรฐานทั่วไปการบริหารงานบุคคลข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานทั่วไปการบริหารงานบุคคลพนักงานเทศบาล และมาตรฐานทั่วไปการ

บริหารงานบุคคลพนักงานส่วนตำบล โดยมาตรฐานทั่วไปแต่ละเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบมีเนื้อหาไปในทิศทางเดียวกัน และทั้งหมดประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งได้แก่

- 1) มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ
- 2) มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- 3) มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

ทั้งนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยา โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตามมาตรา 15 คือการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ โครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การสรรหาบุคคล การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการและการเลื่อนชั้นเงินเดือน วินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การบริหารงานบุคคลของพนักงานครูส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง

จากการวิเคราะห์ระบบงานจะเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลของ อปท. ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคล 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้น ก็มีความทับซ้อนในการทำงาน ขาดความเป็นเอกภาพ ไม่ว่าจะเป็นการที่ สำนักงาน ก.ถ. ซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ก.ถ. สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ขณะที่ ก.กลาง มีฝ่ายเลขานุการคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือ ก.จังหวัด อยู่ภายใต้การดูแลอย่างใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง แม้ว่าหน่วยงานทั้งสามนี้จะสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน แต่บ่อยครั้งที่การทำงานยังขาดเอกภาพ ดังกรณีที่สำนักงาน ก.ถ. มิได้รับความร่วมมือจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการสำรวจข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น และมีโอกาสสูงที่การกำหนดนโยบายบุคคลหรือการตัดสินใจต่างๆ อาจถูกครอบงำงานนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายบริหารงานบุคคลท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการในองค์กรการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นซึ่งกฎหมาย

กำหนดให้มีตัวแทนของ อบท. เข้าร่วมเป็นกรรมการ แต่ความเป็นจริงกลับไม่มีตัวแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หรือมีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้ามาเป็น ก.จังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ อบท. แต่กลับมีความใกล้ชิดกับส่วนราชการภูมิภาค ทำให้การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจต่างๆ ด้านงานบุคคลท้องถิ่นขาดความสอดคล้องกับกฎหมายและหลักคุณธรรมที่ได้ให้อำนาจอิสระแก่ อบท. ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั่นเอง ดังนี้ เป็นต้น

การบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ส่งผลกระทบต่อแนวทางการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นในทศวรรษใหม่ โดยมาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สำคัญดังนี้

(1) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเหลือเพียงข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมที่มีเพียงข้าราชการ อบจ. และในส่วนของเทศบาล คือ พนักงานเทศบาล และในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ พนักงาน อบต.

(2) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล

(3) คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะประกอบด้วยผู้แทนสี่ฝ่าย คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ต่างจากเดิมที่มีเพียงสามฝ่าย คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

นอกจากนี้ในมาตรา 303 (5) ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องประกาศใช้ภายในสองปีนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม แนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดไว้แต่อย่างใด

(1) พนักงานส่วนท้องถิ่น ยังคงสถานะเหมือนเดิม คือ ข้าราชการ อบจ. พนักงานเทศบาล และพนักงาน อบต.

(2) ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังคงประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง) ก็ยังไม่ได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกาศใช้ ทั้งที่มีการร่างกฎหมายฉบับนี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว สาเหตุสำคัญก็คือความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาล (การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา) และมีได้มีนโยบายที่ชัดเจนใน

การให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจ จึงมีได้เร่งผลักดันการตรากฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้ว ในช่วงที่ผ่านมา การปรับปรุงมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น รวมถึงการตรากฎหมาย/การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกิดการสะดุดพอสมควร เนื่องจากการขาดการประสานงานและความร่วมมือที่ดีพอในการดำเนินการของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาตอบสนองได้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งด้านกฎหมาย สภาพแวดล้อมในการบริหารงาน การกิจและการจัดบริการสาธารณะของ อปท.

11.2 กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประเมินกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับกรอบแนวคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีความสำคัญในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย การบรรจุและแต่งตั้ง การบริหารกรอบอัตรากำลัง เงินเดือนและสวัสดิการ การโอนย้าย การพัฒนาบุคลากร การดำเนินการทางวินัย และการประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งคุณวุฒิและประสบการณ์ของผู้บริหารฝ่ายการเมืองและข้าราชการใน อปท.

ข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

การศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 110 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 12 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 20 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 65 แห่ง สามารถแสดงข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง กรอบอัตรากำลัง และอัตรากำลัง ดังตารางที่ 11-1

ตารางที่ 11-1 แสดงข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง กรอบอัตรากำลัง และอัตรากำลัง (ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ.2556)

ประเภท อปท.	จำนวน อปท.	กรอบ อัตรากำลัง (FTE)	อัตรากำลังที่มี (เฉลี่ยอัตราต่อ อปท.)						
			ข้าราชการ/ พนักงาน ท้องถิ่น	บุคลากร ทางการ ศึกษา	ลูกจ้าง ประจำ	ลูกจ้าง ชั่วคราว	พนักงาน จ้างตาม ภารกิจ	พนักงาน จ้าง ทั่วไป	พนักงาน จ้างเหมา บริการ
									รวม (FTE)

อบจ.	12	547	155	86	30	1	125	62	74	533
ทน.	4	1,759	323	239	77	-	271	490	-	1,400
ทม.	9	440	83	85	28	-	63	118	54	431
ทต.	20	88	21	7	6	8	22	21	17	102
อบต.	65	57	17	4	2	4	14	11	9	61

การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักคุณธรรมและมีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ มีกลไกดูแลความเป็นธรรม มีหลักประกันความก้าวหน้า ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ หาก อบท. สามารถดำเนินการบริหารงานบุคคลในกระบวนการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ก็เชื่อได้ว่าจะส่งผลทำให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดีกับ อบท.

ดังนั้น คณะที่ปรึกษาฯ จึงได้ประเมินว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเกิดขึ้นเช่นใด มีความเข้มข้นตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับหลักคุณธรรมและระบบการบริหารบุคคลที่พึงประสงค์หรือไม่อย่างไร นับตั้งแต่การจัดทำโครงสร้างและแผนอัตรากำลัง การวิเคราะห์อัตรากำลัง การจัดทำเส้นทางสายอาชีพ (career path) การบรรจุบุคลากรตามบัญชีรายชื่อที่สอบได้ การบรรจุคนให้ตรงตามสายงาน รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาแนวปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่งนั้น พบการดำเนินการของ อบท.ต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังตารางที่ 11-2

ตารางที่ 11-2 แสดงระบบงานบริหารงานบุคคลที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างได้ดำเนินการ

ประเภท อบท.	ระบบงานบริหารงานบุคคลที่ อบท. ดำเนินการ (ร้อยละของ อบท. ที่ทำ/ไม่ทำ)													
	ทำแผน โครงสร้าง และ อัตรากำลัง ทุก 3 ปี/4 ปี		ทำกรอบ อัตรากำลัง ตรงความ ต้องการ หน่วยงาน		ทำเส้นทาง สายอาชีพ หรือ Career Path		ทำแผนพัฒนา บุคลากร		เรียกบรรจุ ตามบัญชี		ปฏิบัติงาน ตรงสายงาน		ประเมิน ผลการ ปฏิบัติงาน อย่างเป็น ธรรม	
	ทำ	ไม่ ทำ	ทำ	ไม่ ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ ทำ	ทำ	ไม่ ทำ
อบจ.	100		100		75	25	100		91.7	8.3	100		100	

(12 แห่ง)														
ทน. (4 แห่ง)	100		100		50	50	100		100		100		100	
ทม. (9 แห่ง)	100		100		33.3	66.7	100		100		100		100	
ทต. (20 แห่ง)	100		95	5	55	45	100		85	15	95	5	100	
อบต. (65 แห่ง)	100		100		52.3	47.7	98.5	1.5	90.8	9.2	98.5	1.5	100	

การบรรจุแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การรับโอนบุคลากร และการดำเนินการทางวินัยของ อบท.

การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานใน อบท. เป็นหัวใจสำคัญในการทำงานของ อบท. เพราะบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการสอบแข่งขันย่อมมีสิทธิในการเข้าทำงานตามลำดับการสอบแข่งขันได้จาก อบท. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง พบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเรียกบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ตามบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ส่วน อบจ. อบต. และเทศบาลตำบลเรียกบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ร้อยละ 91.70 90.80 และ 85 ตามลำดับ โดยกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ให้เหตุผลที่ไม่เรียกบรรจุตามบัญชีว่ามีบุคลากรใน อบท. ไปสอบแข่งขันได้ขึ้นบัญชีเช่นเดียวกับผู้สอบรายอื่นๆ แต่คนเหล่านี้มีความรู้ในงาน ปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ดี จึงต้องการได้คนเหล่านี้มาทำงานที่ อบท. ต่อ เพื่อให้การทำงานต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จึงมีการเรียกบัญชีไม่เป็นไปตามลำดับ

ทั้งนี้ในส่วนการมอบหมายงานให้บุคลากรของ อบท. กลุ่มตัวอย่างพบว่า อบจ. เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองมอบหมายงานให้บุคลากรปฏิบัติงานตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง คิดเป็นร้อยละ 100 ขณะที่ อบต. และเทศบาลตำบลมอบหมายงานให้บุคลากรปฏิบัติงานตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง ร้อยละ 98.5 และ 95 ตามลำดับ เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจาก อบท. ขนาดเล็ก บุคลากรมีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจ ทำให้มีบุคลากรบางส่วนได้รับมอบหมายงานที่อาจไม่ตรงกับตำแหน่ง

ในลำดับต่อมาคือการประเมินระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน จากข้อมูลการสำรวจพบว่า อบท. ทุกรูปแบบมองว่าระบบการประเมินผลการทำงานที่ใช้อยู่เป็นระบบที่มีความเป็นธรรม หรือสามารถพิจารณาผลตอบแทนจากการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรได้อย่างเป็นธรรม แสดงว่าระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ อบท. ดำเนินการในปัจจุบันมีความเป็นธรรมต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกคน

ตารางที่ 11-3 แนวนโยบายการรับโอนบุคลากรของ อบท.

ประเภท อบท.	นโยบายการรับโอนบุคลากร				
	ไม่รับโอน บุคลากร	รับโอนจากส่วน ราชการทุกแห่ง	รับโอนเฉพาะจาก อบท.	รับคนที่มี ความรู้ ประสบการณ์	รับคนที่มี ภูมิสำเนาในที่ตั้ง อบท.
อบจ. (12 แห่ง)	0 (0.0%)	12 (100.0%)	0 (0.0%)	5 (41.7%)	0 (0.0%)
ทน. (4 แห่ง)	0 (0.0%)	4 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
ทม. (9 แห่ง)	1 (11.1%)	7 (77.8%)	1 (11.1%)	4 (44.4%)	2 (22.2%)
ทต. (20 แห่ง)	2 (10.0%)	18 (90.0%)	0 (0.0%)	6 (30.0%)	0 (0.0%)

ประเภท อปท.	นโยบายการรับโอนบุคลากร				
	ไม่รับโอน บุคลากร	รับโอนจากส่วน ราชการทุกแห่ง	รับโอนเฉพาะจาก อปท.	รับคนที่มี ความรู้ ประสบการณ์	รับคนที่มี ภูมิลำเนาในที่ตั้ง อปท.
อบต. (65 แห่ง)	12 (18.5%)	41 (63.1%)	4 (6.2%)	17 (26.2%)	3 (4.6%)
รวม (110 แห่ง)	14 (12.73%)	82 (74.55%)	5 (4.55%)	32 (29.09%)	5 (4.55%)

นอกจากการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรจากการสอบคัดเลือกแล้วนั้น อปท. สามารถเปิดรับโอนบุคลากรจากส่วนราชการ หรือ อปท. มาปฏิบัติงานที่ อปท. ได้ โดยขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร อปท. คำถามในประเด็นนี้ก็คือ อปท. ส่วนใหญ่มีแนวนโยบายในการเปิดรับโอนย้ายบุคลากรหรือไม่อย่างไรจากการรวบรวมข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. 110 แห่ง พบว่า อปท. ส่วนใหญ่ยินดีรับโอนจากส่วนราชการหรือคิดเป็นร้อยละ 74.55 โดย อบจ. และ เทศบาลนครทุกแห่งมีนโยบายรับโอนบุคลากรจากส่วนราชการ แต่เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. รวมจำนวน 14 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.73 ไม่มีนโยบายรับโอนบุคลากร และมีเพียงเทศบาลเมืองและ อบต. ร้อยละ 4.55 ที่ยินดีรับโอนเฉพาะบุคลากรจาก อปท. ด้วยกันเท่านั้น โดยคุณสมบัติคนที่จะโอนมาปฏิบัติงานที่ อปท. นั้น อปท. ร้อยละ 29.09 ต้องการคนที่มีความรู้และประสบการณ์ในตำแหน่งมาก่อน เพื่อให้สามารถทำงานได้ และเทศบาลเมืองและ อบต. ร้อยละ 4.55 ต้องการรับคนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ อปท. เพื่อต้องการให้คนในท้องถิ่นกลับมาทำงานเพื่อท้องถิ่นตนเอง การทำงานจะได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสามารถดูรายละเอียดนโยบายการรับโอนบุคลากรได้ตารางที่ 11-3 ข้างต้น

ในกรณีการดำเนินการทางวินัยนั้น พบว่า อปท. มีนโยบายในการดำเนินการทางวินัย 2 รูปแบบ คือ (1) ดำเนินตามกฎ ระเบียบอย่างจริงจัง (rule-driven punishment) และ (2) มีการว่ากล่าวตักเตือนในการกระทำผิดครั้งแรก และหากทำผิดซ้ำจึงจะลงโทษอย่างจริงจัง (soft punishment) ข้อมูลการศึกษาครั้งนี้พบว่า อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินการตามกฎ ระเบียบอย่างจริงจัง รวบรวมร้อยละ 69.09 โดย อบจ. นิยมใช้นโยบายนี้สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 91.67 เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีบุคลากรจำนวนมากในทางกลับกัน อบต. จำนวนหนึ่งใช้นโยบายว่ากล่าวตักเตือนในการกระทำผิดครั้งแรก โดยหากทำผิดซ้ำจะลงโทษอย่างจริงจังมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 36.92 ดังตารางที่ 11-4

ข้อมูลดังตารางที่ 11-4 แสดงให้เห็นว่า อปท. ขนาดใหญ่เน้นการดำเนินการตามกฎ ระเบียบอย่างจริงจัง เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรมากและต้องการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานให้เกิดความชัดเจน ในขณะที่ อปท. ขนาดเล็กส่วนใหญ่แม้จะดำเนินการตามกฎ ระเบียบอย่างจริงจังเช่นเดียวกับ อปท. ขนาดใหญ่ แต่ อปท. ขนาดเล็กบางส่วนใช้นโยบายแบบละมุนละม่อมโดยการว่ากล่าวตักเตือน หากทำผิดซ้ำลงโทษอย่างจริงจัง อันเนื่องมาจากเป็นองค์กรขนาดเล็ก มีความถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างบุคลากรมากกว่า ทั้งนี้ บุคลากรผู้ถูกดำเนินการทางวินัย สามารถอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้หลายช่องทาง เริ่มตั้งแต่ การเข้าพบผู้บริหาร

การทํำบันทึกข้อความ / หนังสือชี้แจง การเขียนลงเว็บไซต์ประจำสำนักงาน ร้องเรียนผ่านตู้หรือกล่องรับความคิดเห็น / ข้อร้องเรียน รวมทั้งแจ้งไปที่ศูนย์ดำรงธรรม

ตารางที่ 11-4 แนวนโยบายการดำเนินการทางวินัยของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	นโยบายการดำเนินการทางวินัย	
	ดำเนินการกฎ ระเบียบ อย่างจริงจัง	ว่ากล่าวตักเตือน หากทำผิดซ้ำลงโทษอย่างจริงจัง
อบจ. (12 แห่ง)	11 (91.67%)	1 (8.33%)
ทน. (4 แห่ง)	3 (75.00%)	1 (25.00%)
ทม. (9 แห่ง)	7 (77.78%)	2 (22.22%)
ทต. (20 แห่ง)	14 (70.00%)	6 (30.00%)
อบต. (65 แห่ง)	41 (63.08%)	24 (36.92%)
รวม (110 แห่ง)	76 (69.09%)	34 (30.91%)

การจัดทำโครงสร้างและกรอบอัตรากำลัง

โครงสร้างและอัตรากำลังของ อบท. มีความสำคัญในการวิเคราะห์จำนวนบุคลากรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติการกิจขององค์การ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการจ้างบุคลากรมากเกินไป (overstaff) หรือน้อยเกินไป (understaff) เมื่อเทียบกับปริมาณงาน จากการศึกษาการการจัดทำแผนโครงสร้างอัตรากำลังของ อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่งดังข้อมูลในตารางที่ 11-2 ข้างต้น พบว่า อบท. ทุกแห่งล้วนจัดทำแผนโครงสร้างอัตรากำลัง โดยจัดทำแผนอัตรากำลังข้าราชการ/พนักงาน อบท. ทุก 3 ปี และแผนอัตรากำลังพนักงานจ้าง อบท. ทุก 4 ปี ทั้งนี้กรอบอัตรากำลังดังกล่าวตรงตามความต้องการขององค์การ และเป็นไปตามระยะเวลากำหนด มีเพียงเทศบาลตำบลร้อยละ 5 ที่ไม่จัดทำกรอบอัตรากำลังตามความต้องการขององค์การ สำหรับกลุ่ม อบท. ที่เป็นตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง สามารถแสดงกรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังของ อบท. ปี 2556 จำแนกตามประเภท อบท. ตามตารางที่ 11-5

ตารางที่ 11-5 กรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังเฉลี่ยของ อบท. ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

ประเภท อบท.	กรอบ อัตรากำลัง (FTE)	อัตรากำลังที่มี (เฉลี่ยอัตราต่อ อบท.)								จำนวน ประชากร ต่อ พนักงาน อบท. 1 คน
		ข้าราชการ/ พนักงาน ท้องถิ่น	บุคลากร ทางการ ศึกษา	ลูกจ้าง ประจำ	ลูกจ้าง ชั่วคราว	พนักงาน จ้างตาม ภารกิจ	พนักงาน จ้าง ทั่วไป	พนักงาน จ้างเหมา บริการ	รวม (FTE)	
อบจ.	547	155	86	30	1	125	62	74	533	1,893
ทน.	1,759	323	239	77	-	271	490	-	1,400	124

ทม.	440	83	85	28	-	63	118	54	431	60
ทต.	88	21	7	6	8	22	21	17	102	64
อบต.	57	17	4	2	4	14	11	9	61	146

จากตารางที่ 11-5 เมื่อพิจารณาประเด็นการดูแลประชากรของพนักงาน อบท. นั้นจะพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบประชากรในเขตพื้นที่จังหวัด พนักงาน อบท. 1 คนรับผิดชอบประชากร 1,893 คน และหากวิเคราะห์ อบท. ในเชิงพื้นที่จะพบว่าพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รับผิดชอบประชากรสูงสุด คือ 146 คน ตามมาด้วย เทศบาลนคร จำนวน 124 คน ในขณะที่ เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง รับผิดชอบประชากรใกล้เคียงกัน คือ 64 คน และ 60 คน ตามลำดับ จากข้อมูลดังกล่าวทำให้เราพบว่า เทศบาลนครจะรับผิดชอบประชากรในพื้นที่มากกว่าเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลสองเท่า ทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด และส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม พนักงาน อบท. ต้องรับผิดชอบประชากรในพื้นที่มากที่สุด และมากกว่าเทศบาลนครที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุด และเป็นพื้นที่เศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น อาจจำเป็นต้องมีการทบทวนขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมในการดูแลประชากรในพื้นที่ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะของ อบท. ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ และเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะอภิปรายต่อไป

ในส่วนกรอบอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่ามีกรอบอัตรากำลังมากน้อยตามภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเทศบาลนครมีกรอบอัตรากำลังเฉลี่ยสูงสุด คือ 1,759 อัตรา ตามด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 547 อัตรา เทศบาลเมือง 440 อัตรา เทศบาลตำบล 88 อัตรา และองค์การบริหารส่วนตำบล 57 อัตรา โดยเฉลี่ยต่อ อบท. แต่ละประเภท

จากข้อมูลอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2556 ดังตารางที่ 11-5 นั้นจะพบว่า มีเพียงเทศบาลนครเท่านั้นที่ไม่มีการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการ ซึ่งเป็นพนักงานที่ อบท. จ้างเพื่อทำงานในภารกิจ แต่ไม่นับเป็นจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการนับเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งถูกกำหนดใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้ อบท. มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เทศบาลตำบลมีสัดส่วนการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการสูงสุด คือร้อยละ 19.32 ของกรอบอัตรากำลัง ตามด้วย อบต. ร้อยละ 15.79 อบจ. ร้อยละ 13.53 และเทศบาลเมือง ร้อยละ 12.27 ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มักมีอัตราส่วนของพนักงานจ้างเหมาบริการในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับกรอบอัตรากำลังขององค์กร

สำหรับการวิเคราะห์อัตรากำลังของ อบท. ที่มีการบรรจุแต่งตั้งเมื่อเทียบกับกรอบอัตรากำลังนั้น จะพบว่าเทศบาลตำบลมีสัดส่วนอัตรากำลังต่อกรอบอัตรากำลังสูงสุด คือร้อยละ 96.59 ตามด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 91.23 เทศบาลเมือง ร้อยละ 85.68 องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 83.91 และเทศบาลนคร ร้อยละ 79.59 ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนกรอบอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบว่ามีความเหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ เพราะโดยหลักการกรอบอัตรากำลัง คือ จำนวนบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน (ไม่ให้ขาดไม่ให้เป็น)

จากการศึกษาข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งในตารางที่ 11-5 พบว่า อบท. ทุกรูปแบบมีการบรรจุบุคคลลงในกรอบอัตรากำลังไม่เต็มกรอบอัตรากำลัง อาจด้วยสาเหตุ ข้อจำกัดด้านบุคลากรต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณ หรือจำนวนพนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่เพียงพอกับภารกิจที่รับผิดชอบ หรือเป็นเพราะไม่สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถตรงกับตำแหน่งมาปฏิบัติงานได้ อย่างไรก็ตามในส่วนเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องวิเคราะห์ว่าภารกิจที่ได้รับมอบหมายต้องใช้จำนวนบุคลากรมากกว่ากรอบอัตรากำลังหรือไม่ เพราะเมื่อรวมพนักงานจ้างเหมาบริการเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานเต็มเวลาเข้าไปด้วย (เดิมเป็นพนักงานแฝง) จำนวนบุคลากรรวมของเทศบาลตำบล และ อบต. สูงกว่ากรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ถึงร้อยละ 15.90 และร้อยละ 7.02 ของกรอบอัตรากำลังตามลำดับ

เมื่อเปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังและอัตรากำลังของ อบท. ทำให้พบว่า อบท. ทุกรูปแบบมีตำแหน่งว่างที่ไม่มีคนครอง และเมื่อสำรวจพบว่าตำแหน่งว่างใน อบท. ส่วนใหญ่เกิดจากการไม่สามารถสรรหา/คัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ นอกจากนั้นแล้วในส่วนของ อบจ. และ อบต. ตำแหน่งว่างเกิดจากไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค และเมื่อสำรวจตำแหน่งว่างที่ไม่มีคนครองส่วนใหญ่ พบว่าเป็นกลุ่มวิชาชีพและนักบริหาร อาทิ ทันตแพทย์ ทันตสาธารณสุข เกษตรกร วิศวกรโยธา นายช่างโยธา นิติกร ผู้อำนวยการกองช่าง กองการศึกษา หัวหน้าสำนักงานปลัด เป็นต้น เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้หากไปทำงานในส่วนราชการอื่นจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษ รวมทั้งค่าวิชาชีพ ซึ่ง อบท. ไม่มีระเบียบในการจ่ายเงินเหล่านี้ อันอาจเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถหาบุคลากรมาดำรงตำแหน่งเหล่านี้ได้ และในส่วนของผู้บริหารนั้น มีการกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสูง ทำให้ไม่สามารถสรรหาบุคลากรมาดำรงตำแหน่งได้ โดยสามารถดูรายละเอียดได้ตามตารางที่ 11-6

ตารางที่ 11-6 ตำแหน่งว่างใน อบท. จำแนกตามประเภท อบท. ปี 2556

ประเภท อบท.	ตำแหน่งว่าง	จำนวน (คน)	สาเหตุที่ตำแหน่งว่างที่ไม่มีคนครอง				
			ไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค	บุคลากรที่ต้องถ่ายโอนตามแผนฯ ไม่สมัครใจถ่ายโอน	งบประมาณส่วนร้อยละ 40 ของงบรายจ่ายประจำปีของ อบท.	ไม่สามารถสรรหา/คัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้	อื่นๆ (โปรดระบุ)
อบจ.	1. นักบริหารงานทั่วไป	5	1	1		1	2
	2. อธิการ	5	2			1	2
	2. นายช่างโยธา	4	1	1		1	1

ประเภท อปท.	ตำแหน่งว่าง	จำนวน (คน)	สาเหตุที่ตำแหน่งว่างที่ไม่มีคนครอง				
			ไม่มีการถ่ายโอน บุคลากรจาก หน่วยงานราชการ ส่วนกลาง/ส่วน ภูมิภาค	บุคลากรที่ต้อง ถ่ายโอนตาม แผนฯ ไม่ สมัครใจถ่าย โอน	งบบุคลากรเกิน สัดส่วนร้อยละ 40 ของงบ รายจ่ายประจำปี ของ อปท.	ไม่สามารถ สรรหา/คัดเลือก บุคลากรที่มี คุณสมบัติ เหมาะสมได้	อื่นๆ (โปรดระบุ)
	3. เจ้าหน้าที่ ตรวจสอบภายใน	4	1	1		1	1
	4. เจ้าหน้าที่บันทึก ข้อมูล	4	1			1	2
ทน.	1. หัวหน้าฝ่าย บริหารทั่วไป	2	1				1
	2. ทันตแพทย์	2				1	1
	3. ทันตสาธารณสุข	2				2	
	4. เกษีกร	2				1	1
	5. นิติกร	2				2	
ทม.	1. วิศวกรโยธา	3				2	1
	2. นิติกร	2				2	
	3. เจ้าหน้าที่ ป้องกันฯ	2				1	1
	4. รอง ปลัดเทศบาล	2				1	1
ทต.	1. หัวหน้า สำนักงานปลัด	5				4	1
	2. นักบริหารงาน ช่าง	3				2	1
	3. ผอ.กองช่าง	3				2	1
	4. ผอ.กอง การศึกษา	3				3	
	5. อธิการ	3				1	2
อบต.	1. นายช่างโยธา	16	3	2		9	2
	2. เจ้าพนักงาน พัสดุ	15	5	1	1	8	
	3. เจ้าพนักงาน การเงินและบัญชี	15	3	1	1	6	4
	4. เจ้าพนักงาน จัดเก็บรายได้	11	3	1		4	3
	5. เจ้าหน้าที่ ป้องกันฯ	10	5			4	1

อนึ่ง การจ้างเหมาบริการของ อปท. เป็นอีกประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา เนื่องจากการซ่อน
จำนวนบุคลากรและเงินค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของ อปท. ไว้ (hidden personnel and personnel

expense) ทำให้ อบท.ไม่ทราบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่แท้จริงขององค์การ ส่งผลต่อการวางแผนการพัฒนากุศลกรและการจัดบริการสาธารณะของ อบท. ที่ผิดพลาดได้ เมื่อพิจารณาหน่วยงานภายใน อบท. ที่มีการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการสูงสุด พบว่า อบต. มีการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการสูงสุดในสำนัก/กองสาธารณสุขคิดเป็นร้อยละ 41.67 ของพนักงานทั้งหมด และสำนักการช่าง/กองช่าง เป็นหน่วยงานภายในของ อบจ. เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ที่ได้จ้างพนักงานจ้างเหมาบริการทุกแห่ง นอกจากนี้จะพบพนักงานจ้างเหมาในโรงเรียนสังกัด อบท./โรงเรียนถ้ำยโณ สำนัก/กองสาธารณสุข สำนักปลัด อบท. และสำนัก/กองช่างสุขาภิบาลที่มีเฉพาะในเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้มีบุคลากรในการปฏิบัติงานน้อยกว่ากรอบอัตรากำลังที่มีอยู่ และเพื่อไม่ให้ นำเงินเดือนของคนเหล่านี้ถูกนำไปคำนวณในค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร อบท. จึงเลือกที่จะจ้างบุคคลเหล่านี้ในรูปแบบการจ้างเหมาบริการ ซึ่งคณะที่ปรึกษาเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลมากนัก เพราะค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานจ้างเหมาบริการเหล่านี้คือค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของ อบท. ที่ถูกซ่อนไว้ และพยายามไม่รับรู้หรือไม่นับรวมเป็นรายจ่ายบุคลากร ข้อมูลการวิเคราะห์แสดงตามหน่วยงานภายในของ อบท. ที่มีการจ้างเหมาบริการสูงสุดตามประเภท อบท. ได้ดังตารางที่ 11-7

ตารางที่ 11-7 แสดงหน่วยงานภายในที่มีพนักงานจ้างเหมาบริการของ อบท.

ประเภท อบท.	หน่วยงานภายใน	บุคลากรรวม เฉลี่ย (คน/อบท.)	พนักงานจ้างเหมา บริการเฉลี่ย (คน/อบท.)	ร้อยละ
อบจ.	1. สำนักการช่าง/กองช่าง	119	11	9.24
	2.โรงเรียนสังกัด อบท./โรงเรียนถ้ำยโณ	254	20	7.87
ทม.	1.สำนัก/กองสาธารณสุข	119	28	23.53
	2.สำนักการช่าง/กองช่าง	69	14	20.29
	3.สำนักปลัด	78	15	19.23
	4.โรงเรียนสังกัด อบท./โรงเรียนถ้ำยโณ	125	11	8.80
ทต.	1.สำนักการช่าง/กองช่าง	19	7	36.84
	2.สำนัก/กองช่างสุขาภิบาล	30	9	30.00
	3.สำนักปลัด	29	4	13.79
อบต.	1.สำนัก/กองสาธารณสุข	24	10	41.67
	2.สำนักการช่าง/กองช่าง	16	5	31.25
	3.โรงเรียนสังกัด อบท./โรงเรียนถ้ำยโณ	20	4	20.00
	4.สำนักปลัด	33	4	12.12

การพัฒนาบุคลากรและการจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path)

การพัฒนาบุคลากรและการจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพของ อบท. เป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีความสำคัญ เพราะจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้เพิ่มขึ้น สามารถปฏิบัติภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งบุคลากรที่อยู่ใน อบท. ทราบความก้าวหน้าของตนเองในการทำงาน สามารถวางแผนการทำงานได้ จากการสำรวจ อบท. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งดังแสดงในตารางที่ 11-2 ข้างต้น พบว่า อบท. โดยส่วนใหญ่จัดแผนพัฒนาบุคลากรในระดับองค์กร เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรทุกคนในองค์กร มีเพียง อบต. จำนวน 1 แห่งหรือราวร้อยละ 1.5 เท่านั้นที่ไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาบุคลากร ข้อมูลในภาพรวมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า อบท. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรขององค์การมากพอสมควร

ในทางกลับกัน ในการจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพ (career path) เกิดขึ้นในสัดส่วนที่น้อยลงไป กล่าวคือ อบจ. กลุ่มตัวอย่างมีการจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพให้กับบุคลากรสูงถึงร้อยละ 75 ของจำนวน อบจ. 12 แห่ง ในขณะที่เทศบาลตำบล อบต. และเทศบาลนครทำแผนทางเดินสายอาชีพร้อยละ 55.3 และ 50 ของจำนวน อบท. ในแต่ละประเภทตามลำดับ และเทศบาลเมืองมีการทำแผนทางเดินสายอาชีพเพียงร้อยละ 33.3 ของกลุ่มเทศบาลเมืองเท่านั้น ทั้งนี้ อบท. ที่ไม่จัดทำแผนทางเดินสายอาชีพให้เหตุผลว่า อบท. มีขนาดเล็ก ทุกคนต่างทราบความก้าวหน้าของตนเองอยู่แล้ว หากมีข้อสงสัยสามารถสอบถามผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบุคคลได้ และ อบท. ส่วนหนึ่งมองว่าแผนทางเดินสายอาชีพไม่มีความจำเป็นต้องทำ เพราะแต่ละตำแหน่งมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอยู่แล้ว ดังนั้นเป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงการทำแผนทางเดินสายอาชีพ จะช่วยให้บุคลากรใน อบท. ทราบความก้าวหน้าในการทำงานของตนเองอย่างชัดเจน และการไม่มีแผนทางเดินสายอาชีพไว้นั้น อาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้บุคลากรไม่อยากถ่ายโอนมาทำงานที่ อบท. เพราะไม่ทราบความก้าวหน้าในการทำงานหลังจากถ่ายโอนมาอยู่กับ อบท. แล้ว ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในประเด็นนี้มีความแตกต่างจากระบบราชการส่วนกลางที่ส่วนใหญ่แล้วมีการจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพเอาไว้ ดังนั้นในอนาคตการส่งเสริมให้ อบท. แห่งต่างๆ จัดทำแผนทางเดินสายอาชีพขึ้นในกลุ่มงานหลักๆ ขององค์กร ย่อมช่วยให้พนักงานมองเห็นโอกาสความก้าวหน้าได้อย่างชัดเจนมากขึ้น อันจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทักษะความสามารถและมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นได้

ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาบุคลากรของ อบท. นั้นสามารถดูได้จากนโยบาย หรือมาตรการหลักในการพัฒนาบุคลากรของ อบท. ให้มีทักษะ ความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งในส่วนของการจัดอบรมภายใน การส่งบุคลากรไปอบรมภายนอก การให้ทุนการศึกษา เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ 11-8 แสดงให้เห็นว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดฝึกอบรมภายในองค์กรเอง โดย อบท. มีการจัดอบรมภายในอยู่ระหว่างร้อยละ 33.3 – 50.0 เท่านั้น เนื่องจากมองว่าการอบรมภายในจัดได้เพียงบางหลักสูตรเท่านั้น และหากต้องการพัฒนาความรู้เฉพาะตำแหน่ง ควรจะส่งไปอบรมภายนอกมากกว่า เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย และได้รับความรู้เหมาะสมกับตำแหน่ง

ด้วยเหตุนี้ อปท.ส่วนใหญ่จึงมีนโยบายส่งบุคลากรไปอบรมภายนอกกับหลักสูตรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดย อบจ. และเทศบาลนครทุกแห่ง (ร้อยละ 100) ส่งบุคลากรไปอบรมภายนอกกับหลักสูตรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ อบต.เองก็ส่งบุคลากรไปอบรมภายนอกกับกรมส่งเสริมฯ ร้อยละ 90 88.9 และ 78.5 ตามลำดับเช่นกัน ในขณะที่การส่งบุคลากรไปอบรมภายนอกในหลักสูตรที่จัดโดยสถาบันการศึกษาต่างๆ มีเพียงร้อยละ 25 – 50 ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. เท่านั้นที่ได้ดำเนินการเลือกวิธีการอบรมดังกล่าว ข้อมูลตารางที่ 11-8 นี้แสดงให้เห็นว่า อปท. ให้ความสำคัญกับกรมส่งเสริมฯ ค่อนข้างมาก เนื่องจากกรมส่งเสริมฯ ได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่พัฒนาบุคลากร อปท. ทุกระดับ ตั้งแต่ปี 2545 โดยมีหลักสูตรสำหรับทุกตำแหน่งที่มีใน อปท. และมีการจัดอบรมตลอดปี สามารถเลือกวันเวลาที่เหมาะสมได้ตามสะดวก ทำให้ อปท. สะดวกในการส่งบุคลากรเข้าอบรม และคาดว่าจะได้รับประโยชน์มากกว่าการเข้าอบรมกับหลักสูตรที่จัดโดยสถาบันการศึกษา อย่างไรก็ตาม อปท. หลายแห่งคิดว่าค่าใช้จ่ายในการจัดอบรมของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นสูงเกินไป โดยเฉพาะสำหรับ อปท.ขนาดเล็กไม่สามารถส่งบุคลากรทุกตำแหน่งเข้าอบรมได้ เพราะจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรสูงเกินไป

ตารางที่ 11-8 แนวนโยบายการพัฒนาบุคลากรของ อปท.

ประเภท อปท.	นโยบายการพัฒนาบุคลากร				
	จัดอบรมภายใน อปท.	ไปอบรมภายนอก หลักสูตรจากกรม ส่งเสริมฯ	ไปอบรมภายนอก หลักสูตรของ สถาบันการศึกษา	ให้ทุนการศึกษา ระดับปริญญาตรี	ให้ทุนการศึกษา ระดับปริญญาโท
อบจ. (12 แห่ง)	4 (33.3%)	12 (100.0%)	3 (25.0%)	2 (16.7%)	1 (8.3%)
ทน. (4 แห่ง)	2 (50.0%)	4 (100.0%)	2 (50.0%)	1 (25.0%)	1 (25.0%)
ทม. (9 แห่ง)	3 (33.3%)	8 (88.9%)	4 (44.4%)	4 (44.4%)	3 (33.3%)
ทต. (20 แห่ง)	9 (45.0%)	18 (90.0%)	7 (35.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
อบต. (65 แห่ง)	24 (36.9%)	51 (78.5%)	28 (43.1%)	12 (18.5%)	9 (13.8%)

นอกจากนี้ อปท.หลายแห่งสนับสนุนให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากร เพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานของบุคลากร โดย อปท.ที่ให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรทั้งหมดให้บุคลากรศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีมากกว่าระดับปริญญาโท ทั้งนี้ไม่มีเทศบาลตำบลใดที่ให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากร โดยสามารถดูรายละเอียดในตารางที่ 11-8

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูลรายละเอียดการส่งบุคลากร อบท. ไปอบรมในหลักสูตรต่างๆ จะพบว่า บุคลากรจะเข้ารับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับงานที่ตนเองรับผิดชอบ และกลุ่มงานทุกกลุ่มใน อบท. ได้รับโอกาสในการพัฒนาความรู้ของตนเอง เช่น กลุ่มงานช่างและวิศวกร เข้าอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับทักษะด้านงานช่าง งานโยธาและผังเมือง การก่อสร้าง กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น กลุ่มงานบริหาร อบรมแนวคิดทางการเงินการบัญชี ระบบข้อมูล การวางแผน ความรู้ทางกฎหมาย เป็นต้น สำหรับรายละเอียดการอบรมในหลักสูตรต่างๆ ของบุคลากร อบท. แสดงตามตารางที่ 11-9 หน้าถัดไป

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาหลักสูตรและเนื้อหาที่เข้ารับการอบรมเหล่านี้ พบว่าเป็นหลักสูตรอบรมให้ความรู้ทั่วไป ไม่ได้เป็นหลักสูตรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจถ่ายโอนที่ถ่ายโอนมาให้แก่ อบท. เป็นจำนวนมาก (ดูข้อมูลจากเนื้อหาบทที่ 10 ที่ผ่านมา) ทำให้เห็นว่า อบท. ยังไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจถ่ายโอนมากนัก ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว อบท.สามารถร่วมมือกันจัดอบรมเกี่ยวกับภารกิจถ่ายโอน โดยจัดในระดับจังหวัดก็ได้ เพื่อให้บุคลากรของ อบท.มีความรู้ ทักษะในการปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนได้

ตารางที่ 11-9 หลักสูตรฝึกอบรมของบุคลากร อบท. จำแนกตามกลุ่มงานและตำแหน่ง

กลุ่มงาน	ตำแหน่ง	หลักสูตร
กลุ่มงานช่างและวิศวกร	นายช่างเครื่องกล	ทักษะด้านงานช่าง
	นายช่างโยธา	งานโยธาและผังเมือง
	วิศวกรโยธา	การก่อสร้าง กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
กลุ่มงานบริหาร	เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี	ระบบบันทึกบัญชีและพัสดุ ระเบียบการเงินการคลัง
	เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน	การตรวจสอบภายใน
	เจ้าหน้าที่พัสดุ	งานพัสดุ
	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	การจัดเก็บรายได้
	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	การวิเคราะห์นโยบายและแผน การบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
	นิติกร	การพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับบริหารงานบุคลากร วินัยเบื้องต้น
	เจ้าพนักงานธุรการ	ระเบียบงานสารบรรณ การเขียนหนังสือราชการ
กลุ่มงานสาธารณสุข	นักวิชาการสุขาภิบาล	สิ่งแวดล้อม

กลุ่มงาน	ตำแหน่ง	หลักสูตร
และสังคม	นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ เจ้าหน้าที่อนามัยและสิ่งแวดล้อม	การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พลังงาน สาธารณสุข
	นักสังคมสงเคราะห์	งานสังคมสงเคราะห์
	นักพัฒนาชุมชน	การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพงานพัฒนาชุมชน การบริหาร จัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น
	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การพัฒนาศักยภาพทำงานเป็นทีม
กลุ่มงานการศึกษา	ครูผู้ดูแลเด็ก	การดูแลเด็กเล็ก
	ครูผู้ช่วย	การวิจัยในชั้นเรียน
	ครูวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ	การพัฒนาหลักสูตร การตรวจมาตรฐานการศึกษา
กลุ่มผู้บริหารองค์กร	นักบริหารงาน อบต. นักบริหารงานเทศบาล รองปลัดเทศบาล รองปลัด อบต.	นักบริหารงาน อบต. การบริหารงานเทศบาล คอมพิวเตอร์สำหรับผู้บริหาร
	นักบริหารการศึกษา	การบริหารการศึกษา
	หัวหน้าส่วนสาธารณสุข	นักบริหารงานสาธารณสุข
	ผู้อำนวยการการคลัง	การบริหารการเงินการคลังเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ที่ยั่งยืน
	หัวหน้ากลุ่มงานบุคลากร	การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผน อัตรากำลัง การพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารงานบุคคล

เงินเดือนและค่าตอบแทน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดว่า “การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้” เป็นการกำหนดว่า อบต.ทุกรูปแบบต้องจ่ายเงินเดือนและเงินเพิ่มอื่นๆที่จ่ายควบกับเงินเดือน เงินค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น หรือคือ ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินที่พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างได้รับในลักษณะของสวัสดิการ ตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจำแนกรายการค่าใช้จ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของพนักงานส่วน

ท้องถิ่น และลูกจ้าง ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ดังนั้น อปท.ทุกรูปแบบจะต้องดำเนินการบริหาร งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งโดยส่วนใหญ่คณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จะกำกับดูแลให้ อปท. มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 38 ของ งบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลังจากรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรมีนโยบายให้ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้ เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท โดยกระทรวงการคลังปรับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว (พ.ช.ค.) สมทบ กับเงินเดือนหรือค่าจ้างให้ข้าราชการได้รับตามนโยบายไม่น้อยกว่า 15,000 บาทต่อเดือนสำหรับวุฒิ การศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และไม่น้อยกว่า 9,000 บาทต่อเดือนสำหรับวุฒิการศึกษาต่ำกว่าระดับ ปริญญาตรี จากนั้นนโยบายดังกล่าว ทำให้ อปท. ต้องเพิ่มค่าตอบแทนให้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และ พนักงานจ้างของท้องถิ่นด้วย ส่งผลต่อสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปี que เพิ่มขึ้น ทั้งนี้การคำนวณสัดส่วนงบประมาณบุคลากรนั้น แม้เป็นตำแหน่งว่างไม่มีคนครองก็จะต้องนำเงินเดือน ค่าจ้างของตำแหน่งนั้นมาคำนวณบุคลากรด้วย ทำให้งบบุคลากรสูงขึ้นอีกด้วย และเมื่อพิจารณา กรอบอัตรากำลังของ อปท. พบว่า ยังมีตำแหน่งว่างอยู่จำนวนมาก ทำให้ไม่สะท้อนหลักความเป็นจริงที่ กรอบอัตรากำลังจำเป็นต้องพิจารณาจากภารกิจที่ อปท. รับผิดชอบ

นอกจากนี้หากดูตัวเลขการจ้างเหมาบริการของ อปท. เพื่อหลีกเลี่ยงการคำนวณค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ในงบบุคลากร จะพบว่า เทศบาลนครมีค่าใช้จ่ายบริการสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 19.29 ของงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และ อบจ. อบต. เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองมีค่าใช้จ่ายบริการร้อยละ 7.99 6.60 6.17 และ 4.37 ตามลำดับ ขณะที่สัดส่วนเงินเดือน ค่าจ้างของ อปท. ต่องบประมาณรายจ่าย ประจำปี่เรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ เทศบาลนคร ร้อยละ 40.39 เทศบาลเมือง ร้อยละ 31.37 เทศบาลตำบล ร้อยละ 29.43 อบต. ร้อยละ 22.87 และ อบจ. ร้อยละ 12.75 ซึ่งเมื่อรวมเฉพาะ เงินเดือนค่าจ้างกับค่าจ้างเหมาบริการของ อปท. แล้ว พบว่า เทศบาลนครมีสัดส่วนเกินร้อยละ 40 โดยที่ ยังไม่รวมผลประโยชน์ตอบแทนอื่น และเมื่อรวมประโยชน์ตอบแทนอื่นของ อปท. อันได้แก่ สวัสดิการ และโบนัส จะพบว่าเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลต่างมีสัดส่วนงบบุคลากรเกินร้อยละ 40 ของรายจ่ายรวม โดยเฉพาะเทศบาลนครมีงบบุคลากรสูงถึงร้อยละ 63.94 และแม้ อบต. จะมีงบบุคลากรต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงร้อยละ 34.08 แต่การคำนวณดังกล่าวยังไม่รวมเงินเดือน ค่าตอบแทนของตำแหน่งที่ว่าง ดังนั้นงบบุคลากรของ อบต. ก็ใกล้เคียงที่กำหนด 40% เช่นกัน

จากข้อมูลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า มีเพียง อบจ. เท่านั้นที่มีสัดส่วนงบบุคลากรเพียง 24.69 ของ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และนอกจากนี้ได้มีการประกาศใช้ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 ซึ่งจะทำให้เงินเดือน ค่าจ้างของบุคลากรเพิ่มสูงขึ้น เพราะข้อมูลที่ นำมาใช้วิเคราะห์นี้เป็นข้อมูลของปีงบประมาณ 2555 ดังนั้นโดยส่วนใหญ่แล้ว อปท. จะมีสัดส่วนงบบุคลากรเกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แต่เหตุผลที่ในความเป็นจริงบร่ายจ่ายบุคคลของท้องถิ่นยังแสดงตัวเลขน้อยกว่า

เพดานดังกล่าว เป็นเพราะใช้การจ้างเหมาบริการเพื่อให้มีบุคคลปฏิบัติภารกิจของ อบท. โดยไม่นำมาคิดรวมเป็นงบบุคลากร และเป็นการเลี่ยงข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว และไม่สะท้อนภาพรวมการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรและการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะที่ อบท. รับผิดชอบอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทบทวนเรื่องนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารบุคคลและการจัดบริการของ อบท. ต่อไป

นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์สัดส่วนงบประมาณด้านบุคลากรในรายจ่ายด้านการจัดบริการสาธารณะของ อบท. (ดูรายละเอียดในบทที่ 12 ต่อไป) พบว่าสามารถจำแนกโครงสร้างรายจ่ายบุคลากรกับบริการสาธารณะได้ 3 กลุ่ม คือกลุ่มที่ 1 มีรายจ่ายบุคลากรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นกลุ่มบริการสาธารณะที่มีรายจ่ายเน้นไปทางด้านบุคลากร (labor intensive) ได้แก่ บริการสาธารณสุข กลุ่มที่ 2 มีรายจ่ายบุคลากรน้อยกว่าร้อยละ 40 เป็นกลุ่มบริการสาธารณะที่ไม่ได้มีรายจ่ายเน้นไปทางด้านบุคลากร (non-labor intensive) ได้แก่ บริการทางสังคม และกลุ่มที่ 3 มีรายจ่ายบุคลากรผันแปรไปตามขนาด อบท. (size-varying labor cost) ได้แก่ บริการด้านการศึกษา เศรษฐกิจชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อม การรักษาความปลอดภัย และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกำหนดรายจ่ายด้านบุคลากรของ อบท. ไม่เกินร้อยละ 40 ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. โดยเฉพาะ อบท.ขนาดเล็กจะประสบปัญหารายจ่ายด้านบุคลากรในการจัดบริการสาธารณะสูงกว่า อบท.ขนาดใหญ่ และการถ่ายโอนสถานศึกษาให้ อบท. ส่งผลต่อรายจ่ายด้านบุคคลในแผนงานการศึกษาของ อบท. สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นกรอบรายจ่ายด้านบุคลากรที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ควรมีความยืดหยุ่นมากกว่าปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาสำคัญอีกประการของการบริหารเงินเดือนและค่าตอบแทน คือ เงินประจำตำแหน่งที่กำหนดให้บุคลากรของ อบท. อาจน้อยเกินไป ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะกลุ่มวิชาชีพเข้ามาทำงานใน อบท.ได้ เช่น กลุ่มบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข วิศวกร รวมถึงนิติกร ที่ขาดแคลนโดยเฉพาะใน อบท. ขนาดเล็ก เนื่องจากกลุ่มวิชาชีพเหล่านี้ หากทำงานในส่วนราชการอื่น จะได้รับเงินประจำตำแหน่งสูงกว่าการทำงานใน อบท. ทั้งนี้จากการประชุมร่วมกับกลุ่มส่วนราชการที่มีบทบาทสนับสนุนการกระจายอำนาจ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2557 หัวหน้าสำนักงาน ก.ธ. ได้กล่าวว่า ขณะนี้อยู่ระหว่างการทำบัญชีเงินประจำตำแหน่งใหม่ให้แก่บุคลากร อบท. เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานแก่บุคลากรด้วย ซึ่งคงต้องคอยติดตามประเด็นนี้กันต่อไป

อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายงบบุคลากรที่กำหนดตามกฎหมายนั้น ไม่ได้รวมงบพัฒนาบุคลากร ซึ่งในหลักการบริหารงานบุคคลนั้น งบพัฒนาบุคคลถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายการบริหารงานบุคคล เมื่อคณะที่ปรึกษาได้นำงบพัฒนาบุคลากรมาคำนวณหารายจ่ายบุคลากรรวม พบว่า อบท.มีค่าใช้จ่ายส่วนนี้สูงสุด คือ ร้อยละ 4.53 หรือคิดเป็นร้อยละ 1.62 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนเทศบาลนครมีงบประมาณส่วนนี้น้อยที่สุด คือร้อยละ 0.44 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเนื่องมาจากเทศบาลนครใช้งบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรส่วนอื่นเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการคำนวณงบบุคลากร ควรรวมงบพัฒนาบุคลากรด้วย เพื่อให้เห็นค่าใช้จ่ายจริงด้านบุคลากร รวมทั้ง อบท. ควรส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร

ใน อปท. เพิ่มขึ้น เพื่อให้บุคลากรมีความรู้เพิ่มขึ้นสำหรับการทำงานด้วย โดยสามารถดูรายละเอียด
สัดส่วนของรายจ่ายบุคคลแต่ละประเภทในภาพรวม ในตารางที่ 11-10

ตารางที่ 11-10 สัดส่วนของรายจ่ายบุคคลแต่ละประเภทในภาพรวม (ข้อมูลปีประมาณ 2555)

ประเภท อปท.	รายจ่ายรวมด้านบุคลากร (เฉลี่ยบาท/อปท.)	รายจ่ายรวม อปท. (เฉลี่ยบาท/อปท.)	สัดส่วนรายจ่าย บุคคล ต่อรายจ่ายรวม อปท. (%)	โครงสร้างรายจ่ายด้านบุคลากร (% ของรายจ่ายด้านบุคลากร)				
				เงินเดือน/ค่าจ้าง/ ค่าตอบแทน (%)	ค่าใช้สอยจ้างเหมาบริการ (%)	งบบุคลากร (%)	งบสวัสดิการ (%)	โบนัส (%)
อบจ. (12 แห่ง)	179,310,149.42	699,439,021.90	25.64 %	89,144,067.91 12.75% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 49.72% ต่อรายจ่ายบุคคล	55,891,042.93 7.99% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 31.17% ต่อรายจ่ายบุคคล	6,620,928.14 0.95% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 3.69% ต่อรายจ่ายบุคคล	5,733,190.44 0.82% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 3.20% ต่อรายจ่ายบุคคล	21,920,920.00 3.13% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 12.23% ต่อรายจ่ายบุคคล
เทศบาลนคร (4 แห่ง)	509,766,926.03	791,755,222.41	64.38 %	319,797,537.37 40.39% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 62.73% ต่อรายจ่ายบุคคล	152,697,160.96 19.29% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 29.95% ต่อรายจ่ายบุคคล	3,510,000.00 0.44% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 0.69% ต่อรายจ่ายบุคคล	13,762,227.70 1.74% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 2.70% ต่อรายจ่ายบุคคล	20,000,000.00 2.53% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 3.92% ต่อรายจ่ายบุคคล
เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	84,367,818.02	182,022,498.83	46.35 %	57,103,778.19 31.37% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 67.68% ต่อรายจ่ายบุคคล	7,956,361.52 4.37% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 9.43% ต่อรายจ่ายบุคคล	3,053,885.19 1.68% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 3.62% ต่อรายจ่ายบุคคล	5,468,747.62 3.00% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 6.48% ต่อรายจ่ายบุคคล	10,785,045.50 5.93% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 12.78% ต่อรายจ่ายบุคคล
เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	17,071,571.35	40,662,765.58	41.98 %	11,968,324.85 29.43% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 70.11% ต่อรายจ่ายบุคคล	2,507,447.77 6.17% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 14.69% ต่อรายจ่ายบุคคล	388,419.75 0.96% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 2.28% ต่อรายจ่ายบุคคล	666,453.60 1.64% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 3.90% ต่อรายจ่ายบุคคล	1,540,925.38 3.79% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 9.03% ต่อรายจ่ายบุคคล
อบต. (65 แห่ง)	11,477,693.32	32,154,311.25	35.70 %	7,354,591.35 22.87% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 64.08% ต่อรายจ่ายบุคคล	2,122,170.11 6.60% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 18.49% ต่อรายจ่ายบุคคล	519,708.56 1.62% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 4.53% ต่อรายจ่ายบุคคล	404,545.69 1.26% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 3.52% ต่อรายจ่ายบุคคล	1,076,677.61 3.35% ต่อรายจ่ายรวม อปท. 9.38% ต่อรายจ่ายบุคคล

หมายเหตุ: นับรวมรายจ่ายด้านบุคลากรทั้งหมด (รวมบุคลากรครู) เงินเดือนค่าจ้างค่าตอบแทน ไม่นับรวมเงินเดือน/ค่าตอบแทนผู้บริหารฝ่ายการเมือง แต่ก็นับรวมค่าตอบแทนปฏิบัติงานล่วงเวลา งบบุคลากรรวมงบทันทีที่ใช้พัฒนาจากแหล่งภายในประเทศและต่างประเทศ

การจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากร

แรงจูงใจสำคัญประการหนึ่งในการทำงานของบุคลากร คือ สวัสดิการที่จะได้รับจากหน่วยงาน บุคลากรของ อบท. ได้รับสวัสดิการต่างๆ จากหน่วยงาน การวิเคราะห์ข้อมูลการจัดสวัสดิการของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งครั้งนี้พบว่าสวัสดิการที่ อบท. ส่วนใหญ่จัดให้บุคลากรคือ ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร โดยจะพบว่า อบท. มากกว่าร้อยละ 90 ให้สวัสดิการค่าเช่าบ้าน และค่ารักษาพยาบาลแก่บุคลากร ส่วนค่าเล่าเรียนบุตรนั้น อบจ. และเทศบาลตำบลทุกแห่งจัดเป็นสวัสดิการให้บุคลากร ซึ่งแตกต่างกับ อบต. เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ที่มีค่าเล่าเรียนบุตรให้บุคลากรคิดเป็นร้อยละ 98.5 88.9 และ 75 ตามลำดับ ข้อมูลรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 11-11 ด้านล่าง

นอกจากการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานแล้ว มี อบท. บางส่วนได้จัดสวัสดิการเพิ่มเติมให้กับบุคลากร ได้แก่ อบจ. และ อบต. จัดบริการรถรับส่งบุคลากรและประกันอุบัติเหตุให้แก่บุคลากร อบจ. เทศบาลตำบล และ อบต. จัดสวัสดิการเรื่องการประกันชีวิตและรักษาพยาบาลเพิ่มเติม และในส่วนที่พักอาศัยนั้น อบท.ทุกรูปแบบมีการจัดเป็นสวัสดิการให้บุคลากร ซึ่ง อบท.มีอำนาจในการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรเพิ่มเติมได้ แต่จากข้อมูล อบท. พบว่ามี อบท. เพียงไม่กี่แห่งที่มีการจัดสวัสดิการเพิ่มเติมจากขั้นต่ำ เพราะสวัสดิการเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมของ อบท. ดังนั้น อบท. ที่มีขนาดเล็กอาจไม่มีความสามารถในการจัดสวัสดิการให้บุคลากรได้มากนักเนื่องด้วยมีงบประมาณจำกัดนั่นเอง ซึ่งจากข้อมูลจะพบว่า อบจ. ซึ่งเป็น อบท.ขนาดใหญ่ มีงบประมาณจำนวนมากได้จัดสวัสดิการเหล่านี้ให้กับบุคลากรมากที่สุด รายละเอียดดังตารางที่ 11-11

ตารางที่ 11-11 ประเภทสวัสดิการสำคัญที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจัดให้บุคลากร

ประเภท อบท.	ประเภทสวัสดิการ						
	ค่าเช่า บ้าน	ค่า รักษาพยาบาล	ค่าเล่า เรียนบุตร	รถ รับส่ง	ประกันชีวิตและ รักษาพยาบาล	ประกัน อุบัติเหตุ	ที่พัก อาศัย
อบจ. (12 แห่ง)	11 (91.7%)	12 (100%)	12 (100%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	2 (16.7%)
ทน. (4 แห่ง)	4 (100%)	4 (100%)	3 (75%)	0	0	0	1 (25%)
ทม. (9 แห่ง)	9 (100%)	9 (100%)	8 (88.9%)	0	0	0	1 (11.1%)
ทต. (20 แห่ง)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	0	2 (10%)	0	1 (5%)
อบต. (65 แห่ง)	63 (96.9%)	64 (98.5%)	64 (98.5%)	1 (1.5%)	5 (7.7%)	3 (4.6%)	1 (20%)

ประสบการณ์ของผู้บริหารฝ่ายการเมืองและข้าราชการใน อบท.

ประสบการณ์ของผู้เข้ามาทำหน้าที่ผู้บริหารใน อบท. มีความน่าสนใจเช่นกัน เพราะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของ อบท. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบท. ครั้งนี้พบว่าในกลุ่มผู้บริหารฝ่ายการเมือง อันได้แก่ นายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต. จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 93.64 แสดงว่าผู้ชายได้รับความไว้วางใจเข้ามาทำหน้าที่บริหาร อบท. สูงกว่าผู้หญิงค่อนข้างมาก โดยผู้บริหารมีอายุเฉลี่ย 53.8 ปี มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยน้อยที่สุดเป็นเวลา 4 ปี 6 เดือน ในเทศบาลตำบล และนายกเทศมนตรีนครดำรงตำแหน่งสูงสูดนานราว 12 ปี 2 เดือน ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับความไว้วางใจในการทำงานอย่างน้อยมากกว่า 1 สมัย และสูงสูดถึง 4 สมัย (ดูข้อมูลตารางที่ 11-12)

นอกจากนี้ ผู้บริหาร อบท. จบการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40.91 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 37.27 ระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 17.27 และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงร้อยละ 4.55 ดังนั้นผู้บริหารส่วนใหญ่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ 78.18 แสดงว่าอย่างน้อยผู้บริหารเหล่านี้มีระดับการศึกษามากพอในการบริหารงาน อบท. และหากดูภูมิหลังอาชีพของผู้บริหาร จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ ตามด้วยนักการเมือง เกษตรกร และอดีตข้าราชการ มีผู้บริหารเพียงคนเดียวที่เคยทำงานในองค์การพัฒนาเอกชนมาก่อน ประสบการณ์ของผู้บริหารเหล่านี้ย่อมมีผลต่อทิศทางการทำงานของ อบท. โดยสามารถดูรายละเอียดได้ในตารางที่ 11-12

ตารางที่ 11-12 แสดงประสบการณ์และภูมิหลังของผู้บริหารฝ่ายการเมืองของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	จำนวน อบท.	ภูมิหลังอาชีพผู้บริหารฝ่ายการเมือง					ปีที่ดำรงตำแหน่ง	อายุเฉลี่ย (ปี)	เพศ		ระดับการศึกษาสูงสุด				
		นักการเมือง	นักธุรกิจ	อดีตข้าราชการ	เกษตรกร	องค์กรพัฒนาเอกชน			ชาย	หญิง	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	ปวช./ปวส.	ปริญญาตรี	สูงกว่าปริญญาตรี
อบจ.	12	7	4	1	-	-	9 ปี 7 เดือน	54	10	2	-	-	-	2	10
ทน.	4	-	3	1	-	-	12 ปี 2 เดือน	58	4	-	-	-	-	-	4
ทม.	9	4	4	1	-	-	7 ปี 6 เดือน	54	9	-	-	-	-	4	5
ทต.	20	7	7	2	4	-	4 ปี 6 เดือน	55	19	1	-	3	-	3	14
อบต.	65	9	24	5	20	1	5 ปี 6 เดือน	53	61	4	-	16	5	32	12

รวม	110	27	42	10	24	1	-	53.8	103	7	-	19	5	41	45
-----	-----	----	----	----	----	---	---	------	-----	---	---	----	---	----	----

ในลำดับต่อมา ปลัด อบท. มีสัดส่วนของเพศชายมากกว่าเพศหญิง โดยมีผู้ขายดำรงตำแหน่งปลัด อบท. ร้อยละ 71.82 และปลัด อบท. มีอายุเฉลี่ย 48 ปี ทั้งนี้ ปลัดเทศบาลนครมีอายุเฉลี่ยสูงสุด 58 ปี ในส่วนระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนั้น ปลัด อบจ. มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ 3 ปี 1 เดือน และปลัด อบต. มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยสูงสุด 12 ปี 9 เดือน โดยปลัด อบท. ส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ทำงานมาก่อนทำงานใน อบท. สูงถึงร้อยละ 65.45 และปลัด อบท. ที่มีประสบการณ์การทำงาน ส่วนใหญ่เป็นการทำงานในหน่วยงานภาครัฐสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 68.42 ตามมาด้วย ประสบการณ์ทำงานภาคเอกชน และธุรกิจส่วนตัว ตามลำดับ โดยปลัด อบท. ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 82.72 ระดับปริญญาตรี ร้อยละ 14.55 และระดับปริญญาเอก ร้อยละ 2.73 โดยจบการศึกษาในสาขารัฐศาสตร์สูงที่สุด ตามด้วยสาขานิติศาสตร์ และบริหารการศึกษา ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปลัด อบท. ส่วนใหญ่มีความรู้ที่ตรงกับการทำงาน สามารถนำมาใช้ในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองการทำงานของ อบท. ดังแสดงตามตารางที่ 11-13

ตารางที่ 11-13 แสดงประสบการณ์การทำงานและการศึกษาของปลัด อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	จำนวน อบท.	ประสบการณ์การทำงาน ที่ผ่านมา				ระยะเวลา ดำรง ตำแหน่ง (เฉลี่ย)	อายุ เฉลี่ย (ปี)	เพศ		ระดับการศึกษา สูงสุด			สาขาวิชา			
		ภาครัฐ	ภาคเอกชน	รัฐวิสาหกิจ	ธุรกิจส่วนตัว			ชาย	หญิง	ตรี	โท	เอก	รัฐศาสตร์	นิติศาสตร์	บริหารการศึกษา	อื่นๆ
อบจ.	12	3				3 ปี 1 เดือน	55	5	7	1	11		11		1	
ทน.	4	1				9 ปี 6 เดือน	58	2	2		4		4			
ทม.	9	1				8 ปี 2 เดือน	52	7	2	1	7	1	7		1	1
ทต.	20	6				11ปี	46	18	2	3	17		6	17	2	1
อบต.	65	15	10		2	12 ปี 9 เดือน	46	47	18	11	52	2	55	4	2	4
รวม	110	26	10	-	2	-	48	79	31	16	91	3	83	21	6	6

อนึ่งการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นต่างมีความท้าทายในการทำงานตามสภาพบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาตนเองด้านการศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการทำงาน คณะที่ปรึกษาฯ พบข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาตนเองของผู้บริหารท้องถิ่นในกลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่ง กล่าวคือผู้บริหารฝ่ายการเมืองของ อปท. รวบรวม 19.09 มีการเรียนในระดับสูงขึ้นระหว่างการดำรงตำแหน่ง ทำให้มีคุณวุฒิการศึกษาสูงขึ้น ยกเว้นนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครจำนวน 4 แห่งที่ไม่ได้เรียนเพิ่มเติม เพราะทุกคนจบการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีอยู่แล้ว นอกจากนี้ปัด อปท. มีคุณวุฒิการศึกษาสูงขึ้นกว่าเมื่อบรรจุเข้าทำงานร้อยละ 51.82 แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของ อปท. ต่างให้ความสนใจในการพัฒนาความรู้ของตนเอง เพื่อนำมาพัฒนาการทำงานของ อปท. ให้ดีขึ้น ดังแสดงรายละเอียดตามตารางที่ 11 - 14 หน้าถัดไป

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการกระบวนการบริหารงานบุคคลของ อปท. มีจุดเด่น คือ อปท. ส่วนใหญ่เรียกบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ตามบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ มอบหมายงานให้บุคลากรของ อปท. ตรงตามสายงาน ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความเป็นธรรม รับโอนบุคลากรจากส่วนราชการทุกแห่ง จัดแผนพัฒนาบุคลากรในระดับองค์การ ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบอย่างเคร่งครัด จัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่บุคลากร ได้แก่ ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร และผู้บริหาร อปท. เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานอย่างดี

ตารางที่ 11-14 ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาตนเองด้านการศึกษาของผู้บริหาร อปท.

ประเภท อปท.	ตำแหน่ง	จำนวน	ระดับการศึกษาเมื่อรับตำแหน่ง					ระดับการศึกษาสูงสุดในปัจจุบัน					การ เปลี่ยนแปลง	
			ประถม ศึกษา	มัธยม ศึกษา	ปวช./ ปวส.	ป.ตรี	สูงกว่า ป.ตรี	ประถม ศึกษา	มัธยม ศึกษา	ปวช./ ปวส.	ป.ตรี	สูงกว่า ป.ตรี	เท่า เดิม	สูงขึ้น
อบจ.	นายกฯ	12				7	5				2	10	7	5
	ปลัดฯ					3	9				1	11	10	2
ทน.	นายกฯ	4					4					4	4	
	ปลัดฯ					1	3					4	3	1
ทม.	นายกฯ	9		1		5	3				4	5	6	3
	ปลัดฯ					3	6				1	8	7	2
ทต.	นายกฯ	20		4		7	9		3		3	14	15	5
	ปลัดฯ					12	8				3	17	11	9
อบต.	นายกฯ	65	2	20	6	27	10		16	5	32	12	54	11
	ปลัดฯ					54	11				11	54	22	43
รวม	นายกฯ	110	2	25	6	46	31	-	19	5	41	45	89	21
	ปลัดฯ		-	-	-	73	37	-	-	-	16	94	53	57

อย่างไรก็ตามมีข้อพึงระวังสำหรับกระบวนการบริหารงานบุคคลของ อปท. ได้แก่ พนักงาน อบต. และเทศบาลนคร รับผิดชอบดูแลประชากรต่อพนักงานมากกว่า เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลราวสองเท่า อปท. จ้างพนักงานจ้างเหมาบริการเพื่อหลบเลี่ยงกรอบงบบุคลากรร้อยละ 40 ซึ่งการกำหนดรายจ่ายบุคลากร อปท.ไม่เกินร้อยละ 40 ตาม พ.ร.บ.บริหารงานบุคคลฯ พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. นอกจากนี้ อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่สนใจการจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพ (career path) และไม่ให้ความสำคัญกับการจัดฝึกอบรมภายในองค์กร รวมทั้ง อปท.ทุกรูปแบบมีตำแหน่งว่างที่ไม่มีคนครองโดยเฉพาะตำแหน่งวิชาชีพ โดยปัญหาส่วนหนึ่งมาจากเงินประจำตำแหน่งที่กำหนดให้บุคลากรของ อปท.น้อยเกินไป ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะกลุ่มวิชาชีพเข้ามาทำงานใน อปท.ได้

ภาพรวมของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่า อปท. ขนาดใหญ่ สามารถดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบคุณธรรมได้ดีกว่า อปท. ขนาดเล็ก เนื่องจาก อปท. ขนาดใหญ่ มีจำนวนเงินงบประมาณสูงกว่า อปท.ขนาดเล็ก มีหน่วยงานและบุคลากรที่ดูแลด้านการบริหารงานบุคคลโดยตรง จึงสามารถดำเนินการได้ครบถ้วนกระบวนการและมีความสมบูรณ์มากกว่า ทั้งนี้การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จได้นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ในระดับนโยบาย คือ สำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องช่วยกันผลักดันให้นโยบายต่างๆ ด้านการบริหารงานบุคคลถูกนำไปปฏิบัติโดย อปท. อย่างมีเอกภาพ รวมทั้งมีการกำกับดูแล ติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงาน

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของ อบท. มีมาตรฐานการทำงาน และสามารถธำรงรักษาบุคลากรของ อบท. เพื่อการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

11.3 การถ่ายโอนบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32 (4) นำไปสู่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยเรื่องการจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม โดยมีหลักการ คือ

(1) การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจทั้งในด้านรูปแบบ วิธีการ พื้นที่ ช่วงเวลา ฯลฯ

(2) การถ่ายโอนบุคลากรต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านบุคคลอันจะเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ต้องมีความราบรื่นคล่องตัว ยืดหยุ่น และจงใจให้ข้าราชการไปทำงานในท้องถิ่น

(4) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรมและมีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ มีกลไกดูแลความเป็นธรรม มีหลักประกันความก้าวหน้า ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ

ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2551 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) โดยมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นคือ

(1) การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคให้แก่ส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายและภารกิจถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ความจำเป็น ความต้องการกำลังคนและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการคลัง

(2) การถ่ายโอนกำลังคนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการ “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป”

(3) สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโอนกรณีปกติโดยความสมัครใจเพื่อไป

ปฏิบัติงานใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม รวมถึงสถานภาพและสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องของสมาชิก กบข.

(4) การบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม สร้างหลักประกันความก้าวหน้าในการทำงาน และมีมาตรฐานในหลักเกณฑ์ วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น

ทั้งนี้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น จะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม หรือข้าราชการที่ต้องออกจากราชการในกรณีที่ต้องมีการยุบเลิกตำแหน่งให้รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ชดเชยตามความเหมาะสม

จากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่ามีหลักการในการถ่ายโอนบุคลากรไปในทิศทางเดียวกัน แต่สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) จะเพิ่มรายละเอียดของหลักการมากขึ้น เช่น การถ่ายโอนบุคลากรต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ความจำเป็น ความต้องการกำลังคนและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการคลัง หรือยึดหลักการ “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” เพื่อเป็นแก้ปัญหาการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ แต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรของส่วนราชการ นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการฉบับที่ 2 ยังได้เพิ่มเติมหลักการ สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโอนกรณีปกติด้วยความสมัครใจเพื่อไปปฏิบัติงานใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสิทธิประโยชน์จะต้องไม่ต่ำกว่าที่พนักงานเคยได้รับอยู่เดิม รวมถึงสถานภาพและสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องของสมาชิก กบข. เนื่องจากบุคลากรของส่วนราชการขาดความมั่นใจและแรงจูงใจในการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ได้เพิ่มหลักการกระบวนการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ต้องมีความราบรื่นคล่องตัว ยืดหยุ่น และสามารถจูงใจให้ข้าราชการไปทำงานในท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนบุคลากรที่ผ่านมามีอุปสรรค และยังไม่สามารถจูงใจบุคลากรให้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

หน่วยงานที่เป็นกลไกสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหน่วยงานที่เป็นกลไกสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากรไว้ 7 หน่วยงาน โดยให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณตามความจำเป็นเพื่อให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ช่วงเวลา 5 ปีแรกที่ข้าราชการถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น ต่อมาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) กำหนดกลไกที่ทำหน้าที่บริหาร

การดำเนินการเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น จำนวน 13 หน่วยงาน

จากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสอง ฉบับ สามารถเปรียบเทียบหน่วยงานสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากรตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตารางที่ 11-15

ตารางที่ 11-15 เปรียบเทียบหน่วยงานสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากรตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับส่วนราชการ	หน่วยงานสนับสนุนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ฉบับแรก	ฉบับที่สอง
ระดับชาติ	(1) คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร (2) ศูนย์พัฒนาและถ่ายโอนบุคลากรภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. (3) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กระทรวงมหาดไทย (4) กระทรวงมหาดไทย (5) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	(1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่ (3) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (4) กระทรวงมหาดไทย (5) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6) กระทรวงการคลัง (7) สำนักงบประมาณ (8) สำนักงาน ก.พ.
ระดับกรม	(6) ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอน	(9) ศูนย์บริหารการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นระดับกรม
ระดับจังหวัด		(10) คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (11) คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร (12) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการ

ระดับส่วนราชการ	หน่วยงานสนับสนุนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ฉบับแรก	ฉบับที่สอง
		กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการ พนักงานเมืองพัทยา
ระดับ อปท.	(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	(13) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการเปรียบเทียบส่วนราชการที่สนับสนุนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฉบับจะพบว่าแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) จะมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้การถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิผลมากขึ้น โดยแบ่งส่วนราชการเป็น 4 ระดับ โดยในระดับชาติที่ดูแลในภาพรวมเชิงนโยบาย การออกกฎระเบียบ การปรับปรุงโครงสร้างด้านต่างๆ เพื่อให้รองรับการถ่ายโอนบุคลากร อาทิ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการและประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย มาตรการ แผนปฏิบัติการและแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากร ตลอดจนการกำกับดูแล ติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มาร่วมทำงานกับคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อให้เห็นการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

นอกจากนี้ ยังมีกระทรวงการคลังทำหน้าที่ปรับปรุงระบบ กฎ และระเบียบ เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินค่าตอบแทนและสวัสดิการของบุคลากรที่ถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สะดวก รวดเร็ว คล่องตัว และเท่าเทียมกับข้าราชการประเภทอื่น เพื่อจูงใจให้ข้าราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคประสงค์จะถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงบประมาณทำหน้าที่ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับหลัก งานไป เงินไป ตำแหน่งไป เพื่อช่วยผลักดันและส่งเสริมให้เกิดการกระจายภารกิจและกำลังคนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริงตามเป้าหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ส่วนราชการในระดับกรม มีการเปลี่ยนแปลงจาก “ส่วนราชการที่มีภารกิจในการถ่ายโอน” ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น “ศูนย์บริหารการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นระดับกรม” ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2 โดยศูนย์บริหารการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นระดับกรมมีภารกิจเพื่อเตรียมพร้อมการถ่ายโอนบุคลากรเพิ่มมากขึ้น โดยจะต้องวิเคราะห์และจัดกลุ่มภารกิจที่จะถ่ายโอน กำลังคน การจัดทำแผนการถ่ายโอนบุคลากร การบริหารกำลังคนให้ได้ปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมกับภารกิจ การกำหนดเกณฑ์ความพร้อม และการเตรียมการถ่ายโอนบุคลากร จัดทำแผนการฝึกอบรมบุคลากรที่จะถ่ายโอนใน

ด้านต่างๆ การสนับสนุนการยืมตัวบุคลากรไปช่วยราชการใน อบท. และวางระบบการตรวจสอบมาตรฐาน และคุณภาพของส่วนราชการภายหลังการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ฉบับที่ 2 เพิ่มเติมส่วนราชการ ระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร เพื่อให้การถ่ายโอนบุคลากรเกิดประสิทธิผล มากขึ้น ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ อบท. ระดับจังหวัด (2) คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่บริหารจัดการเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรกำลังคน และงบประมาณ ให้แก่ อบท. รวมทั้งการติดตามประเมินผลการถ่ายโอน ตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่ อบท. กำหนด เตรียมความพร้อม ตรวจสอบติดตามและให้คำปรึกษาให้กับ อบท. ตลอดจนประสานส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไข ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น และ (3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ทำหน้าที่กำหนดจำนวนและอัตรา ตำแหน่ง เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำลังคนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนจากหน่วยงานราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ได้มีการถ่ายโอนบุคลากรระยะที่ 1 ในปี พ.ศ. 2546 ถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจที่สามารถถ่าย โอนได้ทันที ในด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จาก 5 ส่วนราชการ คือ กรมเร่งรัด การพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี และกรม ประชาสงเคราะห์ จำนวน 4,111 คน และการถ่ายโอนบุคลากร ระยะที่ 2 ในปี พ.ศ. 2547 จากกรม พัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 348 คน และในปี พ.ศ. 2550 – 2551 ได้ มีการถ่ายโอนข้าราชการและลูกจ้างประจำจากกระทรวงสาธารณสุขจำนวน 89 คน โดยการถ่ายโอน เป็นไปตามแผนแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และความพร้อมของส่วนราชการ ดัง รายละเอียดตามตารางที่ 11-16 ต่อไปนี้

ตารางที่ 11-16 แสดงจำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนจากหน่วยงานราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอน	พ.ศ. 2546		พ.ศ. 2547		พ.ศ. 2550 - 2551		อบท. ที่รับโอน
	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	
กรมเร่งรัดการ พัฒนาชนบท	1,165	1,574					อบจ. เทศบาลเมือง พัทยาอบต.
กรมโยธาธิการ	135	-					
กรม ประชาสงเคราะห์	10	5					อบจ. เทศบาล กทม.

กรมทรัพยากรธรณี	-	14					อบต.
กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	-	1,208					อบต.ที่มีสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าตั้งอยู่
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ			68	83			อบจ. กทม.
กรมส่งเสริมสหกรณ์			-	197			อบจ. เทศบาล อบต.
กท. สาธารณสุข ครั้งที่ 1					64	2	เทศบาล อบต.
กท. สาธารณสุข ครั้งที่ 2					17	5	อบต.
รวม	1,310	2,801	68	280	81	7	

หมายเหตุ ไม่รวมบุคลากรครูที่ถ่ายโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ (เนื่องจากไม่มีการรวบรวมตัวเลขไว้)

จากตารางที่ 11-16 จะพบว่า กรมเร่งรัดการพัฒนาชนบทเป็นส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนบุคลากรมากที่สุด 2,379 คน และมีจำนวนข้าราชการถ่ายโอนไปปฏิบัติงานที่ อบต.สูงที่สุด 1,165 คน เนื่องจากกรมเร่งรัดการพัฒนาชนบทเป็นหน่วยงานที่ถูกยุบรวมกิจการ โดยบางส่วนถูกโอนไปยังกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม และ อบต. ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545 นอกจากนี้ในช่วงปี 2546 มีการถ่ายโอนลูกจ้างประจำ 1,208 คนจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานไปสู่ อบต. ที่มีสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าตั้งอยู่

ทั้งนี้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนบุคลากรไปสู่ อบต. ลำดับที่สี่ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คือ กระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากมีการตั้งคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.) เพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานีนอมาภัย ทำหน้าที่ประเมินสถานีนอมาภัยก่อนการถ่ายโอน อีกทั้งมีการหยุดชะงักการถ่ายโอนเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคในช่วงปี พ.ศ.2545 ดังนั้นการถ่ายโอนบุคลากรของสถานีนอมาภัยจึงถ่ายโอนได้เพียง 28 แห่ง โดยถ่ายโอนบุคลากรครั้งที่ 1 ถ่ายโอนบุคลากรจาก 22 สถานีนอมาภัย และถ่ายโอนเพิ่มเติมอีก 6 แห่ง ในครั้งที่ 2 ทั้งนี้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2551 บุคลากรจากสถานีนอมาภัยจากทั่วประเทศหลายพันคนได้รวมตัวกันเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยยื่นข้อเรียกร้องให้มีการประเมินผลและศึกษาวิจัยสถานีนอมาภัยที่ถ่ายโอนไปแล้ว ก่อนที่จะมีการการถ่ายโอนสถานีนอมาภัยในรอบต่อไป กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ชะลอการถ่ายโอนสถานีนอมาภัย

นอกจากนี้หน่วยงานที่มีการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อบต. อีกหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญ คือ กระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนบุคลากรจากกระทรวงศึกษาธิการมีเพียงข้อมูลโรงเรียนถ่ายโอนเท่านั้น แต่ไม่มีข้อมูลจำนวนบุคลากรครูที่ถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่ อบต. ที่จัดเก็บรวบรวมไว้โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ทราบจำนวนบุคลากรครูถ่ายโอนขณะที่ปรึกษาจึงประมาณการจำนวนการถ่ายโอนครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยใช้ข้อมูลอ้างอิงจาก

กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งดังนี้ ลำดับแรก ใช้ข้อมูลการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจริงระหว่างปีการศึกษา 2549 – 2557 ของสำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งพบว่ามีโรงเรียนถ่ายโอนทั้งสิ้น 485 โรงเรียน ลำดับที่สอง ประเมินการจำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีการถ่ายโอน โดยอิงข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. 110 แห่งที่มีการรับถ่ายโอนสถานศึกษา พบว่าจำนวนครูโดยเฉลี่ยในโรงเรียนถ่ายโอนของกลุ่มตัวอย่าง อปท. แต่ละแห่ง เท่ากับ 37.5 คน (เฉลี่ยทั้งสถานศึกษาขนาดใหญ่และเล็กแล้ว) (รายละเอียดจำนวนครูถ่ายโอนดูเพิ่มเติมจากบทที่ 18 ในรายงานวิจัยฉบับนี้) ลำดับที่สาม คือประมาณการจำนวนครูที่มีการถ่ายโอนทั้งหมด โดยนำจำนวนโรงเรียนที่มีการถ่ายโอน (485 แห่ง) คำนวณกับจำนวนครูที่มีการถ่ายโอนเฉลี่ยต่อแห่ง (37.5 คน) หรือเท่ากับ 485×37.5 ดังนั้น จึงคาดว่าในช่วงที่ผ่านมาจะมีจำนวนครูที่ถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่ อปท. ประมาณ 18,188 คน

บุคลากรถ่ายโอนจากส่วนราชการสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

การติดตามการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 12 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 20 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 65 แห่ง พบว่ามี อปท. ที่มีการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจทั้งสิ้น 60 แห่ง (ร้อยละ 54.5 ของกลุ่มตัวอย่าง อปท.) โดยมีบุคลากรถ่ายโอนระหว่างปี 2543 – 2555 จำนวนทั้งสิ้น 899 คน โดยที่ อบจ. มีการรับถ่ายโอนบุคลากรมากที่สุด 779 คน อบต. จำนวน 74 คน เทศบาลตำบลจำนวน 19 คน เทศบาลนครจำนวน 15 คน และเทศบาลเมืองจำนวน 12 คน และเมื่อคิดเป็นจำนวนบุคลากรถ่ายโอนเฉลี่ยต่อ อปท. เท่ากับ 15 คน โดย อบจ. มีจำนวนบุคลากรถ่ายโอนเฉลี่ยสูงสุด 65 คน และหากไม่นับรวม อบจ. จำนวนบุคลากรถ่ายโอนเฉลี่ยของเทศบาลและ อบต. เท่ากับ 3 คน ดังตารางที่ 11-17 ด้านล่าง

ตารางที่ 11-17 จำนวนบุคลากรถ่ายโอนจำแนกตามประเภท อปท. และปี พ.ศ. ที่มีการถ่ายโอนลงสู่ อปท.

ประเภท อปท.	จำนวน อปท. ที่มี บุคลากร ถ่ายโอน	จำนวน คนที่ถ่าย โอน ทั้งหมด	จำนวน คนถ่าย โอน เฉลี่ยต่อ อปท.	จำนวนการถ่ายโอนบุคลากรจำแนกตามปี พ.ศ.												
				2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
อบจ.	12	779	65	6		28	66		7	648	12		8			
ทน.	4	15	4			7	8									
ทม.	6	12	2			10	1									
ทต.	10	19	2	1	1	4	3		1	2	4		3			
อบต.	28	74	3	1		37	6	3	3		4	4		1		4

รวม	60	899	15**	8	1	86	84	3	11	650	20	4	11	1		4
-----	----	-----	------	---	---	----	----	---	----	-----	----	---	----	---	--	---

หมายเหตุ ** หากไม่นับรวม อบจ. จำนวนบุคลากรถ่ายโอนโดยเฉลี่ยของเทศบาลและ อบต. เท่ากับ 3 คน

จากการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจ จะพบว่าในปี 2545 และ 2546 เป็นปีที่มีการถ่ายโอนบุคลากรสูง คือ 86 และ 84 คน ตามลำดับ เนื่องจากเป็นปีที่มีการถ่ายโอนบุคลากรที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีในด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตในระยะแรก จาก 5 ส่วนราชการ คือ กรมเร่งรัดการพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี และกรมประชาสัมพันธ์ และในปี 2549 มีการถ่ายโอนบุคลากรสูงสุด คือ 650 คน โดยถ่ายโอนจากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ

อย่างไรก็ตามเราจะพบว่าบุคลากรที่ถ่ายโอนส่วนใหญ่จะไปปฏิบัติงานที่ อบท. ขนาดใหญ่ โดยเฉพาะ อบจ. เทศบาลนคร ขณะที่ อบท. ขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล และ อบต. ไม่ค่อยมีบุคลากรถ่ายโอนไปปฏิบัติงานมากนัก นอกจากนี้จะพบว่า จาก อบท.กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง มีเพียง 60 แห่งเท่านั้นที่ได้รับการถ่ายโอนบุคลากร ฉะนั้นจึงมี อบท. อีกจำนวน 50 แห่งที่ไม่มีการถ่ายโอนบุคลากร ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 10 แห่ง และ อบต. 37 แห่ง ข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ อบท. ขนาดเล็กประสบปัญหาในการทำงาน เนื่องจากต้องรับถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการเช่นเดียวกับ อบท. ขนาดใหญ่ แต่กลับไม่มีบุคลากรถ่ายโอนมาพร้อมภารกิจ ทำให้ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนเป็นอย่างมาก

เมื่อคณะที่ปรึกษานำข้อมูลภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มาวิเคราะห์ (จากเนื้อหาบทที่ 10 ข้างต้น) จะพบว่า อบท. กลุ่มตัวอย่าง ที่รับถ่ายโอนภารกิจมากที่สุดคือ อบต. โดยในแผนฯ ฉบับที่ 1 รับถ่ายโอน 173 ภารกิจ และแผนฯ ฉบับที่ 2 รับถ่ายโอนมา 87 ภารกิจ ตามด้วยเทศบาลที่มีการรับถ่ายโอนตามแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 จำนวน 120 ภารกิจ และ 82 ภารกิจตามลำดับ ขณะที่ อบจ. รับถ่ายโอนภารกิจน้อยที่สุดในบรรดา อบท. ทั้ง 3 ประเภท โดยรับถ่ายโอนตามแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 จำนวน 21 ภารกิจ และ 29 ภารกิจตามลำดับ แต่เมื่อดูจำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนเฉลี่ยต่อ อบท. จะพบว่า อบจ. มีจำนวนบุคลากรถ่ายโอนเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 65 คน ขณะที่ อบต. ที่มีการรับถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด แต่มีจำนวนบุคลากรเฉลี่ยเพียง 1.1 คน เมื่อเฉลี่ยทุก อบต. กลุ่มตัวอย่าง (65 แห่ง) หรือหากเฉลี่ยเฉพาะ อบต. ที่รับถ่ายโอนบุคลากร (28 แห่ง) ก็มีบุคลากรถ่ายโอนต่อ อบต. เพียง 2.6 คนเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีความไม่สมดุลในการถ่ายโอนงานและบุคลากรลงสู่ อบท. อย่างชัดเจน ดังแสดงในตารางที่ 11-18 หน้าถัดไป

นอกจากนี้ หากนำจำนวนบุคลากรเฉลี่ยเฉพาะ อบท. ที่มีบุคลากรถ่ายโอนภารกิจจะพบว่าบุคลากรถ่ายโอน 1 คนของ อบต. จะต้องรับผิดชอบงาน/ภารกิจ 100 ภารกิจ ซึ่งมีสัดส่วนสูงที่สุดใน อบท. ทั้งหมด ตามมาด้วยบุคลากรที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่เทศบาล จะรับผิดชอบ 87.83 ภารกิจ ขณะที่ อบจ. นั้นบุคลากรถ่ายโอน 1 คน รับผิดชอบภารกิจเพียง 0.77 ภารกิจเท่านั้น ซึ่งมีความรับผิดชอบไม่ถึง 1 ภารกิจต่อคน แสดงให้เห็นว่า การถ่ายโอนบุคลากรมาสู่ อบท. นั้นไม่มีความสมดุลกันระหว่างงาน/ภารกิจ กับบุคลากรถ่ายโอน โดย อบท. ขนาดเล็กจะเป็น อบท. ที่ได้รับผลกระทบในการปฏิบัติงาน

ตามภารกิจถ่ายโอนสูงที่สุด เนื่องจากมีการรับถ่ายโอนภารกิจมากกว่า อปท. ขนาดใหญ่ แต่มีบุคลากรถ่ายโอนน้อยกว่า เช่น อบต. รับถ่ายโอนภารกิจมากกว่า อบจ. ประมาณ 5.2 เท่า แต่ อบจ. มีบุคลากรถ่ายโอนมากกว่า อบต. จำนวน 25 เท่า ดังแสดงข้อมูลได้ดังตารางที่ 11- 18

ตารางที่ 11-18 เปรียบเทียบจำนวนภารกิจถ่ายโอนกับจำนวนบุคลากรถ่ายโอนลงสู่ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	จำนวนงาน/ภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผน			จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนต่อ อบท. โดยเฉลี่ย		จำนวนงาน/ ภารกิจเฉลี่ยต่อ บุคลากร ถ่ายโอน 1 คน
	แผนฯ 1	แผนฯ 2	รวมแผน 2 ฉบับ	(1) นับเฉลี่ยทุก อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง	(2) นับเฉพาะ อบท.ที่ มีบุคลากรถ่ายโอน	
อบจ.	21	29	50	65 คน	65 คน	0.77
เทศบาล	120	82	202	1.4 คน	2.3 คน	87.83
อบต.	173	87	260	1.1 คน	2.6 คน	100.00

หมายเหตุ ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ 1 มาจาก ตารางที่ 10-1, 10-3, และ 10-5 ส่วนข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ 2 มาจากตารางที่ 10-2, 10-4, และ 10-6 ในเนื้อหาบทที่ 10 ก่อนหน้านี้

นอกจากการพิจารณาในเชิงปริมาณบุคลากรที่มีการถ่ายโอนในภาพรวมข้างต้นแล้วนั้น การวิเคราะห์ถึงสายงานหรือกลุ่มงานที่มีการถ่ายโอนบุคลากรลงมาสู่ อบท. ก็มีความสำคัญในเชิงนโยบายเช่นกัน ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าบุคลากรที่ถ่ายโอนมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่กลุ่มครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีถ่ายโอนมาในสัดส่วนสูงที่สุด คือ 726 คน คิดเป็นร้อยละ 84.81 ตามด้วยกลุ่มนายช่าง พนักงาน และวิศวกร รวม 107 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.50 งานพัฒนาชนบท 9 คน (ร้อยละ 1.05) งานสาธารณสุข 8 คน (ร้อยละ 0.94) และงานอื่นๆ อาทิ ชุมชน การเงินและบัญชี วิเคราะห์นโยบายและแผน และป้องกันบรรเทาสาธารณภัย รวม 6 คน (ร้อยละ 0.70) ดังตารางที่ 11-19

จากจำนวนบุคลากรและตำแหน่งงานที่ถ่ายโอนมาสู่ อบท. นั้น จะพบว่า กลุ่มงานช่าง วิศวกร พนักงานด้านเกี่ยวกับการช่างมีการถ่ายโอนมายัง อบต. และเทศบาลตำบลน้อยมาก ส่วนใหญ่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานที่ อบจ. ทั้งที่ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานได้ถ่ายโอนมายัง อบท. ขนาดเล็กเหล่านี้เช่นกัน หรืองานส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่มีการถ่ายโอนภารกิจมาที่ อบท. เกือบทุกแห่ง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรที่ถ่ายโอนมายัง อบท. นั้นพบว่ามีจำนวนน้อยมาก ส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนของ อบท.ขนาดเล็กเหล่านี้ที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดบุคลากรมาปฏิบัติงาน

ตารางที่ 11-19 แสดงลักษณะงาน/ตำแหน่งของบุคลากรถ่ายโอนมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะงาน/ตำแหน่ง	จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนจำแนกตาม อบท.					
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.	รวม
ครูและบุคลากรทางการศึกษา	673			9	44	726
นายช่างโยธา/ เครื่องกล/ เครื่องยนต์/ เขียนแบบ	35	13	5	2	2	57
พนักงานขับรถ/ ขับเครื่องจักรกล/ สูบน้ำ	17		2	7	17	43
วิศวกรโยธา/ เครื่องกล	5	1			1	7
เจ้าหน้าที่พัฒนาชนบท/ พนักงานประสานงานชนบท	7		1	1		9
พยาบาลวิชาชีพ					4	4

ลักษณะงาน/ตำแหน่ง	จำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอนจำแนกตาม อปท.					
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.	รวม
เจ้าหน้าที่สาธารณสุข/ นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ					4	4
เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	3					3
เจ้าพนักงานธุรการ		1				1
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน					1	1
เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย					1	1
รวม	740	15	8	19	74	856

และเมื่อพิจารณาตำแหน่งงานของบุคลากรที่ถ่ายโอนสู่ อปท. แสดงให้เห็นว่าการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจช่วงแรกในด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตนั้นคิดเป็นเพียงร้อยละ 15.19 ของบุคลากรที่ถ่ายโอนทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับการถ่ายโอนกลุ่มครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เริ่มในปี พ.ศ. 2549 ที่สูงถึงร้อยละ 84.81 ดังนั้นการปฏิบัติการกิจถ่ายโอนของ อปท. ส่วนใหญ่จึงประสบปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการกิจถ่ายโอนมาปฏิบัติการกิจถ่ายโอน โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการถ่ายโอนบุคลากรน้อยมาก ส่งผลให้การปฏิบัติการกิจถ่ายโอนขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

จากนั้น เมื่อนำข้อมูลผลการปฏิบัติการกิจของ อปท. ทั้งด้านการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการทางสังคมและสาธารณสุข การบริหารด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน พบว่าส่วนใหญ่แล้วนั้น อปท. สามารถจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้ดี¹ เนื่องจาก อปท. มีประสบการณ์ ความพร้อมในด้านงบประมาณ ตลอดจนบุคลากรที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งก็คือเนื่องจาก อปท. กลุ่มตัวอย่าง มีการรับถ่ายโอนบุคลากรครูร้อยละ 84.81 ของบุคลากรถ่ายโอนทั้งหมด ในขณะที่ภารกิจอื่นๆ อปท. ยังไม่สามารถจัดการบริการสาธารณะได้ดีมากนัก เนื่องจากเป็นภารกิจใหม่ที่เพิ่งรับถ่ายโอนจากส่วนราชการ และ อปท. มีบุคลากรถ่ายโอนมาปฏิบัติงานน้อยมาก อาทิ งานด้านการพัฒนามีบุคลากรถ่ายโอนเพียงร้อยละ 1.05 ของบุคลากรถ่ายโอนทั้งหมด หรืองานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีบุคลากรถ่ายโอนเพียงร้อยละ 0.12 ของบุคลากรถ่ายโอนทั้งหมด ทำให้การทำงานของ อปท. ประสบปัญหา เนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติการกิจถ่ายโอนนั่นเอง

กระบวนการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ถ่ายโอนตามภารกิจ

หลังจากมีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการมาปฏิบัติการกิจที่ อปท. แล้วนั้น อปท. มีหน้าที่จะต้องดำเนินการกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ต่อเนื่องจากการรับถ่ายโอนบุคลากร เพื่อให้ข้าราชการ/พนักงานกลุ่มเหล่านี้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ อปท. และสภาพแวดล้อมการทำงาน

¹ ดูเนื้อหาบทที่ 6 ที่ผ่านมา หรืออ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 17 - 23 ของรายงานวิจัยฉบับนี้เปรียบเทียบกัน

โครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานของ อบต. ระบบการฝึกอบรมพัฒนาหรือคู่มือการทำงาน และระบบบริหารเงินเดือนค่าตอบแทนและการประเมินผลของ อบต. ฯลฯ เพื่อให้บุคลากรกลุ่มเหล่านี้สามารถทำงานกับ อบต. ได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น รวมถึงเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรกลุ่มถ่ายโอนเหล่านี้ด้วย

อย่างไรก็ดี จากการเก็บข้อมูล อบต. กลุ่มตัวอย่างที่มีการรับถ่ายโอนบุคลากรแล้วนั้น พบว่า อบต. ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการกระบวนการบริหารงานบุคคลเหล่านี้ อาทิ การจัดปฐมนิเทศบุคลากรที่ถ่ายโอน ในภาพรวม อบต. ดำเนินการเพียง 19 แห่ง จาก 60 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 31.67 และมี อบต. ที่จัดทำคู่มือการปฏิบัติการกิจเพียง 12 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 25 โดยเทศบาลนครและเทศบาลเมืองไม่ได้จัดทำคู่มือให้แก่บุคลากรถ่ายโอนเลยแม้แต่แห่งเดียว ทั้งนี้ คำอธิบายจาก อบต.ที่ไม่จัดปฐมนิเทศ และไม่ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติการกิจแก่บุคลากรถ่ายโอน ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าบุคลากรที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบต. เป็นบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ และเชี่ยวชาญภารกิจที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องปฐมนิเทศและมีคู่มือการปฏิบัติงาน อีกทั้ง อบต. มีบุคลากรถ่ายโอนจำนวนน้อย ทำให้ไม่จำเป็นต้องจัดปฐมนิเทศ ดังนี้เป็นต้น ข้อมูลรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 11-20 ด้านล่าง

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า อบต.ไม่ให้ความสำคัญกับการปฐมนิเทศแก่บุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจมากนัก กระบวนการนี้ถือเป็นกระบวนการสร้างความประทับใจเริ่มต้นให้แก่บุคลากร โดยการให้คำแนะนำองค์การ การทำงาน รวมทั้งสิทธิประโยชน์แก่บุคลากร ซึ่งบุคลากรถ่ายโอนต่างไม่เคยทำงานใน อบต. มาก่อนโดยตรง ในความเป็นจริงแล้ว อบต. จำเป็นต้องจัดปฐมนิเทศให้บุคลากรถ่ายโอน รวมทั้งการจัดทำคู่มือการปฏิบัติการกิจที่ อบต. อาจจัดทำเอง หรือใช้คู่มือการปฏิบัติการกิจจากส่วนราชการถ่ายโอน เพื่อให้บุคลากรถ่ายโอนปฏิบัติการกิจถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมี ความประทับใจต่อองค์กรในระยะยาว

นอกจากนี้แล้ว การสร้างความร่วมมือระหว่าง อบต. กับส่วนราชการเดิมที่มีการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้สามารถเกิดการถ่ายโอนองค์ความรู้ในการดำเนินการให้แก่ อบต. ก็มีความจำเป็นเช่นกัน แต่ข้อเท็จจริงดังตารางที่ 11-20 ที่คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลขึ้นจากกลุ่มตัวอย่าง อบต. ในครั้งนี้ พบว่ามี อบต. จำนวน 30 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 50 เท่านั้นที่ได้มีการประสานงานหรือสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคเดิม ส่วนใหญ่ อบต. ที่มีการประสานงานมักเป็น อบต. ที่มีการประสานงานกับส่วนราชการเดิมสูงถึงร้อยละ 60.71 เนื่องจากเป็น อบต.ขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวนน้อยกว่า อบต.ขนาดใหญ่แน่นอน จึงเป็นแรงกระตุ้นหรือแรงกดดันให้ อบต. ต้องประสานความร่วมมือกับส่วนราชการอื่นๆ อย่างเข้มข้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจได้นั่นเอง

ตารางที่ 11-20 แสดงกระบวนการบริหารงานบุคคลของบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจ

ประเภท อปท.	มีการปฐมนิเทศให้แก่ บุคลากรที่ถ่ายโอน ตามภารกิจ		จัดทำคู่มือการปฏิบัติ ภารกิจให้แก่บุคลากร ถ่ายโอนตามภารกิจ		ประสานงานหรือสร้าง ความร่วมมือกับหน่วยงาน ราชการส่วนกลาง/ภูมิภาค		มีระบบติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานเฉพาะแก่ บุคลากรถ่ายโอนฯ	
	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ	ทำ	ไม่ทำ
อบจ. (12 แห่ง)	4 (33.3%)	8 (66.%)	3 (25%)	9 (75%)	6 (50%)	6 (50%)	3 (25%)	9 (75%)
ทน. (4 แห่ง)	1 (25%)	3 (75%)		4 (100%)	1 (25%)	3 (75%)		4 (100%)
ทม. (6 แห่ง)	1 (16.67%)	5 (83.33%)		6 (100%)	1 (16.67%)	5 (83.33%)	1 (16.67%)	5 (83.33%)
ทต. (10 แห่ง)	4 (40%)	6 (60%)	1 (10%)	9 (90%)	3 (30%)	7 (70%)	2 (20%)	8 (80%)
อบต. (28 แห่ง)	9 (32.14%)	19 (67.86%)	8 (28.57%)	20 (71.43%)	17 (60.71%)	11 (39.29%)	2 (7.14%)	26 (92.86%)
รวม 60	19 (31.67%)	41 (68.33%)	12 (25%)	48 (75%)	30 (50%)	30 (50%)	8 (13.33%)	52 (86.67%)

ในกระบวนการสุดท้ายคือขั้นตอนการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะสำหรับบุคลากรที่มีการถ่ายโอนตามภารกิจนั้น พบว่ามี อปท.เพียง 8 แห่ง (ร้อยละ 13.33) ที่มีระบบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะสำหรับบุคลากรถ่ายโอน โดยเฉพาะเทศบาลนครที่รับถ่ายโอนบุคลากรไม่มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะแม้แต่แห่งเดียว ทั้งนี้เหตุผลที่ อปท. ส่วนใหญ่ไม่แยกระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะเนื่องจากมองว่าบุคลากรใน อปท. ทุกคนควรใช้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานรูปแบบเดียวกัน ทั้งๆ ที่ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรถ่ายโอนควรแยกออกจากระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรทั่วไปของ อปท. เพราะภารกิจที่บุคลากรเหล่านี้ปฏิบัติใน อปท. เป็นกลุ่มภารกิจถ่ายโอน ซึ่งเป็นภารกิจใหม่ของ อปท. และบุคลากรเหล่านี้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครั้งทำงานที่ส่วนราชการแตกต่างกับระบบ อปท. รวมถึงการเพิ่มเงินเดือนค่าตอบแทนของบุคคลกลุ่มนี้ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ไม่ใช่ อปท. แต่อย่างใด ดังนั้น คณะที่ปรึกษาเห็นว่า อปท. ควรประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรทั้ง 2 กลุ่มออกจากกัน โดยประเมินผลการปฏิบัติงานจากผลสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนของบุคลากรถ่ายโอนเหล่านี้ และเมื่อภารกิจถ่ายโอนได้กลายเป็นภารกิจปกติของ อปท. ตลอดจนบุคลากรถ่ายโอนถูกรวมเป็นบุคลากร อปท.แล้ว การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกคนใน อปท. จึงค่อยใช้ระบบเดียวกันต่อไป ทั้งนี้ข้อมูลการดำเนินการบริหารงานบุคคลสำหรับบุคลากรถ่ายโอนแสดงดังตารางที่ 11-20 ข้างต้น

กระบวนการอื่นๆ ในการบริหารงานบุคคลสำหรับภารกิจถ่ายโอน

ในประเด็นต่อมาที่มีความสำคัญอย่างมากเช่นกันคือการปรับตัวของ อบท. ในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สามารถรองรับการทำงานในภารกิจใหม่ๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ อาทิ การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเพิ่มเติม การสร้างมาตรการจูงใจให้แก่บุคลากรถ่ายโอน หรือการสนับสนุนติดตามประเมินผล ฯลฯ ซึ่งทาง อบท. ที่รับถ่ายโอนภารกิจสามารถกระทำได้ตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ตำแหน่งบุคลากรถ่ายโอนของ อบท. นั้น อบท. สามารถดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรด้วยวิธีพิเศษได้ถ้าหากไม่มีบุคลากรจากส่วนราชการถ่ายโอนมาปฏิบัติงานกับ อบท. ทั้งนี้ก็เพื่อให้ อบท. มีบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนได้นั้นเอง อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้น อบท. กลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่ได้ดำเนินการดังกล่าว โดย อบจ. มีการดำเนินการสรรหาตำแหน่งครูผู้ช่วยและสถานีกด้วยการเปิดรับโอนย้าย และจัดสอบแข่งขัน ในขณะที่ตำแหน่งวิศวกรโยธา อบจ. มีนโยบายเปิดรับโอนเท่านั้น ส่วน อบต. มีการสอบคัดเลือกตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก พยาบาลวิชาชีพ และรับโอนย้ายเจ้าหน้าที่สาธารณสุข แต่สำหรับเทศบาลกลุ่มตัวอย่างนั้น ไม่พบว่าการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรด้วยวิธีพิเศษในตำแหน่งบุคลากรถ่ายโอนแต่อย่างใด ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนในด้านหนึ่งได้ว่า อบท. ที่รับถ่ายโอนภารกิจมาส่วนใหญ่ (ราวร้อยละ 93) ก็ได้สนใจหรือดำเนินการใดๆ ในการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนได้อย่างสมบูรณ์หรือราบรื่น

ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญที่ทำให้ อบท. ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ในการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเพิ่มเติมสำหรับปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนนั้น อาจเป็นเพราะ อบท. มีความกังวลเรื่องข้อจำกัดสัดส่วนงบประมาณบุคลากรต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย และในช่วงต้นหลังการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการนั้น ค่าใช้จ่ายบุคลากรเหล่านี้ อบท. จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และมี อบท. บางแห่งที่มองว่าบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน อบท. ปัจจุบันสามารถปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ต่างส่งผลหรือสร้างแรงจูงใจที่ทำให้ อบท. ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็ก มีข้อจำกัดสูงในการรับดำเนินการภารกิจถ่ายโอนเป็นอย่างมากดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วก่อนหน้านี้

ลำดับต่อมา อบท. ได้ออกมาตรการการสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรที่จะถ่ายโอนในตำแหน่งต่างๆ เช่น ตำแหน่งครูและบุคลากรทางการศึกษา ใน อบจ. เทศบาลตำบล และ อบต. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน และพนักงานประสานงานชุมชนในเทศบาลตำบล ตำแหน่งเจ้าพนักงานสูบน้ำ และเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ โดยประชาสัมพันธ์เชิญชวนว่าหากมาทำงาน ที่ อบท. จะได้รับเงินตอบแทนพิเศษ (โบนัส) ซึ่งเป็นสิ่งที่ อบท. มีให้มากกว่าการทำงานกับส่วนราชการ ซึ่งเงินตอบแทนพิเศษนั้นอาจไม่ได้เป็นมาตรการในการสร้างแรงจูงใจเพียงพอสำหรับการถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท. เพราะบุคลากรบางส่วนอาจต้องการแรงจูงใจที่มากกว่านั้น เพื่อถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท. เช่น ระบบการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพหรือมีระบบสวัสดิการที่ดีกว่าส่วนราชการเดิม เป็นต้น

ส่วนการสนับสนุนหรือติดตามประเมินผลบุคลากรถ่ายโอน จากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างพบว่า มี อบท. เพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่มีส่วนราชการสนับสนุนหรือติดตามประเมินผลการถ่ายโอน โดยหน่วยงานที่สนับสนุนหรือติดตามประเมินผล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้ส่งหนังสือติดตามมายัง อบท. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการโอนเงินงบประมาณเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากรถ่ายโอน ให้ อบท. ที่รับถ่ายโอนบุคลากร และการจัดอบรมให้ความรู้บุคลากรในช่วงแรกของการถ่ายโอน ดังนี้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การถ่ายโอนบุคลากรมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพบว่าบุคลากรถ่ายโอนส่วนใหญ่ไปปฏิบัติงานที่ อบท.ขนาดใหญ่ ทำให้ อบท.ขนาดเล็กประสบปัญหาการปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนเนื่องจากขาดบุคลากร นอกจากนี้ อบท. ส่วนใหญ่ไม่ดำเนินการตามระบบคุณธรรมและกระบวนการบริหารงานบุคคลที่พึงประสงค์กับกลุ่มบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจมากนัก อาทิ การจัดทำมีการปฐมนิเทศ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติภารกิจ การประสานงานหรือสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคเดิม และการจัดให้มีติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะสำหรับบุคลากรที่มีการถ่ายโอนตามภารกิจ โดยเฉพาะ อบท.ขนาดเล็กมีการดำเนินการน้อยกว่า อบท.ขนาดใหญ่ในหลายๆ กระบวนการ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดที่มีบุคลากรถ่ายโอนน้อยก็เป็นได้ ทำให้ อบท. ขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการรับถ่ายโอนบุคลากร และประสบปัญหาการบริหารงานบุคคลของบุคลากรถ่ายโอน และส่งผลต่อเนื่องให้บุคลากรถ่ายโอนมักขาดความผูกพันกับ อบท.

11.4 แรงจูงใจและขวัญกำลังใจของบุคลากรถ่ายโอน

การศึกษาแรงจูงใจและขวัญกำลังใจของบุคลากรถ่ายโอนจะทำให้ทราบว่า การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา นั้น บุคลากรที่ถ่ายโอนมา มีแรงจูงใจในการถ่ายโอนอย่างไร ตลอดจนเมื่อมาปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเป็นอย่างไรบ้าง เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้ไปสู่การกำหนดนโยบายในการถ่ายโอนบุคลากรต่อไป

จากการเก็บข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 60 แห่งที่มีการรับถ่ายโอนบุคลากร คณะที่ปรึกษาฯ ได้สอบถามเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของบุคลากรกลุ่มดังกล่าว โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 82 คน แบ่งเป็นเพศชาย 46 คน (ร้อยละ 56.10) และเพศหญิง 36 คน (ร้อยละ 43.90) โดยส่วนใหญ่มีสถานภาพที่สมรสแล้ว บุคลากรเหล่านี้มีอายุงานในส่วนราชการเฉลี่ย 15 ปีก่อนถ่ายโอนมาสู่ อบท. และเมื่อถ่ายโอนมาสู่ อบท. จนถึงปัจจุบันแล้ว (พ.ศ. 2556) มีอายุงานเฉลี่ย 9 ปี ข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า บุคลากรส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับการทำงานในวัฒนธรรมองค์กรของส่วนราชการเดิมมากกว่า อบท. (ดูตารางที่ 11-21)

ตารางที่ 11-21 ข้อมูลทั่วไปของบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจที่มีการสัมภาษณ์ในเชิงลึก (จำนวน 82 คน)

ประเภท	เพศ	สถานภาพการสมรส	อายุ	อายุ	จำนวน	จำนวนบุคลากรที่มีงานในความรับผิดชอบ	จำนวน	จำนวน
--------	-----	----------------	------	------	-------	-------------------------------------	-------	-------

อปท.						งาน เฉลี่ย ก่อน ถ่าย โอน (ปี)	งาน เฉลี่ย ใน อปท. (ปี)	บุคลากรที่มี ความก้าวหน้า ในอาชีพเมื่อ โอนมาอยู่กับ อปท.		เปลี่ยนแปลงไป				บุคลากร ที่อยู่ใน จังหวัด บ้านเกิด	ของ บุคลากร ที่ไม่ได้อยู่ ในจังหวัด บ้านเกิด
	ชาย	หญิง	โสด	สมรส	หย่า/ หม้าย			เท่า เดิม	สูงขึ้น	ขอบเขต งานมากขึ้น (job en- largement)	ขอบเขต งาน คงเดิม	ขอบเขต งาน ลดลง	เปลี่ยน สาย งาน		
อบจ.	15	11	-	24	2	21	9	9	17	6	18	2	-	22	4
ทน.	4	1	1	4	-	13	11	-	5	2	2	1	-	2	3
ทม.	7	1	1	6	1	17	9	4	4	1	5	2	-	5	3
ทต.	5	5	1	9	-	13	8	7	3	2	7	1	-	9	1
อปต.	15	18	9	21	3	12	8	20	13	10	20	1	2	27	6
รวม	46	36	12	64	6	15	9	40	42	21	52	7	2	65	17

เมื่อบุคลากรถ่ายโอนจากส่วนราชการมาปฏิบัติงานที่ อปท. บุคลากรส่วนใหญ่มองว่าความก้าวหน้าในอาชีพเมื่อตนเองมาปฏิบัติงานที่ อปท. นั้นไม่เปลี่ยนแปลงไปจากการทำงานที่ส่วนราชการคิดเป็นร้อยละ 48.78 (จำนวน 40 คนจาก 82 คน) ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับบุคลากรที่คิดว่าตนเองมีความก้าวหน้าในการทำงานสูงขึ้น คือ ร้อยละ 51.22 (หรือจำนวน 42 คน) นอกจากนี้ บุคลากรส่วนใหญ่มองว่าความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองใน อปท. นั้นไม่ต่างจากการปฏิบัติงานในส่วนราชการเดิม หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 63.41

ในทางกลับกัน มีบุคลากรถ่ายโอนราวร้อยละ 25.61 (หรือจำนวน 21 คน) ที่มองว่าการปฏิบัติงานที่ อปท. มีขอบเขตงานมากขึ้น (job enlargement) หรือการทำงานกับ อปท. มีคุณค่ามากขึ้น หรือสามารถให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น เป็นต้น ในลำดับสุดท้าย บุคลากรส่วนใหญ่ได้เลือกปฏิบัติงานใน อปท. ที่มักอยู่ในจังหวัดบ้านเกิดตนเองมากถึงร้อยละ 79.27 (หรือจำนวน 65 คนจากบุคลากรถ่ายโอนที่คณะที่ปรึกษาได้สัมภาษณ์จำนวน 82 คน) ข้อมูลดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรถ่ายโอนเลือก อปท. ที่อยู่ในภูมิลำเนาเดิม เพื่อให้มีการปรับตัวไม่มากนักนั่นเอง

เหตุผลของบุคลากรในการตัดสินใจถ่ายโอนมาปฏิบัติงาน ที่ อปท.

เหตุผลหลักในการถ่ายโอนของบุคลากรมาปฏิบัติงานที่ อปท. คือ มองว่าตนเองมีความเชี่ยวชาญในภารกิจที่ถ่ายโอน และต้องการทำงานในภารกิจเดิม และเหตุผลรองลงมาในการตัดสินใจถ่ายโอน คือ ต้องการกลับมาทำงานในภูมิลำเนาเดิมของตนเอง อปท. มีลักษณะการทำงานที่ทำทลายความสามารถของตนเอง และหน่วยงานเดิมถูกยุบเลิก/ต้องถ่ายโอนตามกฎหมายกระจายอำนาจ แสดงให้เห็นว่า บุคลากรของส่วนราชการที่ถ่ายโอนไปสู่ อปท. เน้นไปที่ความพอใจในการได้ปฏิบัติงาน ทั้งการต้องการทำงาน

ภารกิจเดิม และมองว่า อบท. เป็นงานที่ทำทลายความสามารถตนเอง ทั้งนี้ในส่วนของการกลับมาทำงานในภูมิลำเนาเดิม มีผู้ให้เป็นเหตุผลในการถ่ายโอน 31 คน ขณะที่มิผู้ได้ทำงานในภูมิลำเนาเดิม 65 คน แสดงว่าการทำงานในภูมิลำเนาเดิมไม่มีผลต่อการตัดสินใจถ่ายโอนเท่าใดนัก ขณะเดียวกันมีบุคลากรร้อยละ 35.36 ของจำนวนบุคลากรที่ถ่ายโอน ให้เหตุผลในการถ่ายโอน เพราะหน่วยงานเดิมถูกยุบเลิก/ต้องถ่ายโอนตามกฎหมายกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามก็ไม่มีบุคลากรคนใดระบุว่ามีความขัดแย้งกับหน่วยงานเดิมจนเป็นเหตุผลทำให้ต้องโอนย้ายมาอยู่กับ อบท. เลย แสดงว่าทุกคนที่ถ่ายโอนไม่ได้หนีปัญหาความขัดแย้งในส่วนราชการเดิม

ทั้งนี้หากจำแนกเหตุผลการถ่ายโอนตามกลุ่มงานของบุคลากร จะพบว่าเหตุผลหลักในการโอนย้ายของกลุ่มงานทั่วไป คือต้องการกลับมาทำงานในภูมิลำเนาเดิมของตนเอง หน่วยงานเดิมถูกยุบเลิก/ต้องถ่ายโอนตามกฎหมายกระจายอำนาจ และมีความเชี่ยวชาญในภารกิจที่ถ่ายโอนและต้องการทำงานในภารกิจเดิม ขณะที่กลุ่มงานวิชาการมีเหตุผลหลักในการถ่ายโอน คือ มีความเชี่ยวชาญในภารกิจที่ถ่ายโอน และต้องการทำงานในภารกิจเดิม ขณะที่กลุ่มอำนวยการและกลุ่มบริหารมีเหตุผลในการถ่ายโอน คือ มีความเชี่ยวชาญในภารกิจที่ถ่ายโอน และต้องการทำงานในภารกิจเดิม และ อบท. มีลักษณะการทำงานที่ทำทลายความสามารถของตนเอง โดยกลุ่มอำนวยการยังมีความต้องการกลับมาทำงานในภูมิลำเนาเดิมของตนเองเป็นเหตุผลหลักในการถ่ายโอนอีกด้วย แสดงให้เห็นว่าไม่ว่ากลุ่มงานใดก็ตามต่างมีเหตุผลหลักในการถ่ายโอน คือ มีความเชี่ยวชาญในภารกิจที่ถ่ายโอน และต้องการทำงานในภารกิจเดิม นั้นหมายความว่ากลุ่มคนที่ถ่ายโอนมาสู่ อบท. ต่างต้องการทำงานที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ และคาดว่าจะสามารถใช้ความรู้ประสบการณ์ที่ตนเองมีปฏิบัติงานที่ อบท. ได้โดยไม่แตกต่างจากการทำงานที่ส่วนราชการเดิมมากนัก ดังแสดงรายละเอียดได้ดังตารางที่ 11-22

และเมื่อพิจารณาเหตุผลในการตัดสินใจถ่ายโอนของบุคลากร พบว่า นโยบายการถ่ายโอนคนตามภารกิจของส่วนราชการมาสู่ อบท. ยังมีความจำเป็น เนื่องจากบุคลากรที่ถ่ายโอนส่วนใหญ่ต้องการทำงานในงานที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ และมองว่าการทำงานที่ อบท. นั้นเป็นการทำทลายความสามารถของตนเอง ดังนั้นหากภารกิจที่ส่วนราชการได้ถูกถ่ายโอนมาสู่ อบท. บุคลากรที่รับผิดชอบภารกิจนั้นในส่วนราชการจึงมีความจำเป็นต้องถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท. เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นใช้ความรู้ความสามารถที่ตนเองมีปฏิบัติงานได้ และก่อให้เกิดประโยชน์กับ อบท. ด้วย อีกทั้งส่วนราชการจะได้ปรับอัตรากำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจที่หน่วยงานรับผิดชอบด้วย

ตารางที่ 11-22 เหตุผลที่บุคลากรถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท. จำแนกตามลักษณะงาน

จำแนกตามลักษณะงาน/กลุ่มงาน	เหตุผลที่บุคลากรถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท.							
	มีความเชี่ยวชาญในภารกิจที่ถ่ายโอน และต้องการ	อบท. มีลักษณะการทำงานที่ท้าทายความสามารถ	อบท.สามารถสร้าง ความก้าวหน้าในการทำงานมากกว่า	ต้องการกลับมาทำงานในภูมิลำเนาเดิมของ	ต้องการกลับมาทำงานในภูมิลำเนาเดิมของ	ต้องการย้าย/ติดตามคู่สมรส แต่ตำแหน่ง	ไม่พอใจกับระบบการทำงาน-วัฒนธรรมการทำงาน	หน่วยงานเดิมถูกยุบเลิก/ต้องถ่ายโอนตาม

	ทำงานใน ภารกิจเดิม	ของตนเอง	หน่วยงาน ราชการเดิม	ตนเอง	สมรส	งานในส่วน ราชการ เดิมไม่เปิด โอกาสให้	ในหน่วยงาน ราชการเดิม	กฎหมาย กระจาย อำนาจ
ทั่วไป	16	11	10	19	5	2	2	18
วิชาการ	21	13	11	9	4	1	4	10
อำนวยการ	2	2		2	1	1		
บริหาร	4	4	3	1				1
รวม	43	30	24	31	10	4	6	29

หมายเหตุ ไม่มีบุคลากรคนใดระบุว่ามีความขัดแย้งกับหน่วยงานเดิมจนเป็นเหตุผลทำให้ต้องโอนย้ายมาอยู่กับ อบท.

ขวัญกำลังใจและความพึงพอใจของบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจ

บุคลากรที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท. เป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องเปลี่ยนสถานที่ทำงานจากส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างไปจากเดิม จึงต้องปรับตัวในการทำงานสูง และเมื่อบุคลากรเหล่านี้มาทำงานที่ อบท. แล้วคำถามสำคัญก็คือ บุคลากรกลุ่มดังกล่าวมีขวัญกำลังใจและความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด ความเข้าใจที่ได้รับน่าจะมีส่วนช่วยพัฒนาความเข้าใจและข้อเสนอแนะในการบริหารงานบุคคลของ อบท. ต่อไป ดังนั้น คณะที่ปรึกษาฯ จึงได้มีการประเมินขวัญกำลังใจ ความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจที่มีต่อ อบท. และต่อระบบการทำงานของ อบท. ดังมีรายละเอียดผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 11-23 ซึ่งได้สำรวจความเห็นจากบุคลากรถ่ายโอนภารกิจจำนวน 81 คนในช่วงเดือนมิถุนายน - ธันวาคม 2556 ที่ผ่านมา

ตารางที่ 11-23 ขวัญกำลังใจและความพึงพอใจของบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจ

ข้อ	ประเด็นคำถาม	N	Mean	SD
1	ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใน อบท. ตรงกับความรู้ความสามารถ	81	4.20	0.93
2	การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง	81	4.25	0.93
3	ท่านสามารถใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่	81	4.44	0.77
4	อบท. มีอุปกรณ์ เครื่องมือจำเป็นในการทำงานเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน	81	3.53	1.01
5	ท่านได้รับการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ จาก อบท. มากกว่าหน่วยงานเดิม	81	3.19	1.19
6	อบท. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูงกว่าส่วนราชการเดิม	81	3.57	1.14
7	ท่านได้รับโอกาสใหม่ๆ ในการแสดงความสามารถในการปฏิบัติงาน	81	3.81	0.96
8	ท่านสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาการทำงานได้อย่างเต็มที่	81	3.70	0.86
9	ท่านสามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อเพื่อนร่วมงานได้เต็มที่	81	3.63	0.99
10	ท่านไม่สามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อผู้บังคับบัญชาได้อย่างเปิดกว้าง	81	2.63	1.20
11	ท่านไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจในนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่สำคัญของ อบท.	81	2.57	1.17

ข้อ	ประเด็นคำถาม	N	Mean	SD
12	ท่านสามารถทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี	81	3.91	0.95
13	ท่านได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ	81	3.83	1.08
14	ท่านได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม	81	3.49	1.22
15	ท่านได้รับการปฐมนิเทศ/ฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ	81	3.32	1.24
16	อปท.มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม	81	3.54	1.05
17	แผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path) ใน อปท. ชัดความชัดเจน	80	3.10	1.06
18	ท่านรู้สึกมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อปท.	81	3.49	1.18
19	ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้	81	3.49	1.13
20	อปท. มีระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เป็นธรรม	81	3.47	0.99
21	ท่านคิดว่าหากท่านปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิม จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ/สิทธิประโยชน์อื่นดีกว่าที่ท่านได้รับจาก อปท.	81	2.96	1.11
22	ท่านเห็นว่าเพื่อนร่วมงานในหน่วยงานเดิมมีความก้าวหน้าในงานเร็วกว่าท่านที่โอนย้ายมาปฏิบัติงานกับ อปท.	81	2.89	1.22
23	ท่านเคยคิดอยากขอโอนย้ายกลับไปหน่วยงานเดิม	81	2.36	1.32
24	ในภาพรวม ท่านมีความพึงพอใจในงานสูงขึ้นเมื่อเทียบกับหน่วยงานเดิม	81	3.69	0.98
25	ท่านคิดว่าระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ดีกว่าระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเดิม	81	3.00	1.22
26	ท่านไม่มีความภาคภูมิใจในสถานภาพของข้าราชการ/ลูกจ้างสังกัด อปท.	81	2.43	1.32

หมายเหตุ ค่าคะแนนเต็มเท่ากับ 5 โดย 1=ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง; 2= ไม่เห็นด้วย; 3= ไม่แตกต่าง/เฉยๆ; 4= เห็นด้วย; 5= เห็นด้วยอย่างยิ่ง;

จำนวน N น้อยกว่า 82 คนเนื่องจากข้อคำตอบบางข้อตกหล่น/ไม่ตอบ (missing) จำนวน 1 คน,

$\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

จากตารางที่ 11-23 พบว่าการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ถ่ายโอนมาสู่ อปท. นั้น ในภาพรวมบุคลากรมีความพึงพอใจในงานสูงขึ้นเมื่อเทียบกับหน่วยงานเดิม (ข้อ 24) มีค่าเฉลี่ย 3.69 คิดเป็นร้อยละ 73.80 โดยเมื่อจำแนกตามระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน บุคลากรมีความพึงพอใจมากกว่าร้อยละ 80 เพราะบุคลากรส่วนใหญ่สามารถใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่ (ข้อ 3) ค่าเฉลี่ย 4.44 ข้อ 2 การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันของบุคลากรตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง คิดเป็นค่าเฉลี่ย 4.25 และข้อ 1 ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใน อปท. ตรงกับความรู้ความสามารถของตนเอง คิดเป็นค่าเฉลี่ย 4.20 แสดงให้เห็นว่า อปท. เปิดโอกาสให้บุคลากรส่วนใหญ่ได้ทำงานตรงตามสายงาน และมอบหมายงานที่ตรงความรู้ความสามารถ ทำให้ได้ทำงานเต็มศักยภาพตนเอง บุคลากรถ่ายโอนจึงมีความพึงพอใจสูง

ความพึงพอใจการทำงานระหว่างร้อยละ 70 – 79 คือ บุคลากรสามารถทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี (ข้อ 12) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.91 ข้อ 7 บุคลากรได้รับโอกาสใหม่ๆ ใน

การแสดงความสามารถในการปฏิบัติงาน (ค่าเฉลี่ย 3.81) ข้อ 8 บุคลากรสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาการทำงานได้อย่างเต็มที่ (ค่าเฉลี่ย 3.70) บุคลากรสามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อเพื่อนร่วมงานได้เต็มที่ (ข้อ 9) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.63 คะแนน และข้อ 6 อปท. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูงกว่าส่วนราชการเดิม (ค่าเฉลี่ย 3.57) โดย อปท. มีอุปกรณ์ เครื่องมือจำเป็นในการทำงานเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน (ข้อ 4) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.53 แสดงให้เห็นว่าการทำงานใน อปท. ของบุคลากรที่ถ่ายโอนนั้นได้รับโอกาสในการทำงาน สามารถแสดงความเห็นในการทำงานอย่างเต็มที่ มีความคล่องตัวในการทำงานสูง มีอุปกรณ์เพียงพอในการปฏิบัติงาน และเมื่อทำงานใน อปท. ที่ต้องใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่ บุคลากรสามารถปรับตัวทำงานร่วมกับประชาชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้บุคลากรยังสามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อผู้บังคับบัญชาได้อย่างเปิดกว้าง และโอกาสร่วมตัดสินใจในนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่สำคัญของ อปท. อีกด้วย

ในประเด็นต่อมา บุคลากรถ่ายโอนมีความพึงพอใจต่อเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการต่างๆ ที่ได้รับจาก อปท. และคิดว่ามีความก้าวหน้าในการทำงานกว่าเดิม โดยดูได้จากความพึงพอใจในการได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ (ข้อ 13) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.83 ข้อ 14 การได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม (ค่าเฉลี่ย 3.49) และบุคลากรรู้สึกที่ตนเองมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อปท. (ข้อ 18) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.49 ทั้งนี้ บุคลากรถ่ายโอนไม่รู้สึกว่าหากปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิม จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ/สิทธิประโยชน์อื่นดีกว่าที่ตนได้รับจาก อปท. และไม่คิดว่าเพื่อนร่วมงานในหน่วยงานเดิมมีความก้าวหน้าในงานเร็วกว่าตนเองที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อปท.

หากมองความพึงพอใจของบุคลากรถ่ายโอนต่อระบบการบริหารงานบุคคลของ อปท. พบว่าบุคลากรพึงพอใจปานกลางประมาณร้อยละ 69 คือ ข้อ 19 ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (ค่าเฉลี่ย 3.49) และข้อ 20 อปท. มีระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เป็นธรรม (ค่าเฉลี่ย 3.47) แต่หากมองในภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. จะพบว่าบุคลากรถ่ายโอนมองว่าระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ด้อยกว่าระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเดิม (ข้อ 25) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.00 แสดงว่าบุคลากรถ่ายโอนมองว่าระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการเดิมที่ดีแล้โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดีกว่าระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ขณะที่ปรึกษาจึงมองว่ามีความจำเป็นในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ไม่มีความแตกต่างเมื่อเทียบกับการบริหารงานบุคคลโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งจะกล่าวถึงไว้ในข้อเสนอแนะต่อไป

ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจของความพึงพอใจของบุคลากรถ่ายโอน คือ ระบบการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร เนื่องจากพบว่าบุคลากรถ่ายโอนคิดว่าตนเองได้รับการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ จาก อปท. น้อยกว่าหน่วยงานเดิม แม้จะมองว่า อปท. มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม (ข้อ 16) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.54 แต่บุคลากรถ่ายโอนมีความพึงพอใจระดับปานกลางในการได้รับการปฐมนิเทศ/ฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ (ข้อ 15) คิดเป็นค่าเฉลี่ย 3.32 และมองว่า

แผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path) ใน อบท. ขาดความชัดเจนอีกด้วย ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคลที่ถ่ายโอนดังที่นำเสนอข้างต้นในตารางที่ 11-20 และชี้ให้เห็นว่าการเตรียมการด้านการบริหารงานบุคคลที่ถ่ายโอน การพัฒนาฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องสำหรับบุคลากรกลุ่มนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะนำเสนอข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวไว้ในเนื้อหาตอนท้ายของบท

อย่างไรก็ดี เมื่อสอบถามบุคลากรถ่ายโอนว่าคิดอยากขอโอนย้ายกลับไปยังส่วนราชการเดิมหรือไม่ บุคลากรส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการย้ายกลับส่วนราชการเดิม และมีความภาคภูมิใจในสถานภาพของข้าราชการ/ลูกจ้างสังกัด อบท. เพราะมองว่าตนเองภูมิใจที่ได้ทำงานราชการไม่ว่าอยู่ในส่วนราชการใดก็ตาม ในประเด็นนี้เราจึงสามารถประเมินได้ว่า การถ่ายโอนบุคลากรมาสู่ อบท. ประสบความสำเร็จเนื่องจากบุคลากรที่ถ่ายโอนมายินดีที่จะปฏิบัติงานใน อบท.ต่อไป แต่อาจจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของ อบท. เพื่อให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรจากส่วนราชการถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อบท.

นอกจากนี้ เพื่อให้ผลการวิเคราะห์แรงจูงใจมีความเป็นระบบและมีความน่าเชื่อถือในทางสถิติได้ คณะที่ปรึกษา ได้นำข้อมูลดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) เพื่อจับกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ไว้ในกลุ่มหรือ Factor เดียวกัน (latent) โดยตัวแปรที่อยู่ใน Factor เดียวกันจะมีความสัมพันธ์กันสูง โดยความสัมพันธ์นั้นอาจจะเป็นในทิศทางบวก (ไปในทางเดียวกัน) หรือทิศทางลบ (ไปในทางตรงกันข้าม) ก็ได้ ผลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 11-24 โดยที่คณะที่ปรึกษาพบกลุ่มปัจจัยแรงจูงใจของบุคลากรถ่ายโอนใน 6 กลุ่มหลักได้แก่ (1) แรงจูงใจจากการได้รับการพัฒนาฝึกฝนด้านทักษะในการทำงาน (2) แรงจูงใจจากการได้รับโอกาสความก้าวหน้าในงานเมื่ออยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) แรงจูงใจจากสภาพแวดล้อมในการทำงานกับ อบท. ที่มีลักษณะความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้แสดงความสามารถได้เต็มที่ (4) แรงจูงใจเนื่องจากการปฏิบัติงานใน อบท. ที่ตรงตามความรู้ความสามารถ (5) แรงจูงใจอันเกิดจากระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เป็นธรรม โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม และ (6) แรงจูงใจอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ตารางที่ 11-24 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยแรงจูงใจด้านบุคลากรถ่ายโอน (Rotated Component Matrix^a)

ประเด็นคำถามวัดความคิดเห็น/ความพึงพอใจของบุคลากร ที่ถ่ายโอนตามภารกิจไปอยู่กับ อบท.	Factor Loading					
	1	2	3	4	5	6
1. ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใน อบท. ตรงกับความรู้ความสามารถ	.076	.035	.213	.826	-.010	.072
2. การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง	.060	-.132	.077	.846	.066	-.004
3. ท่านสามารถใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่	.123	-.001	.218	.698	.136	.166
4. อบท. มีอุปกรณ์ เครื่องมือจำเป็นในการทำงานเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน	.145	-.230	.401	.270	.311	-.414
5. ท่านได้รับการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ จาก อบท. มากกว่าหน่วยงานเดิม	.628	-.010	.487	-.041	.093	-.063
6. อบท. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูงกว่าส่วนราชการเดิม	.153	-.127	.742	.378	-.055	-.063
7. ท่านได้รับโอกาสใหม่ๆ ในการแสดงความสามารถในการปฏิบัติงาน	.244	-.100	.801	.091	.138	.144

8. ท่านสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาการทำงานได้อย่างเต็มที่	-.149	-.051	.485	.159	.496	.363
9. ท่านสามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อเพื่อนร่วมงานได้เต็มที่	-.014	-.161	.577	.327	.219	.298
10. ท่านไม่สามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อผู้บังคับบัญชาได้อย่างเปิดกว้าง	-.008	.170	.040	.030	-.216	-.001
11. ท่านไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจในนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่สำคัญของ อปท.	-.020	-.092	-.135	-.255	-.617	.210
12. ท่านสามารถทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี	-.045	.088	.098	.182	.042	.823
13. ท่านได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ	.509	.042	-.081	.419	.389	.239
14. ท่านได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม	.453	-.579	.152	.238	.122	-.099
15. ท่านได้รับการปฐมนิเทศ/ฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ	.874	-.078	.142	.055	.050	-.066
16. อปท.มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม	.826	.016	.014	.080	.154	-.025
17. แผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path) ใน อปท. ชัดความชัดเจน	.133	.049	-.036	.088	.015	.032
18. ท่านรู้สึกมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อปท.	.652	-.120	-.013	.205	-.013	.095
19. ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้	.409	-.382	.122	.069	.579	.118
20. อปท. มีระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เป็นธรรม	.466	-.208	.136	.003	.687	.079
21. ท่านคิดว่าหากท่านปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิม จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ /สิทธิประโยชน์อื่นดีกว่าที่ท่านได้รับจาก อปท.	-.028	.838	-.002	-.027	-.006	-.001
22. ท่านเห็นว่าเพื่อนร่วมงานในหน่วยงานเดิมมีความก้าวหน้าในงานเร็วกว่าท่านที่โอนย้ายมาปฏิบัติงานกับ อปท.	.024	.822	-.127	-.027	-.016	.044
23. ท่านเคยคิดอยากขอโอนย้ายกลับไปหน่วยงานเดิม	.133	.622	-.490	-.039	-.026	-.084
24. ในภาพรวม ท่านมีความพึงพอใจในงานสูงขึ้นเมื่อเทียบกับหน่วยงานเดิม	.177	-.265	.298	.023	.109	.571
25. ท่านคิดว่าระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ดีกว่าระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเดิม	-.198	.634	.006	.066	-.305	-.006
26. ท่านไม่มีความภาคภูมิใจในสภาพของข้าราชการ/ลูกจ้างสังกัด อปท.	-.278	.274	-.179	-.100	-.059	-.081

หมายเหตุ เกณฑ์ในการตัดสินใจว่าประเด็นใดจะอยู่ใน factor ใด คือ ทำการเลือก factor loading ที่มีค่าสูงสุดใน factor นั้นๆ (> -.6) และมี Eigen value > 1.0 ซึ่งคณะที่ปรึกษาดำเนินการวิเคราะห์ Factor Analysis โดยวิธีการ Principal Component Analysis with Varimax rotation method (rotation converged in 21 iterations)

ข้อมูลจากตารางที่ 11-24 สามารถวิเคราะห์กลุ่มปัจจัย (factor) ของแรงจูงใจด้านบุคลากรถ่ายโอนได้ดังนี้

ปัจจัยที่ 1 บุคลากรถ่ายโอนมีแรงจูงใจจากการได้รับการพัฒนาฝึกฝนด้านทักษะในการทำงาน เห็นได้จาก บุคลากรได้รับการปฐมนิเทศ/ฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ อปท. มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม บุคลากรมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อปท. บุคลากรได้รับการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ จาก อปท. มากกว่าหน่วยงานเดิม และบุคลากรได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ ดังแสดงตามตารางที่ 11-25

ตารางที่ 11-25 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ 1 แรงจูงใจจากการได้รับการพัฒนาฝึกฝนด้านทักษะในการทำงาน

ประเด็นคำถาม	Factor Loading
15. ท่านได้รับการปฐมนิเทศ/ฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ	.874
16. อปท.มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม	.826
18. ท่านรู้สึกว่ามีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อปท.	.652
5. ท่านได้รับการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ จาก อปท. มากกว่าหน่วยงานเดิม	.628
13. ท่านได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ	.509

ปัจจัยที่ 2 บุคลากรถ่ายโอนมีแรงจูงใจจากการได้รับโอกาสความก้าวหน้าในงานเมื่ออยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากข้อมูลการปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิม จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ/สิทธิประโยชน์อื่นดีกว่าที่ท่านได้รับจาก อปท. เพื่อนร่วมงานในหน่วยงานเดิมมีความก้าวหน้าในงานเร็วกว่าท่านที่โอนย้ายมาปฏิบัติงานกับ อปท. ระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ดีกว่าระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเดิม การอยากขอโอนย้ายกลับไปหน่วยงานเดิม และการได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม ดังแสดงตามตารางที่ 11-26

ตารางที่ 11-26 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ 2 แรงจูงใจจากการได้รับโอกาสความก้าวหน้าในงานเมื่ออยู่กับ อปท.

ประเด็นคำถาม	Factor Loading
21. ท่านคิดว่าหากท่านปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิม จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ/สิทธิประโยชน์อื่นดีกว่าที่ท่านได้รับจาก อปท.	.838
22. ท่านเห็นว่าเพื่อนร่วมงานในหน่วยงานเดิมมีความก้าวหน้าในงานเร็วกว่าท่านที่โอนย้ายมาปฏิบัติงานกับ อปท.	.822
25. ท่านคิดว่าระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. ดีกว่าระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเดิม	.634
23. ท่านเคยคิดอยากขอโอนย้ายกลับไปหน่วยงานเดิม	.622
14. ท่านได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม	-.579

ปัจจัยที่ 3 บุคลากรถ่ายโอนมีแรงจูงใจจากสภาพแวดล้อมในการทำงานกับ อปท. ที่มีลักษณะความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้แสดงความสามารถได้เต็มที่ เห็นได้จากการที่บุคลากรได้รับโอกาสใหม่ๆ ในการแสดงความสามารถในการปฏิบัติงาน การทำงานกับ อปท. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูงกว่าส่วนราชการเดิม และบุคลากรสามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อเพื่อนร่วมงานได้เต็มที่ ดังแสดงตามตารางที่ 11-27

ตารางที่ 11-27 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ 3 แรงจูงใจจากสภาพแวดล้อมในการทำงานกับ อปท.

ที่มีลักษณะความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้แสดงความสามารถได้เต็มที่

ประเด็นคำถาม	Factor Loading
7. ท่านได้รับโอกาสใหม่ๆ ในการแสดงความสามารถในการปฏิบัติงาน	.801

6. อปท. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูงกว่าส่วนราชการเดิม	.742
9. ท่านสามารถเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อเพื่อนร่วมงานได้เต็มที่	.577

ปัจจัยที่ 4 บุคลากรถ่ายโอนมีแรงจูงใจเนื่องจากการปฏิบัติงานใน อปท. ที่ตรงตามความรู้ความสามารถ เห็นได้จากการดำรงตำแหน่งในปัจจุบันตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใน อปท. ตรงกับความรู้ความสามารถ และสามารถใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่ ดังแสดงตามตารางที่ 11-28

ตารางที่ 11-28 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ 4 แรงจูงใจเนื่องจากการปฏิบัติงานใน อปท. ที่ตรงตามความรู้ความสามารถ

ประเด็นคำถาม	Factor Loading
2. การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง	.846
1. ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใน อปท. ตรงกับความรู้ความสามารถ	.826
3. ท่านสามารถใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่	.698

ปัจจัยที่ 5 บุคลากรถ่ายโอนมีแรงจูงใจอันเกิดจากระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เป็นธรรม โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม เห็นได้จากอปท. มีระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เป็นธรรม บุคลากรไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจในนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่สำคัญของ อปท. ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาการทำงานได้อย่างเต็มที่ ดังแสดงตามตารางที่ 11-29

ตารางที่ 11-29 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ 5 แรงจูงใจอันเกิดจากระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เป็นธรรม โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

ประเด็นคำถาม	Factor Loading
20. อปท. มีระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เป็นธรรม	.687
11. ท่านไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจในนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่สำคัญของ อปท.	-.617
19. ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้	.579
8. ท่านสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาการทำงานได้อย่างเต็มที่	.496

ปัจจัยที่ 6 บุคลากรถ่ายโอนมีแรงจูงใจอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เห็นได้จากการสามารถทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี มีความพึงพอใจในงานสูงขึ้นเมื่อเทียบกับหน่วยงานเดิม และ อปท. มีอุปกรณ์ เครื่องมือจำเป็นในการทำงานเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ดังแสดงตามตารางที่ 11-30

ตารางที่ 11-30 การวิเคราะห์ปัจจัยที่ 6 แรงจูงใจอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ประเด็นคำถาม	Factor Loading
12. ท่านสามารถทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี	.823
24. ในภาพรวม ท่านมีความพึงพอใจในงานสูงขึ้นเมื่อเทียบกับหน่วยงานเดิม	.571
4. อบท. มีอุปกรณ์ เครื่องมือจำเป็นในการทำงานเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน	-.414

จากการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ทำให้สามารถค้นพบคำอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีแรงจูงใจของกลุ่มบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีประโยชน์สำหรับใช้ในการออกแบบมาตรการจูงใจบุคลากรจากส่วนราชการถ่ายโอนไปปฏิบัติงานที่ อบท. ต่อไปนี้ 6 กลุ่มหลักดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่ 1 แรงจูงใจจากการได้รับการพัฒนาฝึกฝนด้านทักษะในการทำงาน

ปัจจัยที่ 2 แรงจูงใจจากการได้รับโอกาสความก้าวหน้าในงานเมื่ออยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยที่ 3 แรงจูงใจจากสภาพแวดล้อมในการทำงานกับ อบท. ที่มีลักษณะความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้แสดงความสามารถได้เต็มที่

ปัจจัยที่ 4 แรงจูงใจเนื่องจากการปฏิบัติงานใน อบท. ที่ตรงตามความรู้ความสามารถ

ปัจจัยที่ 5 แรงจูงใจอันเกิดจากระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เป็นธรรม โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

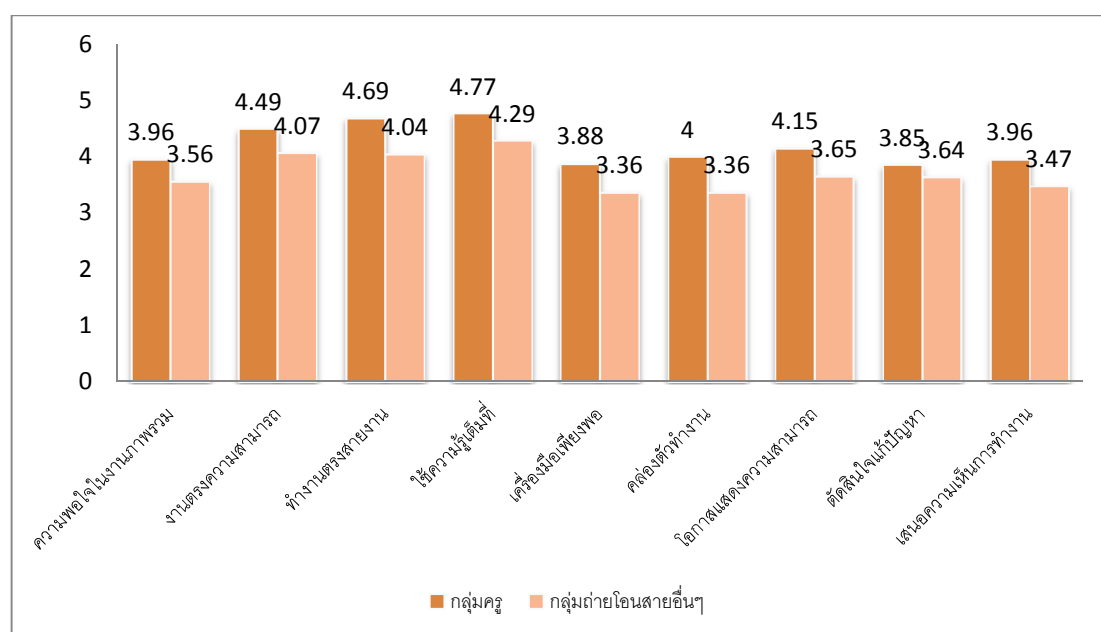
ปัจจัยที่ 6 แรงจูงใจอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ขวัญกำลังใจ/ความพึงพอใจของระหว่างบุคลากรถ่ายโอน กลุ่มครูและกลุ่มถ่ายโอนสายอื่นๆ

จากข้อมูลการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อบท. ที่ได้นำเสนอข้างต้น จะเห็นว่าสามารถจำแนกบุคลากรได้เป็นสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มครู และกลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ โดยกลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ ส่วนใหญ่มาจากส่วนราชการที่ดูแลงานด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งมีความแตกต่างจากกลุ่มครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก นอกจากนี้ ในการบริหารงานบุคลากรถ่ายโอน การบรรจุแต่งตั้ง และการบริหารเงินเดือนสวัสดิการตอบแทนต่างๆ ของบุคลากรสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกัน คำถามสำคัญในเชิงนโยบายเรื่องนี้ก็คือการจัดระบบบริหารบุคคลสำหรับบุคลากรถ่ายโอนในสองกลุ่มที่มีความแตกต่างกันเช่นนี้มีผลทำให้พนักงานทั้งสองกลุ่มมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานกับ อบท. แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร คณะที่ปรึกษา จึงได้ทำการประเมินขวัญกำลังใจ/ความพึงพอใจของบุคลากรสองกลุ่มนี้เปรียบเทียบกัน ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบแสดงดังแผนภาพที่ 11-3 ด้านล่าง

ในภาพรวมความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน พบว่ากลุ่มครูมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากกว่ากลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ ทั้งในภาพรวม และในทุกประเด็นคำถาม ได้แก่ ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใน อบท. ตรงกับความรู้ความสามารถ การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง การใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่ อบท. มีอุปกรณ์ เครื่องมือจำเป็นในการทำงานเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน อบท. มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูงกว่าส่วนราชการเดิม การได้รับโอกาสใหม่ๆ ในการแสดงความสามารถในการปฏิบัติงาน การตัดสินใจแก้ไขปัญหาการทำงานได้อย่างเต็มที่ การเสนอความคิดเห็นในการทำงานต่อเพื่อนร่วมงานได้เต็มที่ โดยกลุ่มครูมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากกว่ากลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ ตั้งแต่ร้อยละ 5 - 16 และมีระดับความพึงพอใจที่แตกต่างกันทั้ง 2 กลุ่มอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ANOVA Test, p-value < .05)

แผนภาพที่ 11-3 ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของกลุ่มครูที่ถ่ายโอนและกลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ



นอกจากนี้ในส่วนความพึงพอใจต่อเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ พบว่า กลุ่มครูมีระดับความพึงพอใจเท่ากับ 4.19 สูงกว่ากลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ ที่มีระดับความพึงพอใจเท่ากับ 3.65 โดยเฉพาะความพึงพอใจต่อสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม กลุ่มครูมีระดับความพึงพอใจสูงกว่ากลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ ถึงร้อยละ 27.84 โดยกลุ่มครูมีระดับความพึงพอใจเท่ากับ 4.31 และกลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ มีระดับความพึงพอใจเท่ากับ 3.11 และกลุ่มครูมีระดับความพึงพอใจสูงกว่ากลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ ทั้งในด้าน อบท. มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม และความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อบท. ดังตารางที่ 11-31

ตารางที่ 11-31 ระดับความพึงพอใจเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ ความก้าวหน้าระหว่างครูกับสายงานอื่น

ประเด็นคำถาม	ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ	
	กลุ่มครู	กลุ่มถ่ายโอนสายอื่นๆ
ท่านได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ	4.19	3.65
ท่านได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม	4.31	3.11
อปท. มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม	3.92	3.36
ท่านรู้สึกมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อปท.	3.77	3.36

เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของบุคลากรถ่ายโอนสองกลุ่มข้างต้น คือ กลุ่มครูและกลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ พบว่า กลุ่มครูมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเงินเดือน ค่าตอบแทน และความก้าวหน้าสูงกว่ากลุ่มถ่ายโอนสายอื่นๆ เนื่องจากแรงจูงใจในการทำงานของกลุ่มครูสูงกว่าบุคลากรสายอื่นๆ และมองว่าระบบการบริหารงานบุคคลของ อปท. ดีกว่าระบบการบริหารงานบุคคลเดิมของตนเองที่ดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ขณะเดียวกัน แม้กลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ จะพึงพอใจในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเงินเดือน ค่าตอบแทน และความก้าวหน้าเช่นเดียวกัน แต่เมื่อเทียบกับกลุ่มครูแล้ว พบว่ามีสัดส่วนน้อยกว่า ดังนั้นแนวทางในการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรถ่ายโอน อาจต้องนำแนวทางในการถ่ายโอนครูมาเป็น แนวนโยบายในการถ่ายโอนบุคลากรต่อไป ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะอภิปรายไว้ในส่วนข้อเสนอแนะของบทนี้

ปัญหาในการปฏิบัติงานของบุคลากรหลังจากที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานกับ อปท.

การปฏิบัติงานของบุคลากรถ่ายโอนใน อปท. แต่ละรูปแบบต่างประสบปัญหาที่แตกต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ 11-32 ด้านล่าง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลำดับความสำคัญของปัญหา ลำดับที่ 1 – 3 ใน อปท. แต่ละรูปแบบแล้วนั้น พบว่าบุคลากรถ่ายโอนประสบกับปัญหาสำคัญ 2 ประการในการปฏิบัติงานคือ (1) การได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิม และ (2) การไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามีบุคลากรบางส่วนใน อปท. ที่ได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถเดิมที่ตนเองมีก่อนโอนย้ายมาปฏิบัติงานที่ อปท. นอกจากนี้การทำงานในส่วนราชการเดิมไม่ได้ทำงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง แต่เมื่อมาทำงานใน อปท. ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการทำงานที่ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองได้ บุคลากรถ่ายโอนบางส่วนจึงไม่มีความคุ้นชินในการทำงานใกล้ชิดฝ่ายการเมือง จึงเกิดปัญหาขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้คณะที่ปรึกษามีความเห็นเห็นว่าหาก อปท. สามารถจัดการปฐมนิเทศให้แก่บุคลากรถ่ายโอนให้เข้าใจถึงลักษณะการทำงานและสภาพแวดล้อมของ อปท. ได้ อาจช่วยให้ข้อจำกัดดังกล่าวลดน้อยลงได้

ส่วนปัญหาในการปฏิบัติงานของบุคลากรถ่ายโอนอื่นๆ ได้แก่ บุคลากรไม่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้ บุคลากรคิดว่าตนเองไม่มีความก้าวหน้าในการทำงาน บุคลากรไม่มีภาระงาน/ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ความรู้ความสามารถของบุคลากรมีมากเกินไปภารกิจที่ได้รับ

มอบหมาย บุคลากรไม่รู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของ อปท. และตำแหน่งงานของบุคลากรมีความซ้ำซ้อนกับผู้ปฏิบัติงานเดิมใน อปท. เป็นต้น ทั้งนี้รายละเอียดปัญหาในการปฏิบัติงานของบุคลากรหลังจากที่ได้ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อปท. จำแนกตามรูปแบบ อปท. แสดงตามตารางที่ 11-32 ด้านล่าง

ในภาพรวมนั้น จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคลากรถ่ายโอนนั้น พบว่าปัญหาส่วนใหญ่สามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดปฐมนิเทศบุคลากรใหม่ ให้มีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อยอมรับระบบการทำงานของ อปท. ที่เป็นอยู่ แต่การที่ อปท. ส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจจัดปฐมนิเทศแก่บุคลากรถ่ายโอนเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ดังนั้นหาก อปท. จัดปฐมนิเทศแก่บุคลากรถ่ายโอน ย่อมลดปัญหาต่างๆ ที่อาจมีโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นได้ไม่มากนัก

ตารางที่ 11- 32 มุมมองที่สะท้อนปัญหาในการปฏิบัติงานของบุคลากรหลังจากที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อปท.

ประเภท อปท.	ลำดับ ความสำคัญ	ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้น
อบจ.	ลำดับที่ 1	- ได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิม (จำนวน 8 คน/ 33.33 %)
	ลำดับที่ 2	- ไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น (จำนวน 6 คน/ 25 %)
	ลำดับที่ 3	- ปัญหาอื่นๆ (ได้แก่ ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการทำงานจาก อบต.เท่าที่ควร และ ปัญหาระบบบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม) (จำนวน 4 คน/ 16.67 %)
	ลำดับที่ 4	- ไม่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้ (จำนวน 2 คน/ 8.33 %) - ไม่มีความก้าวหน้าในการทำงาน (จำนวน 2 คน/ 8.33 %)
	ลำดับที่ 5	- ไม่มีภาระงาน/ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน (จำนวน 1 คน/ 4.17 %) - ความรู้ความสามารถของท่านมีมากกว่าภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (จำนวน 1 คน/ 4.17 %)
เทศบาล นคร/ เทศบาล เมือง	ลำดับที่ 1	- ไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น (จำนวน 3 คน/ 21.43 %) - ปัญหาอื่นๆ (ได้แก่ ปัญหาระบบบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม ปัญหาการ เบิกจ่ายเงินเดือนและ ปัญหาความขาดแคลนบุคลากร/บุคลากรไม่เพียงพอ) (จำนวน 3 คน/ 21.43 %)
	ลำดับที่ 2	- ไม่มีความก้าวหน้าในการทำงาน (จำนวน 2 คน/ 14.29 %) - ความรู้ความสามารถของท่านมีมากกว่าภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (จำนวน 2 คน/ 14.29 %)
	ลำดับที่ 3	- ไม่รู้สึว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของ อปท. (จำนวน 1 คน / 7.14) - มีความซ้ำซ้อนในตำแหน่งงานกับผู้ปฏิบัติงานเดิมใน อปท. (จำนวน 1 คน / 7.14) - ไม่มีภาระงาน/ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน (จำนวน 1 คน / 7.14) - ได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิม (จำนวน 1 คน / 7.14)
เทศบาล ตำบล	ลำดับที่ 1	- ได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิม (จำนวน 2 คน/ 20 %) - มีความซ้ำซ้อนในตำแหน่งงานกับผู้ปฏิบัติงานเดิมใน อปท. (จำนวน 2 คน/ 20 %) - ปัญหาอื่นๆ (ได้แก่ ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการทำงานจาก อบต.เท่าที่ควรและ ปัญหาความขาดแคลนบุคลากร/บุคลากรไม่เพียงพอ) (จำนวน 2 คน/ 20 %) - ไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น (จำนวน 2 คน/ 20 %)
	ลำดับ 2	- ไม่มีภาระงาน/ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน (จำนวน 1 คน/ 10 %) - ไม่มีความก้าวหน้าในการทำงาน (จำนวน 1 คน/ 10 %)
อบต.	ลำดับที่ 1	- ไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น(จำนวน 8 คน/ 18.18%)
	ลำดับที่ 2	- ได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิม (จำนวน 7 คน/ 15.91 %)
	ลำดับที่ 3	- ไม่มีความก้าวหน้าในการทำงาน (จำนวน 6 คน/ 13.64 %)
	ลำดับที่ 4	- ไม่มีภาระงาน/ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน (จำนวน 5 คน 11.36 %) - ความรู้ความสามารถของท่านมีมากกว่าภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (จำนวน 5 คน 11.36 %) - ปัญหาอื่น (ได้แก่ อปท.มีอำนาจหน้าที่มากเกินไป, มีปัญหาในกระบวนการปฏิบัติงานที่ต้อง ร่วมกับ อปท.อื่น และถูกแทรกแซงการทำงานหลายด้าน, ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณใน การทำงานจาก อบต.เท่าที่ควรและ ปัญหาความขาดแคลนบุคลากร/บุคลากรไม่เพียงพอ

ประเภท อปท.	ลำดับ ความสำคัญ	ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้น
		(จำนวน 5 คน 11.36 %)
	ลำดับที่ 5	- มีความซ้ำซ้อนในตำแหน่งงานกับผู้ปฏิบัติงานเดิมใน อปท. (จำนวน 4 คน 9.09 %) - ไม่รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของ อปท. (จำนวน 4 คน 9.09 %)

เสียงสะท้อนจากบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจที่มีต่อการพัฒนาระบบการถ่ายโอนบุคลากร และระบบบริหารงานบุคคลของ อปท.

ในลำดับสุดท้าย บุคลากรถ่ายโอนในฐานะที่เป็นกลุ่มคนที่เคยปฏิบัติงานในส่วนราชการ และถ่ายโอนมาสู่ อปท. ได้สะท้อนเสนอข้อเสนอนะต่อการพัฒนาระบบการถ่ายโอนบุคลากร และระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลายประการ ดังสามารถสรุปได้ต่อไปนี้

1. **ควรมีการวิเคราะห์ตำแหน่งงานก่อนการถ่ายโอนบุคลากร** การถ่ายโอนบุคลากรควรมีการวิเคราะห์ตำแหน่งงานที่ถ่ายโอนโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถของบุคลากรให้มากที่สุด จะส่งผลทำให้บุคลากรได้รับการบรรจุแต่งตั้งในงานที่ตรงกับความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง จะได้เกิดประสิทธิผลในการทำงาน การจัดทำระเบียบเพื่อรองรับการถ่ายโอนควรมีความชัดเจน เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน โดยอาจทำระบบทดลองงานก่อนโอนย้ายจริง และเมื่อ อปท.ได้รับการจัดสรรตำแหน่ง ต้องดำเนินการประกาศรับสมัครถ่ายโอนอย่างรวดเร็ว เพราะจะมีผลต่อทั้งผู้ที่ต้องการโอนย้ายขณะเดียวกัน ทาง อปท.ก็จะไม่ขาดบุคลากรที่จะมาทำงานในตำแหน่งนั้นๆ

2. **การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง** อปท.ควรรับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้ตรงกับตำแหน่ง โดยใช้การจัดสอบแข่งขันแบบเดียวกับสำนักงาน ก.พ. เป็นข้อสอบกลาง จะได้มีความโปร่งใสเป็นธรรม และมีการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพียงบัญชีเดียว เพื่อให้ อปท. ทุกแห่งสามารถขอใช้บัญชีนี้ในการบรรจุแต่งตั้งได้ รวมทั้งสามารถยืมตัวข้าราชการมาทำงานที่ อปท.ได้ชั่วคราว ในกรณีที่ อปท.ไม่สามารถบรรจุบุคลากรในบางตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะภารกิจถ่ายโอน

3. **การโอนย้าย** การแต่งตั้งโยกย้ายนั้น บุคลากรถ่ายโอนมองว่าอำนาจการลงนามไม่ควรให้ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจสูงสุด ควรให้ปลัด อปท. ในฐานะข้าราชการประจำสูงสุด เป็นผู้ตัดสินใจ และหากปลัด อปท.จะโอนย้าย ให้ท้องถิ่นจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตัดสินใจ เนื่องจากการให้นักการเมืองตัดสินใจมีผลต่อการเรียกรับสินบนในการลงนามอนุมัติโอนย้ายสูง

4. **การพัฒนาบุคลากร** อปท.ควรส่งเสริมให้บุคลากรทุกตำแหน่งได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เช่นเดียวกับส่วนราชการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรทุกคน และจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากรเพิ่มมากขึ้น และ อปท.ควรเพิ่มการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานและภาวะผู้นำให้แก่บุคลากร เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. **การประเมินผลการปฏิบัติงาน** การประเมินผลการปฏิบัติงานต้องคำนึงถึงผลการทำงานเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้การประเมินเลื่อนตำแหน่งบางสายงาน โดย ก.จังหวัด ควรให้มีผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับด้านนั้นๆ จาก อบท. เป็นส่วนหนึ่งในการประเมินด้วย เพื่อให้ผู้ประเมินเข้าใจการทำงานจริงของบุคลากรในสายงานนั้นๆ เช่น สายงานช่าง ควรมีกลุ่มนายช่าง วิศวกร จาก อบท. มาเป็นผู้ประเมินเลื่อนตำแหน่งด้วย

6. **เงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ** ระบบเงินเดือนแบบซี เป็นข้อจำกัดในการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนของบุคลากร อบท. โดยเฉพาะ อบท.ขนาดเล็กที่มีตำแหน่งจำกัด และระดับ(ซี)สูงสุดของตำแหน่งน้อยกว่า อบท.ขนาดใหญ่ ดังนั้นควรพัฒนาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนให้สร้างความก้าวหน้าในการทำงานแก่บุคลากรเพิ่มขึ้นไม่ว่าทำงานที่ อบท.ขนาดใด โดยไม่จำเป็นต้องโอนย้ายไปปฏิบัติงานที่ อบท.ขนาดใหญ่เพียงเพื่อระดับตำแหน่งและเงินเดือนที่สูงขึ้น รวมทั้งจัดสวัสดิการต่างๆ ให้บุคลากรเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ควรดำเนินการเรื่องสิทธิและสวัสดิการของข้าราชการถ่ายโอนเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูประบบราชการ และไม่ต่างจากมาตรฐานราชการส่วนกลาง

กล่าวโดยสรุป สำหรับแรงจูงใจในภาพรวมของบุคลากรที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการมาปฏิบัติงานที่ อบท. พบว่า มีแรงจูงใจสำคัญ 6 ประการ คือ (1) การได้รับการพัฒนาฝึกฝนด้านทักษะในการทำงาน (2) การได้รับโอกาสความก้าวหน้าในงานเมื่ออยู่กับ อบท. (3) สภาพแวดล้อมในการทำงานกับ อบท. ที่มีลักษณะความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้แสดงความสามารถได้เต็มที่ (4) การปฏิบัติงานใน อบท. ที่ตรงตามความรู้ความสามารถ (5) ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เป็นธรรม โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม และ (6) การปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยที่บุคลากรถ่ายโอนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่ดีในการปฏิบัติงานกับ อบท. และเมื่อพิจารณาในเชิงลึกจำแนกตามกลุ่มงานพบว่า กลุ่มครุ้มักจะมีขวัญกำลังใจและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานสูงกว่ากลุ่มถ่ายโอนสายงานอื่นๆ ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญในการปฏิบัติงานของบุคลากรถ่ายโอนคือการได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่มีอยู่เดิม และการไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น

11.5 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ควรดำเนินการภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit System) อันประกอบด้วย หลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลาง เพื่อให้สามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงาน โดย อบท.สามารถใช้ประโยชน์บุคลากรอย่างเต็มศักยภาพ อีกทั้งต้องรักษาบุคลากรเหล่านี้ไว้กับองค์กร โดยการให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งพัฒนาระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการมาสู่ อบท. เพื่อให้ อบท. ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถจากส่วนราชการมาปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนที่ อบท.

จากการดำเนินการกระบวนการบริหารงานบุคคลของ อบท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้พบว่า การบรรจุและแต่งตั้ง การโอนย้าย การจัดแผนพัฒนาบุคลากร การจัดสวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามระบบคุณธรรมค่อนข้างดี แต่อย่างไรก็ดี อบท. ยังคงต้องพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล เรื่องกรอบอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจ การจัดทำแผนทางเดินสายอาชีพ การจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วย

ทั้งนี้ประเด็นสำคัญของระบบบริหารงานบุคคลที่ต้องพิจารณา คือ การกำหนดรายจ่ายด้านบุคลากรของ อบท. ที่ไม่เกินร้อยละ 40 ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. โดยเฉพาะ อบท.ขนาดเล็กมักจะประสบปัญหาการจ่ายด้านบุคลากรในการจัดบริการสาธารณะสูงกว่า อบท.ขนาดใหญ่ และพนักงาน อบต. และเทศบาลนคร ยังคงมีความรับผิดชอบดูแลประชากรต่อพนักงานมากกว่า เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลราวสองเท่า และจำเป็นต้องทบทวนข้อกำหนดดังกล่าวเนื่องจากไม่กระตุ้นหรือจูงใจให้ อบท. บรรจุแต่งตั้งบุคลากรเพื่อการปฏิบัติงานและ/หรือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากนัก

จากการศึกษาการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการมาสู่ อบท. ในภาพรวมระยะ 15 ปีที่ผ่านมาพบว่าปัญหาสำคัญคือรัฐและส่วนราชการต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการไม่สามารถถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการไปยัง อบท. พร้อมกับการกิจถ่ายโอนได้ตามที่วางแผนไว้ ทำให้ อบท.ประสบปัญหาในการปฏิบัติการกิจถ่ายโอนโดยเฉพาะ อบท.ขนาดเล็กที่มีบุคลากรจำกัด ในขณะที่มีการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ อบท. ขนาดเล็กๆ จำนวนมากกว่า อบท. ขนาดใหญ่ และเกิดความไม่สมดุลของการ “ถ่ายโอนงานและการถ่ายโอนบุคลากร” ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้น

นอกจากนี้ อบท. จำนวนหนึ่งยังคงมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการรับถ่ายโอนบุคลากรให้ครบถ้วน เช่น การปฐมนิเทศ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เป็นต้น การขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการถ่ายโอนบุคลากรอย่างจริงจัง ตลอดจนปัญหาในการปฏิบัติงานของบุคลากรถ่ายโอน และขวัญกำลังใจที่มีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มครูและกลุ่มบุคลากรถ่ายโอนอื่นๆ เนื่องจากกลุ่มครูยังคงทำงานในหน่วยงานเดิมและมีสภาพแวดล้อมการทำงานคล้ายเดิม เพราะถ่ายโอนมาพร้อมกันทั้งโรงเรียน ลักษณะการทำงานไม่แตกต่างจากเดิม ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานเพียงพอ ตลอดจนได้รับสวัสดิการ คือ เงินตอบแทนพิเศษ (โบนัส) เพิ่มขึ้นอีกด้วย

ปัญหาหลักประการหนึ่งที่ทำให้การถ่ายโอนบุคลากรตามแผนการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลตามกรอบรัฐธรรมนูญยังมิได้มีความก้าวหน้ามากนักตลอด 15 ปีที่ผ่านมาคือการขาดเอกภาพในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในด้านบุคลากรท้องถิ่นนั้นมียุ่จำนวนหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.บ.) รวมถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และในระดับพื้นที่จังหวัดที่ดูแลโดยกรมการปกครอง เป็นต้น ด้วยความขาดเอกภาพในระดับนโยบายเช่นนี้ ทำให้การดำเนินงานด้านบุคลากรท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพไปด้วย

กล่าวคือ สกถ. ทำหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และงานธุรการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เน้นดูแลภาพรวมการกระจายอำนาจ ขณะที่สำนักงาน ก.ธ. ทำหน้าที่ดูแลมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ซึ่งทุกหน่วยงานต่างเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในการส่งเสริมการดำเนินงานของ อบท. แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้สังกัดเดียวกัน และบ่อยครั้งที่มีปัญหาด้านความเป็นเอกภาพของหน่วยงานในการดูแลการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจและบุคลากร และการให้อำนาจอิสระแก่ อบท. ในการบริหารงานด้านต่างๆ

จากสภาพปัญหาต่างๆ คณะที่ปรึกษาจึงนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและเพื่อพัฒนาระบบการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อบท. ดังนี้

1. โครงสร้างหน่วยงานกำกับดูแลการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การถ่ายโอนบุคลากร

สืบเนื่องจากข้อจำกัดที่การดูแลงานด้านการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดการดำเนินงานอย่างมีเอกภาพสอดคล้องกัน และปฏิบัติขัดเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจและบุคลากรอย่างเป็นอิสระต่อกัน ทำให้การพัฒนาระบบงานบุคคลและการถ่ายโอนบุคลากรไม่ก้าวหน้าไปมากเท่าที่ควร และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของ อบท. ที่มีความท้าทายในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น จึงควรต้องการระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้น เพื่อให้มีเอกภาพและมีพลังขับเคลื่อนในระบบงานด้านบุคลากรท้องถิ่นและการถ่ายโอนบุคลากรสู่ อบท. จึงควรรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ธ.) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเดียวและให้กำกับดูแลระบบงานบุคคลท้องถิ่น ปฏิบัติงานเป็นอิสระจากโครงสร้างราชการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารประเทศ ซึ่งอาจกำหนดให้องค์กรดังกล่าวสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานทั้งการกระจายอำนาจ ภารกิจงบประมาณ บุคลากร รวมทั้งการกำกับดูแล อบท. ให้สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อประชาชนได้

นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานขับเคลื่อนดังกล่าวนี้จะต้องมีวัฒนธรรมองค์กรที่เกื้อกูลการกระจายอำนาจ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ใช้วัฒนธรรมการทำงานแบบราชการในการควบคุมและสั่งการ อบท. ดังเช่นที่เป็นมา ซึ่งขัดต่อหลักความเป็นอิสระของ อบท. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรจัดให้มีระบบการแลกเปลี่ยนบุคลากรในระดับบริหาร

ของส่วนงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจกับผู้บริหารระดับสูงของ อบท. (ระบบ Senior Level) อาทิ ผู้บริหารตั้งแต่ระดับกองหรือสำนักขึ้นไป สามารถเคลื่อนย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งในการทำงานได้ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ระบบงานระหว่างกันและกัน และสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เข้าใจกันเกื้อกูลต่อการกระจายอำนาจและการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพได้

2. แกไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การแก้ไขกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้แก่ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม และข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของ อบท. เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของ อบท. สามารถตอบสนองความต้องการของบุคลากรและภารกิจของท้องถิ่นได้ โดย

- (1) กำหนดค่านิยามเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามหลักสากลทั่วไป กล่าวคือควรรวมเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และงบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรเข้าด้วยกัน
- (2) ยกเลิกกรอบวงเงินงบบุคลากรร้อยละ 40 เนื่องจากไม่มีความยืดหยุ่นต่อการทำงานของ อบท. ที่มีภารกิจแตกต่างกัน และบริการสาธารณะแต่ละประเภทมีโครงสร้างรายจ่ายด้านบุคลากรแตกต่างกัน (จะอภิปรายรายละเอียดในเนื้อหาต่อไป)
- (3) เร่งการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของท้องถิ่น เพื่อป้องกันปัญหาการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น รวมถึงเพื่อป้องกันปัญหาการกระทำอันมิชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต่อไป

ทั้งนี้สำหรับแนวทางการดูแลรายจ่ายด้านบุคคลของ อบท. ในอนาคตจะต้องออกแบบระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม สอดคล้องกับปริมาณงานและความรับผิดชอบของ อบท. เป็นกรอบบริหารงานบุคคลที่ตอบสนองต่อบริบทชุมชนและกรอบการทำงานของ อบท. ได้ โดยมีระบบที่ดีเทียบเท่าการบริหารงานบุคคลโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และให้สำนักงานปกครองท้องถิ่นจังหวัดกำกับติดตาม อบท. ให้ดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

3. เร่งพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

- (1) ส่งเสริมการวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังให้เกิดความเหมาะสมกับภารกิจที่ อบท. แต่ละแห่งรับผิดชอบ โดยทำการทบทวนภารกิจตามกฎหมายจัดตั้ง อบท. และภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เพื่อให้ อบท. มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสม ทั้งนี้ อบท. ควรมีเพียงตำแหน่งข้าราชการ/

พนักงานท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไปเท่านั้น โดยปรับในส่วนพนักงานจ้างเหมาบริการมาเป็นในส่วนพนักงานจ้างตามภารกิจหรือพนักงานจ้างทั่วไป เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของ อบต. และสะท้อนค่าใช้จ่ายจริงในการบริหารงานบุคคลของ อบต.

(2) กำหนดตำแหน่งใน อบต. ให้เหมาะสมกับปริมาณงานและศักยภาพขององค์กร

— บางตำแหน่งใน อบต. ขนาดเล็ก อาทิ อบต. และเทศบาลตำบลอาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจาก อบต. เหล่านี้ มีศักยภาพไม่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจบางประเภท หรือภารกิจน้อยเกินไป ไม่คุ้มค่ากับการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานประจำ เช่น งานด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมาย เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ จะต้องมอบหมายภารกิจให้แก่ อบต. ขนาดใหญ่ ดังเช่น อบจ. เพื่อให้บริการแก่ อบต. ในพื้นที่ได้ หรืออาจเปิดระบบการจ้างงานจาก อบต. อื่นๆ ในการเข้าจัดบริการสาธารณะแทน อบต. ขนาดเล็ก เพื่อลดข้อจำกัดในด้านบุคลากรท้องถิ่นได้

— ในกรณีตำแหน่งว่างของ อบต. หากไม่สามารถหาบุคลากรมาปฏิบัติงานได้ อาจใช้ระบบความร่วมมือการทำงานระหว่าง อบต. ดังนั้น อบจ. ในฐานะ อบต. ที่สนับสนุน อบต. และเทศบาลในพื้นที่จังหวัด และมีศักยภาพทางการคลังสูง ดำเนินการจ้างบุคลากรในตำแหน่งเหล่านี้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของ อบต. ขนาดเล็ก

— พิจารณาการยุบรวม อบต. ให้มีขนาดเหมาะสมกับภารกิจ จำนวนบุคลากรที่พอดีกับการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการภารกิจของ อบต.

(3) ยกเลิกกรอบงบบุคลากรร้อยละ 40 และการกำหนดสัดส่วนงบรายจ่ายด้านบุคลากรของ อบต. พิจารณาโดยใช้เกณฑ์ขนาดพื้นที่ อบต. จำนวนประชากร ภารกิจและบริการสาธารณะที่ อบต. รับผิดชอบ โดยกำหนดกรอบงบบุคลากรเป็น 2 กลุ่มงาน คือ

กลุ่มงานที่ 1 การจัดบริการสาธารณะด้านบริการสังคม เศรษฐกิจชุมชน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลความปลอดภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น โดยให้คำนวณงบบุคลากรเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะที่ต้องปฏิบัติของหน่วยงาน และขนาดพื้นที่/จำนวนประชากรของ อบต. หาก อบต. มีการจัดบริการเหล่านี้มากขึ้น/เข้มข้นขึ้น ก็ควรให้มีรายจ่ายบุคลากรปรับเพิ่มได้ตามลักษณะความยากของงาน

กลุ่มงานที่ 2 การจัดบริการด้านสาธารณสุข การศึกษา เนื่องจากบริการด้านเหล่านี้มีต้นทุนรายจ่ายด้านบุคลากรในสัดส่วนที่สูงตามลักษณะธรรมชาติของงาน ดังนั้นควรให้ อบต. มีอิสระในการกำหนดรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะเหล่านี้ โดยที่อาจกำหนดกรอบงบบุคลากรตามมาตรฐานการ

จัดบริการสาธารณสุข/การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ โดยอาจมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 40 – 80 ของรายจ่ายในแผนจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและ/หรือด้านการศึกษา เป็นต้น

(4) จัดระบบสวัสดิการของบุคลากร อปท. เทียบเท่าหรือดีกว่าระบบราชการ เพื่อจูงใจให้บุคลากรถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อปท. โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

- กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการของ อปท. ขึ้นกับระบบการจัดเก็บภาษีของ อปท. กำหนดสัดส่วนเงินสวัสดิการต่อภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีของ อปท. และการทำงานของบุคลากร อปท.

- ต้องมีการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายด้านสวัสดิการต่องบบุคลากรทั้งหมด (ราวร้อยละ 20-30 ของรายจ่ายบุคลากร) เพื่อควบคุมไม่ให้ อปท. จัดสวัสดิการที่มากเกินไป

- สวัสดิการที่จัดให้บุคลากร อาทิเช่น ประกันชีวิต ประกันอุบัติเหตุ ทุนการศึกษาบุตร การส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร หรืออื่นๆ ที่เหมาะสมในอนาคต เป็นต้น

(5) ปรับปรุงเงินประจำตำแหน่งของบุคลากร อปท. ให้สูงขึ้นไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยเฉพาะกลุ่มงานวิชาชีพ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงานใน อปท. เพิ่มมากขึ้น ในการนี้ อาจให้ “อิสระ” แก่ อปท. ในการกำหนดบัญชีเงินค่าตอบแทน/ประจำตำแหน่งได้ตามเหมาะสม โดยมีเงื่อนไขดังนี้

- กำหนดให้การปรับเพิ่มเงินประจำตำแหน่ง เงินสวัสดิการ หรือเงินตอบแทนใดๆ ให้กำหนดกรอบเพดานสูงสุดสูงโดยเปรียบเทียบระหว่างอัตราการเพิ่มของ “ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง” กับ “อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่” หากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเติบโตเร็วกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ก็ให้รายจ่ายเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นได้ตามส่วนต่างดังกล่าว เหตุผลสำคัญที่ใช้เกณฑ์ดังกล่าวเพราะอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสะท้อนถึงความเป็นเมืองที่เพิ่มขึ้น และสะท้อนถึงปัญหาในชุมชนท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น จึงต้องการบุคลากรที่มีความสามารถหรือทักษะเพิ่มขึ้นในการจัดการปัญหาต่างๆ ดังกล่าว และจึงต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับลักษณะงานนั้นเอง

- กำหนดให้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ “ต้นทุนการจัดบริการสาธารณะ/ต้นทุนด้านบุคลากร” ของ อปท. ในประเภทต่างๆ รวมถึงต้นทุนบุคลากรในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นแห่งต่างๆ เทียบกัน (ทำ Benchmarking) เพื่อให้เกิดมาตรการตรวจสอบกันภายใน อปท. เองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลต้นทุนด้านบุคลากรให้เหมาะสมต่อไป

(6) จัดทำแผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path) ของตำแหน่งต่างๆ ใน อปท. เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากร เพราะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นโอกาส

ความก้าวหน้าในอาชีพตำแหน่งงานตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงตำแหน่งสูงสุดที่สามารถก้าวหน้าไปได้ และสามารถวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพของตนได้ สามารถเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเตรียมการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่อรองรับตำแหน่งงานที่จะก้าวต่อไปในอนาคต

(7) **การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรของ อปท.** ควรสำรวจความต้องการของบุคลากรในการพัฒนาศักยภาพของตนเองและภารกิจที่รับผิดชอบ และ อปท. ต้องส่งเสริมให้ทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ อบจ. หรือกลุ่ม อปท. ในจังหวัดทำหน้าที่สำรวจความต้องการของ อปท. ในการพัฒนาบุคลากร และจัดอบรมภายในจังหวัด โดยเชิญวิทยากรที่มีความรู้ เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ มาเป็นผู้อบรมให้ความรู้ เพื่อให้บุคลากร อปท. ได้พัฒนาศักยภาพตนเองตรงตามความต้องการ และประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาอีกด้วย

นอกจากนี้แล้ว อปท. สามารถจัดอบรมพัฒนาภายใน (in-house) โดยการนำปัญหาข้อจำกัดในการดำเนินการกิจการถ่ายโอน/การจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ มาวิเคราะห์และจัดทำเป็น “ความต้องการในการฝึกอบรม (training needs)” เพื่อกำหนดหลักสูตรฝึกอบรมและพัฒนาของตนเองได้ต่อไป และจะเป็นแนวทางการอบรมที่ตอบสนองต่อโจทย์ของพื้นที่และมีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะและ/หรือการกิจการถ่ายโอนได้เพิ่มขึ้นด้วย ในการนี้ อปท. จะต้องหมั่นสำรวจปัญหาในการทำงาน/การให้บริการสาธารณะ และนำมาวิเคราะห์เป็นแนวทางการฝึกอบรมบุคลากรของ อปท. ต่อไป และจะสอดคล้องความจำเป็นในงานที่ชัดเจนขึ้น

4. การจัดตั้งกลุ่มงานเพื่อดูแลบุคลากรที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการมาสู่ อปท. โดยเฉพาะ

เพื่อทำหน้าที่ดูแลติดตามการถ่ายโอนบุคลากรตามแผนกระจายอำนาจ โดยเฉพาะทำการติดตามประเมินผลให้ อปท. ดำเนินการตามกระบวนการถ่ายโอนบุคลากรครบทุกขั้นตอน ดูแลการจ่ายค่าตอบแทน สวัสดิการ การพัฒนา การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยการดูแลบุคลากรถ่ายโอนนี้จะดูแลในระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่บุคลากรถ่ายโอนไปปฏิบัติภารกิจที่ อปท. และเมื่อครบระยะเวลา 5 ปี บุคลากรถ่ายโอนสามารถตัดสินใจอีกครั้งว่าตนเองต้องการปฏิบัติงานที่ อปท. หรือไม่ หากพวกเขาต้องการปฏิบัติงานกับ อปท. ต่อไป บุคคลกลุ่มนี้จะกลายเป็นบุคลากรของ อปท. เข้าสู่ระบบบริหารงานบุคคลของ อปท. เช่นเดียวกับบุคลากรคนอื่นๆ และเงินเดือนตลอดจนสวัสดิการอื่นๆ อปท. จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบจากงบประมาณของตนเอง เพื่อให้เป็นระบบบริหารงานบุคคลระบบเดียวทั้งองค์กร ส่วนบุคลากรที่ต้องการกลับไปทำงานกับส่วนราชการเดิมให้กลุ่มงานฯ ทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการ เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้กลับไปทำงานยังส่วนราชการ

5. การสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรจากส่วนราชการถ่ายโอนมาสู่ อปท.

(1) การปรับโครงสร้าง อปท. ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และลดจำนวน อปท.ลง โดยยุบรวม อปท. ขนาดเล็ก เพื่อให้รวมขอบเขตภารกิจที่ อปท.ต้องรับผิดชอบมีมากขึ้น และสามารถถ่ายโอนภารกิจไปสู่

อปท. ได้มากขึ้น ทำให้มีบุคลากรจากส่วนราชการที่ถ่ายโอนไปในแต่ละ อปท. เพิ่มขึ้น บุคลากรถ่ายโอนได้ทำงานในลักษณะงานเฉพาะความเชี่ยวชาญตนเอง โดยมีอุปกรณ์เครื่องมือในการทำงานพร้อม เพื่อให้สภาพแวดล้อมการทำงานเหมาะสม และจูงใจให้บุคลากรถ่ายโอนไปปฏิบัติงานที่ อปท.

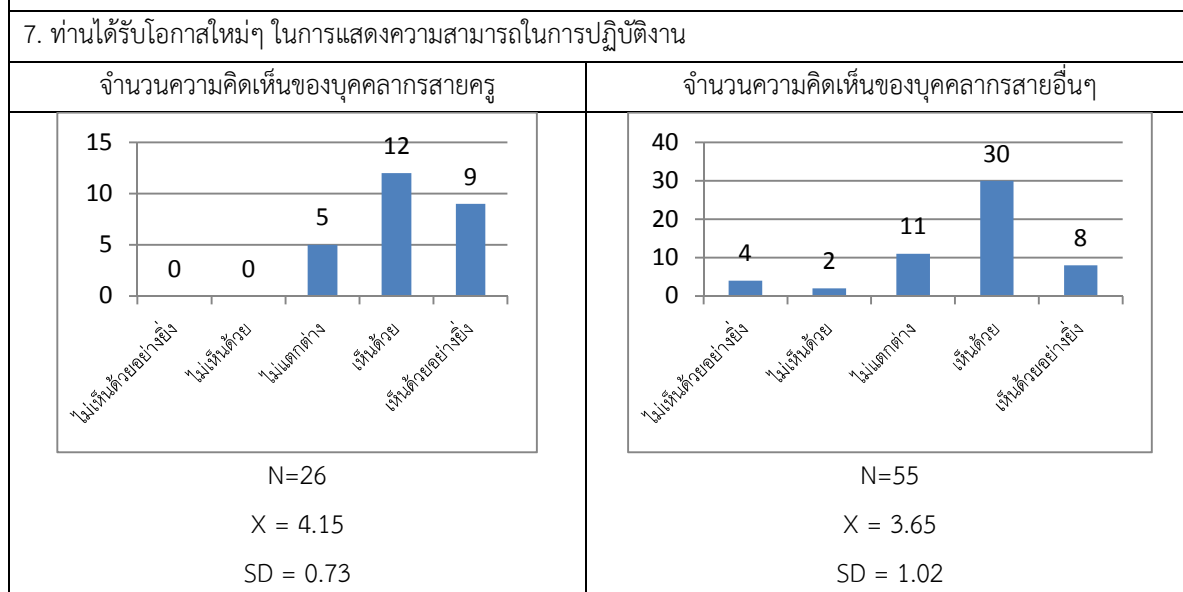
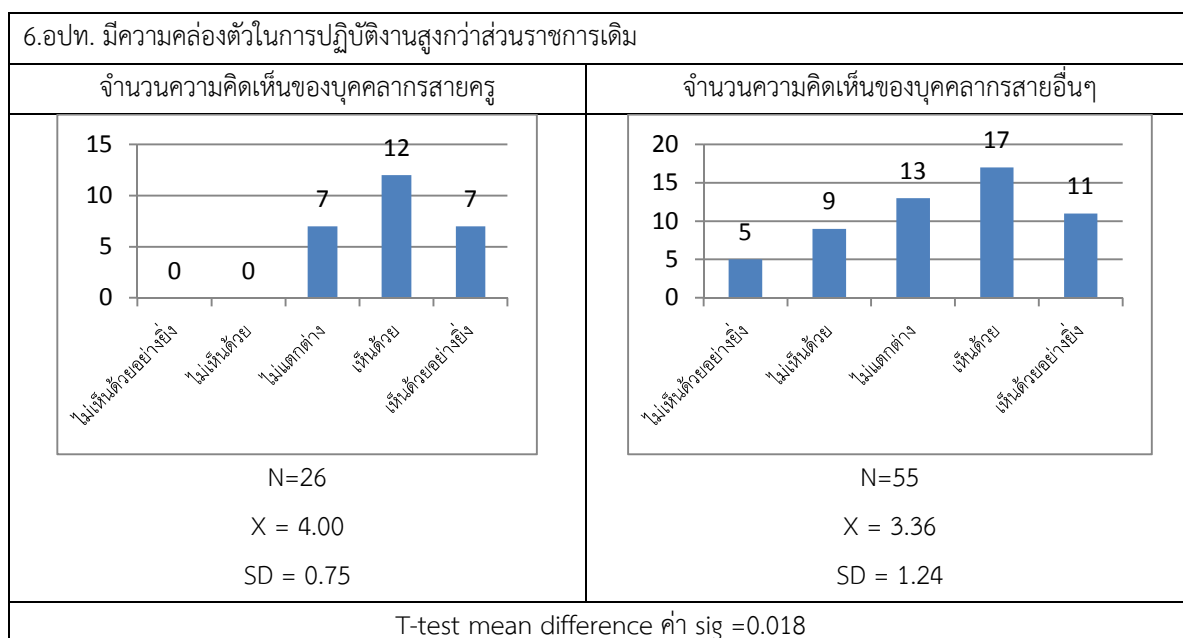
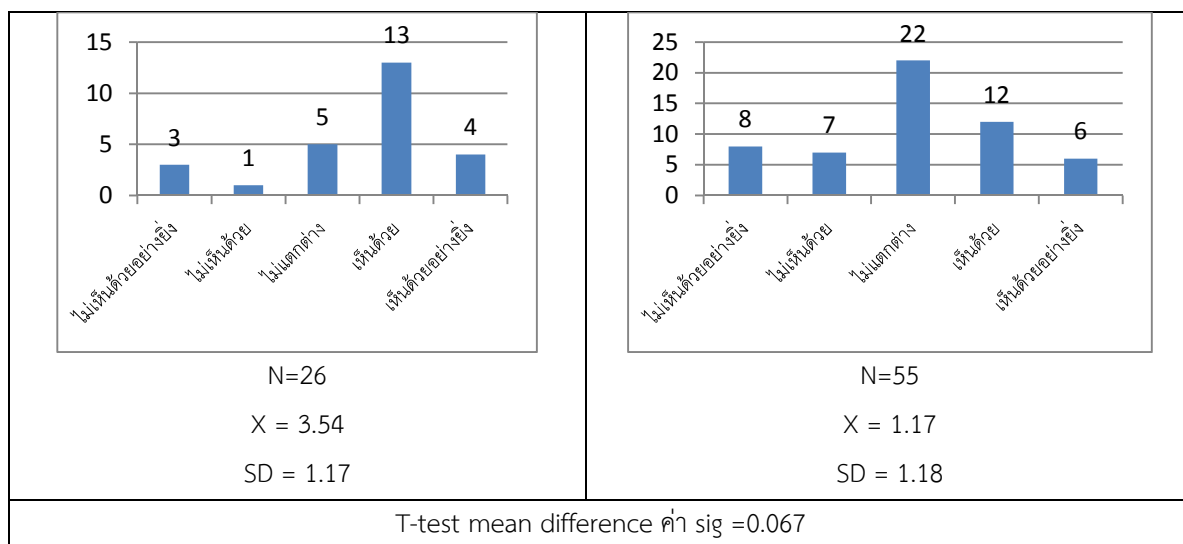
(2) การให้ค่าตอบแทนพิเศษ (top-up pay) สำหรับบุคลากรจากส่วนราชการที่ถ่ายโอนมาปฏิบัติงานที่ อปท. เพื่อเป็นแรงจูงใจในการถ่ายโอน โดยบุคลากรที่ถ่ายโอนจะได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับจากส่วนราชการเดิม ตลอดจนมีโอกาสตัดสินใจว่าจะปฏิบัติงานที่ อปท. ต่อหรือไม่เมื่อครบ 5 ปี เพื่อเป็นระยะเวลาที่ให้บุคลากรถ่ายโอนได้ปรับตัวในการทำงานที่ อปท. และตัดสินใจว่าจะปฏิบัติงานที่ อปท. ต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้หากตัดสินใจไม่ปฏิบัติงานต่อที่ อปท. จะต้องคืนค่าตอบแทนพิเศษ (top-up pay) นั้นให้แก่รัฐต่อไป

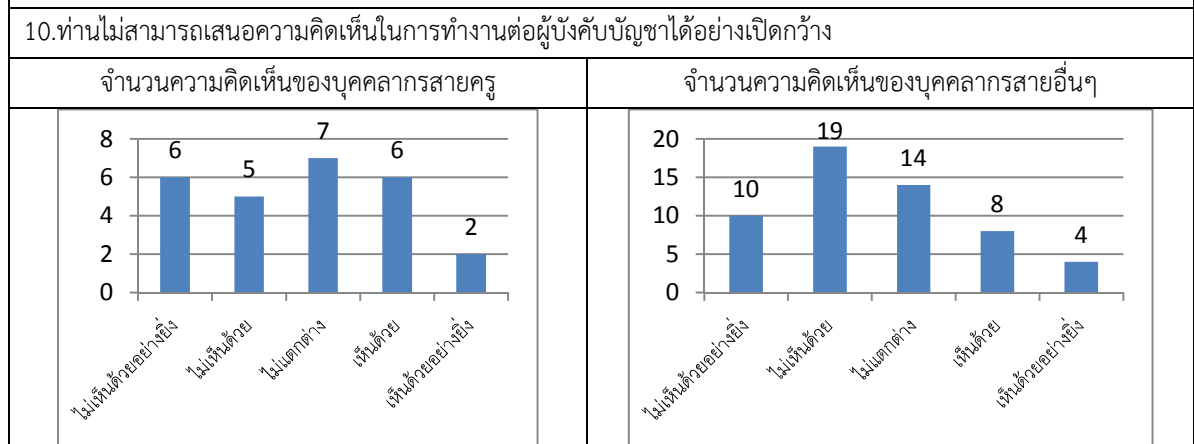
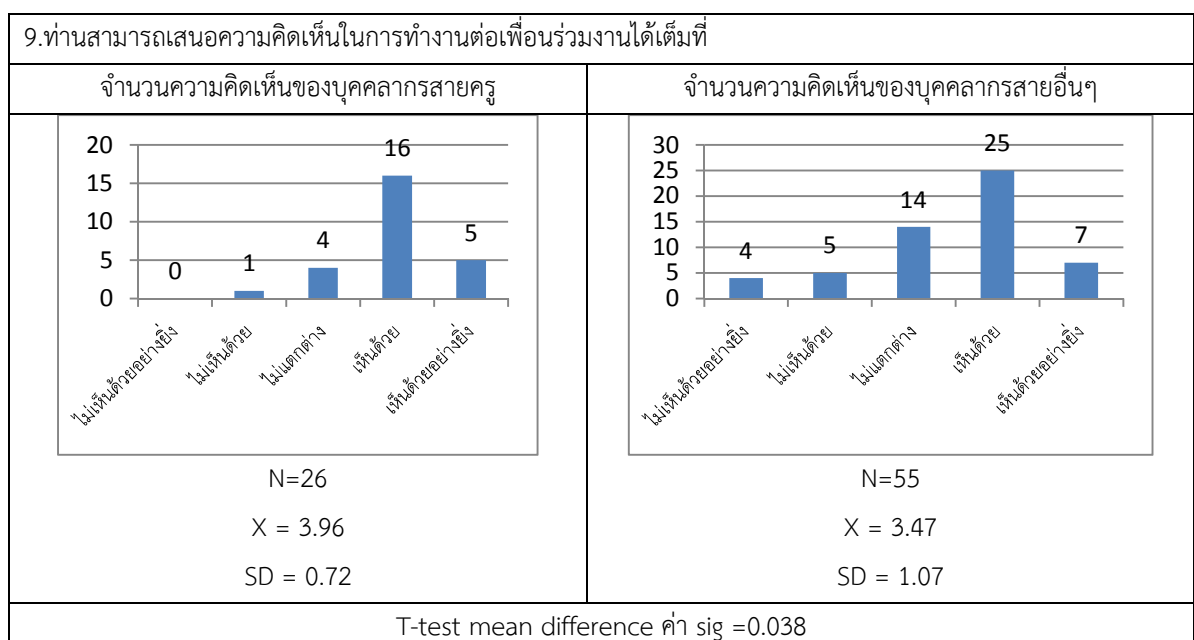
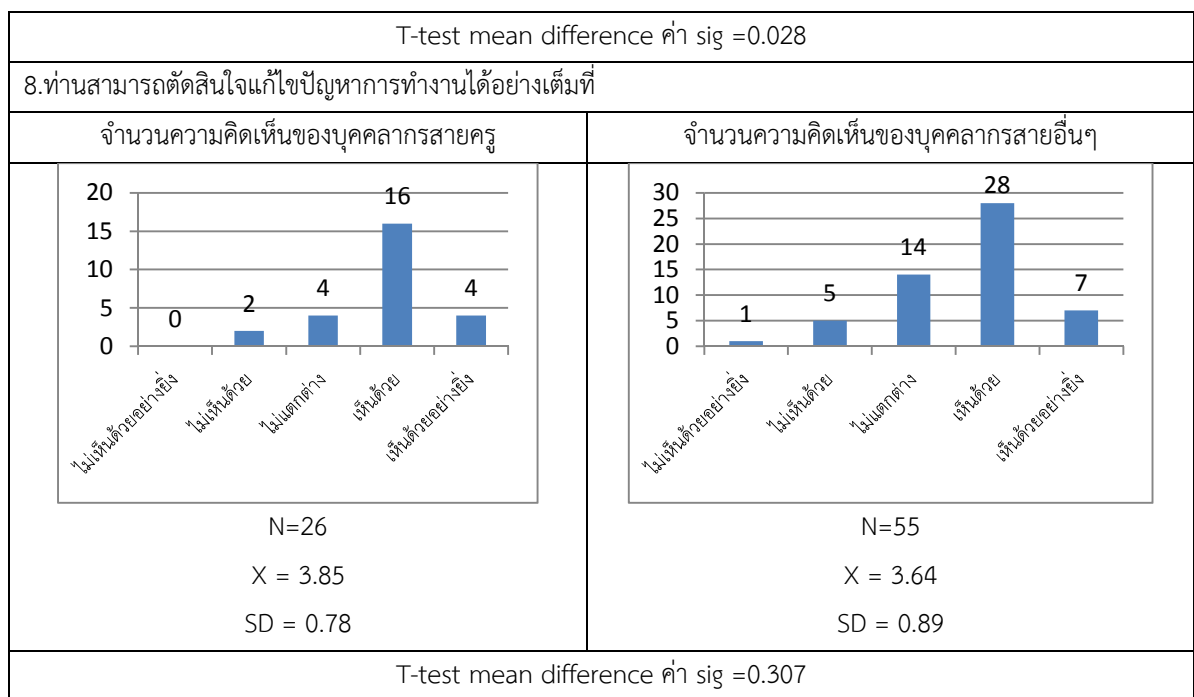
ภาคผนวกท้ายบทที่ 11

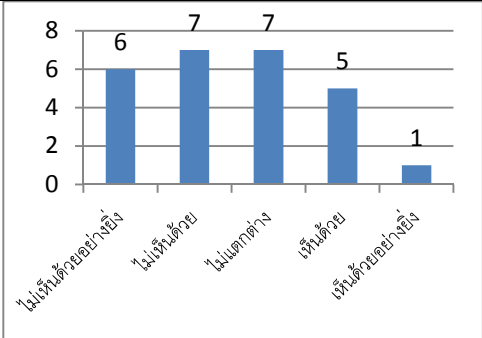
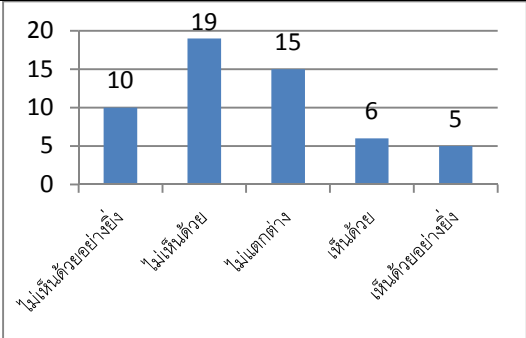
ตารางที่ ภาคผนวก 11-1 เปรียบเทียบขวัญและกำลังใจ/ความพึงพอใจระหว่างบุคลากรถ่ายโอนสายครูและบุคลากรถ่ายโอนสายงานอื่นๆ

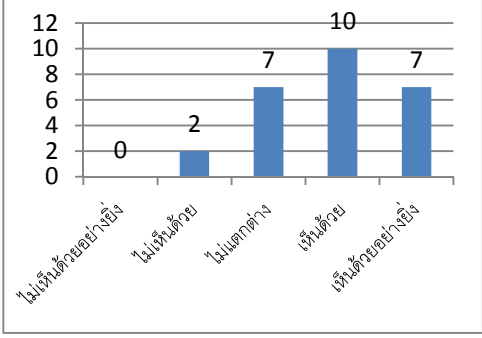
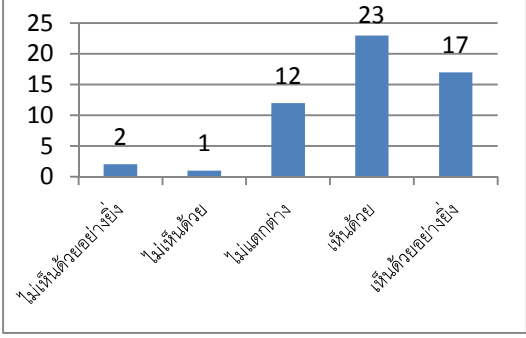
1.ภาระงานที่ได้รับมอบหมายใน อปท. ตรงกับความรู้ความสามารถ	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ
N=26 X = 4.49 SD = 0.95	N=55 X = 4.07 SD = 0.90
T-test mean difference ค่า sig =0.078	
2.การดำรงตำแหน่งในปัจจุบันตรงตามสายงานที่บรรจุแต่งตั้ง	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ
N=26 X = 4.69 SD = 0.55	N=55 X = 4.04 SD = 0.10
T-test mean difference ค่า sig =0.002	

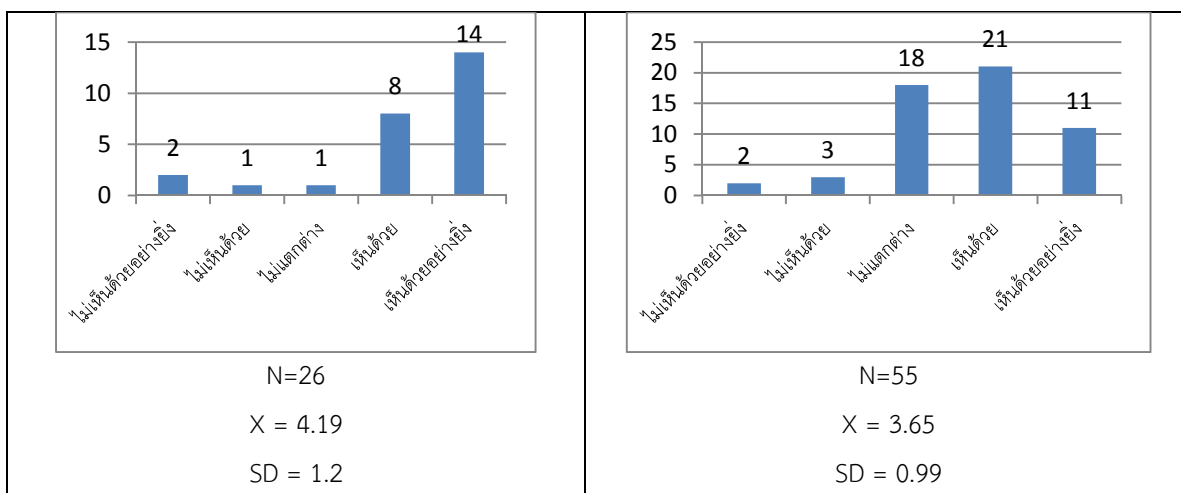
3. ท่านสามารถใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ
N=26 X = 4.77 SD = 0.43	N=55 X = 4.29 SD = 0.85
T-test mean difference ค่า sig =0.009	
4.อปท. มีอุปกรณ์ เครื่องมือจำเป็นในการทำงานเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ
N=26 X = 3.88 SD = 3.36	N=55 X = 3.36 SD = 1.02
T-test mean difference ค่า sig =0.03	
5.ท่านได้รับการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ จาก อปท. มากกว่าหน่วยงานเดิม	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ





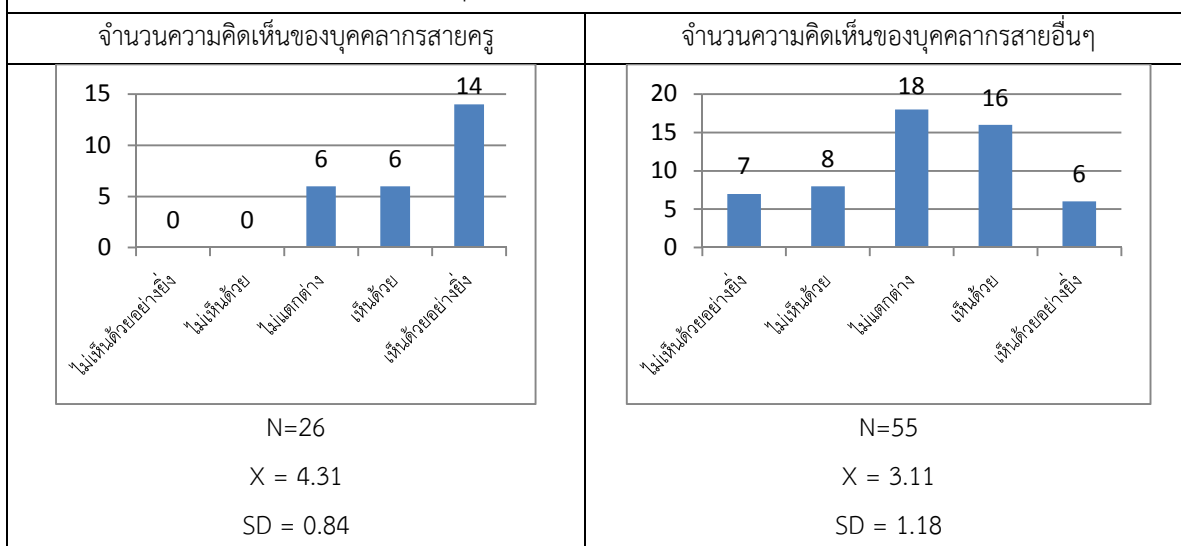
N=26 $X = 2.73$ SD = 1.28	N=55 $X = 2.58$ SD = 1.17
T-test mean difference ค่า sig =0.605	
11. ท่านไม่มีโอกาสร่วมตัดสินใจในนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่สำคัญของ อปท.	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู  N=26 $X = 2.54$ SD = 1.17	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ  N=55 $X = 2.58$ SD = 1.18
T-test mean difference ค่า sig =0.878	

12. ท่านสามารถทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู  N=26 $X = 3.85$ SD = 0.92	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ  N=55 $X = 3.95$ SD = 0.97
T-test mean difference ค่า sig =0.664	
13. ท่านได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณงานที่ทำ	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ



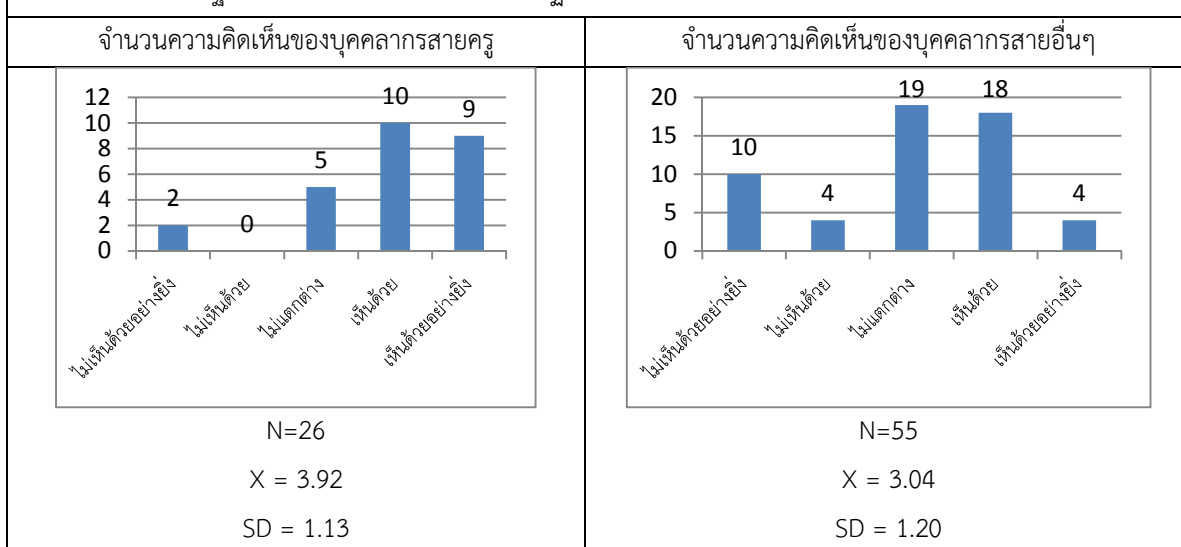
T-test mean difference ค่า sig =0.036

14. ท่านได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดีกว่าหน่วยงานเดิม



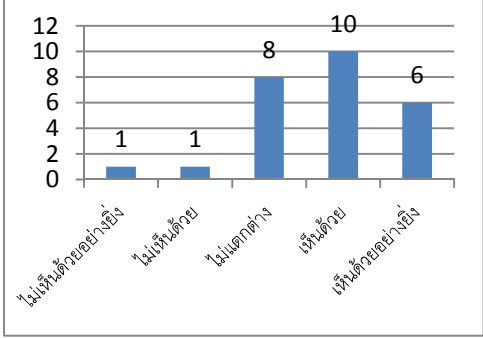
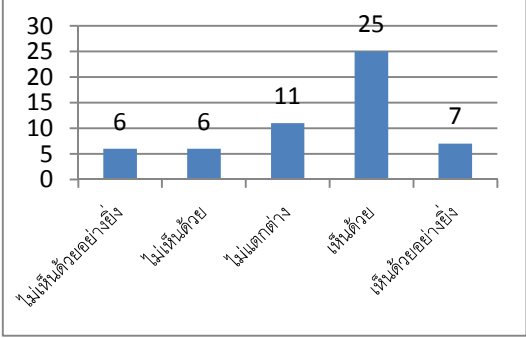
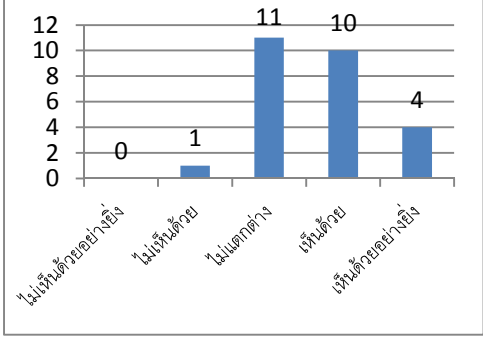
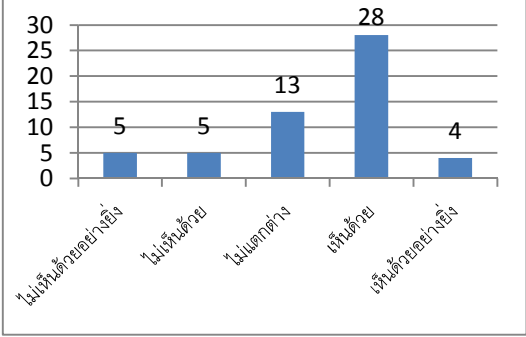
T-test mean difference ค่า sig =0

15. ท่านได้รับการปฐมนิเทศ/ฝึกอบรมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเพียงพอ



T-test mean difference ค่า sig =0.002	
16. อบท.มีแผนส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรอย่างเหมาะสม	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ
N=26 X = 3.92 SD = 1.06	N=55 X = 3.36 SD = 1.01
T-test mean difference ค่า sig =0.024	
17. แผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path) ใน อบท. ชัดความชัดเจน**	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ
N=26 X = 3.15 SD = 1.12	N=54 X = 3.07 SD = 1.04
T-test mean difference ค่า sig =0.755	

18.ท่านรู้สึกว่ามีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อปฏิบัติงานใน อบท.	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ

N=26 X = 3.77 SD = 1.39	N=55 X = 3.36 SD = 1.06
T-test mean difference ค่า sig =0.151	
19. ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้	
จำนวนความคิดเห็นของบุคคลากรสายครู  N=26 X = 3.73 SD = 1.00	จำนวนความคิดเห็นของบุคคลากรสายอื่นๆ  N=55 X = 3.38 SD = 1.18
T-test mean difference ค่า sig =0.197	
20. อปท. มีระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เป็นธรรม	
จำนวนความคิดเห็นของบุคคลากรสายครู  N=26 X = 3.65 SD = 0.80	จำนวนความคิดเห็นของบุคคลากรสายอื่นๆ  N=55 X = 3.38 SD = 1.06
T-test mean difference ค่า sig =0.250	

21. ท่านคิดว่าหากท่านปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิม จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ/สิทธิประโยชน์อื่นดีกว่าที่ท่านได้รับจาก อปท.

จำนวนความคิดเห็นของบุคคลากรสายครู	จำนวนความคิดเห็นของบุคคลากรสายอื่นๆ
-----------------------------------	-------------------------------------

N=26 X = 2.5 SD = 1.21	N=55 X = 3.18 SD = 1.00
T-test mean difference ค่า sig =0.009	
22.ท่านเห็นว่าเพื่อนร่วมงานในหน่วยงานเดิมมีความก้าวหน้าในงานเร็วกว่าท่านที่โอนย้ายมาปฏิบัติงานกับ อบท.	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู N=26 X = 2.31 SD = 1.32	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ N=55 X = 3.16 SD = 1.08
T-test mean difference ค่า sig =0.003	
23.ท่านเคยคิดอยากขอโอนย้ายกลับไปหน่วยงานเดิม	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู N=26 X = 1.81 SD = 1.02	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ N=55 X = 2.62 SD = 1.37
T-test mean difference ค่า sig =0.009	

24.ในภาพรวม ท่านมีความพึงพอใจในงานสูงขึ้นเมื่อเทียบกับหน่วยงานเดิม	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู N=26 X = 3.96 SD = 1.04	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ N=55 X = 3.56 SD = 0.94
T-test mean difference ค่า sig =0.089	
25. ท่านคิดว่าระบบบริหารงานบุคคลของ อบท. ดีกว่าระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเดิม	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู N=26 X = 2.58 SD = 1.24	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ N=55 X = 1.24 SD = 1.18
T-test mean difference ค่า sig =0.032	
26.ท่านไม่มีความภาคภูมิใจในสถานภาพของข้าราชการ/ลูกจ้างสังกัด อบท.	
จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายครู N=26	จำนวนความคิดเห็นของบุคลากรสายอื่นๆ N=55

$X = 2.23$ $SD = 1.48$	$X = 2.53$ $SD = 1.25$
T-test mean difference ค่า sig =0.349	

บทที่ 12 การบริหารงานคลังท้องถิ่น และการงบประมาณ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งสำคัญโดยการจัดตั้ง อปท. ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองและอำนาจทางการเงินการคลังโดยการกำหนดให้ อปท. มีขอบเขตภารกิจและมีแหล่งรายได้ที่ชัดเจน และได้กำหนดมาตรการอีกหลายด้านเพื่อเป็นหลักประกันว่า อปท. จะมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการและมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจและการจัดบริการสาธารณะ

ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเนื้อหาและบทบัญญัติสำคัญที่พัฒนาต่อเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองและให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 80, 85, 281-283, 289 และ 290) และสนับสนุนให้การบริหารงานของ อปท. มีความเป็นอิสระ มีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และมีขีดความสามารถในการเงินการคลังอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงาน (มาตรา 281, 282 และ 283) หรือในกรณีของแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551) ได้กำหนดยุทธศาสตร์หลัก 3 ประการ ซึ่งได้แก่ (1) การสร้างหลักประกันความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (2) การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (3) การเพิ่มขีดความสามารถทางด้านการคลังและการบริหารจัดการให้แก่ อปท. ซึ่งแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. กำหนดมาตรการลดความไม่เสมอภาคทางการคลังระหว่าง อปท. (fiscal disparity) มาตรการส่งเสริมวินัยทางการคลัง การพัฒนามาตรฐานทางการเงินการบัญชี การพัสดุ การรายงานข้อมูล และการตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท.

เนื้อหาในบทนี้จึงนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานคลังท้องถิ่นในแง่มุมต่างๆ ตามลำดับดังนี้ กรอบคิดทั่วไปในการประเมินการบริหารงานคลังท้องถิ่น ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังท้องถิ่นและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ข้อมูลเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและโครงสร้างรายได้ของ อปท. ในปัจจุบัน ความเป็นอิสระและการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังของ อปท. แนวนโยบายในการพัฒนารายได้และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. การก่อหนี้ระยะยาวและกระบวนการบริหารหนี้ของ อปท. ความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อปท. และความโปร่งใสทางการเงินการคลังของ อปท. ตามลำดับ¹

¹ ทั้งนี้ ประเด็นเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นกันในการบริหารงานคลังท้องถิ่น แต่คณะที่ปรึกษามีได้วิเคราะห์หัวข้อดังกล่าวเนื่องด้วยข้อจำกัดเรื่องการจัดเก็บข้อมูลให้มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือจาก อปท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110

12.1 กรอบการวิเคราะห์ด้านบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น

ดังที่ได้นำเสนอรายละเอียดในเนื้อหาบทที่ 2 เรื่องกรอบการวิเคราะห์การบริหารงานคลังท้องถิ่น แล้วนั้น เนื้อหาในบทนี้จะเป็นการประเมินผลการบริหารงานคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่ อบท. ใน 2 ส่วนที่สำคัญดังต่อไปนี้

ก. การประเมินการบริหารงานคลังท้องถิ่นตามหลักการคลังท้องถิ่นที่พึงประสงค์

เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) มีความยั่งยืนและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง หลักการสำคัญอย่างน้อย 4 ประการที่ควรเกิดขึ้นในบริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่นของไทย ได้แก่ หลักความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง (fiscal autonomy) หลักการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลัง (fiscal self-reliance) หลักความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง (fiscal accountability) และหลักความเสมอภาคทางการเงินการคลัง (fiscal equality) โดยมีสาระสำคัญโดยย่อ ดังนี้²

หลักความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง (fiscal autonomy) คือการกำหนดให้ อบท. มีอำนาจทางภาษีอากรอย่างเพียงพอต่อความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของควมมีอิสระในการปกครองตนเองของประชาชน หาก อบท. ต้องรอรัฐบาลแบ่งภาษีให้หรือจัดสรรให้ตลอดเวลา อบท. ย่อมไม่มีอิสระในการดำเนินงาน ขาดเสถียรภาพทางด้านรายได้ และส่งผลให้ขีดความสามารถของอบท. ในการสนองตอบความต้องการของประชาชนลดน้อยลง

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของ อบท. ยังหมายความรวมถึงการมีอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของชุมชนท้องถิ่น และมีอำนาจในการกู้เงิน (debt financing) ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากการพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีอากร (recurrent taxes and revenues) เพียงแหล่งเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ให้ทันต่อการขยายตัวของเมืองและชุมชน ฉะนั้น หาก อบท. มีอำนาจอิสระตามสมควรในการกู้เงินระยะยาวได้ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังที่ดี ย่อมกล่าวได้ว่า อบท. มีอิสระทางการเงินการคลังตามสมควรได้เช่นกัน

หลักการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลัง (self-reliance principle) หมายความว่า อบท. ควรมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นการกิจที่ต้องการของประชาชนในชุมชน โดยเฉพาะการมีความสามารถในการหารายได้จากฐานภาษีของตนเอง หลักการนี้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของ อบท. ดังที่นำเสนอไว้ตอนต้น กล่าวคือ อบท. ควรมีฐานภาษีหลากหลายประเภทในชุมชนท้องถิ่น เป็นฐานภาษีที่มีเสถียรภาพ (ไม่ผันผวนต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมมากเกินไป) และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ อบท. อย่างเพียงพอ (revenue adequacy) สำหรับการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและจำเป็น

² อ่านสรุปสาระสำคัญเพิ่มเติมได้จาก อาทิ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) หรือวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เป็นต้น

หลักความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง (fiscal responsibility) ซึ่งมีนัยที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ในด้านแรก อปท. ควรคำนึงถึงการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง (fiscal discipline) ไม่ควรใช้จ่ายแบบสุรุ่ยสุร่ายเกินตัว ในด้านต่อมา ควรมีการกำหนดประเภทรายได้ของ อปท. ที่สามารถนำไปสู่การสร้างดุลยภาพในการกระจาย “ประโยชน์และภาระค่าใช้จ่ายของการพัฒนา”³ ได้อย่างเป็นธรรม ภายในชุมชนท้องถิ่น บริการสาธารณะประเภทใดที่ก่อให้เกิดประโยชน์แห่งการพัฒนาขึ้นในพื้นที่เป็นการเฉพาะ ก็ควรที่จะระดมทรัพยากรจากภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ มาใช้จ่ายเป็นการเฉพาะ จึงจะถือว่าเป็นการสร้างควมรับผิดชอบทางการเงินการคลังให้แก่ อปท.

หลักความเสมอภาคทางการเงินการคลัง (fiscal equality) สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงว่า อปท. บางพื้นที่มีข้อจำกัดในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม จึงมีฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีที่จำกัด (restricted economic & tax bases) และไม่สามารถระดมทรัพยากรทางการเงินการคลังให้เพียงพอต่อความต้องการทางด้านรายจ่ายได้ ชุมชนท้องถิ่นเหล่านั้นจึงอาจขาดแคลนรายได้ที่จำเป็นขั้นพื้นฐานและส่งผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ควรกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลังแก่ อปท. ที่ประสบปัญหาข้อจำกัดเหล่านี้ตามความจำเป็น เพื่อให้มีหลักประกันว่าประชาชนทั่วทุกพื้นที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐานจาก อปท. อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามสมควร

ข. การประเมินความยั่งยืนและความเสี่ยงทางการเงินการคลังของ อปท.

การให้อำนาจทางการเงินการคลังเพิ่มขึ้นแก่ อปท. จะต้องเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างโปร่งใส มีวินัย และรับผิดชอบต่อประชาชนในชุมชน อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นจำนวนมากต่างไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบการบริหารจัดเก็บภาษีของตนเองเท่าใดนัก และมักต้องการให้ราชการส่วนกลางจัดเก็บและส่งเงินภาษีให้แก่ท้องถิ่นแทน⁴ ผลก็คือเป็นการทำลายห่วงโซ่ของควมรับผิดชอบทางการเงินการคลัง (chain of fiscal accountability) ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชน อปท. อาจเกิดการใช้จ่ายอย่างสุ่มเสี่ยงเกินตัว หรือก่อหนี้มากเกินไป เพราะท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อรายได้ ดังนั้นจึงควรมีการติดตามประเมินผลว่าการบริหารการเงินการคลังของ อปท. มีความยั่งยืนมากน้อยเพียงใด และมีการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดภาวะสุ่มเสี่ยงต่อการขาดสภาพคล่องทางการเงินการคลัง (liquidity trap) หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว (over-borrowing) หรือไม่อย่างไร ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะประเมินจากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 110 ครั้งนี้ โดยที่ผลการประเมินในด้านต่างๆ จะนำเสนอในลำดับต่อไป

³ คำอธิบายเพิ่มเติมอ่านได้จาก จรัส สุวรรณมาลา (2541) เป็นต้น

⁴ คำอธิบายเพิ่มเติมในประเด็นนี้อ่านได้จาก สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) และงานวิจัยเชิงประจักษ์ของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551, 2556) เป็นต้น

12.2 เป้าหมายและความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท.

ในการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) และการส่งเสริมวินัยทางการคลังและการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง และการงบประมาณของ อบท. นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 รวมถึงแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ได้กำหนดแนวทางและมาตรการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมหลายประการ ดังสรุปสาระสำคัญได้โดยย่อต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 มีบทบัญญัติที่รองรับถึง ความเป็นอิสระของ อบท. ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง และได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการผลักดันให้ อบท. มีอำนาจอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้น โดยมีการปรับสัดส่วนการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกัน

(2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดแนวทางหลายประการในการส่งเสริมศักยภาพการคลังท้องถิ่น อาทิ การกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้แก่ อบท. ประเภทต่างๆ (หมวด 3 มาตรา 23 ถึงมาตรา 29) และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกัน และกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ภาษีอากรระหว่างรัฐกับ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกัน และมีหน้าที่กำหนดมาตรการด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อบท. (มาตรา 12 (2) (3) และ (7))

(3) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์และกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจที่สำคัญหลายประการในด้านการคลังท้องถิ่น อาทิ การส่งเสริมความเป็นอิสระของ อบท. ในด้านการเงินการคลัง การพัฒนาศักยภาพของ อบท. ในการรองรับภารกิจถ่ายโอน และการดำเนินงานในบริบทใหม่ของการกระจายอำนาจ และกำหนดเป้าหมายว่าการจัดสรรภาษีอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นๆ ให้แก่ อบท. จะต้องเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของ อบท. โดยมีสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปีงบประมาณ 2544 และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549 และถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ในการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังให้แก่ อบท. ให้เพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะสามารถรองรับการถ่ายโอนภารกิจและการทำงานเพิ่มขึ้นได้

ทั้งนี้ เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. คือการส่งเสริมให้ อบท. มีรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามลำดับ เพื่อให้ อบท. สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้ในระยะยาว โดยการส่งเสริมการขยายฐานภาษีท้องถิ่น ปรับปรุงอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น การพัฒนารายได้ประเภทใหม่ๆ ให้แก่ อบท. และการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อบท. นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจยังกำหนดเป้าหมายในระยะยาวที่ต้องการให้รายได้ของ อบท. ที่มาจากภาษีที่รัฐจัดแบ่งให้หรือจัดสรรให้และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีสัดส่วนที่น้อยลงตามลำดับ และรัฐจะต้องดำเนินการทบทวนมาตรการและแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. อย่างสม่ำเสมอ (ข้อ 6.2 ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543)

พร้อมกันนี้ เพื่อให้ อบท. สามารถบริหารการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำไปสู่การดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างคุ้มค่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการวางแผน ระบบข้อมูลท้องถิ่น ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานของ อบท. อย่างต่อเนื่อง อาทิ การพัฒนาระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน (performance budgeting) ระบบข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะ การทำระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (accrual accounting) ระบบข้อมูลฐานะรายได้และรายจ่ายของ อบท. และตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. (ข้อ 6.5.4 ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543)

(4) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545) ซึ่งดำเนินการตามมาตรา 32 (2) ของ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้มีกลไกสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. อาทิ การจัดให้มีคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ และบุคลากร ทำหน้าที่สนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณไปสู่ อบท. เป็นต้น

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงสนับสนุนแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น มีบทบัญญัติที่สนับสนุนให้การบริหารงานของ อบท. มีความเป็นอิสระ ได้รับการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และต้องได้รับการส่งเสริมให้มีขีดความสามารถในการเงินการคลังอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเอง (มาตรา 281, 282 และ 283) และยังได้กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทรายได้และอำนาจทางภาษีอากรของ อบท. ตามเหมาะสมกับความจำเป็นในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะของ อบท.

(6) แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551) ได้กำหนดยุทธศาสตร์หลัก 3 ประการในการผลักดันการกระจายอำนาจ ได้แก่ (ก) การสร้างหลักประกันความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ข) การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (ค) การเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังและการบริหารจัดการให้แก่ อปท. ทั้งนี้ แผนฯ ฉบับที่ 2 ยังได้กำหนดเป้าหมายให้ อปท. มีรายได้สอดคล้องกับภารกิจรับผิดชอบ สนับสนุนให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินได้ในระยะยาวในระดับที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. กำหนดมาตรการส่งเสริมการพัฒนารายได้ท้องถิ่นประเภทใหม่ๆ การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐกับ อปท. มีมาตรการส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น กำหนดมาตรการลดความไม่เสมอภาคทางการคลังระหว่าง อปท. (fiscal disparity) กำหนดมาตรการส่งเสริมการรักษาวินัยทางการคลัง และการพัฒนามาตรฐานทางการเงินการบัญชี การพัสดุ การรายงานข้อมูล และการตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท.

(7) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2 ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ไว้หลายประการดังสรุปได้ต่อไปนี้

ตารางที่ 12-1 มาตรการสำคัญในการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

มาตรการ	กำหนดระยะเวลา	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ก. มาตรการระดับนโยบายการคลังท้องถิ่น		
1) ศึกษาโครงสร้างรายได้ที่เหมาะสมระหว่าง อปท. และรัฐ	ปีงบประมาณ 2550 - 2551	กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สกก.
2) ศึกษาโครงสร้างและแหล่งรายได้ของ อปท. และระบบบริหารจัดการเก็บภาษีอากรท้องถิ่น	ปีงบประมาณ 2550 - 2551	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง
3) ศึกษากระบวนการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของ อปท. พัฒนาระบบรายงานข้อมูลฐานะทางการเงินการคลัง และมีการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของ อปท. เป็นประจำทุกปี	ปีงบประมาณ 2550 - 2551	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง
4) กำหนดแนวทางการวิเคราะห์รายจ่ายของ อปท. เพื่อให้ทราบรายจ่ายตามภารกิจและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ตามเหมาะสม	ปีงบประมาณ 2550 - 2551	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง

มาตรการ	กำหนดระยะเวลา	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ข. มาตรการในการพัฒนารายได้ท้องถิ่น		
1) ส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ ๆ อาทิ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสนามบิน ภาษีสิ่งแวดล้อม ฯลฯ พัฒนารายได้จากค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ พัฒนาระบบแผนที่ภาษี ปรับปรุงอัตราภาษี/ค่าธรรมเนียมเป็นประจำ ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรด้านการคลังและการจัดเก็บภาษี และปรับปรุงโครงสร้างและอัตราภาษีท้องถิ่นประเภทต่างๆ การประกอบกิจการพาณิชย์ เป็นต้น	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง
ค. มาตรการปรับปรุงด้านรายจ่ายท้องถิ่น		
1) ทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยส่งเสริมความเป็นอิสระของ อบท. และเพียงพอต่อการดำเนินการกิจบริการสาธารณะ และกระตุ้นให้ อบท. พยายามพัฒนารายได้ของตนเอง สนับสนุนการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่าง อบท. หรือเพื่อช่วยลดภาระการดำเนินงานของ อบท. ตามนโยบายของรัฐ	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ
ง. มาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของ อบท.		
1) พัฒนารอบวินัยทางการเงินการคลังท้องถิ่น โดยครอบคลุมถึงการพัฒนารายได้ท้องถิ่น การใช้จ่ายที่ไม่เกินขีดความสามารถ มีความโปร่งใส มีงบประมาณอย่างเหมาะสม มีการกู้เงินระยะยาวอย่างสมเหตุสมผล และรักษาระดับเงินสะสมให้เพียงพอต่อความจำเป็นและสถานการณ์ฉุกเฉิน	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง
จ. มาตรการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของ อบท.		
1) ส่งเสริมการกำกับดูแลและการรายงานข้อมูลการเงินการคลังของ อบท. เป็นประจำ อาทิ ผลการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก เป็นต้น	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง
2) การพัฒนาระบบข้อมูลท้องถิ่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การจัดทำระบบบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ การพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างของ อบท. และระบบตรวจสอบรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายของ อบท.	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง สตง. สำนักงานประมาณ
ฉ. มาตรการส่งเสริมความเต็มใจในการจ่ายภาษีอากรของประชาชน		

มาตรการ	กำหนดระยะเวลา	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1) อปท. จะต้องเร่งประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนอย่างต่อเนื่องในทางภาษีอากร และเห็นความสำคัญของการจ่ายภาษี มีการพัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติและความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสมด้านการคลังท้องถิ่น	ปีงบประมาณ 2550 - 2553	กระทรวงมหาดไทย สกก. กระทรวงการคลัง อปท.

ที่มา: ประมวลจากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 2

แม้ว่าการกำหนดแนวนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการดำเนินการหลายประการเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังของ อปท. จะถูกกำหนดขึ้นอย่างรอบด้านดังกล่าวข้างต้น และการดำเนินการหลายส่วนตามแผนงานมีความก้าวหน้าไปพอสมควร แต่ในภาพรวมผลการดำเนินการที่ผ่านมาแล้วยังไม่ก้าวหน้ามากนัก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

ในส่วนที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาปรากฏอยู่หลายประการและเป็นผลมาจากการขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกันของหลายภาคส่วน อาทิ การออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ในการจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมให้แก่ อปท. เพื่อส่งเสริมการพัฒนารายได้ให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น อาทิ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 เงินภาษีธุรกิจเฉพาะ เงินภาษีสุราและสรรพสามิต เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมถึงการการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและอากร ค่าธรรมเนียม และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. สำหรับปีงบประมาณ 2545 - 2557 เป็นต้น

นอกจากนี้ มีความพยายามในการพัฒนาระบบการทำงานและระบบสนับสนุนด้านการกระจายอำนาจทางการคลังและการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ที่เกิดจากความพยายามร่วมกันของหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจหลายประการ อาทิ การพยายามลดช่องว่างทางการคลัง (local fiscal disparity) โดยที่ทางสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ สกก. ได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. โดยมุ่งเน้นการลดช่องว่างทางการคลังระหว่าง อปท. ทุกๆ ปี มีการพัฒนาระบบการโอนเงินภาษีจัดสรรในแต่ละงวดๆ ซึ่งส่งผลทำให้มีการจัดสรรเงินภาษี/เงินอุดหนุนตรงลงไปสู่ อปท. ได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการทำงานร่วมกันระหว่าง สกก. กับกรมบัญชีกลาง นอกจากนี้ยังมีความพยายามวางระบบการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นให้เชื่อมโยงกับระบบข้อมูลการเงินการคลังภาครัฐ (GFMIS) และมีความพยายามในการวาง

แนวทางรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. ซึ่งเป็นความร่วมมือที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของ สกถ. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. เป็นต้น⁵

ในทำนองเดียวกัน ส่วนราชการหลายแห่งที่เกี่ยวข้องก็ได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่ อปท. ส่งเสริมการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง และการเตรียมความพร้อมและการเพิ่มศักยภาพในการบริหารการเงินการคลังให้แก่ อปท. หลายประการ อาทิ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีความพยายามในการพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการกำกับดูแลท้องถิ่นในการก่อหนี้ระยะยาวและในการตรวจสอบทางการเงินการบัญชีของ อปท. ส่งเสริมการพัฒนาระบบข้อมูลแผนที่ภาษีท้องถิ่น และระบบฐานข้อมูลรายรับ-รายจ่ายของ อปท. (e-LASS) มีการพยายามสร้างความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ ในการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. รวดเร็วขึ้น และพยายามศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. โดยเฉพาะภาษีประเภทใหม่ๆ เพื่อให้เป็นธรรมต่อ อปท. มากขึ้น อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ภาษีการท่องเที่ยว และค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าว เป็นต้น⁶

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีความพยายามในการวางระบบการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ออกแบบความร่วมมือในการทำงานระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกัน มีการศึกษาการวางระบบข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นและพัฒนาดัชนีชี้วัดการทำงานของ อปท.⁷ มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณและการทำงานของ อปท. มีการวางระบบวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการเงินการคลังของ อปท. และให้คำแนะนำในการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของ อปท. โดยเฉพาะโครงการที่ดำเนินการด้วยการกู้เงินจากสถาบันการเงิน เป็นต้น⁸

สำนักงานงบประมาณ พยายามจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. ให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่และงานที่มีการถ่ายโอนตามกฎหมาย และพยายามจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. อย่างครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รวมถึงพยายามส่งเสริมและจัดอบรมเพื่อมุ่งพัฒนาระบบงบประมาณท้องถิ่นให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (RBB) เพื่อให้สามารถ

⁵ ประมวลจากเนื้อหาการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะที่ปรึกษาฯ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันพุธที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.00 น. ณ ห้องประชุม 1/1 ชั้น 2 ตึก 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

⁶ ประมวลจากการสัมภาษณ์อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (นายวัลลภ พรียงษ์) วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 14.00 - 15.30 น. ณ ตึก 5 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

⁷ อาทิ งานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2542) สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ (2556) หรือ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ (2557) เป็นต้น

⁸ ประมวลจากเนื้อหาการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะที่ปรึกษาฯ ร่วมกับส่วนราชการต่างๆ ในวันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายละเอียดเนื้อหาอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

เชื่อมต่อข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของ อปท. เข้ากับระบบข้อมูลงบประมาณของรัฐบาล อันจะช่วยให้มีข้อมูลสำหรับการประเมินการใช้จ่ายภาครัฐในภาพรวมของประเทศได้ (overall public spending) และปัจจุบัน สำนักงานประมาณนโยบายที่จะพัฒนาระบบข้อมูลติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. เพื่อส่งเสริมวินัยทางการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น และเพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. มากขึ้นต่อไป ปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างสำนักงานประมาณและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น⁹

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ดำเนินการกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. และกำหนดส่วนแบ่งภาษีที่เหมาะสมระหว่างรัฐและ อปท. นอกจากนี้ยังได้เตรียมการพัฒนารายได้ให้แก่ อปท. หลายประการ ทั้งในส่วนจากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (own-source) และรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ (shared tax and revenue) อาทิ การปรับปรุงภาษีป้าย การปรับปรุงการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) การยกเว้นภาษีสิ่งแวดล้อม และการยกเว้นกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันที่ล้าสมัย ขาดประสิทธิภาพ และมีช่องว่างมาก เป็นต้น รวมถึงมีการศึกษาแนวทางในการบริหารเงินสะสมของ อปท. ให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า เป็นต้น¹⁰

กรมบัญชีกลาง ได้ดำเนินการพัฒนาระบบการจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุนให้สามารถส่งตรงเข้าบัญชีของ อปท. โดยอาศัยระบบข้อมูลการเงินการคลังภาครัฐ (GFMIS) และได้ดำเนินการพัฒนามาตรฐานการบัญชีภาครัฐตามหลักสากลมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 โดยใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างหรือเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (accrual basis) ในหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้สร้างความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ อปท. ปรับเปลี่ยนระบบบัญชีจากเกณฑ์เงินสด (cash basis) ที่ไม่มีการบันทึกค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินถาวร มาเป็นเกณฑ์คงค้างตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ เพื่อให้ข้อมูลฐานะทางการเงินท้องถิ่นมีความถูกต้องและสามารถนำไปใช้ในการประเมินความเสี่ยงทางการเงินการคลังของ อปท. ได้อย่างถูกต้องและน่าเชื่อถือมากขึ้นต่อไป

นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางยังได้ส่งเสริมให้ อปท. มีระบบรายงานข้อมูลรายรับและรายจ่ายที่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบข้อมูลการเงินการคลังภาครัฐ (GFMIS) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังของภาครัฐทั้งหมดและสามารถติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมของประเทศได้ในเวลาอันสั้น (real time) อย่างไรก็ดี การดำเนินการในสองเรื่องประเภทหลังนี้ยังอยู่ในระหว่างประสานความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ อปท. แห่งต่างๆ¹¹

⁹ ประมวลจากการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารของสำนักงานประมาณ วันพฤหัสบดีที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 10.00-12.00 น. ณ ห้องประชุม 501 ชั้น 5 สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ สำนักงานประมาณ

¹⁰ ประมวลจากเนื้อหาการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะที่ปรึกษาฯ ร่วมกับส่วนราชการต่างๆ ในวันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ ประมวลจากเนื้อหาการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะที่ปรึกษาฯ ร่วมกับส่วนราชการต่างๆ ในวันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) พยายามส่งเสริมวินัยทางการคลังของ อปท. โดยได้พัฒนาหลักเกณฑ์การก่อหนี้ของ อปท. มีการกำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์การก่อหนี้ของ อปท. โดยมีเงื่อนไขว่าภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ของ อปท. (debt service) ต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 15 ของรายจ่ายของ อปท. เสร็จสิ้นแล้ว 3 ปี เป็นต้น และได้พยายามพัฒนาฐานข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. ขึ้นเพื่อให้สามารถใช้ติดตามความเสี่ยงจากการก่อหนี้ของ อปท. ได้ แต่ปัจจุบันยังมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์มากนัก ทั้งนี้ สบน. ได้ร่วมมือกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว ซึ่งมีการเปิดเผยและรายงานข้อมูลเป็นประจำทุกเดือนและเป็นยอดรวม แต่ก็มีเพียงเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. จากสถาบันการเงินของรัฐ (ธนาคารกรุงไทย) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ธนาคารออมสิน) และสถาบันการเงินเอกชน (ธนาคารพาณิชย์) เท่านั้น ซึ่งยังไม่มีข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. ที่กระทำผ่านกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) หรือกองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.ส.อ.) ที่บริหารงานโดยกระทรวงมหาดไทยได้แต่อย่างใด¹²

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มุ่งเน้นการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. และส่งเสริมเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง และการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. โดยได้พัฒนามาตรฐานและระเบียบปฏิบัติงานในเรื่องการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง ระบบควบคุมภายใน มาตรฐานการตรวจสอบดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. โดยทาง สตง. ได้ทำงานประสานงานกับหน่วยงานกำกับดูแล อปท. ซึ่งก็คือกระทรวงมหาดไทยในการวางกฎระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติงานด้านต่างๆ ที่เหมาะสมให้แก่ อปท. อาทิ ระเบียบการจ่ายเงินโบนัส แนวทางการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ เป็นต้น และหาก สตง. ตรวจพบความผิดปกติใดๆ ก็จะแจ้งให้ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดูแลให้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป¹³

ในปัจจุบัน สตง. พยายามพัฒนามาตรฐานการตรวจสอบของบุคลากร สตง. พยายามขยายขอบเขตการตรวจสอบ อปท. ให้ทั่วถึงมากขึ้นโดยได้จัดตั้ง สตง. จังหวัดและสำนักงาน สตง. ภาคขึ้น และจัดให้มีระบบแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวปฏิบัติในการตรวจสอบกันอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ แนวทางการตรวจสอบของ สตง. ในปัจจุบันจะเน้นการตรวจสอบ อปท. ให้รอบด้าน ซึ่งในอดีตจะเน้นการตรวจในเชิงปฏิบัติการ อาทิ การตรวจสอบว่าการดำเนินงานของ อปท. ถูกต้องตามแนวปฏิบัติทางการเงินการบัญชี หรือถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ แต่ปัจจุบันพยายามเน้นการตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. ว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ได้ผลคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด¹⁴

¹² ประมวลจากเนื้อหาการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะที่ปรึกษาฯ ร่วมกับส่วนราชการต่างๆ ในวันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ ประมวลจากการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) วันพฤหัสบดีที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-11.00 น. ณ ห้องประชุมรพภักษ์พินิจ ชั้น 3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

¹⁴ อ้างแล้ว

ผลจากความก้าวหน้าในการดำเนินการต่างๆ เหล่านี้ทำให้การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับที่ดีพอสมควร (ดูรายละเอียดในเนื้อหาบทที่ 17 ถึงบทที่ 23 ต่อไป) โดยที่มิได้มีการสูญเสียหรือการรั่วไหลของเงินงบประมาณของ อปท. มากเท่าใดนัก (ดูรายละเอียดบทวิเคราะห์ประเด็นนี้ในเนื้อหาบทที่ 14 ต่อไป)

นอกจากนี้แล้ว การผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังดังกล่าวข้างต้นยังส่งผลให้รายได้ของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในรอบกว่าทศวรรษที่ผ่านมา โดยที่ อปท. โดยรวมมีสัดส่วนรายได้รวมต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นแต่ละปีตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ค่อนข้างมาก ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 12-2 หน้าถัดไป ในภาพรวมจะเห็นได้ว่ารายได้ทุกประเภทรวมกันของ อปท. ที่มีราว 129.8 พันล้านบาท ในปีงบประมาณ 2544 หรือราวร้อยละ 16.8 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลกลาง เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 373.7 พันล้านบาทในปีงบประมาณ 2551 หรือราวร้อยละ 25.0 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล และในปีงบประมาณ 2556 รายได้รวมของ อปท. เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 572.7 พันล้านบาท หรือราวร้อยละ 27.3 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล

ตารางที่ 12-2 โครงสร้างรายได้ประเภทหลักของ อปท. และสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2544-2556

(หน่วย: ล้านบาท)

โครงสร้างรายรับ ของ อปท.	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556
1. ภาษีอากรที่ อปท. จัดเก็บเอง	17,270	19,065	20,377	22,195	23,474	27,656	29,284	32,212	38,746	29,110	38,746	46,530	50,282
2. ภาษีแบ่งและภาษี จัดสรร	63,643	73,100	106,983	121,667	154,216	162,315	186,029	193,676	212,579	171,990	218,609	262,357	285,888
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	48,902	71,342	68,556	88,595	106,136	124,752	88,076	147,840	134,585	125,363	173,900	221,092	236,500
- เงินอุดหนุนทั่วไป	11,936	25,387	32,922	44,933	56,998	61,911	62,995	109,998	104,100	74,272	80,029	85,695	104,445
- เงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์	28,179	32,966	22,749	25,009	28,233	38,386	25,081	37,842	30,485	51,091	84,304	119,497	115,075
- อื่นๆ	8,787	12,989	12,885	18,653	20,905	24,455	-	-	-	-	9,567	15,900	16,980
4. รวมรายได้ อปท.	129,815	163,507	195,916	232,457	283,826	314,723	303,389	373,728	385,910	326,463	431,255	529,979	572,670
5. รายได้สุทธิของรัฐบาล	772,574	803,651	829,496	1,063,600	1,250,000	1,360,000	1,420,000	1,495,000	1,585,500	1,350,000	1,650,000	1,980,000	2,100,000
6. สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (%)	16.8	20.3	23.6	21.9	22.7	23.1	21.4	25.0	24.3	24.2	26.1	26.8	27.3

หมายเหตุ ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่นับรวมรายรับจากเงินสะสมจ่ายขาด และรายรับจากการก่อหนี้

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ของ อบท. ดังนำเสนอในตารางที่ 12-2 ข้างต้นกับ เป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับ อบท. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 (4) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดไว้ว่า สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549 แล้วนั้น สามารถกล่าวได้ว่าการดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ช่องว่างทางการคลังในแนวตั้ง (vertical fiscal imbalance) ระหว่างรัฐบาลกับ อบท. ยังอยู่ในสัดส่วนที่สูงพอสมควร (ราว 3 เท่าตัว) และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับประสบการณ์นานาชาติที่ได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างเข้มข้นแล้วนั้น¹⁵ สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลกลางที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 26 - 27 เป็นเวลาหลายปีเช่นนี้ย่อมกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นไทยประสบผลสำเร็จในระดับปานกลางเพียงเท่านั้น

ประเด็นที่สำคัญเพิ่มเติมอีก 2 ประการที่สามารถสะท้อนได้จากข้อมูลในตารางที่ 12-2 คือ ประการแรก สัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังของ อบท. อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำตลอดระยะเวลา กว่า 15 ปีของการกระจายอำนาจ แม้ว่า อบท. จะมีรายได้จากภาษีอากรท้องถิ่นที่จัดเก็บเองใน ปีงบประมาณ 2544 ราว 17.3 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นจำนวน 50.3 พันล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัวในรอบ 12 ปีที่ผ่านมา แต่ในภาพรวมนั้นจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของรายได้จากภาษีอากรที่ อบท. จัดเก็บเองนั้นอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก หรือเฉลี่ยราวร้อยละ 9.67 ระหว่างปีงบประมาณ 2544 - 2556 เพียงเท่านั้น (สัดส่วนสูงสุด (max.) เท่ากับ 13.30 ใน ปีงบประมาณ 2544 และสัดส่วนต่ำสุด (min.) เท่ากับ 8.27 ในปีงบประมาณ 2548) และในช่วง 3-4 ปี หลังสัดส่วนภาษีท้องถิ่นดังกล่าวยังมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง การรายงานข้อมูลรายรับ (และรายจ่าย) ของ อบท. ยังขาดความครบถ้วน สมบูรณ์เป็นอย่างมาก สังเกตว่าข้อมูลดังตารางที่ 12-2 ยังมีได้نبรรวมรายรับของ อบท. จากเงินสะสมที่ นำมาจ่ายขาด และเงินได้จากการก่อหนี้ระยะยาว (debt proceedings) อีกทั้งระบบข้อมูลการคลัง ท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรวบรวมและนำเสนอข้อมูลดังกล่าวให้ถูกต้อง ครบถ้วนได้ ในความเป็นจริง รายรับของ อบท. ทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวมีสัดส่วนที่สูงพอสมควรเมื่อ เปรียบเทียบกับรายได้รวมของ อบท. ในแต่ละปี (ดูรายละเอียดการวิเคราะห์จากข้อมูลเชิงประจักษ์ใน เนื้อหาส่วนต่อไปของบทนี้) ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลทางการเงินการคลังที่จำเป็ดังกล่าว จึงทำให้หน่วยงานกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถประเมินศักยภาพ (หรือในทางกลับกันประเมิน ระดับความเสี่ยง) ทางการเงินการคลังของ อบท. ที่แท้จริงได้อย่างตรงไปตรงมา และอาจส่งผลให้การ ตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจทางการคลังเกิดความคลาดเคลื่อนได้

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. ในช่วงที่ผ่านมา มีข้อจำกัด มีอยู่หลายประการ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นสาเหตุหรือมาจากปัจจัยในระดับนโยบายการกระจายอำนาจ และ

¹⁵ โปรดอ่านตารางที่ 9-1 ในรายงานวิจัยนี้ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

บางครั้งเกิดมาจากการดำเนินการในระดับหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรืออาจเกิดจากการขาดพัฒนาระบบงานหรือระบบปฏิบัติการสนับสนุนที่จำเป็น ข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดแรงดึงดูดกลับที่ทำให้ไม่เกิดความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบต. เทศบาล

ในระดับนโยบายนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ และมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติในการใช้จ่ายทรัพยากรของ อบต. อาทิ มีการปรับแก้กฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ส่งผลทำให้เป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549 ถูกชะลอออกไปอย่างไม่มีกำหนด และไม่มี ความชัดเจนว่าเป้าหมายสัดส่วนของรายได้ดังกล่าวจะคงดำรงอยู่ต่อไปหรือไม่ในอนาคต หรือจะถูกปรับเปลี่ยนหรือไม่และอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีความพยายามอยู่บ่อยครั้งของฝ่ายการเมืองในการปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ไปเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จะต้องจัดสรรให้แก่ อบต. ส่งผลทำให้ความเป็นอิสระของ อบต. ในทางการคลังและการจัดทำโครงการลดน้อยลง และเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. และ/หรือแทรกแซงความเป็นอิสระของ อบต. ในการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง เป็นต้น¹⁶

ประการต่อมา การตรากฎหมายและ/หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมรายได้ของ อบต. ให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการมากนัก ในกลุ่มแรก เป็นกฎหมายที่จะต้องตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ อาทิ กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลุ่มที่สอง เป็นกฎหมายที่ต้องตราขึ้นตามแผนการกระจายอำนาจ เพื่อนำไปสู่การพัฒนารายได้ หรือการเพิ่มศักยภาพทางการรายได้ของ อบต. อย่างต่อเนื่อง อาทิ กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และกลุ่มที่สาม เป็นกฎหมายที่ต้องปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อบต. หรือเพื่อลดปัญหาข้อจำกัดในการตีความประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของ อบต. อาทิ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้อำนาจแก่ อบต. ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการต่างๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กฎหมายภาษีป้าย เป็นต้น

โดยรวมนั้น การดำเนินการตรากฎหมายหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่ม มีความล่าช้าเป็นอย่างมาก หรือแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีความคืบหน้าที่เกิดผลเป็นรูปธรรมแต่ประการใดเมื่อเทียบกับระยะเวลา 15 ปีที่ใช้ไปกับการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจของไทย สำหรับกฎหมายบางฉบับแม้ว่าจะได้รับการผลักดันและยกร่างขึ้นแล้ว อาทิ ร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เป็นต้น แต่ร่างกฎหมาย

¹⁶ ประเมินจากข้อมูลการสัมมนาเรื่องการกระจายอำนาจ ใน วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา (2553) และการประชุมร่วมกับคณะกรรมการบริหารสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย วันที่ 12 มิถุนายน 2557 ณ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

เหล่านี้กลับมิได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลและ/หรือฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย การดำเนินการเหล่านี้ก็ต้องสะดุดลงตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล ส่วนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบฉบับต่างๆ ที่ จะส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้นหรือเพิ่มอำนาจทางภาษีอากรให้แก่ อปท. มากขึ้น ก็ยังไม่มี การดำเนินการอย่างจริงจัง และยังไม่มีความชัดเจนในปัจจุบันว่าจะสามารถผลักดันต่อ ในเรื่องดังกล่าวได้หรือไม่อย่างไร หรือจะสามารถบรรลุผลลัพธ์ได้เมื่อใด เป็นต้น

นอกจากนี้ ระบบปฏิบัติการหรือระบบงานที่ส่งเสริมศักยภาพของ อปท. ในการบริหารการเงิน การคลังก็ยังมีข้อจำกัดและมิได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้ามากเท่าที่ควรแม้จะผ่านมาแล้วเป็นเวลา 15 ปี ระบบปฏิบัติการเหล่านี้ประกอบไปด้วย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและระบบข้อมูลสังคมเศรษฐกิจใน ระดับ อปท. การพัฒนารายได้ การบริหารสินทรัพย์และการลงทุนของ อปท. การสร้างความร่วมมือกัน ใน การทำงานและการจัดบริการสาธารณะระหว่าง อปท. การบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น การรักษาวินัยทาง การเงินการคลัง การก่อหนี้ระยะยาว ระบบตรวจสอบควบคุมภายใน-การบริหารความเสี่ยงทางการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง และการรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังท้องถิ่น ฯลฯ ข้อจำกัดดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งใน ระดับ อปท. แต่ละแห่ง (micro level) และในระดับระบบข้อมูลรวมของ อปท. ทั้งประเทศ (macro level) ข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นส่งผลทำให้ อปท. ไม่สามารถบริหารการเงินการคลังของตนเองได้ อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควร อีกทั้งยังส่งผลทำให้หน่วยงานราชการในระดับกำหนดนโยบาย ปราศจากซึ่งข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการกำกับดูแลและการส่งเสริมขีดความสามารถทางการเงินการคลังของ อปท. ได้อย่างถูกต้องตรงประเด็น

แม้ว่าการดำเนินการพัฒนาระบบงานและการส่งเสริมขีดความสามารถของ อปท. ในด้านต่างๆ เหล่านี้จะเป็นประเด็นสำคัญและได้รับการกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้อย่างชัดเจนในแผนปฏิบัติการ กระจายอำนาจฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 แต่ทว่าการลงมือดำเนินการในเรื่องนี้ยังไม่ก้าวหน้านักในทางปฏิบัติ อาทิ อปท. หลายแห่งยังมิได้มีการพัฒนาระบบข้อมูลเศรษฐกิจการคลังและฐานข้อมูลที่จำเป็นที่มี ประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและ/หรือการกำหนดขนาดของบริการสาธารณะ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเนื้อหาบทที่ 21 ของรายงานการวิจัยนี้) อปท. หลายแห่งยังมิมีแนวทาง ที่ชัดเจนในการพัฒนารายได้ของตนเองอย่างยั่งยืน ขาดแนวทางหรือมาตรการในการรักษาวินัยทาง การเงินการคลังอย่างเข้มข้น หรือยังไม่สามารถพัฒนาระบบการบริหารหนี้ระยะยาวให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้ง อปท. จำนวนมากขาดการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการ ประเมินฐานะทางการเงินการคลังเป็นประจำ หรือยังมิมีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังที่จำเป็น ให้แก่ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้รับทราบอย่างเพียงพอ ดังนี้ เป็นต้น (รายละเอียดข้อเท็จจริงต่างๆ สามารถอ่านได้จากบทวิเคราะห์ในเนื้อหาส่วนต่อไปของข้อเขียนบทนี้)

นอกจากนี้แล้ว หาก อปท. ประสงค์จะพัฒนารายได้ (revenue development) หรือดำเนิน มาตรการลดค่าใช้จ่าย (cost reduction) ด้วยการลงทุนในกิจการเชิงพาณิชย์ การลงทุนในกิจการเพื่อ

สังคม การจ้างเหมาบริการ หรือดำเนินการด้วยวิธีสร้างความร่วมมือระหว่าง อบต. ด้วยกันหรือระหว่าง อบต. กับหน่วยงานอื่นๆ แล้วนั้น ช่องทางที่ อบต. สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายนั้นยังมีขอบเขตที่ จำกัดเป็นอย่างมาก และไม่ชัดเจนว่า อบต. จะสามารถดำเนินการตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ได้มากนักน้อยเพียงใด โดยเฉพาะกรณีความร่วมมือกันดำเนินงานในรูปสหการ (collaboration) การร่วม ลงทุนในกิจการเชิงพาณิชย์ (co-investment) การร่วมกันจัดซื้อจัดจ้าง/การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน หรือการจัดแบ่งรายได้/ค่าใช้จ่ายจากการลงทุนระหว่าง อบต. การร่วมกันก่อหนี้เพื่อการลงทุนพัฒนา โครงการขนาดใหญ่ การร่วมกันบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นระหว่าง อบต. ที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกัน (พื้นที่ รอยต่อ) หรือมีพื้นที่ซ้อนทับกัน (อาทิ ระหว่างเทศบาลกับ อบจ.) เป็นต้น

เหตุผลสำคัญที่ปัจจุบัน อบต. ยังไม่สามารถดำเนินการในลักษณะต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ เนื่องจากยังขาดการพัฒนาองค์ความรู้ การฝึกอบรม หรือระบบปฏิบัติการที่รองรับการดำเนินการต่างๆ ให้เกิดความชัดเจน และยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้การรองรับการดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวเอาไว้ หรืออาจเป็นเพราะว่าหน่วยงานตรวจสอบ อาทิ สตง. ฯลฯ ตีความว่า อบต. ไม่สามารถกระทำได้ ดังเช่น กรณีที่ อบต. ว่าจ้างภาคเอกชน/ชุมชนให้ดำเนินการบริหารจัดการเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการแทน อบต. และนำส่งเป็นรายได้ให้แก่ อบต. ในภายหลัง ดังนี้ เป็นต้น¹⁷

กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนประการหนึ่งในเรื่องนี้คือการลงทุนในกิจการพาณิชย์ของ อบต. ซึ่งจากการ รวบรวมข้อมูลของคณะที่ปรึกษา ในครั้งนี้พบว่า อบต. บางแห่งดำเนินการจัดตั้งบริษัทเพื่อทำหน้าที่ใน การพยุราคาสินค้าทางการเกษตรในพื้นที่จังหวัด ซึ่งประสบปัญหาการค้าผันผวนและตกต่ำเนื่องจากมี ผลผลิตออกสู่ตลาดไม่แน่นอน (ล้นตลาด) อบต. จึงได้จัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการ บริหารจัดการตลาดสินค้าการเกษตรของจังหวัดเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างปริมาณอุปสงค์และอุปทาน ของสินค้าในพื้นที่ อันจะมีส่วนช่วยให้ราคาสินค้าเกษตรมีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อทั้งผู้ซื้อและ เกษตรกรผู้ขาย และใช้งบประมาณของ อบต. เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการของบริษัทดังกล่าว จนประสบความสำเร็จในการดำเนินการพยุราคาสินค้าการเกษตรในพื้นที่จังหวัด และส่งผลให้กิจการ ดังกล่าวมีผลกำไรจากการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด หน่วยงานกำกับดูแลท้องถิ่นมีความเห็นว่ การดำเนินกิจการดังกล่าวของ อบต. ไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากไม่ใช่หน้าที่ของ อบต. ดังนี้ เป็นต้น การตีความในลักษณะดังกล่าวนี้ และการปราศจากซึ่งความชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการลงทุน กิจการเชิงพาณิชย์ของ อบต. เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริการสาธารณะและการกำหนด แนวทางในการพัฒนารายได้ของ อบต. ในอนาคตได้ไม่มากนัก¹⁸

เป็นที่น่าเสียดายว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของ อบต. โดยตรง ซึ่ง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เป็นต้น ยังมิได้ดำเนินบทบาทในการพัฒนาช่องทางทางกฎหมายหรือพัฒนาระบบงาน

¹⁷ สรุปความจากเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับคณะกรรมการบริหารสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย วันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 9.30 - 14.00 น. ณ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

¹⁸ กรณีตัวอย่างดังกล่าวสามารถอ่านได้จากกรณีตัวอย่างนวัตกรรมท้องถิ่นที่จะนำเสนอในเนื้อหาบทที่ 16 ต่อไป

เหล่านี้อย่างเข้มข้น หรือมีการทำงานในเชิงรุกเพื่อพัฒนาระบบงานที่รองรับการบริหารการเงินการคลังของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดความยั่งยืนเป็นการล่วงหน้า ในทางตรงกันข้ามหน่วยงานเหล่านี้มักดำเนินบทบาทในเชิงรับเป็นหลัก โดยรอคอยแก้ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลังที่เกิดขึ้นกับ อบต. แต่ละแห่ง และต้องใช้เวลาส่วนใหญ่กับการแก้ไขปัญหาประจำวันที่เกิดขึ้นอย่างมากจนส่งผลทำให้ไม่สามารถพัฒนาระบบงานต่างๆ ให้เกิดขึ้นและบูรณาการเป็นองค์รวมได้มากนักในกำหนดเวลาที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2¹⁹

ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการในเรื่องนี้ก็คือการขาดบูรณาการการทำงานอย่างเข้มข้นระหว่างหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ (สถ. และ กกต.) และส่วนราชการที่มีหน้าที่ส่งเสริมและ/หรือพัฒนาระบบบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เช่น สภาพัฒน์ฯ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กรมบัญชีกลาง หรือแม้แต่ สตง. ฯลฯ การประสานงานส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นเพียงในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ หรือการประชุมคณะทำงานเป็นหลัก เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะกิจหรือรายกรณี หากแต่การประสานในระดับนโยบายอย่างเข้มข้นและ/หรือต่อเนื่องเพื่อการพัฒนากฎหมายและ/หรือการพัฒนาระบบงานที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบต. หรือเพื่อพัฒนาระบบปฏิบัติการที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนแทบจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยมาก

ตัวอย่างประเด็นปัญหาที่สะท้อนถึงการขาดความร่วมมือในระดับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางการคลังมีหลายประการ อาทิ การทำงานระหว่าง สถ. และ กกต. ในเรื่องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของ อบต. และการกำหนดแนวทางการจัดสรรภาษี/เงินอุดหนุนให้แก่ อบต. อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม การทำงานร่วมกันระหว่าง สถ. และกรมบัญชีกลางในการพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ การทำงานร่วมมือกันระหว่าง สถ. กับสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะในการรวบรวมข้อมูลและกำกับดูแลการก่อหนี้ระยะยาวของ อบต. การร่วมมือกันระหว่าง สถ. กับ สตง. ในการพัฒนาแนวปฏิบัติด้านการเงินการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง ระบบตรวจสอบและการควบคุมภายใน อบต. เป็นต้น²⁰ การขาดความร่วมมือกันอย่างเข้มข้นในส่วนงานที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทั้งหมดทั้งปวงนี้จึงส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการคลังและการหย่อนยานของประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารการเงินการคลังของ อบต. ในช่วงที่ผ่านมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

¹⁹ ข้อสังเกตนี้พิจารณาได้จากกรณีปัญหาเกี่ยวกับการออกประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนของ อบต. ให้แก่ส่วนราชการต่างๆ หรือการแก้ไขปัญหาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการออกระเบียบรองรับการเบิกจ่ายเงินรางวัลการปฏิบัติงาน (เงินโบนัส) หรือเงินทุนการศึกษาของบุคลากร อบต. หรือกรณีแก้ปัญหาการก่อหนี้โดยมิชอบของ อบต. น้ำก่ำ จ.นครพนม หรือการก่อหนี้ระยะยาวเกินตัวของ อบต. หลายแห่ง เป็นต้น กรณีปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนเกิดจากการไม่มีระเบียบหรือระบบงานรองรับไว้เป็นการล่วงหน้า จนก่อให้เกิดปัญหาขึ้นตามมา และหน่วยงานต้องใช้เวลาในการแก้ไขให้เรียบร้อยนานพอสมควร รายละเอียดเกี่ยวกับกรณีปัญหาการก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำ จ.นครพนม อ่านได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556)

²⁰ ประมวลข้อเท็จจริงจากการประชุมปฏิบัติการและการสัมภาษณ์ผู้บริหารของส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้ รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

เนื้อหาในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอถึงข้อเท็จจริงและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการบริหารงานคลัง การบัญชี และการงบประมาณท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยวิเคราะห์จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบต. จำนวน 110 แห่งทั่วประเทศ ข้อเท็จจริงหลายประการสามารถสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการขับเคลื่อนการ กระจายอำนาจของไทยทั้งในระดับนโยบาย ในระดับการขับเคลื่อนของส่วนราชการ และในระดับ ปฏิบัติการของ อบต. ในช่วงที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี และสามารถสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่ จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขต่อไปในอนาคต โดยคณะที่ปรึกษาฯ จะประมวลขึ้นเป็น ข้อเสนอแนะไว้ในตอนท้ายของเนื้อหาบทนี้ต่อไป

12.3 การวิเคราะห์รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²¹

ในภาพรวม อบต. กลุ่มตัวอย่างมีขนาดงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2555 แสดงดัง ตารางที่ 12-3 ด้านล่าง อบจ. จำนวน 12 แห่งมีขนาดงบประมาณรายจ่ายรวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ 699.44 ล้านบาท เทศบาลนครมีรายจ่ายรวมโดยเฉลี่ยต่อแห่งเท่ากับ 791.76 ล้านบาท เทศบาลเมืองมีขนาด งบประมาณรายจ่ายโดยเฉลี่ยเท่ากับ 182.02 ล้านบาท และเทศบาลตำบลและ อบต. มีขนาดงบประมาณ รายจ่ายโดยเฉลี่ยเท่ากับ 40.66 และ 34.43 ล้านบาทตามลำดับ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่าง อบต. บางแห่ง ไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ (จำนวน 30 แห่งจาก 65 แห่ง) จึงได้จัดทำงบประมาณ รายจ่ายแบบแสดงหมวดรายจ่ายดังแสดงในตารางที่ 12-4 หน้าถัดไป ซึ่ง อบต. ในกลุ่มนี้มักเป็น อบต. ขนาดเล็ก และมีขนาดงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2555 เท่ากับ 12.53 ล้านบาท

²¹ ประเด็นการวิเคราะห์รายจ่ายอีกประการหนึ่งคือการประเมินเปรียบเทียบระหว่างแผนงบประมาณกับรายจ่ายจริงของ อบต. (planned and actual spending) ว่ามีสัดส่วนที่แตกต่างระหว่างแผนรายจ่ายกับรายจ่ายจริงมากน้อยเพียงใด แต่อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากข้อเท็จจริง เกี่ยวกับที่มาของรายได้ท้องถิ่นที่ยังคงพึ่งพารัฐบาลเป็นหลัก และมีการจัดสรรเงินภาษีหรือเงินอุดหนุนเป็นงวดที่ไม่แน่นอนหรือไม่อาจ คาดการณ์ได้อย่างถูกต้องทั้งหมด จึงส่งผลทำให้ อบต. ส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดทำโครงการ/จัดซื้อจัดจ้างได้ตามกำหนดภายในปีงบประมาณ ดังนั้น การวิเคราะห์รายจ่ายตามแผนเทียบรายจ่ายจริงจึงเป็นประเด็นที่ อบต. ไม่สามารถควบคุมได้ และดูไม่เป็นธรรมนักหากมีการ ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ในแง่มุมดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาฯ จึงไม่นำเสนอประเด็นนี้ไว้ในรายงานวิจัยนี้

ตารางที่ 12-3 โครงสร้างรายจ่ายตามแผนงานของ อบท. ในปีงบประมาณ 2555 (เฉลี่ยบาท/อบท.)^{/1}

แผนงาน	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต. ^{/2}
บริหารทั่วไป	153,833,565.40 (21.99%)	137,591,874.40 (17.38%)	32,351,877.68 (17.77%)	12,386,002.67 (30.46%)	11,434,517.25 (33.21%)
รักษาความสงบภายใน	3,359,259.31 (0.48%)	36,704,546.46 (4.64%)	8,984,191.54 (4.94%)	1,533,504.69 (3.77%)	687,148.74 (2.00%)
การศึกษา	91,398,007.71 (13.07%)	146,679,325.40 (18.53%)	33,567,538.81 (18.44%)	5,417,749.29 (13.32%)	4,290,033.97 (12.46%)
สาธารณสุข	35,034,594.98 (5.01%)	30,516,726.28 (3.85%)	11,474,444.32 (6.30%)	2,966,032.13 (7.29%)	971,598.42 (2.82%)
สังคมสงเคราะห์	9,820,132.03 (1.41%)	4,163,751.45 (0.53%)	1,311,261.50 (0.72%)	1,301,513.80 (3.20%)	565,932.16 (1.64%)
เคหะและชุมชน	105,911,425.10 (15.14%)	197,725,227.30 (24.97%)	63,808,655.04 (35.06%)	6,843,494.62 (16.83%)	7,158,156.12 (20.79%)
สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	24,105,992.74 (3.45%)	11,028,629.37 (1.39%)	3,906,614.06 (2.15%)	799,068.46 (1.97%)	661,711.43 (1.92%)
การศาสนา วัฒนธรรมและ นันทนาการ	55,968,857.61 (8.00%)	30,999,114.72 (3.92%)	3,876,313.13 (2.13%)	1,204,213.87 (2.96%)	953,176.37 (2.77%)
อุตสาหกรรมและการโยธา	125,720,420.30 (17.97%)	114,496,156.70 (14.46%)	3,934,434.96 (2.16%)	3,485,525.32 (8.57%)	4,172,798.46 (12.12%)
การเกษตร	38,088,375.80 (5.45%)	8,262,909.55 (1.04%)	751,958.40 (0.41%)	501,370.63 (1.23%)	584,765.33 (1.70%)
การพาณิชย์	400,379.24 (0.06%)	1,572,859.83 (0.20%)	1,035,481.09 (0.57%)	743,295.19 (1.83%)	1,196,941.59 (3.48%)
งบกลาง	55,798,011.68 (7.98%)	72,014,100.95 (9.10%)	17,019,728.30 (9.35%)	3,480,994.91 (8.56%)	1,757,709.83 (5.10%)
รวมรายจ่ายทุกแผนงาน	699,439,021.90 (100%)	791,755,222.41 (100%)	182,022,498.83 (100%)	40,662,765.58 (100%)	34,434,489.67 (100%)

หมายเหตุ 1) รายจ่ายรวมของ อบท. ไม่รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่รวมรายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด

2) จำนวนเฉพาะ อบต. ที่มีการจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงาน จำนวน 35 แห่ง

ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากข้อมูลในตารางที่ 12-3 คือสัดส่วนรายจ่ายด้านการบริหารงานทั่วไปของ อบท. กลุ่มตัวอย่างโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 17.38 ถึง 33.21 ของรายจ่ายรวมของ อบท. โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. มีสัดส่วนรายจ่ายด้านดังกล่าวสูงกว่าร้อยละ 30 ของรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2555 ในลำดับต่อมาพบว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างมีการจัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานด้านเคหะและชุมชน (ระหว่างร้อยละ 15.14 ในกรณีของ อบจ. ถึงราวร้อยละ

35.06 ในกรณีของเทศบาลเมือง) และแผนงานด้านอุตสาหกรรมและการโยธา (ระหว่างร้อยละ 2.16 ในกรณีของเทศบาลเมืองถึงประมาณร้อยละ 17.97 ในกรณีของ อบจ.) ในสัดส่วนที่สูงเช่นกันโดยเฉลี่ย

ตารางที่ 12-4 โครงสร้างรายจ่ายของ อบต. จำแนกตามหมวดรายจ่าย (เฉลี่ยบาท/อบต.)

หมวดรายจ่าย	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555
รายจ่ายงบกลาง	800,985.26 (3.80%)	2,370,861.85 (10.48%)	3,369,315.73 (14.55%)	2,003,961.65 (8.98%)	1,023,287.95 (4.04%)
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,109,479.50 (10.00%)	2,927,848.75 (12.94%)	3,312,245.27 (14.30%)	3,974,695.45 (17.81%)	4,805,042.64 (18.95%)
ค่าจ้างชั่วคราว	1,498,685.04 (7.10%)	1,907,873.19 (8.43%)	2,067,074.05 (8.92%)	1,737,299.51 (7.78%)	2,131,902.07 (8.41%)
ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ	7,217,656.48 (34.21%)	7,118,178.98 (31.46%)	7,371,558.57 (31.82%)	7,782,552.56 (34.87%)	8,497,134.17 (33.51%)
ค่าสาธารณูปโภค	227,685.55 (1.08%)	312,983.64 (1.38%)	355,537.13 (1.53%)	356,864.84 (1.60%)	363,877.89 (1.43%)
เงินอุดหนุน	1,834,546.30 (8.70%)	2,010,376.70 (8.88%)	2,546,905.62 (11.0%)	1,977,383.49 (8.86%)	2,478,559.23 (9.77%)
ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	5,475,078.08 (25.95%)	4,734,031.06 (20.92%)	3,462,766.41 (14.95%)	3,972,658.33 (17.80%)	4,382,836.20 (17.28%)
รายจ่ายอื่น	1,934,645.59 (9.17%)	1,246,851.50 (5.51%)	678,549.63 (2.93%)	515,944.99 (2.31%)	1,675,277.42 (6.61%)
รวม	10,044,467.48 (100%)	11,231,787.21 (100%)	11,966,328.77 (100%)	12,062,110.15 (100%)	12,525,238.63 (100%)

หมายเหตุ: คำนวณข้อมูลจาก อบต. ที่ไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ จำนวน 30 แห่ง

อย่างไรก็ดี สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานด้านการศึกษาและการสาธารณสุขของ อบต. สะท้อนมุมมองที่น่าสนใจบางประการเกี่ยวกับลำดับความสำคัญของภารกิจด้านดังกล่าวของ อบต. ในกรณีของแผนงานด้านการศึกษา นั้น อบต. กลุ่มตัวอย่างให้สัดส่วนงบประมาณด้านนี้ราวร้อยละ 12.5 (กรณีของ อบต.) ถึงประมาณ 18.5 (กรณีของเทศบาลนคร) ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่างบประมาณรายจ่ายด้านนี้ได้รับความสำคัญในระดับที่ดีจาก อบต. ส่วนใหญ่พอสมควร ในทางกลับกัน ในบริการด้านสุขภาพนั้น อบต. ส่วนใหญ่จัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานด้านดังกล่าวราวร้อยละ 2.8 (กรณีของ อบต.) ถึงร้อยละ 7.3 (กรณีของเทศบาลตำบล) ซึ่งอาจจัดว่ามีสัดส่วนที่ไม่สูงนักเมื่อเทียบกับแผนงานด้านอื่นๆ ของ อบต.

ประเด็นต่อมา เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. กลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภทระหว่างปีงบประมาณ 2551-2555 ดังข้อมูลในตารางที่ 12-5 หน้าถัดไปพบว่า

เทศบาลนครมีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 10.63 ต่อปี ซึ่งเป็นกลุ่ม อบท. ที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงที่สุด ตามด้วย อบต. ซึ่งมีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประมาณร้อยละ 6.31 ต่อปีโดยเฉลี่ย ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่ อบท. ทั้ง 2 ประเภทนี้อาจเผชิญกับสถานะการขยายตัวของชุมชนอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา จึงส่งผลให้ความต้องการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะของ อบท. ทั้งสองกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วในทางกลับกัน กลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมืองมีการเปลี่ยนแปลงขนาดงบประมาณรายจ่ายต่อปีไม่สูงนักในช่วงปีงบประมาณ 2551-2555 หรือประมาณร้อยละ 0.68 ต่อปีเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่าพื้นที่เทศบาลเมืองโดยเฉลี่ยอาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมเศรษฐกิจมากนักในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็เป็นได้

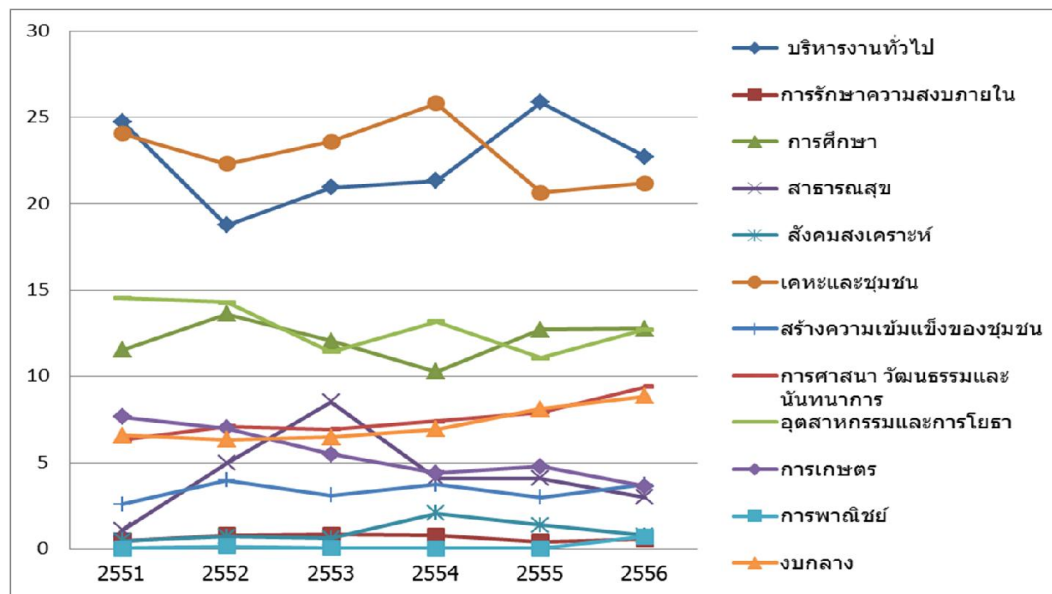
ตารางที่ 12-5 อัตราการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ประเภท อบท.	อัตราการเปลี่ยนแปลงขนาดงบประมาณรายจ่าย (% เฉลี่ยต่อปี)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	5.63
เทศบาลนคร	10.63
เทศบาลเมือง	0.68
เทศบาลตำบล	3.04
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	6.31

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบท. จำแนกเป็นรายแผนงานในระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 ก็พบกับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบท. แต่ละประเภทดังแสดงในแผนภาพที่ 12-1 ถึง 12-5 ด้านล่าง จากแผนภาพที่ 12-1 สะท้อนว่า อบจ. ได้ให้ความสำคัญกับแผนงานด้านเคหะชุมชน (โครงสร้างพื้นฐาน) ค่อนข้างสูง ตามด้วยแผนงานด้านการอุตสาหกรรมและโยธา และด้านการศึกษาตามลำดับ ในขณะที่งบประมาณด้านการสาธารณสุข เกษตร และพาณิชย์ ได้รับการจัดสรรให้ในสัดส่วนที่ไม่สูงนักจาก อบจ. กลุ่มตัวอย่างโดยเฉลี่ยและเป็นสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณที่ค่อนข้างมีลักษณะคงที่ในช่วงปีงบประมาณ 2551 - 2556

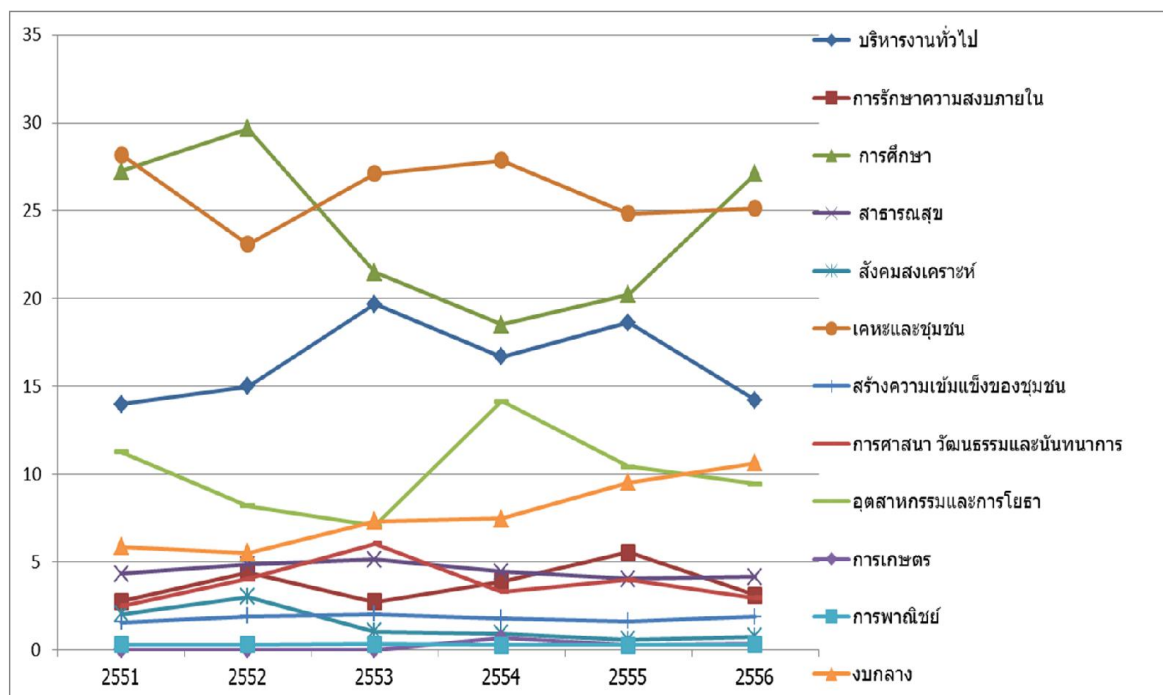
ส่วนเทศบาลนคร (แผนภาพที่ 12-2) และเทศบาลเมือง (แผนภาพที่ 12-3) ได้ให้ความสำคัญกับแผนงานด้านเคหะและชุมชนในลำดับแรกๆ ตามด้วยแผนงานจัดการศึกษา แผนงานการบริหารงานทั่วไป และแผนงานการอุตสาหกรรมและโยธา ในทางกลับกัน เทศบาลตำบล (แผนภาพที่ 12-4) และ อบต. (แผนภาพที่ 12-5) มีรายจ่ายด้านการบริหารจัดการในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 30 - 35 ของรายจ่ายรวมตามลำดับตลอดระยะเวลาปีงบประมาณ 2551 - 2556 และมีสัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้แก่แผนงานด้านเคหะชุมชนและการศึกษารองลงมา **ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กส่งผลทำให้รายจ่ายส่วนใหญ่หมดไปกับการบริหารจัดการค่อนข้างมาก และสะท้อนถึงข้อจำกัดของ อบท. ขนาดเล็กในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่ง อบท. ขนาดเล็กเหล่านี้มักมีแรงดึงดูดด้านการใช้จ่ายมากกว่า อบท. ขนาดใหญ่นั้นเอง**

แผนภาพที่ 12-1 สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบจ. จำแนกตามแผนงาน ระหว่างปี 2551 – 2556



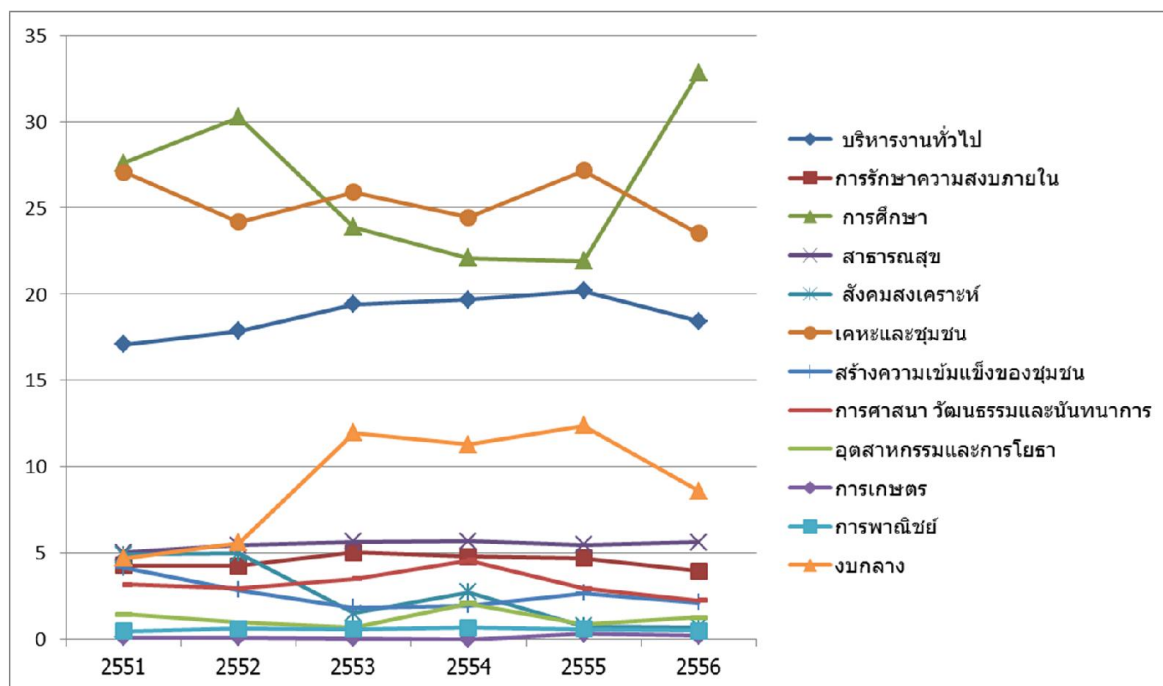
หมายเหตุ อัตราการเปลี่ยนแปลงของขนาดงบประมาณรายจ่ายรวมของ อบจ. ระหว่างปี 2551 - 55 เท่ากับร้อยละ 5.63 ต่อปีโดยเฉลี่ย

แผนภาพที่ 12-2 สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนคร จำแนกตามแผนงาน ระหว่างปี 2551 – 2556



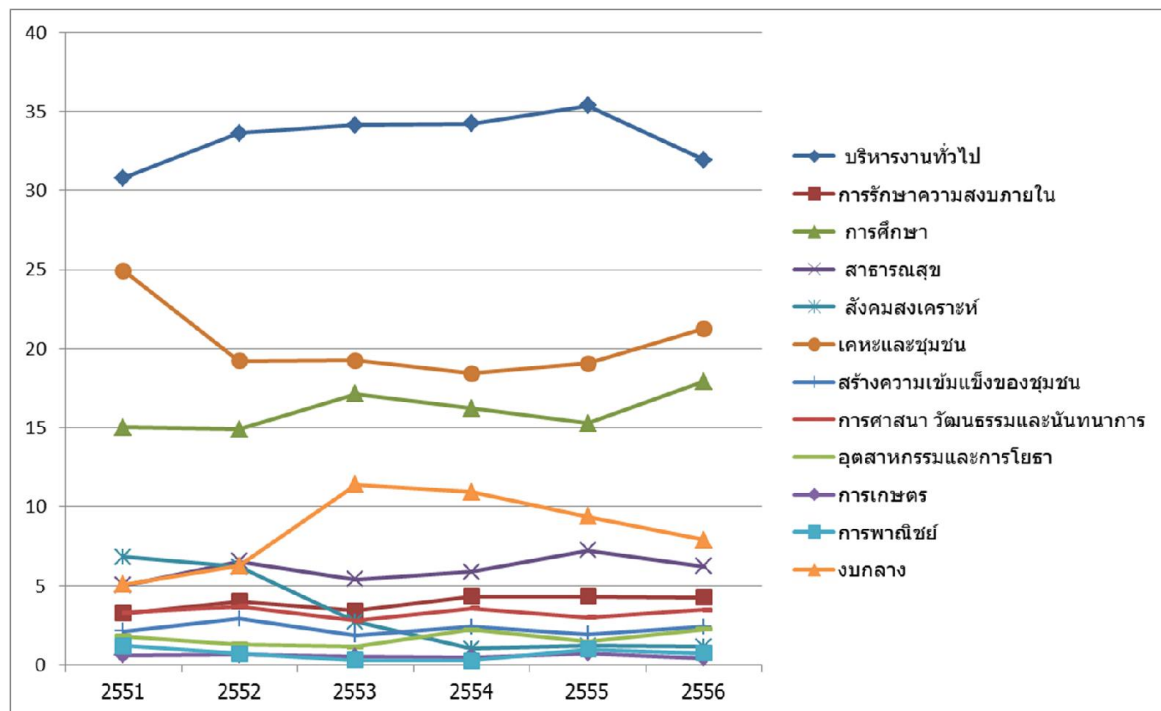
หมายเหตุ อัตราการเปลี่ยนแปลงของขนาดงบประมาณรายจ่ายรวมของเทศบาลนครระหว่างปี 2551 - 55 เท่ากับร้อยละ 10.63 ต่อปีโดยเฉลี่ย

แผนภาพที่ 12-3 สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเมือง จำแนกตามแผนงาน ระหว่างปี 2551 – 2556



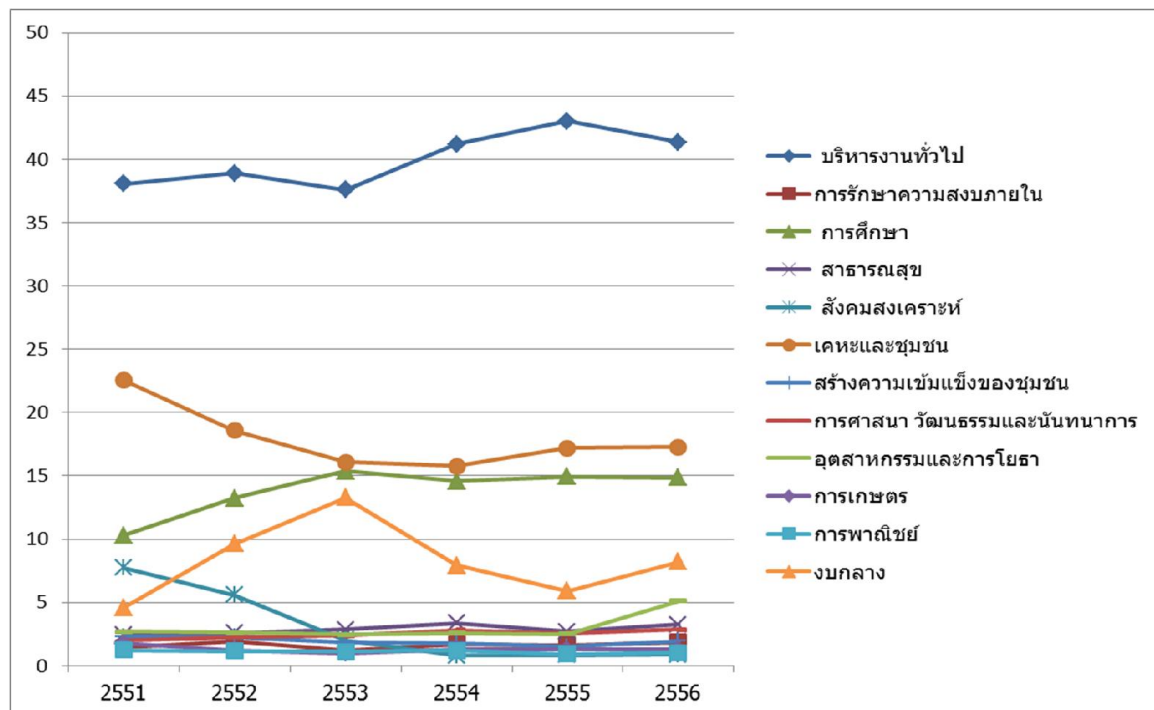
หมายเหตุ อัตราการเปลี่ยนแปลงของขนาดงบประมาณรายจ่ายรวมของเทศบาลเมืองระหว่างปี 2551 - 55 เท่ากับร้อยละ 0.68 ต่อปีโดยเฉลี่ย

แผนภาพที่ 12-4 สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบล จำแนกตามแผนงาน ระหว่างปี 2551 – 2556



หมายเหตุ อัตราการเปลี่ยนแปลงของขนาดงบประมาณรายจ่ายรวมของเทศบาลตำบลระหว่างปี 2551 - 55 เท่ากับร้อยละ 3.04 ต่อปีโดยเฉลี่ย

แผนภาพที่ 12-5 สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบต. จำแนกตามแผนงาน ระหว่างปี 2551 – 2556



หมายเหตุ อัตราการเปลี่ยนแปลงของขนาดงบประมาณรายจ่ายรวมของ อบต. ระหว่างปี 2551 - 55 เท่ากับร้อยละ 6.31 ต่อปีโดยเฉลี่ย

ในลำดับต่อมา เป็นการประเมินว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดศึกษาและสาธารณสุขโดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการทั้ง 2 ด้านนี้มากน้อยเพียงใด และในช่วงที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2551 - 2555) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของ อบท. ในภารกิจทั้ง 2 ด้านนี้มีความแตกต่างกันระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. หรือไม่เท่าใด หรือมีส่วนที่แตกต่างกันระหว่าง อบท. ประเภทเดียวกันหรือไม่อย่างไร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 12-6 ด้านล่าง

ตารางที่ 12-6 รายจ่ายต่อประชากรด้านการศึกษาและสาธารณสุข เฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ประเภท อบท.	ประชากร โดยเฉลี่ย	รายจ่ายด้านการศึกษา (บาท/ประชากร)							Disparity ratio
		N	$\bar{X}$	10 th	25 th	Median	75 th	90 th	
อบจ.	1,006,853	12	93.1	33.5	39.2	60.1	98.2	321.7	9.6
เทศบาลนคร	173,374	4	1,323.6	749.5	927.1	1,480.4	1,563.2	1,584.0	2.1
เทศบาลเมือง	25,750	9	2,478.9	566.9	1,208.5	1,875.9	2,773.7	8,055.6	14.2
เทศบาลตำบล	6,522	20	1,243.6	549.7	671.5	1,073.6	1,411.0	2,474.5	4.5
อบต.	8,917	40	618.8	232.8	352.2	652.2	784.0	1,065.4	4.6

ประเภท อบท.	ประชากร โดยเฉลี่ย	รายจ่ายด้านสาธารณสุข (บาท/ประชากร)							Disparity ratio
		N	$\bar{X}$	10 th	25 th	Median	75 th	90 th	
อบจ.	1,006,853	12	35.1	0.4	5.9	14.3	57.6	110.5	18.7
เทศบาลนคร	173,374	4	248.8	212.0	217.9	254.1	274.5	275.2	1.3
เทศบาลเมือง	25,750	9	407.6	222.1	265.0	349.6	490.1	923.2	4.2
เทศบาลตำบล	6,522	20	476.5	85.3	199.2	374.3	718.4	1,058.8	12.4
อบต.	8,917	40	139.3	29.6	57.8	99.0	169.4	264.6	8.9

หมายเหตุ Disparity ratio หรือสัดส่วนความเหลื่อมล้ำทางด้านการจัดสรรรายจ่าย คำนวณจากสัดส่วนความแตกต่างของรายจ่ายต่อประชากรที่อยู่อันดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 90 เทียบกับรายจ่ายต่อประชากรที่อยู่อันดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10

ข้อมูลในตารางที่ 12-6 สะท้อนให้เห็นว่า อบจ. เทศบาล และ อบต. จัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการด้านการศึกษาและการสาธารณสุขในขนาดที่ต่างกันเป็นอย่างมาก ในด้านการศึกษา นั้น อบจ. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 แห่งจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาจำนวน 93.1 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ในขณะที่เทศบาลนครและเทศบาลตำบลจัดสรรงบประมาณระหว่าง 1,243.6 บาทถึง 1,323.6 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน เทศบาลเมืองจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาต่อประชากรโดยเฉลี่ยสูงสุดในกลุ่มตัวอย่างนี้ หรือเท่ากับ 2,478.9 บาทต่อประชากร ในลำดับสุดท้าย อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาโดยเฉลี่ย 618.8 บาทต่อประชากร

ในประเด็นต่อมา การจัดสรรงบประมาณด้านการสาธารณสุขของ อบจ. โดยเฉลี่ยเท่ากับ 35.1 บาทต่อประชากรระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ในขณะที่เทศบาลนครจัดสรรงบประมาณเพื่อภารกิจดังกล่าวรวม 248.8 บาทต่อประชากร เทศบาลเมืองจัดสรรงบประมาณด้านการสาธารณสุขรวม 407.6 บาทต่อประชากร เทศบาลตำบลจัดสรรงบประมาณสำหรับงานด้านสาธารณสุขรวม 476.5 บาทโดยเฉลี่ย และ อบต. จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจเดียวกันรวม 139.3 บาทต่อประชากร ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการดำเนินภารกิจทั้ง 2 ด้านแตกต่างกันไปในกลุ่ม อบท. แต่ละประเภท และสะท้อนให้เห็นว่า อบต. ซึ่งเป็นองค์กรขนาดเล็กมีขีดความสามารถทางด้านงบประมาณที่จำกัดกว่าเทศบาลโดยเฉลี่ย จึงส่งผลทำให้ อบต. มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรในการดำเนินภารกิจทั้ง 2 ประการต่ำกว่าเทศบาลนั่นเอง

ข้อสังเกตที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือมีความเหลื่อมล้ำทางการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินภารกิจด้านการศึกษาและการสาธารณสุขระหว่าง อบท. ขนาดต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 แห่งได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา 2,478.9 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ย อย่างไรก็ตามในกลุ่มเทศบาลเมืองทั้ง 9 แห่งนี้ มีเทศบาลเมืองจำนวนอย่างน้อย 1 แห่ง (percentile 10th) ที่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาได้เพียงประมาณ 570 บาทต่อประชากรเท่านั้น และในทางตรงกันข้าม มีเทศบาลเมืองอีกจำนวนอย่างน้อย 1 แห่ง (percentile 90th) ที่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาได้สูงถึงประมาณ 8,056 บาทต่อประชากร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เทศบาลสองแห่งนี้มีรายจ่ายด้านการศึกษาที่แตกต่างกันสูงถึงประมาณ 14 เท่าตัวนั่นเอง ข้อสังเกตดังกล่าวยังเกิดขึ้นกับรายจ่ายด้านสาธารณสุขของ อบท. กลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภทด้วยเช่นกัน

บทวิเคราะห์ดังกล่าวจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการคลังและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้อย่างชัดเจน และสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือทางการเงินการคลังของ อบท. เพื่อช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ซึ่งขณะที่ปรึกษาจะอภิปรายผลและข้อเสนอแนะในลำดับต่อไป

การวิเคราะห์รายจ่ายในประเด็นสุดท้ายคือพิจารณาสัดส่วนการใช้จ่ายในงบด้านบุคลากร (personnel expense) ด้านการลงทุน (capital expense) และด้านการดำเนินการหรือบิใช้สอย (operating expense) ในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของ อบท. ว่ามีลักษณะเช่นใด ข้อมูลดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างรายจ่ายของ อบท. เพื่อสามารถประเมินได้ว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ข้อมูลรายละเอียดแสดงดังกล่องข้อมูลที่ 12-1 ด้านล่าง ซึ่งแสดงโครงสร้างรายจ่ายของ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งในแผนงานด้าน (1) การศึกษา (2) บริการทางสังคม (3) บริการด้านสาธารณสุข (4) การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (5) การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (6) การรักษาความปลอดภัย และ (7) การจัดการภัยพิบัติของ อบท. ตามลำดับ

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าแผนงานจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของ อบท. มีงบรายจ่ายด้านการลงทุน รายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายบุคลากรในสัดส่วนที่แตกต่างกันออกไป หากพิจารณาเจาะจงไปที่สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ.2542

นั้นมีประเด็นสำคัญควรพิจารณาคือในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของ อบท. นั้น มีสัดส่วนของรายจ่ายที่เกิดขึ้นในด้านบุคลากรมากนักน้อยเพียงใด ผลการวิเคราะห์ในภาพรวมสะท้อนว่าโครงสร้างรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะ (cost structure) ในแต่ละแผนงานของ อบท. แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 กลุ่มดังต่อไปนี้

1) บริการสาธารณะที่มีสัดส่วนรายจ่ายบุคลากรสูง หรือเป็นบริการที่ต้องมีจำนวนบุคลากรมากเพียงพอเพื่อให้ อบท. สามารถจัดบริการได้อย่างทั่วถึง (labor intensive services)

2) บริการสาธารณะที่มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรไม่สูง (non-labor intensive service) แต่มีสัดส่วนของรายจ่ายประเภทการลงทุนหรือการดำเนินการสูงกว่าเพื่อให้สามารถบริการประชาชนได้ทั่วถึง

3) บริการสาธารณะที่มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรผันแปรไปตามขนาดขององค์กรและการให้บริการสาธารณะ (size-varying labor cost) ซึ่งรายจ่ายด้านบุคลากรจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับขนาดของการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ เป็นหลัก

ผลการวิเคราะห์โครงสร้างรายจ่ายของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งในแผนงานจัดบริการสาธารณะหลักแต่ละด้านแสดงดังต่อไปนี้

จำแนกตามโครงสร้างรายจ่ายด้านบุคลากร	ประเภทบริการ	อบท. ที่อยู่ในเงื่อนไขนี้
บริการที่มีรายจ่ายเน้นไปทางด้านบุคลากร (labor intensive) (รายจ่ายบุคคล > 40%)	สาธารณสุข	ทุกประเภท อบท.
บริการที่ได้มีรายจ่ายเน้นไปทางด้านบุคลากร (non-labor intensive) (รายจ่ายบุคคล < 40%)	บริการทางสังคม	ทุกประเภท อบท.
บริการที่รายจ่ายทางด้านบุคลากรผันแปรไปตามขนาดของ อบท. (size-varying labor cost)	การศึกษา เศรษฐกิจชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อม การรักษาความปลอดภัย ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	อบท. กลางและขนาดเล็ก อาทิ เทศบาล และ อบต.

ข้อมูลจากตารางข้างต้นพบว่าบริการด้านสาธารณสุขที่ อบท. ประเภทต่างๆ ดำเนินการล้วนแต่มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรสูงกว่าร้อยละ 40 ของรายจ่ายรวมในบริการประเภทนี้ โดยที่ อบจ. มีรายจ่ายด้านสาธารณสุขระหว่างปี 2551 - 2555 เฉลี่ยปีละ 28.9 ล้านบาทต่อ อบจ. ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นรายจ่ายด้านบุคลากรราว 24.7 ล้านบาท หรือราวร้อยละ 85.2 ของรายจ่ายแผนงานดังกล่าว ในขณะที่เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลมีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรในการให้บริการด้านสุขภาพราวร้อยละ 55.8, 42.1 และ 49.4 ตามลำดับต่อปีโดยเฉลี่ย ในทำนองเดียวกัน อบต. มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรในการให้บริการสุขภาพราวร้อยละ 47.3 ในระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ในทางกลับกัน บริการด้านสังคมพบว่าสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรสำหรับการจัดบริการด้านนี้ยังไม่สูงนัก โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 11.4 (เทศบาลนคร) ถึงร้อยละ 27.2 (เทศบาลตำบล) ของ

รายจ่ายในแผนงานด้านนี้ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 เท่านั้น แต่ถึงอย่างไรก็ดี การที่สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรในบริการทางสังคมของ อบท. กลุ่มตัวอย่างอยู่ในระดับที่ต่ำนั้น เป็นเพราะข้อเท็จจริงว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ยังมิได้จัดบริการทางด้านสังคมอย่างเข้มข้นมากนัก (ดังที่จะนำเสนอในเนื้อหาบทที่ 20 ต่อไป) จึงส่งผลให้สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรในแผนงานด้านนี้ไม่สูงนักนั่นเอง

กลุ่มที่สามเป็นบริการสาธารณะที่มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรผันแปรไปตามขนาดของการจัดบริการสาธารณะ (ขนาดของ อบท.) อาทิ ด้านบริการทางเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ เทศบาลนครและเทศบาลตำบลมีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรเพื่อการดูแลเศรษฐกิจชุมชนราวร้อยละ 43.2 และ 40.5 ของรายจ่ายด้านนี้ ส่วนเทศบาลเมืองก็มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคคลที่เกือบร้อยละ 40 เช่นกัน ในขณะที่ อบต. มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรราวร้อยละ 30.7 และ อบจ. มีสัดส่วนรายจ่ายด้านนี้ราวร้อยละ 22.1 สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า อบต. และ อบจ. อาจดำเนินการด้านดังกล่าวที่เข้มข้นน้อยกว่าเทศบาลนั่นเอง

ในกรณีของบริการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่าเมื่อขนาดของการดำเนินการจัดบริการเล็กลง ทำให้ อบท. มีสัดส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรในแผนงานด้านนี้สูงขึ้น และมักสูงเกินกว่าร้อยละ 40 ของรายจ่ายรวม กล่าวคือในบริการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น การเป็น อบท. ขนาดเล็กต้องใช้บุคลากรในการดำเนินการทั้งในด้านรักษาสิ่งแวดล้อม จัดการขยะ การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เทศบาลตำบลและอบต. จึงมีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคคลราวร้อยละ 53.4 และ 69.2 ตามลำดับของรายจ่ายรวม

กล่องข้อมูลที่ 12-1

(1) วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านการศึกษาของ อปท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

จำแนกประเภท		จำนวน แห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านการศึกษา (บาท/ปี)				สัดส่วนงบ บุคลากร (%)
ลักษณะการศึกษาที่ ดำเนินการโดย อปท.	ประเภท อปท.		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่าย บุคลากร	รวม	
อปท. ที่จัด การศึกษาของ ตนเอง	อบจ.	2	73,710,000.00	17,504,180.01	42,109,862.53	133,324,042.53	31.6
	เทศบาล	24	349,933.60	11,457,712.59	3,235,123.00	15,042,769.19	21.5
	อบต.	28	413,597.84	2,130,940.20	1,048,215.55	3,592,753.59	29.2
อปท. ที่รับถ่ายโอน สถานศึกษา	อบจ.	6	52,072,573.35	47,175,616.76	21,543,436.65	120,791,626.76	17.8
	เทศบาล	3	147,000.00	817,724.00	1,630,452.99	2,595,176.99	62.8
	อบต.	21	172,633.33	1,458,422.73	794,547.45	2,425,603.51	32.8
อปท. ที่จัด การศึกษาของ ตนเองและรับถ่าย โอนสถานศึกษา	อบจ.	2	142,241,958.00	13,400,393.42	8,129,400.00	163,771,751.42	5.0
	เทศบาล	4	12,705,030.19	33,200,464.37	33,200,464.37	79,105,958.93	42.0
	อบต.	13	2,069,810.66	1,673,624.39	2,238,230.79	5,981,665.84	37.4
รวม		110	-	-	-	-	-

(2) วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านบริการทางสังคมของ อปท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน แห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในบริการด้านสังคม (บาท/ปี)				สัดส่วนงบ บุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่าย บุคลากร	รวม	
อบจ.	12	1,481,481.59	2,423,453.26	-	3,904,934.86	-
ทน.	4	354,333.00	2,280,603.72	337,743.90	2,972,680.62	11.4
ทม.	9	311,200.30	626,162.50	308,665.23	1,246,028.02	24.8
ทต.	20	120,154.46	177,570.62	111,015.56	408,740.64	27.2
อบต.	65	110,637.01	191,230.70	110,715.83	412,583.54	26.8
รวม	110	-	-	-	-	-

(3) วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านสาธารณสุขของ อปท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน แห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านสาธารณสุข (บาท/ปี)				สัดส่วนงบ บุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่ายบุคลากร	รวม	
อบจ.	12	1,265,475.09	3,010,163.89	24,691,104.00	28,966,742.98	85.2
ทน.	4	653,999.25	2,002,084.69	3,349,944.16	6,006,028.10	55.8
ทม.	9	517,959.77	1,248,746.90	1,282,559.87	3,049,266.54	42.1
ทต.	20	122,643.97	184,551.64	299,917.19	607,112.80	49.4

อปต.	65	58,430.05	67,988.15	113,352.60	239,770.80	47.3
รวม	110	-	-	-	-	-

(4) วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของ อปท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวนแห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านเศรษฐกิจชุมชน (บาท/ปี)				สัดส่วนงบบุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่ายบุคลากร	รวม	
อบจ.	12	13,501,947.58	9,781,525.29	6,597,695.62	29,881,168.49	22.1
ทน.	4	3,410,419.94	1,945,837.64	4,075,534.86	9,431,792.44	43.2
ทม.	9	464,135.02	1,335,810.07	1,052,541.58	2,852,486.67	36.9
ทต.	20	465,702.48	170,905.40	433,097.83	1,069,705.71	40.5
อปต.	65	1,021,031.25	194,132.19	537,651.41	1,752,814.85	30.7
รวม	110	-	-	-	-	-

(5) วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อมของ อปท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวนแห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (บาท/ปี)				สัดส่วนงบบุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่ายบุคลากร	รวม	
อบจ.	12	36,134,834.05	2,161,867.47	3,990,957.15	42,287,658.67	9.4
ทน.	4	43,213,692.27	34,187,555.80	18,413,140.82	95,814,388.89	19.2
ทม.	9	13,251,700.96	4,027,026.88	4,618,550.86	21,897,278.70	21.1
ทต.	20	936,303.33	836,598.17	2,028,644.72	3,801,546.22	53.4
อปต.	65	107,081.67	230,875.52	759,683.28	1,097,640.47	69.2
รวม	110	-	-	-	-	-

(6) วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านการรักษาความปลอดภัยของ อปท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวนแห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยในการรักษาความปลอดภัย (บาท/ปี)				สัดส่วนงบบุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่ายบุคลากร	รวม	
อบจ.	12	1,215,208.25	2,214,901.12	2,546,740.00	5,976,849.37	42.6
ทน.	4	14,722,786.47	2,522,380.29	7,677,593.30	24,922,760.06	30.8
ทม.	9	601,963.03	3,058,621.56	2,493,842.57	6,154,427.16	40.5
ทต.	20	626,401.21	382,428.62	827,904.75	1,836,734.58	45.1
อปต.	65	156,274.41	259,983.00	394,905.36	811,162.77	48.7
รวม	110	-	-	-	-	-

(7) วิเคราะห์สัดส่วนงบบุคลากรในรายจ่ายด้านการจัดการสาธารณสุขของ อปท. (เฉลี่ยปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ประเภท	จำนวนแห่ง	งบรายจ่ายเฉลี่ยด้านการป้องกันและบรรเทาภัยสาธารณสุข (บาท/ปี)				สัดส่วนงบบุคลากร (%)
		งบลงทุน	งบใช้สอย	ค่าใช้จ่ายบุคลากร	รวม	

อปจ.	12	3,395,956.13	7,962,268.56	3,622,830.24	14,981,054.93	24.2
ทน.	4	3,356,362.38	4,944,955.44	6,566,443.66	14,867,761.48	44.2
ทม.	9	3,295,783.11	2,756,184.83	3,965,761.61	10,017,729.55	39.6
ทต.	20	132,451.71	404,762.80	1,106,373.34	1,643,587.85	67.3
อบต.	65	437,453.24	261,809.89	297,327.52	996,590.65	29.8
รวม	110	-	-	-	-	-

ในทำนองเดียวกัน บริการทางด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชนนั้น อปท. ขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคคลสูงขึ้นในแผนงานด้านนี้เกินกว่าร้อยละ 40 อันสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าบริการต่างๆ เหล่านี้จำเป็นต้องใช้บุคลากรเป็นหลักในการดำเนินการ ดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชน สายตรวจบ้าน ฯลฯ นั่นเอง ในกรณีของเทศบาลเมืองมีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคคลร้อยละ 40.5 ของแผนงานด้านนี้ เทศบาลตำบลมีสัดส่วนด้านดังกล่าวร้อยละ 45.1 และ อบต. มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรราวร้อยละ 48.7 ของแผนงานด้านเดียวกัน ส่วนรายจ่ายในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น พบว่าเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรในแผนงานด้านนี้ราวร้อยละ 44.2, 39.6 และ 67.3 ตามลำดับ

สำหรับบริการทางการศึกษานั้นมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนด้านบุคลากรที่เฉพาะตัว ประการแรก อปท. ที่มีการจัดการศึกษา/โรงเรียนของตนเองมาแต่แรก และไม่มี การรับถ่ายโอนสถานศึกษานั้น พบว่ามีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรในแผนงานด้านนี้ที่ไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ไม่ว่าจะเป็น อปจ. เทศบาล หรือ อบต. แต่ถ้าหากมีการรับถ่ายโอนสถานศึกษามาแล้วนั้น พบว่า เทศบาลจะเป็นกลุ่มที่ต้องประสบกับภาระรายจ่ายด้านบุคลากรที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในกรณีเทศบาลที่มีเฉพาะสถานศึกษาถ่ายโอนนั้นพบว่ามีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคคลราวร้อยละ 62.8 ของรายจ่ายรวมด้านนี้ ส่วนเทศบาลที่มีโรงเรียนของตนเองอยู่แต่เดิม และรับถ่ายโอนโรงเรียนมานั้นส่งผลให้เทศบาลต้องมีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรในแผนงานด้านการศึกษาราวร้อยละ 42.0

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า (1) **การกำหนดสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรของ อปท. ที่ไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ตามกฎหมายบุคคลท้องถิ่นนั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการจัดบริการสาธารณะของ อปท.** นัก เนื่องจากบริการบางด้านมีลักษณะการทำงาน (nature of work) ที่ต้องใช้บุคลากรในสัดส่วนที่สูง และส่งผลให้รายจ่ายด้านดังกล่าวสูงขึ้นโดยปริยาย การกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายดังกล่าวจึงอาจจะต้องมีการทบทวนกันต่อไปในอนาคต ในประเด็นต่อมา (2) พบว่าการเป็นอปท. ขนาดเล็ก อาทิ เทศบาลตำบลและ อบต. มักประสบปัญหาการจ่ายด้านบุคคลในการจัดบริการสาธารณะสูงกว่า อปท. ขนาดใหญ่ และอาจจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นข้อกำหนดทางกฎหมายนี้ให้ยืดหยุ่นมากขึ้นต่อ อปท. ขนาดเล็กต่อไป และ (3) พบว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อปท. นั้น ส่งผลให้โครงสร้างรายจ่ายด้านบุคคลในแผนงานด้านการศึกษาของ อปท. สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในระดับเทศบาล การกำหนดเงื่อนไขด้านรายจ่ายบุคลากรของอปท. จึงควรต้องพิจารณา

ข้อเท็จจริงประการนี้ในการปรับเงื่อนไขในด้านรายจ่ายให้มีความยืดหยุ่นด้วย มิเช่นนั้นแล้วอาจส่งผลให้ อบท. ไม่เกิดความสนใจที่จะรับถ่ายโอนสถานศึกษาเพิ่มเติมในอนาคตได้

12.4 การวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²²

ภาพรวมโครงสร้างรายได้ของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 แสดงดังตารางที่ 12-7 ถึง 12-10 ในหน้าถัดไป ในภาพรวมนั้น อบจ. มีสัดส่วนรายได้รวมระหว่าง 860.6 - 1,020.5 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนรายได้ที่มาจากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือแบ่งให้ในสัดส่วนสูงที่สุดถึงประมาณร้อยละ 51.3 โดยเฉลี่ยของรายรับรวมของ อบจ. (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) นอกจากนี้ อบจ. มีรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปประมาณร้อยละ 10.5 และมีรายรับที่มาจากการก่อหนี้ระยะยาวในช่วงเวลาเดียวกันประมาณร้อยละ 19.0 ของรายรับรวมของ อบจ.

²² ในทำนองเดียวกันกับการวิเคราะห์รายจ่ายหัวข้อ 12.3 ข้างต้นคือการวิเคราะห์ประมาณการรายรับเทียบกับรายรับจริงของ อบท. อย่างไรก็ดี เนื่องจาก อบท. ไม่สามารถควบคุมรายได้ในแต่ละปีได้ทั้งหมด จึงไม่เป็นธรรมนักต่อ อบท. ที่จะประเมินผลในด้านดังกล่าวไว้ในงานวิจัยฉบับนี้

ตารางที่ 12-7 โครงสร้างรายได้ของ อบจ. ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 (จำนวน 12 แห่ง)

ประเภทรายรับ	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556 **	เฉลี่ยสัดส่วน
1. ภาษีอากรที่ จัดเก็บเอง	62,017,985.55 (7.17%)	68,952,098.91 (7.75%)	75,676,490.37 (8.79%)	88,487,902.53 (8.67%)	97,483,397.10 (9.72%)	90,000,000.00 (10.37%)	8.75%
- ภาษีบำรุง อบจ.จากสถานค้าปลีกยาสูบ	33,172,240.23 (3.83%)	34,240,113.46 (3.85%)	35,360,113.23 (4.11%)	41,419,152.77 (4.06%)	46,124,487.70 (4.60%)	45,655,000.00 (5.26%)	4.29%
- ภาษีบำรุง อบจ.จากสถานค้าปลีกน้ำมัน	2919316.00 (0.34%)	2,495,411.85 (0.28%)	2,922,789.02 (0.34%)	3,481,435.08 (0.34%)	4,430,990.12 (0.44%)	6,804,166.67 (0.78%)	0.42%
- ค่าธรรมเนียมฯ จากผู้เข้าพักโรงแรม	1,377,190.59 (0.16%)	1,255,400.22 (0.14%)	1,566,254.63 (0.18%)	1,832,795.41 (0.18%)	2,083,859.88 (0.21%)	2,115,833.33 (0.24%)	0.19%
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	2,143,278.22 (0.25%)	2,213,905.60 (0.25%)	3,263,507.82 (0.38%)	2,804,010.62 (0.27%)	2,468,783.81 (0.25%)	2,084,266.67 (0.24%)	0.27%
3. รายได้จากทรัพย์สิน	8,287,837.26 (0.96%)	7,195,665.50 (0.81%)	7,116,746.75 (0.83%)	6,743,477.00 (0.66%)	11,066,398.84 (1.10%)	8,262,636.36 (0.95%)	0.89%
4. รายได้จากสาธารณูปโภค/การพาณิชย์	2,236,412.67 (0.26%)	817,622.33 (0.09%)	2,949,992.67 (0.34%)		1,091,300.33 (0.11%)	1,250,000.00 (0.14%)	0.19%
5. รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้อื่นๆ	4,317,906.26 (0.50%)	3,902,168.82 (0.44%)	3,238,569.33 (0.38%)	2,094,652.23 (0.21%)	2,569,230.98 (0.26%)	2,063,233.33 (0.24%)	0.34%
6. ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้/แบ่งให้	365,736,589.7 (42.27%)	417,024,461.9 (46.88%)	453,494,274.1 (52.70%)	494,989,163.9 (48.51%)	536,488,989.4 (53.52%)	553,903,808.3 (63.80%)	51.28%
7. เงินอุดหนุนทั่วไป	99,237,194.40 (11.47%)	131,441,899.8 (14.78%)	44,142,283.05 (5.13%)	75863067.24 (7.43%)	76293774.83 (7.61%)	143645687.7 (16.54%)	10.49%
8. เงินสะสมจ่ายขาด	47,697,198.32 (5.51%)	21,491,437.71 (2.42%)	52,166,023.33 (6.06%)	56,464,394.17 (5.53%)	40,399,307.98 (4.03%)		4.71%
9. เงินได้จากการก่อกวนหรือการกู้ยืม	236,135,300.80	198,591,000.00	178,682,782.00	246,294,392.00	181,987,665.30		22.53%

	(27.29%)	(22.32%)	(20.76%)	(24.14%)	(18.15%)		
10. รวมรายรับทุกประเภท	865,278,450.00 (100%)	889,621,186.10 (100%)	860,579,826.3 (100%)	1,020,474,442.95 (100%)	1,002,488,186.27 (100%)	868,255,752.96 (100%)	-

หมายเหตุ ** ข้อมูลปีงบประมาณ 2556 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 12-8 โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 (จำนวน 13 แห่ง)

ประเภทรายรับ	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556 **	เฉลี่ยสัดส่วน
1. ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง							
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	50,243,151.26 (12.38%)	52,828,990.25 (13.39%)	56,049,459.98 (15.48%)	58,785,347.27 (12.14%)	70,186,379.48 (12.37%)	67,050,000.00 (15.81%)	13.60%
- ภาษีบำรุงท้องที่	1,194,302.02 (0.29%)	1,220,602.34 (0.31%)	1,225,810.43 (0.34%)	1,224,402.41 (0.25%)	1,250,829.56 (0.22%)	1,109,090.91 (0.26%)	0.28%
- ภาษีป้าย	5,383,536.72 (1.33%)	5,657,233.80 (1.43%)	5,836,725.19 (1.61%)	6,456,650.72 (1.33%)	6,796,376.67 (1.20%)	6,447,454.55 (1.52%)	1.40%
- อากรฆ่าสัตว์	213,759.01 (0.05%)	269,713.68 (0.07%)	241,299.46 (0.07%)	234,610.36 (0.05%)	256,458.96 (0.05%)	247,944.44 (0.06%)	0.06%
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	9,545,259.42 (2.35%)	8,557,077.93 (2.17%)	10,124,247.42 (2.80%)	11,256,991.76 (2.32%)	12,595,625.04 (2.22%)	9,059,013.85 (2.14%)	2.33%
3. รายได้จากทรัพย์สิน	15,670,567.94 (3.86%)	13,337,698.90 (3.38%)	9,931,848.29 (2.74%)	9,169,763.36 (1.89%)	15,125,534.06 (2.67%)	8,423,465.39 (1.99%)	2.76%
4. รายได้จากสาธารณูปโภค/การพาณิชย์	2,851,892.60 (0.70%)	3,150,630.85 (0.80%)	3,839,836.20 (1.06%)	4,448,767.29 (0.92%)	5,281,764.89 (0.93%)	6,292,000.00 (1.48%)	0.98%
5. รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้อื่นๆ	3,104,370.98 (0.76%)	4,655,468.67 (1.18%)	3,872,005.59 (1.07%)	3,676,831.52 (0.76%)	4,269,844.98 (0.75%)	3,869,046.15 (0.91%)	0.91%
6. ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้/แบ่งให้	155,760,928.4 (38.38%)	149,095,755.4 (37.80%)	186,714,656.6 (51.55%)	202,382,882.0 (41.79%)	225,687,180.7 (39.78%)	182,208,053.8 (42.95%)	42.04%
7. เงินอุดหนุนทั่วไป	151,023,153.1	138,227,440.4	65,187,772.38	75,081,879.27	76,573,784.44	137,995,290.0	25.30%

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

	(37.22%)	(35.05%)	(18.00%)	(15.50%)	(13.50%)	(32.53%)	
8. เงินสะสมจ่ายขาด	6,992,489.03 (1.72%)	9,369,048.81 (2.38%)	17,758,500.21 (4.90%)	22,433,874.56 (4.63%)	23,527,663.19 (4.15%)		3.56%
9. เงินได้จากการก่อกั้นหรือการกู้ยืม	2,576,000.00 (0.63%)	6,700,500.00 (1.70%)		87,681,262.00 (18.10%)	124,289,280.0 (21.91%)		10.59%
10. รวมรายรับทุกประเภท	405,810,561.86 (100%)	394,401,272.67 (100%)	362,188,559.48 (100%)	484,308,693.97 (100%)	567,349,115.18 (100%)	424,198,859.09 (100%)	-

หมายเหตุ ** ข้อมูลปีงบประมาณ 2556 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 12-9 โครงสร้างรายได้ของเทศบาลตำบล ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 (จำนวน 20 แห่ง)

ประเภทรายรับ	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	
1. ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง							
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	4,372,194.70 (9.51%)	4,534,285.38 (8.96%)	4,776,090.70 (8.91%)	4,877,777.16 (8.68%)	5,373,907.75 (8.90%)	5,458,366.67 (9.59%)	9.09%
- ภาษีบำรุงท้องที่	71,151.56 (0.15%)	68,012.54 (0.13%)	75,722.40 (0.14%)	80,874.54 (0.14%)	97,695.90 (0.16%)	75,117.65 (0.13%)	0.14%
- ภาษีป้าย	416,836.50 (0.91%)	467,646.29 (0.92%)	499,084.96 (0.93%)	495,221.18 (0.88%)	525,706.63 (0.87%)	543,300.00 (0.95%)	0.91%
- อากรฆ่าสัตว์	24,320.38 (0.05%)	47,793.71 (0.09%)	57,853.03 (0.11%)	58,633.40 (0.10%)	72,731.03 (0.12%)	61,500.00 (0.11%)	0.10%
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	887,371.54 (1.93%)	818,183.80 (1.62%)	818,776.08 (1.53%)	776,404.50 (1.38%)	855,710.96 (1.42%)	866,750.00 (1.52%)	1.57%
3. รายได้จากทรัพย์สิน	488,295.78 (1.06%)	504,720.84 (1.00%)	459,136.06 (0.86%)	528,063.66 (0.94%)	684,751.01 (1.13%)	562,617.50 (0.99%)	1.00%
4. รายได้จากสาธารณูปโภค/การพาณิชย์	318,326.00 (0.69%)	508,986.02 (1.01%)	675,230.75 (1.26%)	1,134,698.44 (2.02%)	1,616,759.89 (2.68%)	2,225,366.67 (3.91%)	1.93%

หน้า 12-38

ประเภทรายรับ	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556 **	เฉลี่ยสัดส่วน
5. รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้อื่นๆ	266,741.23 (0.58%)	245,629.67 (0.49%)	236,762.80 (0.44%)	264,565.73 (0.47%)	232,188.03 (0.38%)	218,575.00 (0.38%)	0.46%
6. ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้/แบ่งให้	14,745,254.74 (32.07%)	13,829,736.90 (27.33%)	18,232,701.96 (34.00%)	18,227,453.46 (32.44%)	20,631,099.94 (34.17%)	18,938,324.90 (33.29%)	32.22%
7. เงินอุดหนุนทั่วไป	17,327,766.53 (37.68%)	15,879,609.36 (31.38%)	11,379,151.36 (21.22%)	12,505,828.30 (22.26%)	11,905,748.21 (19.72%)	15,599,942.63 (27.42%)	26.61%
8. เงินสะสมจ่ายขาด	4,684,616.00 (10.19%)	3,733,277.60 (7.38%)	3,607,628.99 (6.73%)	3,028,728.60 (5.39%)	3,319,099.82 (5.50%)		9.37%
9. เงินได้จากการก่อหนี้หรือการกู้ยืม	1,990,000.00 (4.33%)	9,636,586.67 (19.05%)	12,416,778.39 (23.15%)	13,748,998.80 (24.47%)	14,608,898.40 (24.19%)		15.87%
10. รวมรายรับทุกประเภท	45,982,000.50 (100%)	50,598,978.76 (100%)	53,630,832.65 (100%)	56,180,487.27 (100%)	60,384,149.79 (100%)	56,892,495.02 (100%)	-

หมายเหตุ ** ข้อมูลปีงบประมาณ 2556 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 12-10 โครงสร้างรายได้ของ อบต. ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 (จำนวน 65 แห่ง)

ประเภทรายรับ	ปี 2551	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย					
1. ภาษีอากรที่ อบต. จัดเก็บเอง							
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,166,713.44 (6.91%)	2,259,640.16 (7.28%)	2,309,009.35 (6.91%)	3,043,768.35 (8.20%)	3,636,835.37 (8.61%)	3,551,873.66 (9.29%)	7.87%
- ภาษีบำรุงท้องที่	145,687.82 (0.46%)	108,264.65 (0.35%)	107,989.66 (0.32%)	108,593.03 (0.29%)	164,392.71 (0.39%)	106,138.84 (0.28%)	0.35%
- ภาษีป้าย	235,539.15 (0.75%)	262,411.57 (0.85%)	273,986.86 (0.82%)	292,846.62 (0.79%)	299,685.21 (0.71%)	306,750.83 (0.80%)	0.79%
- อากรฆ่าสัตว์	42,045.03 (0.13%)	70,172.85 (0.23%)	113,945.68 (0.34%)	79,969.14 (0.22%)	60,210.87 (0.14%)	76,204.12 (0.20%)	0.21%

2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	457,001.21 (1.46%)	466,317.10 (1.50%)	488,941.38 (1.46%)	490,925.94 (1.32%)	411,997.93 (0.98%)	539,617.00 (1.41%)	1.36%
3. รายได้จากทรัพย์สิน	194,678.85 (0.62%)	140,906.32 (0.45%)	140,687.54 (0.42%)	179,886.63 (0.48%)	368,899.59 (0.87%)	218,068.22 (0.57%)	0.57%
4. รายได้จากสาธารณูปโภค/การพาณิชย์	541,311.67 (1.73%)	436,570.97 (1.41%)	546,635.72 (1.64%)	524,604.59 (1.41%)	561,475.66 (1.33%)	482,104.00 (1.26%)	1.46%
5. รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้อื่นๆ	181,411.77 (0.58%)	191,453.50 (0.62%)	170,387.74 (0.51%)	166,134.95 (0.45%)	153,994.87 (0.36%)	131,056.33 (0.34%)	0.48%
6. ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้/แบ่งให้	13,632,509.42 (43.48%)	13,178,325.51 (42.47%)	17,637,193.68 (52.77%)	19,021,641.08 (51.26%)	20,512,718.45 (48.57%)	19,535,921.75 (51.08%)	48.27%
7. เงินอุดหนุนทั่วไป	10,200,015.07 (32.53%)	10,166,270.57 (32.76%)	8,391,421.91 (25.11%)	8,549,158.16 (23.04%)	9,784,068.24 (23.17%)	10,967,894.16 (28.67%)	27.55%
8. เงินสะสมจ่ายขาด	3,323,019.61 (10.60%)	3,504,362.30 (11.29%)	2,927,750.69 (8.76%)	4,325,242.54 (11.66%)	5,916,008.09 (14.01%)		10.27%
9. รวมรายรับทุกประเภท	31,353,202.65 (100%)	31,032,651.23 (100%)	33,424,200.93 (100%)	37,106,877.26 (100%)	42,235,308.72 (100%)	38,249,149.62 (100%)	-

หมายเหตุ ** ข้อมูลปีงบประมาณ 2556 เป็นตัวเลขประมาณการ, ทั้งนี้เนื่องจาก อบต. ไม่สามารถก่องหนระยะยาวได้ตามกฎหมาย จึงไม่มีข้อมูลในส่วนนี้

ส่วนเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้นมีรายรับรวมระหว่าง 362.2 - 567.3 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ในระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 โดยมีสัดส่วนรายได้ที่มาจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้รายร้อยละ 42.0 โดยเฉลี่ยของรายรับรวมของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง นอกจากนี้ เทศบาลนครและเทศบาลเมืองยังมีสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปรายร้อยละ 25.3 และมีรายรับที่มาจากภาษีการก่อกั้นระยะยาวประมาณร้อยละ 10.6 โดยเฉลี่ยของงบประมาณรายรับรวม

เทศบาลตำบลมีรายรับรวมโดยเฉลี่ยราว 45.9 - 60.3 ล้านบาทระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 โดยมีสัดส่วนรายได้ที่มาจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้รายร้อยละ 32.2 และมีสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปรายร้อยละ 26.6 โดยเฉลี่ย นอกจากนี้ ยังมีสัดส่วนรายรับที่มาจากภาษีการก่อกั้นระยะยาวรายร้อยละ 15.9 ของรายรับรวมของเทศบาลตำบล ส่วน อบต. มีรายรับรวมระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 ระหว่าง 31.0 - 42.2 ล้านบาทโดยเฉลี่ย มีสัดส่วนรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือแบ่งให้รายร้อยละ 48.27 และมีสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปประมาณร้อยละ 27.6 ของรายรับรวมของ อบต.

ประเด็นข้อค้นพบที่สำคัญจากการวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของ อบท. มี 4 ประการดังต่อไปนี้ ประเด็นแรก หากไม่นับรวมรายได้ของ อบท. ที่มาจากภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไปแล้วนั้น **อบจ. มีแนวโน้มที่จะพึ่งพาแหล่งรายได้จากการกู้เงินในสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ** กล่าวคือ อบจ. มีส่วนรายรับมาจากเงินกู้ในระยะยาวประมาณร้อยละ 22.53 ของรายรับรวมของ อบจ. โดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ในขณะที่เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลมีสัดส่วนรายรับจากการก่อกั้นระยะยาวโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10.59 และ 15.87 ของรายรับรวมตามลำดับเท่านั้น การมีสัดส่วนรายรับจากการก่อกั้นระยะยาวของ อบจ. ที่สูงเช่นนี้จะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบจ. ในระยะยาวหรือไม่อย่างไร จะได้รับการวิเคราะห์ในเนื้อหาลำดับต่อไป (ดูหัวข้อการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบท.) แต่อย่างน้อยข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการกำกับดูแลการก่อกั้นระยะยาวของ อบท. ที่จะต้องกระทำอย่างเข้มงวดและโปร่งใสให้มากขึ้นต่อไปในอนาคต

ประเด็นต่อมา เนื่องจาก อบต. มีแหล่งรายได้ที่จำกัดกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ อีกทั้งยังไม่สามารถพึ่งพาแหล่งรายได้จากการกู้เงินในระยะยาวได้ ดังนั้น **อบต. มีแนวโน้มที่จะพึ่งพารายได้จากเงินสะสมจ่ายขาด (เงินคงคลัง)** รองลงมาจากการพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไป สัดส่วนการใช้จ่ายเงินสะสมจ่ายขาดของ อบต. มีสัดส่วนที่สูงถึงประมาณร้อยละ 10.27 ของรายรับรวมโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 ในขณะที่ อบจ. (ร้อยละ 4.71) เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง (ร้อยละ 3.56) และเทศบาลตำบล (ร้อยละ 9.37) พึ่งพารายได้จากเงินสะสมของตนเองในสัดส่วนที่ต่ำกว่า อบต. มากพอสมควร การที่ อบต. ส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมของตนเองออกมาใช้จ่ายในสัดส่วนที่สูงเช่นนี้จะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการเงินการคลังขององค์กรหรือไม่อย่างไร จะได้รับการวิเคราะห์โดยละเอียดไว้ในหัวข้อต่อไป (ดูหัวข้อการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบท.)

ประเด็นที่สาม ข้อมูลจาก อบท. กลุ่มตัวอย่างสะท้อนว่า อบท. ส่วนใหญ่มีการพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในสัดส่วนที่สูงพอสมควร ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 12-11 ด้านล่าง ในภาพรวมนั้น อบท. มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเฉลี่ยราวร้อยละ 37.65 ของรายจ่ายรวมในระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ในขณะที่ อบจ. มีแนวโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉลี่ยราวร้อยละ 28.83 ของรายจ่ายรวมต่อปีในช่วงเวลาเดียวกัน เทศบาลตำบลมีแนวโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉลี่ยคิดเป็นประมาณร้อยละ 21.62 ของรายจ่ายรวม เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ข้อมูลตารางที่ 12-11 สะท้อนให้เห็นว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นมา ขนาดของงบอุดหนุนเฉพาะกิจที่ อบท. ประเภทต่างๆ ได้รับนั้นเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้านั้นหลายเท่าตัว ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครซึ่งเคยได้รับงบอุดหนุนเฉพาะกิจราว 20.6 - 54.4 ล้านบาทโดยเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2551 และ 2552 แต่ขนาดของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาลนครเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 253.0 ถึง 315.4 ล้านบาทโดยเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2553 ถึง 2555 ดังนี้ เป็นต้น

ตารางที่ 12-11 ขนาดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ อบท. ได้รับการจัดสรรโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ประเภท อบท.	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	เฉลี่ย % ของรายจ่ายรวมต่อปี
อบจ. (12 แห่ง)	28,224,817.23 (5.71%)	100,157,415.1 (17.02%)	236,189,501.4 (40.82%)	219,639,665.4 (33.85%)	304,996,740.0 (46.77%)	28.83%
ทน. (4 แห่ง)	20,610,694.92 (3.17%)	54,443,230.59 (7.69%)	315,449,700.8 (52.41%)	253,017,366.6 (34.02%)	253,394,049.4 (32.26%)	25.91%
ทม. (9 แห่ง)	25,054,586.65 (14.64%)	24,235,961.25 (14.53%)	46,002,193.00 (29.73%)	51,733,726.28 (32.76%)	67,047,695.80 (37.52%)	25.84%
ทต. (20 แห่ง)	5,248,577.90 (16.72%)	4,215,996.60 (13.34%)	8,727,933.26 (27.27%)	7,505,639.36 (21.33%)	10,643,614.40 (29.43%)	21.62%
อบต. (65 แห่ง)	3,408,545.80 (26.98%)	2,963,077.03 (23.18%)	6,247,013.84 (44.16%)	6,017,259.73 (39.27%)	9,328,165.42 (54.67%)	37.65%

ข้อมูลดังตารางที่ 12-11 นี้แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ อบท. ยังคงพึ่งพาทางการเงินการคลังจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงกว่า 1 ใน 4 ของรายรับรวม และสอดคล้องกับบทวิเคราะห์ก่อนหน้านี้ว่ามีความพยายามจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ/ส่วนราชการในการแทรกแซงความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของ อบท. ผ่านช่องทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมส่งผลให้ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของ อบท. ลดลงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลและส่วนราชการกลางนั่นเอง

บทวิเคราะห์ด้านโครงสร้างรายได้ประเด็นสุดท้าย และมีความสำคัญยิ่งคือการประเมินระดับการพึ่งพาตนเองทางการคลังของ อบท. ซึ่งแสดงดังตารางที่ 12-12 ด้านล่าง ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ไม่สูงนักในกรณีของ อบจ. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ประมาณร้อยละ 6.42 โดยเฉลี่ยของรายได้รวมในระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2556 ในทำนองเดียวกับ อบต. สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ประมาณร้อยละ 5.47 โดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน ในทางกลับกัน เทศบาลนครและเทศบาลเมืองสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ประมาณร้อยละ 14.33 และ 9.08 โดยเฉลี่ยตามลำดับ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและมีฐานภาษีท้องถิ่นที่กว้างกว่า อบต. หรือเทศบาลตำบลโดยทั่วไปนั่นเอง

ตารางที่ 12-12 สัดส่วนรายได้ภาษีอากรที่ อบท. จัดเก็บเองระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2556

ปีงบประมาณ ประเภท อบท.	สัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายรับรวมของ อบท. (%)						เฉลี่ยสัดส่วนการพึ่งพา ตนเองทางการคลัง ปี 2551 - 2556
	2551	2552	2553	2554	2555	2556**	
อบจ. (12 แห่ง)	6.31%	5.86%	6.38%	6.34%	6.92%	6.72%	6.42%
เทศบาลนคร (4 แห่ง)	12.46%	13.65%	15.89%	15.37%	15.22%	13.37%	14.33%
เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	7.69%	8.57%	9.66%	9.43%	9.99%	9.11%	9.08%
เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	6.47%	7.47%	7.24%	7.53%	7.61%	7.65%	7.33%
อบต. (65 แห่ง)	5.24%	5.81%	5.49%	5.53%	5.02%	5.72%	5.47%

หมายเหตุ 1. รายรับรวมของ อบท. ไม่นับรวมเงินได้จากการก่อกั้นหรือการกั๊ยมระยะยาว ทั้งนี้ข้อมูลปี 2556 เป็นตัวเลขประมาณการ

2. รายได้ที่จัดเก็บเองของ อบจ. หมายถึง ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกลูกสูบ สถานค้าปลีกลูกน้ำมัน ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากโรงแรม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้จากทุน และรายได้อื่นๆ

3. รายได้ที่จัดเก็บเองของเทศบาลและ อบต. หมายถึง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้จากทุน และรายได้อื่นๆ

12.5 แนวทางในการพัฒนารายได้ของ อบท.

มาตรการส่งเสริมการพัฒนารายได้ท้องถิ่นได้รับการผลักดันมาโดยตลอดตั้งแต่แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 1 และ 2 เนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องการนำเสนอว่า อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีมาตรการเช่นใดหรือมีแนวนโยบายเช่นใดในการพัฒนารายได้ของตนเองในช่วงที่ผ่านมา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างของ อบท. ทั้ง 110 แห่งนำเสนอในตารางที่ 12-13 ซึ่งแสดงทางเลือกในการพัฒนารายได้ที่ อบท. แต่ละประเภทสามารถดำเนินการได้ และแสดงให้เห็นถึงร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ได้ดำเนินการมาตรการพัฒนารายได้ในด้านต่างๆ

โดยทั่วไปนั้น อบท. มีทางเลือกดำเนินการหลายลักษณะในการพัฒนารายได้ที่จัดเก็บเองจากภาษีท้องถิ่น อาทิ มีการจัดทำแผนพัฒนารายได้หรือคู่มือการพัฒนารายได้เป็นประจำ มีการปรับปรุงหรือทบทวนอัตราค่าเช่ารายปี อัตราภาษี หรืออัตราค่าเช่ามาตรฐานอยู่เป็นประจำ หรือในกรณีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ หรือภาษีป้าย อบท. สามารถจัดทำแผนที่ภาษี ออกสำรวจพื้นที่เพื่อให้ฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นปัจจุบันตลอดเวลา ในบางกรณี อบท.

สามารถปรับปรุงอัตราค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เกิดความเหมาะสมได้ตามกฎหมาย หรือ
อาจพัฒนารายได้ประเภทใหม่ๆ จากค่าบริการที่เก็บจากประชาชน เป็นต้น

ตารางที่ 12-13 มาตรการพัฒนารายได้ที่ อบท. ดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา

มาตรการพัฒนารายได้	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)
1. มีแผนพัฒนารายได้ท้องถิ่น	58.3%	75%	55.6%	35.0%	40.0%
2. มีการทบทวนอัตราค่าเช่ารายปี/ค่าเช่ามาตรฐาน	33.3%	50%	55.6%	65.0%	40.0%
3. มีการสำรวจพื้นที่และ/หรือปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษี	41.7%	100.0%	88.9%	60.0%	53.8%
4. มีการทบทวนอัตราค่าเช่า/ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ	41.7%	75.0%	44.4%	55.0%	30.8%
5. มีการจัดเก็บรายได้รูปแบบใหม่ๆ อาทิ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการทำเทียบเรือ ค่าบริการจอดรถยนต์ ฯลฯ	41.7%	100.0%	44.4%	25.0%	12.3%

หมายเหตุ ตัวเลขร้อยละแสดงถึงสัดส่วน อบท. ในแต่ละประเภทที่ได้ดำเนินการพัฒนารายได้ในลักษณะต่างๆ

ผลการศึกษาการพัฒนารายได้ของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภทครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลนครมีแนวโน้มที่จะมีแผนงานและการดำเนินงานอย่างเข้มข้นในการพัฒนารายได้ภาษีท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนารายได้เป็นประจำ มีการออกสำรวจพื้นที่และปรับปรุงข้อมูลแผนที่ภาษีให้ครบถ้วนเป็นปัจจุบัน และมีการพยายามพัฒนาจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ และปรับปรุงอัตราภาษีและ/หรือค่าธรรมเนียมค่าบริการต่างๆ เพื่อให้ อบท. มีรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น

ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครนนทบุรีมีแผนการดำเนินงานพัฒนารายได้ของตนเองที่ค่อนข้างจะรอบด้าน นับตั้งแต่ (1) การจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ โดยใช้ข้อมูลระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินและมีการปรับปรุงข้อมูลให้ถูกต้องทันสมัยตลอดเวลา (2) มอบหมายให้ฝ่ายจัดเก็บรายได้จัดเก็บตามแผนที่ได้วางไว้ในแต่ละปีตามกำหนดเวลา มีการกระจายเป้าหมายการจัดเก็บภาษีลงไปถึงระดับรายบุคคล และมีการแจ้งผู้เสียภาษีว่าถึงเวลาชำระภาษีเมื่อใด และหากไม่มีการเสียภาษีตามกำหนดเวลา ทางเทศบาลก็จะส่งหนังสือเตือนเพื่อให้มาชำระภาษีต่อไป (3) เทศบาลจูงใจให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการชำระภาษีอย่างครบถ้วนตรงตามเวลา โดยริเริ่มโครงการรับชำระภาษีดีเด่น มีการมอบใบประกาศให้กับผู้ประกอบการที่ชำระภาษีดีเด่น และกำหนดช่องทางการชำระภาษีหลายช่องทาง อาทิ ภาษีท้องถิ่นทุกประเภทสามารถชำระผ่าน ATM ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ในช่วงฤดูการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เทศบาลเปิดบริการชำระภาษีได้ในวันหยุดเสาร์อาทิตย์ เป็นต้น และวิธีการสุดท้าย (4) เทศบาลเน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของเทศบาลอย่างเต็มที่ เช่น เทศบาลเช่าที่ราชพัสดุ

แล้วนำไปให้ประชาชนเช่าต่อ เพราะสร้างรายได้ค่อนข้างดี หรือในพื้นที่ของเทศบาล มีการเปิดให้ผู้ประกอบการเช่าพื้นที่ เช่น ธนาคาร หรือร้านค้าแพ และเทศบาลจัดทำป้ายโฆษณาแบบ LCD เพื่อให้เอกชนเช่าต่อเพื่อจัดหาประโยชน์ สร้างรายได้ให้เทศบาลมากขึ้น เป็นต้น²³

ในทางกลับกัน เทศบาลตำบลและ อบต. มีข้อจำกัดในเชิงเศรษฐกิจและฐานภาษีในพื้นที่สูงกว่าเทศบาลนคร ดังนั้น โอกาสและความกระตือรือร้นของเทศบาลตำบลและ อบต. ในการพัฒนารายได้ในลักษณะต่างๆ จึงมีข้อจำกัดสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ อาทิ มี อบต. กลุ่มตัวอย่างเพียงประมาณร้อยละ 12.3 (หรือจำนวน 8 แห่งจาก 65 แห่ง) ที่มีการพยายามเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ๆ อาทิ ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม ฯลฯ ที่เรียกจัดเก็บในช่วงที่ผ่านมา ในขณะที่การพยายามปรับปรุงอัตราภาษี อัตราค่าเช่ารายปี อัตราค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม ก็เกิดขึ้นกับ อบต. กลุ่มตัวอย่างในสัดส่วนที่ไม่สูงนักเช่นกัน (ราวร้อยละ 30.8 - ร้อยละ 40.0)

ประเด็นข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือการออกพื้นที่เพื่อสำรวจแผนที่ภาษีหรือในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. เกิดขึ้นในระดับที่มีความเข้มข้นแตกต่างกันมากพอสมควร ระหว่าง อบจ. (ราวร้อยละ 41.7 ของกลุ่มตัวอย่างหรือจำนวน 5 แห่งจาก อบจ. จำนวน 12 แห่งเท่านั้นที่มีการออกสำรวจพื้นที่/แผนที่ภาษีเป็นประจำ) เทศบาลนคร (ร้อยละ 100.0) เทศบาลเมือง (ร้อยละ 88.9) เทศบาลตำบล (ร้อยละ 60) และ อบต. (ร้อยละ 53.8) โดยเฉลี่ยนั้น อบจ. ออกสำรวจพื้นที่เพื่อการจัดเก็บภาษีของตนเองในสัดส่วนที่ไม่สูงนัก ได้แก่ ภาษีบำรุง อบจ.จากสถานค้าปลีกยาสูบ ภาษีบำรุง อบจ.จากสถานค้าปลีกน้ำมัน และค่าธรรมเนียมฯ จากผู้เข้าพักโรงแรม เป็นต้น ซึ่งโดยเฉลี่ย อบจ. มีรายได้จากภาษีเหล่านี้ระหว่าง 62 - 97 ล้านบาทต่อปีในช่วงปีงบประมาณ 2551 - 2555 (ดูตารางที่ 12-7 ที่ผ่านมา) ข้อมูลดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการไม่ออกสำรวจพื้นที่/ฐานภาษีให้ครบถ้วนเป็นปัจจุบัน และย่อมส่งผลทำให้ อบจ. สูญเสียรายได้ที่ควรจะได้เก็บได้ไม่มากนักน้อย หากสมมติว่า อบจ. สามารถสำรวจพื้นที่ได้ครบถ้วนและเพิ่มรายได้ดังกล่าวได้อีกราวร้อยละ 20 - 30 ของยอดรายได้ส่วนนี้ในปัจจุบัน จะส่งผลทำให้ อบจ. มีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 12 - 30 ล้านบาทต่อปี

เป็นที่น่าพิจารณาว่าในปัจจุบัน ระบบการจัดทำแผนที่ภาษีและการออกสำรวจพื้นที่ของ อบต. แต่ละแห่งนั้นดำเนินการกันอย่างเอกเทศ กล่าวคือ อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับบน (upper-tier) แม้ว่าจะมีพื้นที่การปกครองและหน่วยที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเป็นฐานภาษี (อาทิ โรงแรม สถานีน้ำมัน สถานค้าปลีกยาสูบ เป็นต้น) ซ้อนทับอยู่กับ อบต. ระดับล่างดังเช่นเทศบาลและ อบต. แต่ในการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีและบริหารจัดการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นยังมีลักษณะแยกส่วน (independent) โดยที่ อบจ. แยกดำเนินการต่างหากจากเทศบาลหรือ อบต. (และรวมถึงเทศบาลแห่งต่างๆ แยกกันดำเนินการกับ อบต. แต่ละแห่งด้วยเช่นกัน) และไม่มีการประสานหรือแบ่งปันข้อมูลของหน่วยธุรกิจผู้ประกอบการในพื้นที่ร่วมกันอย่างเข้มข้นแต่ประการใด²⁴

²³ รายละเอียดเรื่องดังกล่าวอ่านได้จากภาคผนวกท้ายการวิจัย กรณีตัวอย่างของเทศบาลนครนนทบุรีต่อไป

²⁴ ยกเว้นกรณี อบจ. กระบี่ ซึ่งคณะที่ปรึกษาพบว่า อบจ. ได้มีความพยายามสร้างความร่วมมือในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวกับเทศบาลหรือ อบต. ที่เป็นที่ตั้งของโรงแรม แต่ยังมีได้ดำเนินการกับกรณีของสถานค้าปลีกน้ำมันหรือยาสูบ

การแยกส่วนกันดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลภาษีและการบริหารจัดการเก็บภาษีในลักษณะที่เป็นอยู่ เช่นนี้ นอกจากจะไม่ช่วยหนุนเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้มีหน้าที่เสียภาษีท้องถิ่น ระหว่าง อบต. ในพื้นที่ด้วยกัน (ระหว่าง อบต. ระดับ-ระดับล่าง และระหว่าง อบต. ระดับล่างด้วยกัน) เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทุกประเภทได้อย่างครบถ้วนเต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้ว ยังก่อให้เกิดความ สิ้นเปลืองหรือขาดประสิทธิภาพในแง่ของการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรท้องถิ่นมากพอสมควร เนื่องจาก อบต. ทุกองค์กรจะต้องมีโครงสร้างหน่วยงาน ระบบงาน/ฐานข้อมูล และบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เหมือนๆ กันและไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการบริหารดังกล่าวร่วมกันได้

นอกจากนี้ ข้อจำกัดประการสำคัญของการแยกหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษีในระดับพื้นที่ดังที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น หากพิจารณาจากมุมมองของประชาชนหรือหน่วยธุรกิจที่ต้องเสียภาษีท้องถิ่นใน พื้นที่อาจเกิดความเข้าใจที่สับสนว่าภาษีอากรที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บมีหลายประเภท ชำซ้อน และต้องเสียเวลา/ค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกรรม (transaction cost) ในการเสียภาษีให้ครบถ้วนแก่ อบต. แห่งต่างๆ อาทิ ในกรณีของผู้ประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่าธรรมเนียมขยะ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (ถ้ามี) ฯลฯ ให้แก่เทศบาลหรือ อบต. ที่โรงแรมแห่งนั้นตั้งอยู่ และจะต้องเสียภาษีค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากการดำเนินกิจการในจังหวัด เป็นต้น

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระบบบริหารจัดการเก็บภาษีแบบแยกส่วนสร้างความยุ่งยาก ให้แก่ผู้เสียภาษีท้องถิ่นในการดำเนินการเสียภาษีให้ครบถ้วน (high compliance cost) และสร้างความ ชำซ้อนหรือความสับสนให้แก่ผู้เสียภาษีที่จะต้องทำความเข้าใจว่าภาษีท้องถิ่นที่จ่ายไปในแต่ละประเภท แตกต่างกันอย่างใด (ทั้งนี้ยังไม่นับรวมค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่จะต้องจ่ายให้แก่ทาง จังหวัดและภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐบาลกลางอีกด้วย) ซึ่งในท้ายที่สุดอาจส่งผลทำให้ ระดับความเต็มใจในการจ่ายภาษีให้แก่ อบต. (willingness to pay local taxes) ลดน้อยลงได้

การดำเนินการเพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าวประการหนึ่งคือการสร้างระบบบริหารจัดการเก็บภาษีแบบ บูรณาการระหว่าง อบต. ในระดับพื้นที่จังหวัด (หรือระหว่าง อบต. และหน่วยงานราชการส่วนกลางใน พื้นที่จังหวัด) โดยที่มีการใช้ฐานข้อมูลแผนที่ภาษีและข้อมูลผู้เสียภาษีร่วมกันระหว่าง อบต. ด้วยกันและ ระหว่างรัฐบาลและ อบต. และอาจกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีกระจายลงไปใน อบต. ระดับล่างที่สุด เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีที่สามารถชำระได้ในจุดเดียวและครั้งเดียวแบบ เบ็ดเสร็จทุกประเภท (one-stop) และเมื่อจัดเก็บภาษีได้แล้วจึงค่อยนำส่ง/กระจายไปยังหน่วยงานที่เป็น เจ้าของเม็ดเงินภาษีเหล่านั้น ดังนั้นเป็นต้น มาตรการดังกล่าวนี้ย่อมช่วยลดข้อจำกัดในการบริหารจัดการ เก็บภาษีอากรแบบแยกส่วนดังที่กล่าวไว้แล้วลงได้ และย่อมมีส่วนช่วยเพิ่มระดับรายได้ท้องถิ่นให้แก่ อบต. ทุกประเภทโดยรวมได้ไม่มากนักน้อย รายละเอียดสำหรับการดำเนินการในเรื่องนี้จะนำเสนอและอภิปราย เหตุผลความจำเป็นในเนื้อหาส่วนสุดท้ายของบทนี้ต่อไป

12.6 ภาระหนี้ระยะยาวและกระบวนการบริหารจัดการหนี้ของ อบท.

คำถามที่สำคัญประการหนึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังแล้วก็คือ อบท. มีการก่อหนี้ระยะยาวมากน้อยเพียงใด มีวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้เช่นใด และ อบท. มีกระบวนการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ระยะยาวที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด และสำหรับ อบต. ที่ปัจจุบันยังไม่มีอำนาจในการก่อหนี้ระยะยาวที่สมบูรณ์นั้น มีมุมมองเช่นใดต่อเรื่องดังกล่าว เนื้อหาในส่วนนี้จึงมุ่งตอบคำถามทั้ง 4 ประเด็นโดยอาศัยข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 45 แห่งที่มีอำนาจก่อหนี้ระยะยาวได้ และจากข้อมูล อบต. จำนวน 65 แห่งที่ยังไม่สามารถก่อหนี้ระยะยาวได้ ตามลำดับดังนี้

ก. ภาระหนี้ระยะยาวของท้องถิ่น

จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่างประเภท อบจ. และเทศบาล ซึ่งมีจำนวน 45 แห่งนั้นพบว่ามี อบจ. และเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 (วันที่ 30 กันยายน 2555) จำนวน 27 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 60 ของ อบท. ในกลุ่มนี้ (ดูตารางที่ 12-14 ด้านล่าง) ในจำนวนนี้ อบจ. มีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาวมากที่สุด กล่าวคือจาก อบจ. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 แห่ง มี อบจ. ที่มีภาระหนี้ระยะยาวคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 ถึงจำนวน 11 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 91.7 ของกลุ่มตัวอย่างประเภทนี้ ในทางกลับกัน เทศบาลนครจำนวน 4 แห่งที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาวจำนวน 2 แห่ง หรือร้อยละ 50 โดยประมาณ ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล รวบรวมร้อยละ 66.7 และ 40.0 มีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาวในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 12-14 ภาระหนี้ระยะยาวของ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 แห่ง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555

ดัชนีชี้วัด	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)
จำนวน อบท. ที่มีการก่อหนี้ระยะยาว (ร้อยละของ อบท. แต่ละประเภท)	11 แห่ง (91.7%)	2 แห่ง (50.0%)	6 แห่ง (66.7%)	8 แห่ง (40.0%)
1. ภาระหนี้ระยะยาว ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 (เฉลี่ยบาท/อบท.)	125,040,840.20	16,134,544.14	43,560,275.34	12,560,130.00
2. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม อบท. (Long-Term Debt Ratio) (%)	14.57	7.42	26.36	23.55
3. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt/Capita) (บาท)	171.06	230.36	2,515.65	1,877.77
4. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (%)	3.48	0.68	4.98	5.53

หมายเหตุ ภาระหนี้ระยะยาวในวันสิ้นปีงบประมาณ 2555 คำนวณข้อมูลจากงบแสดงฐานะทางการเงินในวันสิ้นปีงบประมาณ 2555 และรวมรายการเงินกู้ระยะยาวของ อบท. จากทุกแหล่ง อาทิ เงินกู้จาก ก.ส.ท./กสอ. เงินกู้จากธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ฯลฯ

ทั้งนี้ ภาระหนี้ระยะยาวคงค้าง (outstanding debt) ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 ของ อบจ. โดยเฉลี่ยเท่ากับ 125.04 ล้านบาท เทศบาลนครมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างรวม 16.13 ล้านบาทโดยเฉลี่ย เทศบาลเมืองมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างประมาณ 43.56 ล้านบาทโดยเฉลี่ย และเทศบาลตำบลมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างรวม 12.56 ล้านบาทโดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน (ดูข้อ 1 ในตารางที่ 12-14)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า อบจ. มีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาวมากกว่า อบท. ขนาดเล็กดังเช่น เทศบาลตำบล แต่หากพิจารณาถึงขนาดของภาระหนี้ระยะยาวที่ อบจ. ได้ก่อขึ้นเมื่อเทียบกับตัวชี้วัดภาระหนี้ระยะยาวในแง่มุมต่างๆ แล้วนั้น อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมืองมีภาระหนี้และมีความเสี่ยงทางการคลังในระดับที่สูงกว่า อบท. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. หรือเทศบาลนคร พอสมควร ในประเด็นแรก หากเทียบภาระหนี้ระยะยาวของ อบท. ต่อรายรับรวมประจำปีแล้วนั้น อบจ. และเทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างเพียงประมาณร้อยละ 14.6 และ 7.4 ของรายรับรวมตามลำดับ (ข้อ 2 ของตารางที่ 12-14) ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีสัดส่วนภาระหนี้ระยะยาวคงค้างต่อรายรับรวมราวร้อยละ 26.4 และ 23.6 ตามลำดับ

ในทำนองเดียวกัน หากประเมินภาระหนี้ระยะยาวของ อบท. แต่ละประเภทต่อจำนวนประชากร แล้วนั้น พบว่า อบจ. และเทศบาลนครมีการก่อหนี้ระยะยาวคิดเป็นประมาณ 171.1 บาท และ 230.4 บาทต่อประชากรเพียงเท่านั้น (ข้อ 3 ของตารางที่ 12-14) ในทางกลับกัน ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรของเทศบาลเมืองคิดเป็นประมาณ 2,515.7 บาท หรือเทียบกันแล้วจะเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าภาระหนี้ต่อประชากรของเทศบาลนครราว 11 เท่าตัว ส่วนเทศบาลตำบลมีภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรประมาณ 1,877.8 บาท ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย (debt service) ของ อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.53 ของงบรายจ่ายประจำปี (ข้อ 4 ของตารางที่ 12-14) ในขณะที่เทศบาลขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครมีสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยเพียงประมาณร้อยละ 0.7 เท่านั้นในปีงบประมาณ 2555

ข้อมูลดังตารางที่ 12-14 ข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็นได้ว่า อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลนั้น แม้จะมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาวเพื่อนำเงินมาพัฒนาท้องถิ่นในสัดส่วนที่น้อยกว่า อบท. ขนาดใหญ่ แต่เมื่อได้มีการก่อหนี้แล้วนั้น ภาระหนี้ระยะยาวที่เทศบาลตำบลต้องแบกรับกลับมีสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครหรือ อบจ. ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ระยะยาวของ อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบล อาจจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากขีดความสามารถในการแบกรับภาระหนี้ระยะยาวมีจำกัดกว่า อบท. ขนาดใหญ่และมีความเสี่ยงสูงกว่าที่จะประสบกับปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินการคลังจนอาจส่งผลทำให้ อบท. เล็กๆ เหล่านี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้อย่างครบถ้วนตามกำหนดเวลา

ข. วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ของ อบท.

บทวิเคราะห์ในประเด็นต่อมาคือการประเมินว่าวัตถุประสงค์หรือประเภทโครงการของ อบท. ที่มีการก่อหนี้ระยะยาวนั้นมีอะไรบ้าง ข้อมูลในตารางที่ 12-15 ถึง 12-18 หน้าถัดไปนำเสนอประเภทของโครงการกู้เงินของ อบท. กลุ่มตัวอย่างในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ซึ่งได้แก่ การกู้เงินของ อบจ. จำนวน 11 แห่ง 30 โครงการ เทศบาลนคร 2 แห่ง จำนวน 6 โครงการ เทศบาลเมือง 6 แห่ง 14 โครงการ และเทศบาลตำบล จำนวน 8 แห่ง 12 โครงการ ตามลำดับ

ในกลุ่มแรก กรณีการก่อหนี้ระยะยาวของ อบจ. นั้นส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ จำนวน 13 โครงการ มูลค่าเงินกู้โดยเฉลี่ย 69.9 ล้านบาท มีแหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงิน อาทิ ธนาคารกรุงไทย หรือธนาคารออมสิน เป็นต้น ในลำดับต่อมาเป็นการกู้เงินของ อบจ. เพื่อการก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสำนักงานจำนวน 6 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 103.2 ล้านบาท ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการกู้เงินสำหรับโครงการประเภทดังกล่าวมักมาจากกองทุนส่งเสริมกิจการของ อบจ. (กสอ.) จำนวน 4 โครงการจากทั้งหมด 6 โครงการ

ในกลุ่มต่อมา กรณีการก่อหนี้ระยะยาวของเทศบาลนคร ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสาธารณูปการในพื้นที่จำนวน 5 โครงการจากทั้งหมด 6 โครงการ และมีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 5.03 ล้านบาท แหล่งเงินกู้หลักของเทศบาลนครได้แก่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือ ก.ส.ท. ส่วนเทศบาลเมืองมีการกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในสัดส่วนสูงที่สุด 7 โครงการ มีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 23.8 ล้านบาท และมีแหล่งเงินกู้หลักจาก ก.ส.ท. นอกจากนี้เทศบาลเมืองยังได้กู้เงินเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ ฯลฯ จำนวน 2 โครงการ มีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 31.0 ล้านบาท และมีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสำนักงาน 2 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 13.9 ล้านบาท แหล่งเงินกู้หลักของเทศบาลเมืองได้แก่กองทุน ก.ส.ท. เช่นกัน

ในกรณีสุดท้ายคือการกู้เงินของเทศบาลตำบล ส่วนใหญ่มีการกู้เงินเพื่อซื้อที่ดินสำหรับการจัดทำเป็นสวนสาธารณะหรือก่อสร้างปรับปรุงสวนสาธารณะ จำนวน 5 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 21.8 ล้านบาท และมีแหล่งเงินกู้หลักได้แก่กองทุน ก.ส.ท. นอกจากนี้ยังมีการกู้เงินเพื่อนำไปก่อสร้าง/ปรับปรุงสถานธนาณูปาล (โรงรับจำนำ) จำนวน 2 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 30.0 ล้านบาท มีการกู้เงินเพื่อก่อสร้าง/ปรับปรุงอาคารสำนักงาน 2 โครงการ มูลค่าโดยเฉลี่ย 7.0 ล้านบาท และการกู้เงินเพื่อพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน 2 โครงการ โดยมีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 4.3 ล้านบาท

ตารางที่ 12-15 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของ อบจ. จำนวน 11 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวนโครงการที่มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินกู้	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อนชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริมกิจการของ อบจ. (กสอ.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงไทย ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน	6	103,198,333.00	12	4	2
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ	1	80,000,000.00	9	1	

ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์					
ก่อสร้างโรงรับจำนำ					
ปรับปรุงโรงรับจำนำ					
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยา- ศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์	3	302,304,515.00	10	1	2
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	4	48,949,369.50	9	1	3
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปา ชุมชน/ประปาหมู่บ้าน	3	10,264,800.00	7		3
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ	13	69,999,986.00	9.9	4	9
รวม	30	-	-	11	19

ตารางที่ 12-16 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของเทศบาลนครจำนวน 2 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวน โครงการที่ มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินกู้	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อน ชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริม กิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงเทพ ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน					
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์					
ก่อสร้างโรงรับจำนำ					
ปรับปรุงโรงรับจำนำ					
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยา- ศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์	1	39,960,000.00	10	1	
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	5	5,033,318.00	10	5	
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปา ชุมชน/ประปาหมู่บ้าน					
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ					
รวม	6	-	-	6	-

ตารางที่ 12-17 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของเทศบาลเมืองจำนวน 6 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวนโครงการที่มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินทุน	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อนชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงไทย ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน	2	13,900,000.00	10	2	
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ	1	9,000,000.00	10		1
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์	1	5,347,555.69	9	1	
ก่อสร้างโรงรับจำนำ	1	18,087,000.00	20		1
ปรับปรุงโรงรับจำนำ					
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยาศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์					
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	7	23,762,585.00	10.7	7	
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปา ชุมชน/ประปาหมู่บ้าน					
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ	2	31,007,399.00	15	2	
รวม	14	-	-	12	2

ตารางที่ 12-18 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของเทศบาลตำบลจำนวน 8 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวนโครงการที่มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินทุน	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อนชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงไทย ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน	2	6,975,000.00	11.5	2	
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ	5	21,792,735.06	13.6	4	1
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์					
ก่อสร้างโรงรับจำนำ					
ปรับปรุงโรงรับจำนำ	2	30,000,000.00	5	2	
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยาศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์					
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	2	4,271,200.00	5	2	
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปา					

ชุมชน/ประปาหมู่บ้าน					
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ	1	2,900,000.00	3	1	
รวม	12	-	-	11	1

ประเด็นข้อสังเกตด้านแรกเกี่ยวกับการกู้เงินของ อบท. คือวัตถุประสงค์หลักในการกู้เงินระยะยาว จากจำนวนโครงการเงินกู้ 62 โครงการของ อบท. ทุกประเภทรวมกัน พบว่าเป็นโครงการที่สามารถก่อให้เกิดรายได้/สร้างประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนจำนวน 4 โครงการ (ปรับปรุง/ก่อสร้างโรงรับจำนำ โรงฆ่าสัตว์) หรือราวร้อยละ 6.5 เท่านั้น ในขณะที่โครงการเงินกู้ส่วนใหญ่มีได้ก่อให้เกิดรายได้กลับคืนแก่ อบท. โดยตรง แม้ว่าการก่อหนี้ของ อบท. เพื่อการจัดซื้ออุปกรณ์ขนาดใหญ่ การปรับปรุงอาคารสำนักงาน หรือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จะมีได้ผลวัตถุประสงค์การก่อหนี้ระยะยาวมากนัก และมีได้ก่อให้เกิดปัญหาใดๆ ในระยะสั้นก็ตาม แต่ก็ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในระยะยาวของ อบท. ที่จะรักษาระดับภาระหนี้ระยะยาวมิให้สูงเกินตัว และก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการบริหารจัดการชำระหนี้เงินกู้ของ อบท. ให้ครบถ้วนตามกำหนดเวลาโดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในอนาคต ด้วยเหตุนี้ กระบวนการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นของโครงการกู้เงินของ อบท. และการพิจารณาอนุมัติต่างๆ ต้องกระทำด้วยความรัดกุมต่อไป

ประเด็นข้อสังเกตที่สำคัญประการต่อมาคือแหล่งเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) และกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เป็นแหล่งเงินกู้หลักของ อบท. มากกว่าแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป สาเหตุประการหนึ่งที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างนิยมกู้เงินจากกองทุนทั้งสองดังกล่าวอาจเนื่องมาจากระเบียบกำหนดขั้นตอนและขนาดของการกู้เงินของ อบท. ตามหนังสือสั่งการที่ มท ว4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกู้เงินของ อบท. ที่ส่งผลให้การกู้เงินของ อบท. จากสถาบันการเงินทั่วไปมีข้อจำกัดหรือมีความเข้มงวดรัดกุมมากขึ้น และอาจเป็นเพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการของ อบท. ทั้งสองแห่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ทั่วไปในตลาด ด้วยเหตุนี้ อบท. หลายแห่งจึงอาจหันมากู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการของ อบท. เป็นหลักนั่นเอง

ข้อสังเกตเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานและการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ให้แก่ อบท. ของกองทุนทั้งสองดังกล่าวมีความสำคัญยิ่ง (ปัจจุบันกองทุนทั้งสองบริหารดูแลโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งจะส่งผลต่อการกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังของ อบท. โดยตรง และด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมให้การบริหารเงินกองทุนทั้งสองประเภทมีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ มีกระบวนการพิจารณาและวิเคราะห์โครงการกู้เงินของ อบท. อย่างโปร่งใส รัดกุม สมเหตุสมผล และมีการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังและขีดความสามารถในการชำระหนี้ในระยะยาวของ อบท. ที่จะขออนุมัติกู้เงินได้อย่างเข้มงวดแล้วนั้น ย่อมมีส่วนส่งเสริมต่อการรักษาวินัยในการก่อหนี้ของ อบท. มากขึ้นได้ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

ค. กระบวนการวิเคราะห์โครงการเงินกู้และการบริหารจัดการหนี้ระยะยาว

โดยปกติทั่วไปนั้น อปท. ที่จะขออนุมัติกู้เงินจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นอย่างรอบด้าน มีการวางแผนและวิเคราะห์โครงการอย่างละเอียดถี่ถ้วน วิเคราะห์ขีดความสามารถขององค์กรในการชำระคืนภาระหนี้สินในระยะยาวอย่างรัดกุม และหากเป็นไปได้ ควรมีหลักประกันว่าการก่อหนี้ของอปท. จะดำเนินการอย่างเปิดเผยและโปร่งใส โดยที่ให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาอย่างรอบด้าน และรับรู้ถึงผลกระทบของโครงการและภาระผูกพันทางการเงินการคลังที่จะตามมาจากการก่อหนี้ในอนาคต หาก อปท. สามารถดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ได้ครบถ้วน ย่อมมีหลักประกันว่ากระบวนการการบริหารหนี้ระยะยาวของ อปท. จะเกิดขึ้นอย่างมีเหตุมีผล รัดกุม และลดโอกาสสุ่มเสี่ยงต่อการก่อหนี้สินที่ไม่จำเป็นจนนำไปสู่การมีภาระหนี้สินเกินตัว

เนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องการประมวลว่า อปท. กลุ่มตัวอย่างที่มีการก่อหนี้ทั้ง 27 แห่งนั้น มีการดำเนินการเช่นใดในการวิเคราะห์โครงการเงินกู้และกระบวนการบริหารจัดการหนี้ระยะยาว นับตั้งแต่ 1) การจัดทำแผนการลงทุนในระยะยาวและการวิเคราะห์รายละเอียดด้านเทคนิคของโครงการ 2) การจัดทำแผนจัดบริการสาธารณะหรือการใช้ประโยชน์จากการลงทุน 3) การจัดทำแผนการเงิน แผนการชำระหนี้ และการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการชำระหนี้ในระยะยาว 4) การประเมินผลกระทบจากโครงการลงทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม 5) การขออนุมัติกู้เงินจากสภาท้องถิ่นและจากภาคประชาสังคมในพื้นที่ และ 6) การตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการโครงการลงทุน และตรวจสอบติดตามความสามารถในการชำระหนี้ของ อปท. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงดังตารางที่ 12-19 หน้าถัดไป

ในภาพรวมนั้น จะเห็นได้ว่า อปท. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. มักจะดำเนินการกระบวนการต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ในการดำเนินโครงการกู้เงิน อาทิ อบจ. ที่มีการกู้เงินราวร้อยละ 67 มีการจัดทำแผนการลงทุนและข้อมูลทางเทคนิคของโครงการประกอบการพิจารณาขออนุมัติกู้เงิน (ข้อ 1) อบจ. ราวร้อยละ 83 ที่ได้กู้เงินได้จัดทำแผนการชำระหนี้เงินกู้และมีการประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ในระยะยาวขององค์กร (ข้อ 3) มีการดำเนินการขออนุมัติผ่านสภา อบจ. เป็นส่วนใหญ่ราวร้อยละ 83 (ข้อ 5) ส่วนใหญ่มีการติดตามผลการดำเนินการและการชำระหนี้/บริหารสัญญาชำระหนี้ระยะยาว (ข้อ 6) และ อบจ. อีกราวร้อยละ 58 ที่มีการกู้เงินได้ศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการเงินกู้ต่างๆ ที่มีต่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม (ข้อ 4) ดังนี้ เป็นต้น

ตารางที่ 12-19 การดำเนินการของ อปท. ในกระบวนการบริหารหนี้ระยะยาว

<u>ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการ</u>	อบจ. (จำนวน 11 แห่ง)	เทศบาลนคร (จำนวน 2 แห่ง)	เทศบาลเมือง (จำนวน 6 แห่ง)	เทศบาลตำบล (จำนวน 8 แห่ง)
1. จัดทำแผนลงทุนและรายละเอียดด้านเทคนิค	66.7%	50.0%	77.8%	30.0%
2. จัดทำแผนจัดบริการ	58.3%	50.0%	77.8%	25.0%

สาธารณะ/แผนการใช้ ประโยชน์จากการลงทุน				
3. จัดทำแผนกู้เงิน แผนชำระ เงินกู้ และการประเมิน ขีดความสามารถในการชำระ หนี้ในระยะยาว	83.3%	50.0%	77.8%	30.0%
4. วิเคราะห์ผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้าน สังคมและชุมชน	58.3%	50.0%	55.6%	12.5%
5. ขออนุมัติกู้เงินจากสภาท้องถิ่น และภาคประชาชน/ประชาคม ท้องถิ่น หรือดำเนินการโดยการ ลงประชามติเพื่อการกู้เงิน	83.3%	50.0%	77.8%	40.0%
6. ตรวจสอบติดตามผลโครงการ ลงทุน-การชำระหนี้	83.3%	50.0%	77.8%	25.0%

ในทางกลับกัน อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลนั้น สัดส่วนของเทศบาลตำบลที่จะดำเนินการบริหารจัดการโครงการลงทุนและการก่อหนี้อย่างรอบด้านเกิดขึ้นในระดับที่ต่ำกว่า อาทิ เทศบาลตำบลเพียงประมาณร้อยละ 25 ของกลุ่มเทศบาลตำบลที่มีการกู้เงินได้ดำเนินการวิเคราะห์โครงการลงทุนและแผนการใช้ประโยชน์จากโครงการลงทุน (ข้อ 2) และเทศบาลตำบลที่มีการกู้เงินจำนวนร้อยละ 12.5 (หรือจำนวน 1 แห่ง) มีการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ (ข้อ 4) ดังนั้นเป็นต้น สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างในแนวปฏิบัติดังกล่าวอาจเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าเทศบาลตำบลมีจำนวนบุคลากรที่จำกัด (และอาจมีทักษะที่ต่ำกว่าบุคลากรของ อบท. ประเภทอื่นๆ โดยเฉลี่ย) จึงทำให้การวิเคราะห์ประเมินโครงการกู้เงินของ อบท. ขนาดเล็กๆ มีอาจกระทำได้อย่างเข้มข้น/ครบถ้วนและ/หรือรอบด้านดังเช่น อบท. ขนาดใหญ่ก็เป็นได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวที่ได้นำเสนอตั้งตารางที่ 12-19 ข้างต้นจึงสะท้อนถึง**ความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพทางด้านบุคลากรของ อบท. ขนาดเล็กในการวิเคราะห์โครงการและบริหารจัดการหนี้ระยะยาว**ที่ควรต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดให้มากขึ้นในอนาคต เพื่อเป็นการส่งเสริมวินัยในการก่อหนี้ของ อบท. และเพื่อเป็นการพัฒนาทักษะการวิเคราะห์และการตัดสินใจดำเนินโครงการเงินกู้ อันจะมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงในการก่อหนี้ระยะยาวโดยไม่จำเป็นของ อบท. ขนาดเล็กเหล่านี้ได้ในอนาคต

ง. มุมมองและความคาดหวังของ อบต. เกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาว

ปัจจุบัน แม้ว่า พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 83 จะกำหนดให้ อบต. มีรายได้จากการกู้เงินได้ แต่ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่รองรับการกู้เงิน

ดังกล่าวของ อบต. ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะประกาศใช้มาเป็นเวลาราว 20 ปีแล้วก็ตาม จึงส่งผลทำให้ อบต. ไม่มีอำนาจในการกู้เงินไปโดยปริยาย ปัจจุบัน อบต. หลายแห่งมีความเจริญเติบโตในเชิงสังคม เศรษฐกิจหรือมีสภาพความเป็นเมืองมากขึ้น จึงอาจจะมีความจำเป็นในการระดมทุนเพื่อการพัฒนาเมือง ในระยะยาวมากขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจึงต้องการทราบถึงมุมมองของผู้บริหาร อบต. กลุ่ม ตัวอย่างจำนวน 62 แห่งว่าคิดเห็นเช่นใดต่อการก่อกำหนดระยะยาวของ อบต. และเพราะเหตุใด ผลการ วิเคราะห์ข้อมูลแสดงดังตารางที่ 12-20 ต่อไปนี้

ตารางที่ 12-20 มุมมองของผู้บริหาร อบต. ต่อการก่อกำหนดระยะยาว

กลุ่ม	จำนวน	เหตุผลสนับสนุน					
1. อบต. ที่ประสงค์ ให้ อบต. ก่อหนี้ระยะ ยาวได้	12 แห่ง (19.4%)	อบต. มีความจำเป็นในการพัฒนา โครงการ รองงบประมาณประจำปีไม่ได้			อบต. มีความสามารถในการชำระหนี้ คืบในอนาคตได้		
		11 แห่ง			1 แห่ง		
2. อบต. ที่ไม่ต้องการ ก่อหนี้ระยะยาว	50 แห่ง (80.6%)	ไม่ต้องการ สร้างภาระใน อนาคต/สร้าง ภาระให้กับ ผู้บริหาร ชุมใหม่	อบต. มี รายได้/ เงิน อุดหนุน เพียงพอ แต่ละปี	ไม่มีโครงการ พัฒนา/ โครงการ ขนาดใหญ่ที่ จำเป็น แรงด่วน	ขาด ศักยภาพ ในการใช้ คืบใน อนาคต	ไม่นิยมกู้เงิน แต่จะเก็บเงิน สะสมให้มาก พอและนำ ออกมาใช้	อื่นๆ
		19	13	8	3	1	6

หมายเหตุ ไม่มีข้อมูลส่วนนี้จาก อบต. จำนวน 3 แห่ง

ในภาพรวม อบต. ส่วนใหญ่ (ราวร้อยละ 80.6) ไม่ต้องการก่อกำหนดระยะยาวแต่อย่างใด ในขณะที่ อบต. ราวร้อยละ 19.6 มีความประสงค์จะก่อกำหนดระยะยาว เพื่อนำเงินไปใช้ในการพัฒนาโครงการต่างๆ โดยที่มีอาจรอกองงบประมาณประจำปีหรือการเก็บเงินสะสมให้มากเพียงพอได้ สำหรับ อบต. ส่วนใหญ่ ที่ไม่ต้องการกู้เงินในระยะยาวนั้น มีเหตุผลสำคัญคือไม่ต้องการสร้างภาระหนี้ให้แก่ผู้บริหาร อบต. ในชุด ต่อไป (จำนวน 19 แห่ง) รวมถึง อบต. ส่วนใหญ่เห็นว่าเงินงบประมาณจากเงินรายได้ ภาษีจัดสรร หรือเงิน อุดหนุนนั้นมีเพียงพอต่อการดำเนินงานแล้วในแต่ละปี (จำนวน 13 แห่ง) และบางแห่งไม่มีความต้องการใน การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยการกู้เงิน (จำนวน 8 แห่ง)

เหตุผลดังกล่าวสะท้อนข้อเท็จจริงหรือมุมมองที่น่าสนใจบางประการ ในประเด็นแรก การก่อกำหนด ระยะยาวของ อบต. ย่อมเป็นการสร้างภาระหนี้แก่ผู้บริหารชุดในอนาคต โดยเฉพาะการก่อกำหนดที่เกิดขึ้น มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดกับชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ก็มีข้อสังเกตว่า อบต. รูปแบบอื่นๆ ดังเช่น อบจ. หรือเทศบาล ล้วนอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองการปกครองเดียวกันกับ อบต. (มีการเลือกตั้งและ มีโอกาสเปลี่ยนแปลงในคณะผู้บริหารเช่นกัน) แต่ อบจ. และเทศบาลยังคงมีความประสงค์ที่จะกู้เงินใน ระยะยาวในสัดส่วนที่สูงกว่า อบต. เพื่อนำไปพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้ทันต่อสถานการณ์ ประการต่อมา

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าน่าจะมาจากเหตุผลที่ว่าลักษณะการบริหารงานของ อบต. อาจมีสภาวะเชิงตั้งรับ (passive style) มากกว่า อบท. ขนาดใหญ่ จึงได้มีความทะเยอทะยานในการทำโครงการพัฒนาของตนเองมากเท่ากับเทศบาลหรือ อบจ. ก็เป็นไปได้ จึงส่งผลต่อมุมมองเรื่องการก่อหนี้ระยะยาวดังที่ปรากฏในตารางที่ 12-20 แล้วนั่นเอง

ไม่ว่ามุมมองหรือเหตุผลความต้องการหรือไม่ต้องการก่อหนี้ของ อบต. จะเป็นเช่นใด การเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าวให้แก่บุคลากรของ อบต. และการเตรียมพร้อมในการพัฒนาระบบกำกับดูแลการก่อหนี้และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อบต. ล้วนมีความจำเป็นอย่างยิ่งในอนาคตในกรอบความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของ อบต. และไม่ควรมองข้ามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ในยุคสมัยของการกระจายอำนาจช่วงต่อไป

ตารางที่ 12-21 คุณลักษณะของ อบต. ที่ประสงค์จะกู้เงินเทียบกับ อบต. ที่ไม่ต้องการกู้เงิน

คุณลักษณะของ อบต.		อบต. ที่ต้องการกู้เงิน	อบต. ที่ไม่ต้องการกู้เงิน
		12 แห่ง	50 แห่ง
ขนาดงบประมาณรายรับ ปี 2555 (เฉลี่ยบาท/อบต.)		22,595,703.71 (s.d. = 14,024,147.22)	39,285,915.90 (s.d. = 35,672,539.05)
จำนวนประชากร (เฉลี่ยคน/อบต.)		6,345 (s.d. = 4,713.15)	8,861 (s.d. = 5,488.98)
ลักษณะพื้นฐานของ ชุมชน (จำนวนแห่ง)	ชุมชนเศรษฐกิจ/การค้า	-	2
	ชุมชนอุตสาหกรรม	-	3
	ชุมชนอยู่อาศัย	1	6
	ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท	-	4
	ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม	11	35

หมายเหตุ ค่าเฉลี่ยทั้ง 2 กลุ่มไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่ประการใด (p-value > .05)

อนึ่ง แม้ว่าคณะที่ปรึกษาฯ พยายามวิเคราะห์คุณลักษณะความแตกต่างระหว่างกลุ่ม อบต. ที่ประสงค์จะกู้เงินในระยะยาวจำนวน 12 แห่ง เทียบกับกลุ่ม อบต. ที่ไม่ประสงค์จะกู้เงินระยะยาวจำนวน 50 แห่งเพื่อหาข้ออธิบายเกี่ยวกับความแตกต่างดังกล่าว ดังตารางที่ 12-21 และถึงแม้จะพบว่ามีข้อมูลบางส่วนที่บ่งชี้ว่า อบต. ที่ต้องการกู้เงินระยะยาวมักอยู่ในสภาวะที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณสูงกว่า (มีรายรับรวมโดยเฉลี่ยต่ำกว่า) มีขนาดชุมชนที่เล็กกว่า และส่วนใหญ่มักเป็น อบต. ในพื้นที่ชนบท แต่ก็มิได้พบกับความแตกต่างในมิติต่างๆ ของ อบต. ทั้ง 2 กลุ่มที่มีนัยสำคัญทางสถิติแต่ประการใด เนื่องจาก อบต. ที่ไม่ประสงค์จะกู้เงินก็มีคุณลักษณะพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน และด้วยเหตุนี้ ความแตกต่างในมุมมองของ

ผู้บริหาร อบต. เกี่ยวกับการกู้เงินระยะยาวจึงไม่น่าจะมีสาเหตุมาจากปัจจัยบริบทแวดล้อมมากนัก แต่น่าจะเป็นเพราะมุมมองหรือทัศนคติในการบริหารงานคลังท้องถิ่นของผู้บริหาร อบต. เป็นหลัก

12.7 ความยั่งยืนทางการเงินการคลังและการรักษาวินัยของ อบต.

ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจทางการคลัง การที่ อบต. มีฐานะทางการเงินการคลังที่เข้มแข็งย่อมเป็นหลักประกันถึงความต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และทำให้เกิดความมั่นใจว่า อบต. จะสามารถชำระหนี้และภาระผูกพันต่างๆ เพื่อจัดบริการสาธารณะได้ในอนาคต ในประเด็นนี้ Honadle et al. (2004) และ Wang (2006) ได้กล่าวไว้ว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประเมินฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มของปัญหาในการบริหารการเงินการคลังและความยั่งยืนขององค์กรได้เป็นการล่วงหน้า และสามารถกำหนดมาตรการรับมือก่อนที่จะเกิดปัญหาทางการเงินการคลังลุกลามใหญ่โตตามมาได้อย่างทันการณ์

เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการประเมินฐานะทางการเงินการคลังของ อบต. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งว่ามีความยั่งยืนเพียงพอต่อการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด โดยใช้กรอบวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังใน 4 มิติ (a four-dimensional financial analysis) ซึ่งพัฒนาโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ (1) ความยั่งยืนทางการเงินระยะสั้นและการบริหารสภาพคล่อง (cash solvency) ซึ่งเป็นการประเมินว่าสภาพคล่องทางการเงิน (liquidity) และความสามารถในการชำระหนี้ในระยะสั้นของ อบต. เป็นอย่างไร (ใช้ดัชนีชี้วัด 4 ตัว) (2) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (budget solvency) ได้แก่การประเมินว่า อบต. กลุ่มตัวอย่างมีทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะภายในรอบปีงบประมาณมากน้อยเพียงใด (ใช้ดัชนีชี้วัด 4 ตัว) (3) ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (long-term solvency) ได้แก่การประเมินภาระหนี้ระยะยาวและขีดความสามารถของ อบต. ในการชำระหนี้ผูกพันในอนาคต (ใช้ดัชนีชี้วัด 5 ตัว) และ (4) ความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ (service-level solvency) ได้แก่การประเมินขนาดของการจัดบริการสาธารณะ (ใช้ดัชนีชี้วัด 4 ตัว)²⁵

กรอบวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบต. พร้อมดัชนีชี้วัดทางการเงินการคลังแสดงดังแผนภาพที่ 12-6 ด้านล่าง และข้อมูลผลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 12-22 ทั้งนี้ ข้อมูลการวิเคราะห์นำเสนอใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก เป็นการนำเสนอข้อมูลการวิเคราะห์ในภาพรวมของ อบต. ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 โดยใช้ข้อมูลจากงบแสดงฐานะทางการเงินของ อบต. และจำแนกผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่าง อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ลักษณะต่อมา เป็นการจำแนกผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มตัวอย่าง อบต. ที่คัดเลือกโดยหลักเกณฑ์ความโดดเด่น เทียบกับ อบต. แบบจับคู่ และเทียบกับ อบต. ที่สุ่มเป็นการทั่วไป ทั้งนี้สำหรับ

²⁵ รายละเอียดการคำนวณดัชนีชี้วัดและการตีความหมาย อ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 2 ของรายงานวิจัยฉบับนี้

ผลการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบท. โดยละเอียดในระหว่างปีงบประมาณ 2551 ถึง 2555 แสดงในภาคผนวกท้ายบทนี้ (ตารางที่ ผนวก 12-1 ถึง ผนวก 12-5)

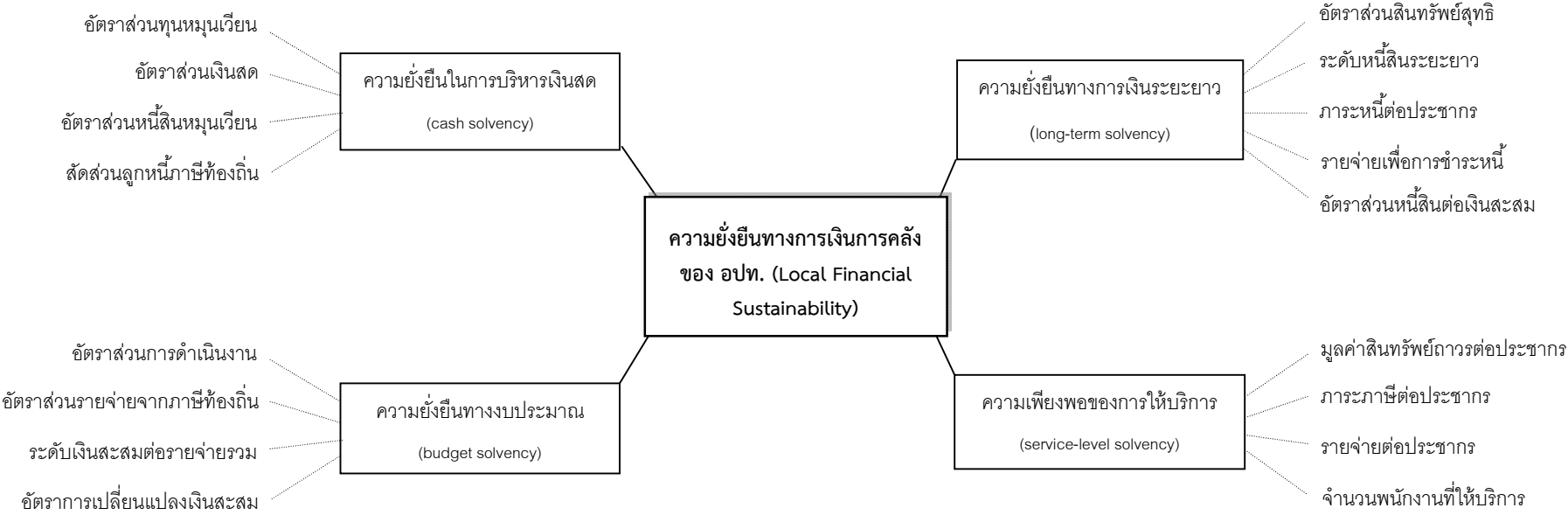
ผลการวิเคราะห์ในประเด็นแรกพบว่า อบท. ส่วนใหญ่มีความยั่งยืนทางการเงินการคลังในแต่ละมิติระดับปานกลางถึงปานกลางค่อนข้างดี ในด้านสภาพคล่องทางการเงินการคลังระยะสั้นนั้น ข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่า อบท. ขนาดเล็ก ดังเช่น เทศบาลตำบลและ อบต. มีสภาพคล่องในระดับที่ค่อนข้างดี โดยเฉลี่ยมีอัตราส่วนทุนหมุนเวียน (ดัชนีชี้วัดที่ 1) ระหว่าง 5.7 - 5.81 เท่าในระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ซึ่งหมายความว่าในระยะสั้นนั้น อบท. เหล่านี้มีเงินสดหรือสินทรัพย์สภาพคล่องมากเพียงพอที่จะชำระรายจ่ายผูกพันในระยะสั้นได้ถึงราว 5.7 - 5.8 เท่า ในทางกลับกัน อบจ. กลับมีสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้นที่ต่ำกว่า หรืออยู่ระหว่าง 1.97 เท่า แต่เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติสากลแล้ว สภาพคล่องในระดับดังกล่าวของ อบจ. จัดว่าอยู่ในเกณฑ์ปกติปานกลาง และไม่เป็นที่น่ากังวลแต่อย่างใด

ในด้านของการเร่งรัดจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงินของ อบท. นั้น (ดัชนีชี้วัดที่ 3) จะเห็นว่าเทศบาลตำบลและ อบต. มีสัดส่วนของลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้ภาษีท้องถิ่นราวร้อยละ 15.7 และ 9.8 ตามลำดับ ซึ่งสัดส่วนของลูกหนี้ภาษีคงค้างดังกล่าวถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สูงพอสมควร หาก อบท. ทั้ง 2 กลุ่มนี้สามารถเร่งรัดจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและติดตามลูกหนี้ภาษีคงค้างได้มากขึ้นแล้ว ย่อมส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินขององค์กรเพิ่มขึ้นได้ตามมา ในทางกลับกัน เทศบาลเมืองมีสัดส่วนของลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นคงค้างระดับต่ำสุดโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างดี

ประเด็นที่ควรเป็นกังวลในเรื่องนี้เกิดขึ้นกับการจัดเก็บภาษีของ อบจ. ซึ่งไม่แสดงยอดทางบัญชีว่ามีรายการลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นคงค้างแต่อย่างใด ข้อมูลดังกล่าวมิได้หมายความว่า อบจ. สามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ครบถ้วนทั้งหมดแต่อย่างใด แต่หมายความว่าข้อจำกัดในการบริหารระบบบัญชีลูกหนี้ภาษีของ อบจ. ข้อจำกัดในการออกสำรวจพื้นที่ (ดังที่ได้อภิปรายแล้วในหัวข้อการพัฒนารายได้ข้างต้น) และข้อจำกัดในการเร่งรัดจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่สะท้อนว่าในภาพรวมนั้น อบจ. ยังมิได้มีการดำเนินการอย่างเต็มที่ และไม่มีการตั้งบัญชีลูกหนี้ภาษีคงค้างแต่ประการใด แนวปฏิบัติดังกล่าวจึงส่งผลให้ไม่มีการแสดงรายการลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นในงบแสดงฐานะทางการเงินของ อบจ. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้แน่นอน และย่อมส่งผลทำให้ อบจ. สูญเสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้ภาษีท้องถิ่นไม่มากนักน้อย ข้อจำกัดในประเด็นนี้จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขระบบงานและแนวปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างเร่งด่วนต่อไปในอนาคต

ในด้านที่สอง ด้านความยั่งยืนทางงบประมาณนั้น ประเด็นข้อสังเกตที่สำคัญคือระดับเงินสะสมของ อบท. กลุ่มตัวอย่างประเภทต่างๆ (ดัชนีชี้วัดที่ 7) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า อบจ. และเทศบาลเมืองนั้นมีระดับเงินสะสมโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ที่ผ่านมามีเพียงประมาณร้อยละ 18.84 และ 14.83 ตามลำดับ ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลนครและ อบต. ซึ่งมีเงินสะสมประมาณร้อยละ 26.12 และ 25.58 ของขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ

แผนภาพที่ 12-6 กรอบวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ซึ่งปรับปรุงจาก Groves and Valente (1994), Berne and Schramm (1986), และ Miller (2001)

ตารางที่ 12-22 ดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินของ อบท. ใน 4 มิติ (ค่าเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555)

ดัชนีชี้วัด	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย							
	ยบช.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	ยบต.	ยบพ. เทศบาล	ยบพ. จบช	ยบพ. ศูนย์
ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (Cash Solvency)								
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) (I)	1.97	4.31	4.28	5.70	5.81	4.39	5.99	5.85
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) (I)	1.45	3.65	3.06	4.47	5.69	3.93	5.20	4.92
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Tax Receivables Ratio from Own-Sources) (P)	-	8.24	5.76	15.67	9.75	15.20	6.82	8.99
4. ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวม (Current Liabilities) (P)	51.69	40.25	40.15	28.53	16.65	30.37	22.83	23.82
ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)								
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio) (I)	1.14	1.17	1.16	1.15	1.27	1.26	1.22	1.27
6. อัตราส่วนรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-Source Ratio) (P)	7.11	16.95	9.88	6.36	7.18	7.41	6.98	8.36
7. ระดับเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (Fund Balance Ratio) (P)	18.84	26.12	14.83	23.43	25.58	17.17	37.89	20.72
8. อัตราเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance) (P)	13.37	11.40	5.25	7.49	29.67	18.23	21.38	23.66
ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency)								
9. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio) (I)	2.14	1.27	1.69	1.50	-	1.46	1.45	1.41

ดัชนีชี้วัด	จำแนกตามประเภท อปท.					จำแนกตามเกณฑ์การเลือก อปท. กลุ่มตัวอย่าง		
	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	อปท. โดดเด่น	อปท. จับคู่	อปท. สุ่มทั่วไป
10. ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (Debt to Reserve)	1.75	0.87	1.67	1.86	-	1.39	1.76	1.36
11. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม (Long-Term Deb Ratio) (P)	9.81	7.42	20.29	28.02	-	21.26	12.55	13.59
(นับเฉพาะ อปท. ที่มีภาระหนี้ระยะยาว)								
12. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt / Capita) (B)	90.50	117.88	1,357.85	1,801.58	-	1,260.45	806.02	207.96
(นับเฉพาะ อปท. ที่มีภาระหนี้ระยะยาว)								
13. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (P)	3.87	0.89	2.80	3.81	-	2.48	2.47	5.65
(นับเฉพาะ อปท. ที่มีภาระหนี้ระยะยาว)								
ความเพียงพอในการจัดบริการ (Service Level Solvency)								
14. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita) (B)	703.73	8,993.19						หน้า 12-64
15. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita) (B)	44.98	776.16	796.41	552.70	293.61	452.22	508.90	558.25
16. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (Spending Per Capita) (B)	668.64	4,751.84	6,578.95	5,878.28	3,006.79	3,586.41	3,496.11	2,989.49
17. จำนวนประชากรต่อพนักงาน อปท. (Service Capability Per Employee) (M)	7,225.04	632.08	314.68	374.43	564.63	1,082.38	1,256.26	1,351.55

หมายเหตุ (I) = มีหน่วยเป็นค่าดัชนี Index; (P) = มีหน่วยเป็นค่าร้อยละ; (B) = มีหน่วยเป็นบาท; และ (M) = มีหน่วยเป็นคน

อบต. ไม่มีข้อมูลการประเมินความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว เนื่องจากปัจจุบัน อบต. ยังไม่สามารถก่อกำหนดได้ จึงไม่มีข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ในด้านนี้

ข้อสังเกตนี้มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการงบประมาณและการจัดการสภาพคล่องทางงบประมาณในแต่ละปีทั้งนี้เพราะถ้า อบท. มีเงินสะสมในระดับต่ำ ย่อมทำให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายในช่วง 2-3 เดือนแรกของปีงบประมาณกระทำได้อย่างจำกัด ไม่สามารถดำเนินโครงการหรือริเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้มากนัก ส่งผลทำให้การบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะของ อบท. อาจเกิดการสะดุดได้ และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะขาดแคลนทรัพยากรในการรับมือกับเหตุฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ในช่วงเดือนแรกๆ ของปีงบประมาณต่างๆ ได้เช่นกัน²⁶

ในประเด็นสุดท้ายคือการพิจารณาถึงความเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. แต่ละประเภทนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นว่า อบท. ขนาดเล็กดังเช่น อบต. มีขีดความสามารถที่ค่อนข้างจำกัดในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ เมื่อพิจารณาในด้านขนาดรายจ่ายต่อประชากร (ดัชนีชี้วัดที่ 16) จะเห็นว่าโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 นั้นสามารถให้บริการแก่ประชาชนคิดเป็นมูลค่าประมาณ 3,007 บาทต่อประชากรต่อปีเท่านั้น ในทางกลับกัน เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนคิดเป็นมูลค่าเฉลี่ย 6,579 บาทและ 5,878 บาทต่อประชากรต่อปีในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ ระดับการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรเพื่อการให้บริการสาธารณะ (ตัวชี้วัดที่ 14) ของ อบต. ก็มีข้อจำกัดกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบท. กลุ่มที่มีผลงานโดดเด่นจำนวน 33 แห่งกับกลุ่มตัวอย่าง อบท. อื่นๆ อีกจำนวน 77 แห่งนั้น พบว่ามีทั้งแง่มุมบวกและแง่มุมลบแตกต่างกันไป ในด้านบวกนั้น พบว่า อบท. ในกลุ่มนี้มีความเข้มข้นในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยเฉลี่ยสูงกว่า (ดูดัชนีชี้วัดข้อ 14 ถึง 17) กล่าวคือ ระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะของ อบท. กลุ่มโดดเด่นโดยเฉลี่ยประมาณ 3,586 บาทต่อประชากรระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 และมีความพยายามในการลงทุนทรัพย์สินถาวรเพื่อการดำเนินงานและ/หรือการให้บริการสาธารณะโดยเฉลี่ยในสัดส่วนที่สูงกว่า หรือประมาณ 4,491 บาทต่อประชากร อีกทั้งยังมีสัดส่วนพนักงานท้องถิ่นต่อประชากรที่ต้องดูแลรับผิดชอบ/ให้บริการในระดับที่สูงกว่า ดังนั้นเป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผลทางลบจากการดำเนินนโยบายจัดบริการสาธารณะแบบเข้มข้นนั้น (aggressive service delivery) ทำให้สภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้นของ อบท. กลุ่มโดดเด่นนี้ลดน้อยลง (ดูดัชนีชี้วัดข้อ 1 และ 2 ซึ่งบ่งชี้ว่า อบท. กลุ่มโดดเด่นนี้มีอัตราส่วนทุนหมุนเวียนและอัตราส่วนเงินสดที่ต่ำกว่า อบท. กลุ่มอื่นๆ) และยังก่อให้เกิดแรงกระตุ้นให้ อบท. ในกลุ่มนี้มีการก่อหนี้ระยะยาวโดยเฉลี่ยเพื่อนำเงินมาดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในสัดส่วนที่สูงกว่า (หรือมีความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวต่ำกว่า) โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากระดับภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรที่สูงถึงประมาณ 1,260.45 บาทโดยเฉลี่ย ในขณะที่ อบท. กลุ่มอื่นๆ ทั่วไปมีระดับภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรในสัดส่วนที่ต่ำกว่าค่อนข้างมาก

โดยสรุป ความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบท. กลุ่มตัวอย่างโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางถึงปานกลางค่อนข้างดีและยังไม่อยู่ในสถานการณ์ที่มีความน่ากังวลมากนัก และสะท้อนให้เห็นว่าการ

²⁶ สำหรับเนื้อหาในมิติการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลัง (ดัชนีที่ 6) และการวิเคราะห์ภาระหนี้ระยะยาวนั้น (ดัชนีที่ 10 ถึง 13) คณะที่ปรึกษาได้นำเสนอบทวิเคราะห์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วในเนื้อหาข้างต้น จึงจะไม่ขอนำเสนอบทวิเคราะห์ซ้ำอีกรอบไว้ในที่นี้

บริหารการเงินการคลังของ อปท. โดยเฉลี่ยจะเกิดความยั่งยืนต่อเนื่องไปได้ในระยะยาว อย่างไรก็ตาม องค์กรที่ดีประเด็นสำคัญคือเรื่องการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การพัฒนารายได้เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังได้มากขึ้นจาก อปท. ยังคงเป็นประเด็นที่ต้องเร่งพัฒนาและปรับปรุงในภาพรวมในอนาคตต่อไป เพื่อให้ขีดความสามารถทางการเงินการคลังของ อปท. มีความเข้มแข็งมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่ อปท.

อนึ่ง เพื่อให้มีหลักประกันว่าการบริหารการเงินการคลังของ อปท. แห่งต่างๆ จะเกิดความยั่งยืนในระยะยาว หลายฝ่ายจึงได้ส่งเสริมให้ อปท. ดำเนินนโยบายรักษาวินัยทางการเงินการคลังของตนเองอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจึงได้ประเมินมุมมองและแนวปฏิบัติของ อปท. เกี่ยวกับการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง โดยได้สอบถามจากคณะผู้บริหาร อปท. กลุ่มตัวอย่าง อาทิ นายก/รองนายก อปท. ปลัด อปท. และผู้อำนวยการกองคลัง/สำนักการคลัง หัวหน้าส่วนการคลัง เป็นต้น

ในลำดับแรก เนื่องจากยังไม่มีคำนิยามเชิงปฏิบัติการที่ชัดเจนว่าการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในระดับท้องถิ่นหมายถึงสิ่งใด คณะที่ปรึกษาจึงแบ่งคุณลักษณะของวินัยทางการเงินการคลังท้องถิ่นออกเป็น 2 กลุ่มตามกรอบระยะเวลาและความเข้มข้นในมาตรการดำเนินการเพื่อการรักษาวินัยทางการเงินการคลังท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (1) การรักษาวินัยทางการเงินการคลังแบบดั้งเดิม (conventional fiscal discipline) เน้นการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในระยะสั้นแบบปีต่อปี และการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือการควบคุมตรวจสอบที่เคร่งครัด และ (2) การรักษาวินัยทางการเงินการคลังในเชิงรุก (proactive fiscal discipline) มุ่งเน้นการบริหารให้เกิดความยั่งยืนและมีวินัยการคลังในระยะกลาง-ระยะยาว เพื่อสนับสนุนบทบาทด้านการพัฒนา/การจัดบริการของ อปท. อย่างกว้างขวาง²⁷ ซึ่ง อปท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่งมีการดำเนินมาตรการเพื่อการรักษาวินัยทางการเงินการคลังใน 2 ลักษณะดังนี้

ในภาพรวมนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ดำเนินมาตรการเพื่อมุ่งควบคุมการใช้จ่ายและรักษาวินัยทางการเงินการคลังแบบปีต่อปีเป็นหลัก (มาตรการกลุ่มแรก) โดยที่อาจมิได้ให้ความสำคัญมากกับการวางแผนเพื่อการรักษาวินัยทางการเงินการคลังที่ผ่อนปรน โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในเชิงรุกกับการควบคุมกรอบการใช้จ่าย การก่อหนี้ และการจัดหารายได้ที่เหมาะสมในระยะปานกลาง (มาตรการกลุ่มที่สอง)

ในลำดับต่อมา จะเห็นได้ว่า อปท. ส่วนใหญ่ยังคงคุ้นเคยและนิยมดำเนินมาตรการรักษาวินัยทางการเงินการคลังแบบดั้งเดิม อาทิ การมุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (จำนวน 58 แห่ง) การสร้างสมดุลทางงบประมาณระหว่างรายรับและรายจ่าย (จำนวน 54 แห่ง) และการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่และการตรวจสอบควบคุมภายใน (จำนวน 46 แห่ง) แม้ว่าแนวปฏิบัติเหล่านี้จะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและควร

²⁷ นิยามของการรักษาวินัยทางการเงินการคลังทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันพอสมควร กล่าวคือการรักษาวินัยทางการเงินการคลังแบบดั้งเดิมอาจเน้นที่ความประหยัด ไม่ใช้จ่ายมากนัก มุ่งการดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ต้องการให้ อปท. มีเงินสะสมเก็บสำรองไว้มากพอจึงจะถือว่ามีความวินัยอย่างเคร่งครัด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญมากกว่าการจัดบริการสาธารณะของ อปท. จะดำเนินการอย่างเข้มข้นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มากนักน้อยเพียงใด ส่วนนิยามของการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในเชิงรุกจะมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะที่มีศักยภาพในระยะยาว ซึ่งจะใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังอย่างเหมาะสม โดยที่ในบางปีอาจมีการก่อหนี้ระยะยาวได้ และในบางปีงบประมาณอาจมีงบประมาณเกินดุลได้ แต่จะบริหารให้เกิดความสมดุลในกรอบระยะเวลา 3 - 5 ปี

ส่งเสริมให้เกิดขึ้นในวงกว้าง แต่การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่เน้นการควบคุมแบบเคร่งครัดและ
มิได้ให้ความสำคัญว่าการควบคุมการใช้จ่ายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อภาระของการจัดบริการ
สาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือไม่เพียงใด อาจมิใช่สถานะที่พึงประสงค์นัก
ในยุคสมัยการกระจายอำนาจทางการคลังในปัจจุบัน

ข้อค้นพบเช่นนี้อาจสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมุมมองด้านการบริหารงานคลัง
ท้องถิ่นของ อปท. ต่างๆ เพื่อให้สามารถนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะอย่างเข้มข้นภายใต้วิธีการ
บริหารงานคลังที่เหมาะสมและถูกต้อง โดยที่มิได้ให้ความสำคัญเพียงเฉพาะการประหยัดรายจ่าย หรือ
ดำเนินการตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดแต่เพียงด้านเดียว โดยที่มิได้มุ่งดำเนินการใดๆ เพื่อก่อให้เกิด
ประโยชน์กลับคืนสู่ประชาชน กรอบการมองเช่นนี้ย่อมมิใช่จุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็น
เครื่องมือนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 12-23 แนวทางการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

แนวนโยบายของ อปท. เกี่ยวกับ การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาล (33 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)	รวม (110 แห่ง)
<u>แนวนโยบายแบบดั้งเดิม (conventional fiscal discipline)</u>				
● เน้นการดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องด้านการเงินการคลัง การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ อย่างเคร่งครัด (regulation compliance)	4	22	32	58
● เน้นการควบคุมรายรับและรายจ่ายให้สมดุลกัน มุ่งประหยัดรายจ่าย (budget balance)	8	14	32	54
● เน้นควบคุมการเบิกจ่ายตามแผนงบประมาณ และมุ่งผลสำเร็จในการดำเนินงาน (spending & output control)	7	14	10	31
● พยายามรักษาระดับเงินสะสมให้เพียงพอตามกฎหมายและต่อการรับมือกับเหตุฉุกเฉิน (maintaining reserve)	2	2	9	13
● มุ่งกำกับดูแลตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ และการควบคุมภายใน (operation monitoring)	5	18	23	46
<u>แนวนโยบายในเชิงรุก (proactive fiscal discipline)</u>				
● เน้นการวางแผนระยะปานกลาง-ระยะยาว เพื่อสร้างสมดุลในการใช้จ่ายและการหารายได้ (medium term fiscal planning)	-	-	-	0
● ดูแลสภาพคล่องและขีดความสามารถในการก่อหนี้/ชำระหนี้ระยะยาว (managing long-term liquidity and debt level)	2	1	-	3
● รักษาระดับการลงทุนให้เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (maintaining investment level)	-	-	-	0
● สร้างฐานรายได้ให้หลากหลาย และปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อมั่งคั่งรายจ่ายอย่างต่อเนื่อง (diversifying revenue bases and work-process redesign)	1	-	-	1
● ประเมินและวางแผนรับมือกับปัจจัยเสี่ยงทางการเงินการคลัง (Expecting and handling fiscal risks)	3	1	-	4

12.8 ความโปร่งใสทางการเงินการคลังของ อปท.

เจตนารมณ์อีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังคือการส่งเสริมให้ อปท. บริหารงานคลังท้องถิ่นอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ และมีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ อย่างเพียงพอให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบ เพื่อจะได้ติดตามการดำเนินงานของ อปท. ได้อย่างชัดเจน

อันสามารถนำไปสู่กระบวนการสร้างความเข้มแข็งในการปกครองตนเองได้อย่างมีคุณภาพ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการประเมินว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างมีกระบวนการสร้างความโปร่งใสด้านการบริหารการเงินการคลัง โดยการนำเสนอข้อมูลที่สำคัญต่างๆ ให้แก่ภาคประชาชนและองค์กรภายนอกมากนักน้อยเพียงใด

ในด้านแรก เป็นการประเมินว่าข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายรับ-รายจ่ายของ อบท. ในแต่ละปีนั้น อบท. ดำเนินการเช่นใดในการแจ้งต่อภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจในพื้นที่ ข้อมูลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 12-24 ด้านล่าง ในภาพรวมนั้น อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมแจ้งข้อมูลการจัดสรรงบประมาณด้วยวิธีการติดบอร์ดหน้าสำนักงาน (ร้อยละ 87.5 แจ้งว่าดำเนินการด้วยวิธีการนี้) ซึ่งส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดวิธีการในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ ในลำดับต่อมาคือการแจ้งข้อมูลงบประมาณรายจ่ายผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเฉลี่ย อบท. รวบรวมร้อยละ 82.3 แจ้งข้อมูลผ่านช่องทางนี้ โดยคาดหวังให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนำข้อมูลไปสื่อสารกับประชาชนอีกทอดหนึ่ง

อีกช่องทางหนึ่งที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างนิยมใช้คือการแจ้งข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายผ่านเว็บไซต์ของ อบท. ซึ่งโดยเฉลี่ย อบท. รวบรวมร้อยละ 80 นิยมวิธีการนี้เนื่องจากมีความประหยัดและประชาชนหลากหลายกลุ่มสามารถเข้าดูได้อย่างกว้างขวาง แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่า อบท. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. และ เทศบาลนครมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้วิธีการนี้มากกว่า (เทศบาลนครใช้ในส่วนร้อยละ 100.0 และ อบจ. ใช้วิธีการนี้ร้อยละ 83.3 จากจำนวน 12 แห่ง) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความพร้อมด้านเทคโนโลยีและบุคลากรของ อบท. ขนาดใหญ่ที่จะดูแลระบบอินเทอร์เน็ต ได้อย่างต่อเนื่องและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันได้ดีกว่า อบท. ขนาดเล็กๆ ดังเช่น อบต. นั่นเอง

ตารางที่ 12-24 วิธีการเผยแพร่ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

วิธีการเผยแพร่ข้อมูล งบประมาณรายจ่าย	จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการแต่ละด้าน					
	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาล นคร (4แห่ง)	เทศบาล เมือง (9แห่ง)	เทศบาล ตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)	รวม (110 แห่ง)
ติดบอร์ดหน้าสำนักงาน	10 (83.3%)	4 (100%)	7 (77.8%)	18 (90.0%)	56 (86.2%)	95 (87.46%)
แจ้ง/ประชาสัมพันธ์ผ่านสมาชิก สภาท้องถิ่น	9 (75.0%)	4 (100%)	7 (77.8%)	16 (80.0%)	51 (78.5%)	87 (82.26%)
ประกาศผ่านเว็บไซต์/เว็บไซต์ ของ อบท.	10 (83.3%)	4 (100%)	6 (66.7%)	17 (85.0%)	41 (63.1%)	78 (79.62%)
จัดประชุมเพื่อชี้แจงผลการ จัดสรรงบประมาณ	2 (16.7%)	1 (25%)	4 (44.4%)	7 (35.0%)	33 (50.8%)	47 (34.38%)
ประกาศเสียงตามสาย/วิทยุ ชุมชน/หอกระจายข่าว	1 (8.3%)	1 (25%)	4 (44.4%)	13 (65.0%)	27 (41.5%)	46 (36.48%)
จัดส่งเอกสารให้ผู้นำชุมชน	1	1	4	7	29	42

วิธีการเผยแพร่ข้อมูล งบประมาณรายจ่าย	จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการแต่ละด้าน					
	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาล นคร (4แห่ง)	เทศบาล เมือง (9แห่ง)	เทศบาล ตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)	รวม (110 แห่ง)
	(8.3%)	(25%)	(44.4%)	(35.0%)	(44.6%)	(31.46%)
จัดพิมพ์แผ่นพับสรุปข้อมูล งบประมาณแจกประชาชน	4 (33.3%)	1 (25%)	3 (33.3%)	9 (45.0%)	18 (27.7%)	35 (32.86%)
อื่นๆ แสดงอยู่ในรายงานประจำปี ของ อบท.	1 (8.3%)	4 (100%)	1 (11.1%)	2 (10.0%)	8 (12.3%)	16 (28.34%)

พึงสังเกตว่าวิธีการหรือช่องทางที่ อบท. จะสื่อสารตรงกับประชาชนหรือผู้นำชุมชนต่างๆ นั้นกลับไม่เป็นวิธีการที่นิยมมากนักในกลุ่ม อบท. ตัวอย่างครั้งนี้ อาทิ การพิมพ์เอกสารแจกผู้นำชุมชน หรือการส่งให้แก่ประชาชนแต่ละครอบครัวในเขตพื้นที่ อบท. แม้ว่าวิธีการต่างๆ เหล่านี้อาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่ อบท. มากขึ้น แต่หากมิได้ดำเนินการอย่างทั่วถึงแล้วนั้น ก็อาจก่อให้เกิดช่องว่างทางการเมืองและการสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบท. ได้ไม่มากนักน้อย และอาจส่งผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติหรือมุมมองว่า อบท. บริหารงานในระบบปิด จนทำให้ประชาชนไม่สนใจหรือไม่เกิดความตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการทำงานกับ อบท. ได้ ประเด็นเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาสำหรับ อบท. ในการเลือกวิธีการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้นต่อไป

ต่อมา เป็นการประเมินว่าข้อมูลด้านการเงินการคลังต่างๆ ที่จำเป็นนั้น อบท. กลุ่มตัวอย่างได้รายงานผลต่อภาคประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจในพื้นที่อย่างน้อยเพียงใด ข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวได้แก่ ข้อมูลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ข้อมูลฐานะทางการเงินของ อบท. รายงานเกี่ยวกับการกู้เงินของ อบท. รายงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ผลการดำเนินงานประจำปี และข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบ อบท. จากหน่วยงานตรวจสอบภายนอก อาทิ สตง. หรือ ป.ป.ช. เป็นต้น ผลการประเมินครั้งนี้แสดงดังตารางที่ 12-25 ถึงตารางที่ 12-27 ด้านล่าง ประเด็นแรก ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของ อบท. นั้น ส่วนใหญ่นิยมจัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้ที่สำนักงาน อบท. หรือติดบอร์ดหน้าสำนักงาน อบท. ในทำนองเดียวกัน อบท. ส่วนใหญ่นิยมจัดเอกสารรายงานฐานะทางการเงินขององค์กรไว้ที่สำนักงานและ/หรือติดบอร์ดหน้าสำนักงาน (เฉลี่ยร้อยละ 70 ขึ้นไปของ อบท. ที่ดำเนินการด้วยวิธีการเหล่านี้)

อย่างไรก็ดี อบท. จำนวนหนึ่ง (ราวร้อยละ 15.2 ถึงร้อยละ 36.4) ไม่นิยมรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงินและคู่สัญญาในการจัดซื้อจัดจ้างกับ อบท. มากนัก และถึงแม้ว่า อบท. จะรายงานข้อมูลดังกล่าวโดยการจัดเตรียมเป็นเอกสารไว้ที่สำนักงาน อบท. หรือติดบอร์ดหน้าสำนักงาน แต่ก็ยังไม่ค่อยส่งกระจายต่อไปยังผู้นำชุมชนหรือภาคประชาชนในพื้นที่มากเท่าที่ควร

ตารางที่ 12-25 ช่องทางการรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของ อบจ. (จำนวน 12 แห่ง)

ประเภทข้อมูล	จำนวน อปท. ที่ ไม่ได้ รายงาน (%)	จำนวน อบจ. ที่รายงานข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ							
		ติดบอร์ดหน้าสำนักงาน	จัดไว้ที่สำนักงาน อบท.	ประกาศเสียงตามสาย/ วิทยุชุมชน	ประกาศผ่านเว็บไซต์	จัดส่งให้ผู้มีชุมชน/ สมาชิกสภาท้องถิ่น	จัดประชาคมชี้แจง	พิมพ์เอกสารเผยแพร่ ประชาชน	อื่นๆ ..รายงานประจำปี
1. รายงานผลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น	-	5 (41.7%)	7 (58.3%)	1 (8.3%)	6 (50.0%)	2 (16.7%)	1 (8.3%)	3 (25.0%)	3 (25.0%)
2. รายงานฐานะทางการเงินของ อบท.	1 (8.3%)	10 (83.3%)	7 (58.3%)	2 (16.7%)	8 (66.7%)	3 (25.0%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)	2 (16.7%)
3. รายงานภาระหนี้เงินกู้ของ อบท.	4 (33.3%)	4 (33.3%)	3 (25.0%)	-	2 (16.7%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	3 (25.0%)
4. ข้อมูลรายชื่อคู่สัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับ อบท.	4 (33.3%)	4 (33.3%)	6 (50.0%)	-	6 (50.0%)	-	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)
5. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี หรือผลสำรวจความคิดเห็น	2 (16.7%)	4 (33.3%)	4 (33.3%)	-	6 (50.0%)	3 (25.0%)	2 (16.7%)	5 (41.7%)	3 (25.0%)
6. รายงานผลการตรวจสอบจาก สตง./ป.ป.ช.	6 (50.0%)	-	2 (16.7%)	-	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บ เป็นค่าร้อยละเมื่อเทียบกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภท

ตารางที่ 12-26 ช่องทางการรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของเทศบาล (จำนวน 33 แห่ง)

ประเภทข้อมูล	จำนวน อปท. ที่ ไม่ได้ รายงาน (%)	จำนวนเทศบาลที่รายงานข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ							
		ติดบอร์ดหน้าสำนักงาน	จัดไว้ที่สำนักงาน อปท.	ประกาศเสียงตามสาย/วิทยุชุมชน	ประกาศผ่านเว็บไซต์	จัดส่งให้ผู้ร่วมชม/สมาชิกสภาท้องถิ่น	จัดประชาคมชี้แจง	พิมพ์เอกสารเผยแพร่ประชาชน	อื่นๆรายงานประจำปี.....
1. รายงานผลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น	1 (3.00%)	21 (63.6%)	26 (78.8%)	11 (33.3%)	19 (57.6%)	11 (33.3%)	8 (24.2%)	15 (45.5%)	2 (6.1%)
2. รายงานฐานะทางการเงินของ อปท.	1 (3.0%)	26 (78.8%)	25 (75.8)	7 (21.2)	23 (69.7%)	7 (21.2%)	4 (12.1%)	13 (39.4%)	1 (3.0%)
3. รายงานภาระหนี้เงินกู้ของ อปท.	12 (36.4%)	8 (24.2%)	13 (39.4%)	4 (12.1%)	6 (18.2%)	4 (12.1%)	2 (6.1%)	3 (9.1%)	1 (3.0%)
4. ข้อมูลรายชื่อคู่สัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับ อปท.	5 (15.2%)	18 (54.5%)	20 (60.6%)	7 (21.2%)	18 (54.5%)	10 (30.3%)	6 (18.2%)	9 (27.3%)	2 (6.15%)
5. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี หรือผลสำรวจความคิดเห็น	5 (15.2%)	20 (60.6%)	21 (63.6%)	4 (12.1%)	17 (51.5%)	10 (30.3%)	8 (24.2%)	12 (36.4%)	1 (3.0%)
6. รายงานผลการตรวจสอบจาก สตง./ป.ป.ช.	18 (54.5%)	5 (15.2%)	13 (39.4%)	1 (3.0%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)	-

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บ เป็นค่าร้อยละเมื่อเทียบกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภท

ตารางที่ 12-27 ช่องทางการรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของ อบต. (จำนวน 65 แห่ง)

ประเภทข้อมูล	จำนวน อปท. ที่ ไม่ได้ รายงาน (%)	จำนวน อบต. ที่รายงานข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ							
		ติดบอร์ดหน้าสำนักงาน	จัดไว้ที่สำนักงาน อบต.	ประกาศเสียงตามสาย/วิทยุชุมชน	ประกาศผ่านเว็บไซต์	จัดส่งให้ผู้ร่วมชม/สมาชิกสภาท้องถิ่น	จัดประชาคมชี้แจง	พิมพ์เอกสารเผยแพร่ประชาชน	อื่นๆรายงานประจำปี.....
1. รายงานผลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น	7 (10.8%)	47 (72.3%)	40 (61.5%)	19 (29.2%)	26 (40.0%)	31 (47.7%)	21 (32.3%)	23 (35.4%)	7 (10.8%)
2. รายงานฐานะทางการเงินของ อบต.	2 (3.1%)	51 (78.5%)	45 (69.2%)	12 (18.5%)	36 (55.4%)	32 (49.2%)	15 (23.1%)	19 (29.2%)	10 (15.4%)
3. ข้อมูลรายชื่อคู่สัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับ อบต.	16 (24.6%)	31 (47.7%)	34 (52.3%)	9 (13.8%)	24 (36.9%)	16 (24.6%)	8 (12.3%)	8 (12.3%)	4 (6.2%)
4. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี หรือผลสำรวจความคิดเห็น	13 (20.0%)	36 (55.4%)	33 (50.8%)	9 (13.8%)	21 (32.3%)	32 (49.2%)	12 (18.5%)	12 (18.5%)	1 (1.5%)
5. รายงานผลการ	38	8	19	1	3	8	2	2	3

ตรวจสอบจาก สตง./ ป.ป.ช.	(58.5%)	(12.3%)	(29.2%)	(1.5%)	(4.6%)	(12.3%)	(3.1%)	(3.1%)	(4.6%)
----------------------------	---------	---------	---------	--------	--------	---------	--------	--------	--------

หมายเหตุ อบต. ไม่มีการรายงานข้อมูลการกู้เงิน เนื่องจากไม่สามารถก่อกำหนดระยะยาวได้ตามกฎหมาย; ตัวเลขในวงเล็บ เป็นค่าร้อยละเมื่อเทียบกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภท

ข้อสังเกตที่มีความน่าสนใจในด้านนี้ก็คือข้อมูลเกี่ยวกับผลการตรวจสอบ อบต. จากหน่วยงานตรวจสอบภายนอก ดังเช่น สตง. หรือ ป.ป.ช. ที่มีต่อการดำเนินงาน/การจัดบริการของ อบต. นั้น อบต. ส่วนใหญ่ไม่มีการรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้แก่ประชาชนหรือผู้นำชุมชนทั่วไปได้รับทราบกว่าร้อยละ 50 ของ อบต. ทั้ง 3 ประเภทระบุว่าข้อมูลดังกล่าวไม่มีการเปิดเผยทั่วไป แต่หากมีก็จะเป็นการจัดเตรียมไว้ที่สำนักงาน อบต. ด้วยเหตุนี้ ประชาชนและกลุ่มธุรกิจในพื้นที่จึงอาจไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อมูลที่สมบูรณ์ครบถ้วนเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. อันเป็นผลมาจากการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมาขององค์กรอิสระภายนอก และอาจเป็นการเปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้รับข้อมูลการสื่อสารทางเดียวจาก อบต. จนส่งผลให้เกิดความเข้าใจหรือความคาดหวังที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับ อบต. ได้ ข้อเท็จจริงประการนี้จึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงเพิ่มเติมข้อมูลต่างๆ ในเชิงลึกที่ อบต. ควรจะสื่อสารกับประชาชนเพื่อให้เข้าใจได้อย่างถูกต้องต่อไปในอนาคต

12.9 การควบคุมภายในและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบและการควบคุมภายใน อบต. ถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใสและวินัยทางการเงินการคลังของ อบต. ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ทั้ง 2 ฉบับ ในด้านหนึ่ง อบต. อาจสร้างระบบตรวจสอบและกำกับดูแลควบคุมภายในองค์กร เพื่อให้เกิดหลักประกันว่า การใช้จ่ายงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ จะดำเนินการอย่างถูกต้องรัดกุม โปร่งใส มีความประหยัดและคุ้มค่า ในอีกด้านหนึ่ง สามารถดำเนินการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารการเงินการคลังของ อบต. ได้โดยพัฒนากลไกตรวจสอบจากภายนอก

ในด้านแรก อบต. สามารถพัฒนาระบบการทำงานด้านการตรวจสอบและควบคุมภายใน โดยอาศัยแนวทางการควบคุมภายในที่พัฒนาขึ้นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ซึ่งได้ส่งเสริมและแนะนำให้มีการตรวจสอบควบคุมภายในทั้งในระหว่างการทำงาน (on-going) หรือมีการตรวจสอบประเมินเป็นรายครั้งเฉพาะกิจ (separate) ตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นได้ หลักเกณฑ์ที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมภายในมีสาระสำคัญโดยย่อดังนี้

1. มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในงานตรวจสอบและการควบคุมภายใน ได้แก่ ผู้บริหารสูงสุด ผู้ตรวจสอบภายใน ผู้บริหารระดับส่วนงาน/กอง/สำนัก
2. มีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ และกำหนดความรับผิดชอบ/ผู้รับผิดชอบงานหรือกิจกรรมแต่ละประเภทให้ชัดเจน

3. มีการจัดสรรทรัพยากรบุคคลในการดำเนินงาน/กิจกรรมต่างๆ อย่างเพียงพอ
4. มีการจัดให้มีระบบการติดตามผลการปฏิบัติงานประเมินผล
5. มีระบบการประเมินความเสี่ยงในด้านต่างๆ อย่างเพียงพอ
6. มีกำหนดเวลาการประเมินผลการปฏิบัติงาน-การจัดบริการสาธารณะอย่างเพียงพอ
7. มีการประเมินผลระบบการควบคุมภายในและการรายงานผลการประเมิน และมีการนำข้อเสนอการตรวจสอบไปปรับปรุง/ตรวจทาน/แก้ไขการดำเนินงาน

เพื่อให้สามารถประเมินแนวปฏิบัติที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างได้ดำเนินการในการพัฒนาระบบตรวจสอบควบคุมภายในสำหรับกิจกรรมที่จำเป็น ตารางที่ 12-28 ด้านล่างประเมินว่า อบท. ได้ดำเนินการตั้งแต่ (1) การกำหนดนโยบายตรวจสอบควบคุมภายใน และกำหนดความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และส่วนงานต่างๆ อย่างชัดเจนหรือไม่เพียงใดในการตรวจสอบควบคุมภายในองค์กร (2) มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบให้มีการถ่วงดุลและตรวจสอบกันได้ ไม่ให้งาน/บุคลากรมีความรับผิดชอบในงานหลายด้านมากเกินไป (3) มุ่งตรวจสอบการดำเนินงานและ/หรือการใช้จ่ายตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด (4) มีการวางระบบประเมินความเสี่ยงในแต่ละด้าน ดำเนินมาตรการลดความเสี่ยง และติดตามผลความก้าวหน้าเป็นประจำ (5) มีการนำผลการตรวจสอบหรือข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบไปปรับปรุงหรือตรวจทานเพื่อพัฒนาระบบการทำงานของ อบท. ให้ดีขึ้น และ (6) เน้นอบรม/ฝึกปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง เพื่อลดความผิดพลาดหรือความสูญเสียสิ้นเปลือง

ตารางที่ 12-28 ระบบควบคุมภายในที่ อบท. ดำเนินการ

กิจกรรมควบคุมภายใน	จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการแต่ละด้าน					
	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาล นคร (4 แห่ง)	เทศบาล เมือง (9 แห่ง)	เทศบาล ตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)	รวม (110 แห่ง)
1) กำหนดนโยบายควบคุมภายใน และมอบหมายความรับผิดชอบในการควบคุมภายในแก่หน่วยงานต่างๆ ชัดเจน	11 (91.7%)	4 (100.0%)	5 (55.6%)	5 (25.0%)	15 (23.1%)	40 (36.4%)
2) แบ่งหน้าที่และบุคคลที่รับผิดชอบในงานต่างๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้มีการตรวจสอบ-ถ่วงดุลกันในการปฏิบัติงาน	6 (50.0%)	2 (50.0%)	3 (33.3%)	9 (45.0%)	24 (36.9%)	44 (40.0%)
3) ส่งเสริมการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่างๆ อย่างเคร่งครัด ควบคุมการใช้จ่าย	7 (58.3%)	3 (75.0%)	9 (100.0%)	12 (60.0%)	37 (56.9%)	68 (61.8%)

กิจกรรมควบคุมภายใน	จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการแต่ละด้าน					
	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาล นคร (4 แห่ง)	เทศบาล เมือง (9 แห่ง)	เทศบาล ตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)	รวม (110 แห่ง)
การพัสดุ การงบประมาณ ฯลฯ						
4) วางระบบประเมินความเสี่ยงในด้านต่างๆ ดำเนินการลดความเสี่ยง หรือติดตามประเมินความเสี่ยงเป็นประจำ	4 (33.3%)	2 (50.0%)	2 (22.2%)	5 (25.0%)	12 (18.5%)	25 (22.7%)
5) ติดตาม-ตรวจสอบผลการดำเนินงาน และนำผลการตรวจสอบไปปรับปรุง/ตรวจทานการปฏิบัติงาน	8 (66.7%)	2 (50.0%)	4 (44.4%)	6 (30.0%)	6 (9.2%)	26 (23.6%)
6) อบรม ฝึกปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการทำงานที่ถูกต้อง	-	-	-	-	4 (6.2%)	4 (3.6%)

หมายเหตุ ประเมินจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบท. ฝ่ายการเมือง (นายก/รองนายก อบท.) และฝ่ายประจำ อาทิ ปลัด อบท. และ/หรือ ผู้อำนวยการส่วนการคลัง-หัวหน้าส่วนการคลังของ อบท.

ในภาพรวมนั้น อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะเน้นการควบคุมภายใน (และรวมถึงการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง) โดยการปฏิบัติงานให้ถูกต้องอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (รวรร้อยละ 62 ของกลุ่มตัวอย่างที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการในข้อ 3) และมีกลุ่มตัวอย่าง อบท. อีกประมาณร้อยละ 40 ที่พยายามออกแบบระบบขั้นตอนการทำงานหรือแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้กระจายออกจากกัน และสามารถ่วงดุลตรวจสอบกันเองได้ภายในองค์กร (ข้อ 2) โดย อบท. จะพยายามกำหนดให้บุคลากรต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน ไม่มีบุคลากรคนไหนคนใดที่จะดำเนินงานครบทุกกระบวนการเบ็ดเสร็จทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรมีการเปิดเผยและตรวจสอบกับเองได้จากบุคลากรภายใน

อย่างไรก็ดี ประเด็นข้อจำกัดสำคัญที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประสบคือการขาดแคลน (หรือไม่มีการบรรจุแต่งตั้ง) บุคลากรในงานตรวจสอบ-ควบคุมภายในเป็นการเฉพาะ ทำให้ อบท. ส่วนใหญ่ไม่มีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินการกำหนดนโยบายควบคุมภายในให้ชัดเจนและบังคับใช้ใน อบท. ได้อย่างต่อเนื่อง ข้อมูลในตารางที่ 12-28 ข้างต้นสะท้อนได้ว่ามี อบท. เพียงร้อยละ 36.4 เท่านั้นที่มีการดำเนินการดังกล่าว (ข้อ 1) ในทำนองเดียวกับ การวางระบบงานวิเคราะห์ความเสี่ยงในแต่ละด้านและวางแผนรับมือกับการลดปัจจัยเสี่ยงของ อบท. ก็เกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัดเช่นกัน กล่าวคือมี อบท. กลุ่มตัวอย่างรวรร้อยละ 23 เท่านั้นที่มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

ข้อควรสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ อบต. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 65 แห่ง โดยเฉลี่ยมิได้ดำเนินการอย่างเข้มงวดมากนักในการวางระบบควบคุมภายในของตนเอง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ

อปท. ขนาดใหญ่อื่นๆ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือการขาดแคลนบุคลากร/มีข้อจำกัดในการบรรจุแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานในด้านตรวจสอบและการควบคุมภายใน (จะกล่าวถึงในลำดับต่อไป) ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวนี้จึงอาจส่งผลให้ อบต. ไม่สามารถจัดทำหรือพัฒนาระบบควบคุมตรวจสอบภายในได้อย่างเข้มงวดและ/หรือวางแผนบริหารจัดการเพื่อลดปัจจัยเสี่ยงทางการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในที่สุดทำให้ อบต. มีความเสี่ยงในการบริหารการเงินการคลังของตนเองสูงพอสมควร

สำหรับหัวข้อต่อมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดเตรียมบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายใน โดยสามารถพิจารณาจากโครงสร้างอัตรากำลังของ อปท. แต่ละแห่งว่ามีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานในหน่วยตรวจสอบภายในจำนวนมากน้อยเพียง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงดังตารางที่ 12-29 ด้านล่าง ประเด็นแรก จาก อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งนั้น พบว่ามี อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวนเพียง 40 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 36.4 เท่านั้นที่มีบุคลากรปฏิบัติงานในหน่วยตรวจสอบภายใน ข้อจำกัดอีกประการที่มีความสำคัญก็คือ อปท. ขนาดเล็ก ดังเช่น เทศบาลตำบลหรือ อบต. ราว 1 ใน 4 ของ อปท. ทั้งสองกลุ่มเท่านั้นที่มีบุคลากรปฏิบัติงานในหน่วยตรวจสอบภายใน

ข้อมูลที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ จำนวนบุคลากรในหน่วยตรวจสอบโดยเฉลี่ยต่อ อปท. ก็มีจำนวนไม่มากนักเช่นกัน และพิจารณาแล้วน่าจะไม่ใช่เพียงพอเท่าที่ควรต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบและการพัฒนาระบบควบคุมภายในให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ยกตัวอย่างเช่น ในจำนวน อบจ. 11 แห่งที่มีหน่วยตรวจสอบภายในนั้น มีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงจำนวน 4.6 คนโดยเฉลี่ย และดูแลตรวจสอบธุรกรรมการใช้จ่ายงบประมาณของ อบจ. มูลค่ามากกว่า 700 ล้านบาทต่อปี และต้องดูแลกิจกรรมทางการเงินการคลังและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของ อบจ. จำนวนมากกว่า 126 คนต่อบุคลากรในงานตรวจสอบภายในจำนวน 1 คน

ตารางที่ 12-29 จำนวนอัตรากำลังในหน่วยตรวจสอบภายในของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	จำนวน อปท.	จำนวน อปท. ที่มี บุคลากรใน หน่วย ตรวจสอบ	ร้อยละของ อปท. ที่มี บุคลากร ในหน่วย ตรวจสอบ	สัดส่วนบุคลากรที่มี เฉลี่ยจำนวนคนต่อ อปท.**			สัดส่วนบุคลากร รวมของ อปท. ต่อ พนักงานตรวจสอบ 1 คน **
				ข้าราชการ	พนักงาน จ้าง/ลูกจ้าง	รวม	
อบจ.	12	11	91.7%	4.0	0.6	4.6	126.8
เทศบาล นคร	4	4	100.0%	1.5	0.3	1.8	929.9
เทศบาล เมือง	9	5	55.6%	1.2		1.2	401.8
เทศบาล ตำบล	20	5	25.0%	1.0	0.4	1.4	70.9
อบต.	65	15	23.1%	1.1	0.1	1.2	65.3
รวม	110	40	36.4%	-	-	-	-

หมายเหตุ ** คำนวณเฉพาะ อปท. ที่มีบุคลากรปฏิบัติงานในหน่วยตรวจสอบภายใน

ส่วนเทศบาลนครซึ่งมีขนาดงบประมาณรายจ่ายโดยเฉลี่ยราว 800 ล้านบาทต่อปีนั้น มีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบควบคุมภายในโดยเฉลี่ยเพียงประมาณ 1.8 คนเท่านั้น และในทำนองเดียวกัน เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ที่มีหน่วยตรวจสอบภายในนั้น จะมีบุคลากรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน่วยดังกล่าวโดยเฉลี่ยระหว่าง 1.2 - 1.4 คนเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดทั้งในด้านโครงสร้างองค์กรและการกำหนดให้มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานตรวจสอบควบคุมภายในของ อปท. กลุ่มตัวอย่างได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ย่อมส่งผลกระทบทางลบต่อการรักษาวินัยทางการเงินการคลังและการสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ให้แก่ อปท. โดยตรง ข้อจำกัดในประเด็นนี้จึงควรมีการปรับปรุงพัฒนาศักยภาพของกลไกดังกล่าวต่อไปในอนาคต ซึ่งขณะที่ปรึกษาฯ จะอภิปรายในรายละเอียดตอนท้ายของเนื้อหาบทนี้ต่อไป

ในประเด็นสุดท้ายเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบ อปท. โดยองค์กรตรวจสอบภายนอกตั้งเช่นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่มีภารกิจและรับผิดชอบตรวจสอบ อปท. เป็นประจำทุกปีนอกเหนือไปจากการตรวจสอบโดยผู้กำกับดูแลโดยตรงของ อปท. ซึ่งก็คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปนั้น สตง. มีนโยบายในการตรวจสอบแบบสุ่มใน 2 ระดับ (random) คือการสุ่มตรวจ อปท. บางแห่ง และสุ่มตรวจเป็นบางรายการหรือบางประเด็นเท่านั้น และอาจมีการตรวจสอบแบบเจาะจงเป็นรายกรณี/เฉพาะเรื่องได้ (investigative audit) ถ้าหากว่า สตง. ได้รับการแจ้งเบาะแสหรือมี

ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับ อบท. แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ ด้วยเหตุนี้ หาก อบท. ได้รับการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำจาก สตง. ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันว่าการบริหารการเงินการคลังของ อบท. จะเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีความรัดกุมมากขึ้น

เหตุผลสำคัญที่ระบบการทำงานของ สตง. ใช้วิธีการสุ่มตรวจดังกล่าวเนื่องจากตามข้อเท็จจริง สตง. ไม่มีอัตรากำลังมากเพียงพอ (และไม่มีความจำเป็น) ที่จะดำเนินการตรวจสอบ อบท. ทั้งหมดทุกแห่ง และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบก็ไม่สามารถตรวจสอบรายการการดำเนินธุรกรรมหรือเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องของ อบท. ได้²⁸ ดังนั้น การสุ่มตรวจสอบจึงเป็นวิธีการที่หลีกเลี่ยงมิได้ และด้วยเหตุนี้ สตง. จึงให้ความสำคัญกับการตรวจสอบรายการที่มีความเสี่ยงสูงเป็นลำดับแรกๆ โดยมุ่งตรวจสอบ อบท. ขนาดใหญ่ หรือ อบท. ที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สูงอยู่เป็นประจำที่ปี และสำหรับ อบท. ขนาดเล็กจะใช้วิธีเวียนสุ่มตรวจ โดยมีแผนการตรวจสอบรายร้อยละ 20 ของจำนวน อบท. ประเภทนั้นๆ ในแต่ละพื้นที่จังหวัด

ดังนั้น เพื่อเป็นการประเมินว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเภทได้รับการตรวจสอบบ่อยครั้งเพียงใดจาก สตง. คณะที่ปรึกษาฯ จึงประมวลข้อมูลว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างได้รับการตรวจสอบจาก สตง. ในปีงบประมาณใดบ้างระหว่างปี 2551 - 2555 ข้อมูลสรุปแสดงดังตารางที่ 12-30 หน้าถัดไป

ข้อมูลที่คณะที่ปรึกษาฯ รวบรวมขึ้นจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. ครั้งนี้สะท้อนข้อเท็จจริงที่น่าสนใจหลายประการ ประเด็นแรก อบจ. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 12 แห่งรายงานที่ได้รับการตรวจสอบจาก สตง. เป็นประจำทุกปี ในทำนองเดียวกัน เทศบาลนครและเทศบาลเมืองจำนวนรวม 13 แห่งก็ได้รับการตรวจสอบจาก สตง. เป็นประจำทุกปีเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ อบต. นั้น สัดส่วนของ อบต. ที่ได้รับการตรวจสอบจาก สตง. เกิดขึ้นไม่สม่ำเสมอ ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2555 อบต. กลุ่มตัวอย่างรายร้อยละ 37 หรือจำนวน 24 แห่งจาก 65 แห่ง ได้รับการตรวจสอบจาก สตง. หรือในปีงบประมาณ 2551 มี อบต. จำนวนเพียง 17 แห่งจาก 65 แห่ง หรือรายร้อยละ 26.2 เท่านั้นที่ได้รับการตรวจสอบจาก สตง.

ตารางที่ 12-30 ความบ่อยครั้งที่ อบท. ได้รับการตรวจสอบจาก สตง. ในระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ปีงบประมาณ	จำนวน อบท. ที่ถูกตรวจสอบโดย สตง. ในแต่ละปีงบประมาณ				
	อบจ. (จำนวน 12 แห่ง)	เทศบาลนคร (จำนวน 4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (จำนวน 9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (จำนวน 20 แห่ง)	อบต. (จำนวน 65 แห่ง)
ปี 2551	12 (100.00%)	4 (100.00%)	9 (100.00%)	16 (80.00%)	17 (26.15%)
ปี 2552	12 (100.00%)	4 (100.00%)	9 (100.00%)	18 (90.00%)	20 (30.77%)
ปี 2553	12 (100.00%)	4 (100.00%)	9 (100.00%)	16 (80.00%)	20 (30.77%)

²⁸ ประมวลจากเนื้อหาการสัมภาษณ์ผู้บริหาร สตง. ถึงแนวนโยบายการตรวจสอบ อบท. ในวันพฤหัสบดีที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-11.00 น. ณ ห้องประชุมวรพาศน์พินิจ ชั้น 3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ปี 2554	12 (100.00%)	4 (100.00%)	9 (100.00%)	18 (90.00%)	27 (41.54%)
ปี 2555	12 (100.00%)	4 (100.00%)	9 (100.00%)	16 (80.00%)	24 (36.92%)

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงข้อจำกัดในการดำเนินการตรวจสอบ อปท. ให้เกิดความทั่วถึง โดยเฉพาะในกรณีของ อปท. ขนาดเล็กดังเช่น อบต. ซึ่งอาจก่อให้เกิดช่องว่างในการตรวจสอบและกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อ อบต. ที่อาจบริหารงานคลังผิดพลาด ขัดหรือแย้งต่อระเบียบปฏิบัติ หรือมีการดำเนินงานที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยได้ ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ควรได้รับการแก้ไขต่อไปในอนาคต ซึ่งขณะที่ปรึกษาจะนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในการลดข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวในเนื้อหาส่วนต่อไป

12.10 อภิปรายผลการศึกษาด้านการคลังท้องถิ่นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เนื้อหาในบทนี้เป็นการประเมินความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจว่าสามารถส่งเสริมหลักความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่ อปท. ได้หรือไม่อย่างไร ส่งผลทำให้ อปท. สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้หรือไม่ อปท. สามารถบริหารจัดการด้านการเงินการคลังด้วยความรับผิดชอบตรวจสอบได้หรือไม่ และมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการคลังกันมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ เนื้อหาในบทนี้ยังประเมินว่า อปท. มีการปรับตัวในด้านการคลังและพัฒนาระบบปฏิบัติด้านการคลังและงบประมาณอย่างไรในบริบทของการกระจายอำนาจ

ผลการวิเคราะห์ระดับมหภาคสะท้อนให้เห็นว่าการผลักดันการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่บรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการคลังมากนัก ความคาดหวังที่จะเห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและพึ่งพาตนเองได้ทางการคลังยังคงอยู่ในระดับที่ไม่สูงเท่าที่ควร เป้าหมายในการสร้างความเป็นอิสระทางการคลังในการผลักดันส่วนแบ่งรายได้ให้แก่ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลยังคงไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อีกทั้งการพยายามผลักดันให้ อปท. มีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังได้อย่างยั่งยืนก็ยังไม่เกิดขึ้นเช่นกัน อำนาจทางภาษีอากรและสัดส่วนรายได้ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองในภาพรวม มิได้เพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงไปมากนักตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีของการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการมา

สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจในระดับรัฐบาล/ฝ่ายการเมืองระดับชาติขาดความต่อเนื่องและขาดเจตจำนงที่แน่วแน่ในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จึงส่งผลทำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในด้านนี้ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังหรือมีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้ก้าวหน้าได้มากนัก หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงมักเล่นบทบาทในเชิงรับ (passive) โดยการรอดูท่าทีหรือแนวนโยบายของ

ฝ่ายการเมืองในระดับชาติว่าจะก้าวเดินอย่างไรในการผลักดันการกระจายอำนาจให้ตรงใจหรือถูกใจฝ่ายการเมือง ดังนั้น การริเริ่มเตรียมการข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy initiative) หรือการคิดมาตรการผลักดันการกระจายอำนาจทางการคลังในเชิงรุกจึงไม่ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดนัก โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา อำนาจทางภาษีอากรของ อบต. มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากเท่าที่ควร

อีกสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการมี “สถานะแยกกระจายและสถานะคอขวด” ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนแผนงานกระจายอำนาจทางการคลัง สถานะแยกกระจายเกิดเนื่องมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบงานหรือระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลัง ดำเนินการแบบแยกส่วน ขาดเอกภาพ และยังไม่ได้พุ่งเป้าไปที่การส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังและการพัฒนาศักยภาพในการบริหารการเงินการคลังของ อบต. อย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น การวางแผนและจัดทำระบบฐานข้อมูลชุมชนท้องถิ่น การสร้างมาตรการทางบัญชีและการส่งเสริมการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อบต. การจัดทำกรอบเขตการก่อหนี้ การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บภาษีอากรหรือระบบตรวจสอบควบคุมภายในของ อบต. ฯลฯ ระบบงานต่างๆ ที่จำเป็นเหล่านี้กลับมิได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้าไปมากเท่าที่ควรในรอบทศวรรษที่ผ่านมาหลังจากมีการถ่ายโอนงบประมาณจำนวนมากลงสู่ อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ.2544 และมีแนวโน้มที่ชัดเจนว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องเหล่านี้จะมีแนวคิด มุมมอง หรือท่าทีต่อการดำเนินการดังกล่าวแตกต่างกันไป

สถานะคอขวดในการผลักดันหรือในการพัฒนาระบบบริหารงานคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังน่าจะมีสาเหตุโดยตรงจากหน่วยงานกำกับดูแล อบต. ซึ่งก็คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนในเชิงรุกในการผลักดันการกระจายอำนาจและการบริหารงานคลังท้องถิ่นให้ก้าวหน้าขึ้น หากแต่มักเล่นบท “ผู้คุมกฎ” ที่เตรียมรับมือกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับ อบต. มากกว่าแสดงบทบาทเป็น “ผู้บุกเบิก” หรือ “ผู้อำนวยความสะดวก” เพื่อให้ อบต. สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระและมีอำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง อีกทั้งยังมีได้อำนาจการให้เกิดการประสานงานบูรณาการกับส่วนราชการต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เข้ามาช่วยเหลือหรือพัฒนาระบบงานหรือมาตรฐานต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานของ อบต. อาทิ การพัฒนามาตรฐานทางบัญชีท้องถิ่น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ระบบการก่อหนี้และการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ระบบตรวจสอบหรือการควบคุมภายใน อบต. หรือระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังตามมาตรฐานของภาครัฐ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งหลายส่วนราชการในปัจจุบันมีความพร้อมที่จะยื่นมือเข้าช่วยเหลืออย่างเต็มที่เพราะประโยชน์จากการพัฒนาระบบงานหรือมาตรฐานการทำงานของ อบต. ย่อมหนุนเสริมต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านเงินการคลังของภาครัฐโดยรวม

อย่างไรก็ดี “คอขวด” ของการสร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่ขับเคลื่อนและหนุนเสริมการกระจายอำนาจ หน่วยงานกำกับดูแล อบต. และหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้การพัฒนาระบบงานที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมศักยภาพทางการเงินการคลังของ อบต. ไม่ก้าวหน้าไปมากเท่าที่ควร การกระจายอำนาจทางการคลังในรอบ 15 ปีจึงไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงการพัฒนาที่เห็นผลลัพธ์เป็นรูปธรรมมากนักต่อการยกระดับขีดความสามารถของ อบต. ในการจัดบริการสาธารณะให้

เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับทรัพยากรทางการเงินการคลังจำนวนมหาศาลที่ทุ่มลงไปในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น

ในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาในระดับจุลภาคจากระบบบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของอปท. ในมิติต่างๆ นั้น ก็ประสบกับข้อจำกัดหลายประการเช่นกัน และหลายกรณีสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการปรับตัวของ อปท. ในเชิงรุกหรือมีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดเพื่อให้พร้อมรับมือกับภารกิจหน้าที่ปัญหาความท้าทายใหม่ๆ หรือให้มีการเติบโตในอัตราเดียวกันกับทรัพยากรทางการเงินการคลังที่ อปท. ได้รับเพิ่มขึ้นในรอบกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ประเด็นแรก และมีความสำคัญยิ่งคือความเป็นอิสระและการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังของ อปท. โดยเฉลี่ยแล้วนั้น อปท. มีสัดส่วนรายได้จากภาษีอากรที่จัดเก็บเองราวร้อยละ 9.67 เท่านั้น และยังคงต้องพึ่งพาภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในสัดส่วนที่สูง ปัจจุบันเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่มีนโยบายหรือมาตรการในเชิงรุกในการพัฒนารายได้ของตนเองเท่าใดนัก

ประเด็นต่อมา การก่อหนี้ระยะยาวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกับ อปท. โดยเฉพาะ อปท. ขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มในการก่อหนี้ระยะยาวมากกว่า อปท. ขนาดเล็ก อย่างไรก็ดี กรอบการก่อหนี้ที่เหมาะสมของอปท. กลับไม่ได้รับการพัฒนาขึ้นให้เป็นรูปธรรมในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา อีกทั้งกระบวนการวิเคราะห์โครงการเงินกู้และการตัดสินใจเพื่อการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. นั้นก็ยังมิได้รับการพัฒนาให้เกิดความรัดกุมเพียงพอ จึงปรากฏข้อเท็จจริงให้พบเห็นอยู่บ่อยครั้งว่าการตัดสินใจกู้เงินของ อปท. อาจขาดความเหมาะสม (อาทิ การก่อสร้างอาคารสำนักงานที่เกินความจำเป็น การนำไปลงทุนโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่สามารถสร้างรายได้ผลตอบแทนได้อย่างที่ควรจะเป็น ฯลฯ) และอาจก่อให้เกิดความสูญเสียต่อการมีภาระหนี้สินเกินตัวได้ตามมา

ประเด็นที่สาม การสร้างความโปร่งใสในทางการเงินการคลังของ อปท. ก็ยังเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัด แม้ว่ากฎหมายกระจายอำนาจจะมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ แต่ในภาคปฏิบัติที่เกิดขึ้นนั้น ช่องทางและประเภทของการรายงานข้อมูลของอปท. ต่อประชาชนในพื้นที่ก็ยังไม่แพร่หลายในวงกว้างเท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาผนวกกับข้อเท็จจริงที่ว่าระบบตรวจสอบและการควบคุมภายในของ อปท. ยังไม่เข้มข้นและในเชิงโครงสร้างอัตรากำลังของหน่วยตรวจสอบภายในของอปท. นั้น ก็ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ อปท. ส่วนใหญ่ไม่มีบุคลากรด้านการตรวจสอบภายในของตนเอง ข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวจึงกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงทางการเงินการคลังที่สำคัญที่อาจก่อให้เกิดการรั่วไหลของทรัพยากรของ อปท. ได้ แม้ว่าหลายภาคส่วนจะส่งเสริมให้ อปท. มุ่งเน้นการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง แต่การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวยังไม่เข้มข้นนักในกลุ่ม อปท. ส่วนใหญ่และสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะปรับปรุงเรื่องดังกล่าวต่อไป

ประเด็นต่อมา เป็นประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลังระหว่าง อปท. ต่างประเภทและ/หรือระหว่าง อปท. ประเภทเดียวกัน ซึ่งโดยทั่วไปนั้น ความแตกต่างทางด้านรายรับและรายจ่ายในแผนงานแต่ละด้านของ อปท. มีช่วงห่างหลายเท่าตัว ดังเช่นข้อมูลรายจ่ายของ อปท. ด้านการศึกษาและ

การสาธารณสุขที่ได้นำเสนอไว้แล้วในเนื้อหาของบทนี้ และปัจจุบันยังไม่มีแนวนโยบายหรือมาตรการที่ชัดเจนหรือมีความเข้มข้นเพียงพอที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นดังกล่าว

นอกจากนี้แล้ว ประเด็นสุดท้ายคือการวิเคราะห์รายจ่ายของ อปท. ทำให้พบว่า อปท. ขนาดเล็ก ดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการทั่วไปเกินกว่าร้อยละ 30 ของงบรายจ่ายทั้งหมด อีกทั้ง ในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ มีบริการหลายประเภทซึ่งโดยธรรมชาติพื้นฐานจะมีรายจ่ายด้านบุคลากรในสัดส่วนที่สูงเกินกว่าร้อยละ 40 โดยเฉพาะบริการทางด้านสาธารณสุข และ บริการสาธารณะบางด้านของ อปท. ขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะมีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรที่สูงขึ้นเกินกว่าร้อยละ 40 ของรายจ่ายในแต่ละแผนงานเช่นกัน อาทิ บริการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อีกทั้งการถ่ายโอนสถานศึกษามักส่งผลให้เทศบาลต้องรับภาระด้านบุคลากรและส่งผลให้รายจ่ายงบบุคลากรในแผนงานด้านการศึกษาของเทศบาลมีสัดส่วนที่สูงขึ้นเกินกว่าร้อยละ 40 ซึ่งอาจจะต้องทบทวนประเด็นเรื่องข้อกำหนดของกฎหมายบุคลากรท้องถิ่นในเรื่องนี้ต่อไป (รายละเอียดในด้านนี้อ่านได้จากข้อเขียนบทที่ 11 ที่ผ่านมา)

ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น หากรัฐยังคงต้องการเดินหน้าเรื่องการกระจายอำนาจ และมีความต้องการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังในอนาคต ขณะที่ปรีกษาฯ มีประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหลายประการที่เห็นควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การผลักดันในระดับนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลัง

มาตรการที่เป็นรูปธรรมในประการแรกคือการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. และการยืนยันการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจโดยกำหนดให้สัดส่วนรายได้รวมของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 (หรืออาจเพิ่มขึ้นตามเหมาะสม) ภายในปีงบประมาณ 2560 และเพื่อเป็นหลักประกันว่า อปท. จะใช้งบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำและมีการทำข้อตกลงกับ อปท. “เป็นรายแห่ง” ในการดำเนินการให้บรรลุมาตรฐานการบริการดังกล่าว และต้องเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้แก่ประชาชนทั่วไปในพื้นที่ได้รับทราบ (อาทิ กระทำผ่านประชาคม ฯลฯ) มิเช่นนั้นแล้ว รัฐก็ไม่จำเป็นต้องจัดสรรรายได้ (และบุคลากร) เพิ่มขึ้นให้แก่ อปท. แห่งนั้นๆ แต่ประการใด

ทั้งนี้เหตุผลสำคัญที่คณะที่ปรึกษาเห็นว่าควรมีการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังต่อไปในอนาคตให้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ก็คือข้อเท็จจริงที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ในระดับฐานรากต่างสะท้อนมุมมองว่าพวกเขาได้รับการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนการกระจายอำนาจโดยได้รับการบริการสาธารณะอย่างหลากหลายประเภทจาก อปท. ดังที่จะนำเสนอไว้ในเนื้อหาบทที่ 17 ถึง 23 ต่อไปนั่นเอง

ประเด็นต่อมา รัฐจะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นภายในปีงบประมาณ 2560-2562 โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีอากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากปัจจุบันที่มีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองราวร้อยละ 10 ภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งรวมกันประมาณร้อยละ 50 และเงินอุดหนุน

ประมาณร้อยละ 40 เปลี่ยนเป็นสัดส่วนภาษีท้องถิ่นราวร้อยละ 20 ภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งราวร้อยละ 60 และเงินอุดหนุนราวร้อยละ 20 โดยประมาณ เพื่อให้ อบท. มีอำนาจอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้นตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ประกอบไปด้วย

- กำหนดให้รัฐบาลตรากฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2560 และมีการตรากฎหมายใหม่ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจทางภาษีอากรให้แก่ อบท. ภายในปี พ.ศ. 2562 อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว หรือการจัดเก็บภาษีการอยู่อาศัย (inhabitant taxes) ซึ่งสามารถจัดเก็บจากนักท่องเที่ยว/ประชากรแฝง/แรงงานต่างด้าว ฯลฯ ที่เดินทางมาพำนักอาศัยในพื้นที่ อบท. และเป็น การเตรียมการที่สอดคล้องกับการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานเข้ามาในพื้นที่ท้องถิ่นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีจากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรหรือบริการของชุมชนท้องถิ่น (user-pay) หรือจากผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย (polluter-pay) แล้วแต่กรณีตามจำเป็น

- กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นภายในปี พ.ศ. 2560 โดยจะต้องเป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจแก่ อบท. ในการเรียกเก็บภาษีเสริม (surcharge tax) จากภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (shared taxes) หรือสามารถเรียกเก็บและ/หรือกำหนดอัตราค่าบริการ ค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ได้โดยผ่านกระบวนการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรองรับการดำเนินการนี้ และ อบท. ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นๆ อีก

- ในระยะปานกลาง อาทิ ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 รัฐบาลกำหนดให้มี **กฎหมายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หลังจากที่ได้มีการพัฒนาแนวทางและหรือมาตรฐานด้านต่างๆ ตามที่ได้นำเสนอในข้อเสนอแนะนี้แล้ว เพื่อนำหลักการ มาตรฐาน หรือแนวปฏิบัติที่พัฒนาขึ้น มาตราเป็นกฎหมายเพื่อให้มีหลักประกันความต่อเนื่องในการดำเนินงานและการพัฒนาการบริหารการเงินการคลังของ อบท. กฎหมายการคลังท้องถิ่น ควรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจการคลังในระดับชุมชนท้องถิ่น การกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลัง การจัดทำงบประมาณ และแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐและ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกัน การพัฒนารายได้และนโยบายภาษีอากรของ อบท. การบริหารจัดการเก็บภาษี การจัดความสัมพันธ์ทางการเงินการคลังระหว่างรัฐกับ อบท. แนวทางความร่วมมือทางการคลังและงบประมาณระหว่าง อบท. ด้วยกันและระหว่าง อบท. กับภาคส่วนอื่นๆ การจัดซื้อจัดจ้าง แนวปฏิบัติในการก่อหนี้ระยะยาว การจัดทำมาตรฐานทางบัญชีและการเงิน การรายงานผลทางการเงินการคลัง การตรวจสอบ และระเบียบปฏิบัติอื่นๆ ที่จำเป็น โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการจัดให้มีขึ้นต่อไป

- กำหนดเงื่อนไขให้ฝ่ายการเมืองระดับชาติห้ามแทรกแซงหรือยุ่งเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. โดยการกำหนดให้กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนดำเนินการร่วมกันอย่างเปิดเผยระหว่างสำนักงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. กระทรวงการคลัง และผู้แทนของ อบท. ในสัดส่วนที่เท่ากัน และจะต้องจัดสรรโดยมีสูตรการคำนวณหรือเกณฑ์การตัดสินใจที่ชัดเจน และกระทำอย่างเปิดเผย

ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นไม่ควรครอบคลุมกรณีที่เป็นการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลและมีเงินอุดหนุนผูกติดมาด้วย (string-attached) หรือเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และในกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น รัฐบาลจะต้องไม่นับเงินอุดหนุนในลักษณะดังกล่าวมานับรวมเป็นสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นด้วย

2. การปรับบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการหนุนเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง

สืบเนื่องจากการประสานงานในระดับนโยบายของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (หรือแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างพื้นที่ให้มีการผลักดันเชิงนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังเกิดขึ้นอย่างมีเอกภาพ และมีการทำงานที่หนุนเสริมกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ ในการผลักดันพัฒนาระบบงานที่จำเป็นให้แก่ อปท. และต่อการกำกับดูแลการกระจายอำนาจทางการคลัง ในการนี้ อาจกำหนดให้มี **“คณะกรรมการระดับนโยบายกระจายอำนาจทางการคลัง”** เป็นส่วนหนึ่งหรือทำงานหนุนเสริมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความเป็นอิสระและอำนาจทางการคลังของ อปท. และกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นในการกำกับดูแล อปท. ในด้านการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง การก่อหนี้ระยะยาว มาตรฐานทางการเงินการบัญชีและการงบประมาณ และการพัฒนาความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อปท. หรือในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจเชิงยุทธศาสตร์และการกำหนดมาตรฐานทางการเงินการคลังต่างๆ ดังกล่าวไม่ควรปล่อยให้ส่วนราชการและหน่วยกำกับดูแลท้องถิ่นกำหนดนโยบายกันเองดังเช่นที่ผ่านมา (ซึ่งก็จะไม่เกิดผลที่เป็นรูปธรรมในการประสานความร่วมมืออย่างเข้มข้น) หากแต่ควรดำเนินการร่วมกันและกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และ**ควรกำหนดให้บุคคลในระดับผู้บริหารส่วนราชการหรือบุคคลในระดับที่สามารถกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจได้มาร่วมทำงานเป็นคณะกรรมการ** ดังกล่าว ในการนี้อาจกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่รับผิดชอบการยกร่างหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ไปพร้อมกันได้

3. การพัฒนารายได้และการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อปท.

ปัจจัยสำคัญที่จะหนุนเสริมให้ อปท. มีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นคือการพัฒนาเครื่องมือในการบริหารจัดการเก็บภาษีให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ และให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ อันจะมีส่วนช่วยให้ต้นทุนการดำเนินการเสียภาษีลดต่ำลง ทั้งต่อ อปท. และต่อภาคธุรกิจและประชาชน และย่อมส่งผลให้ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุนี้การพัฒนาระบบฐานข้อมูลภาษีหรือระบบแผนที่ภาษีของ อปท. ควรเป็นระบบกลางที่มีมาตรฐานและสามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่าง อปท. แห่งต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่าง อปท. เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีและมีการตรวจสอบกันเองในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น ดังนั้น นโยบายในเรื่องนี้จึงไม่ใช่การปล่อยให้ อปท. แต่ละแห่งดำเนินการพัฒนา

ระบบดังกล่าวขึ้นมากันเอง และไม่สามารถเชื่อมข้อมูลเข้าด้วยกันได้ หากควรเป็น “**ระบบฐานข้อมูลกลางแผนที่ภาษี**” ที่หน่วยงานกลาง ดังเช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือกระทรวงการคลัง ฯลฯ ควรพัฒนาขึ้นเพียงระบบเดียวและใช้กันโดยทั่วไป โดยจะต้องต้องเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะสามารถนำไปใช้กับ อปท. ในสภาพบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันได้ และควรเป็นระบบที่สามารถเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลกลางเพื่อการตรวจสอบติดตามผลการจัดเก็บภาษีของ อปท. แห่งต่างๆ ได้

ทั้งนี้ ระบบข้อมูลแผนที่ภาษีกลางดังกล่าวมิได้หมายถึงเพียงเฉพาะโปรแกรมฐานข้อมูล (tax-map software) หรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์เท่านั้น หากแต่หมายถึง “ระบบฐานข้อมูลแผนที่ภาษีที่มีข้อมูลรายชื่อผู้เสียภาษีท้องถิ่นประเภทต่างๆ และข้อมูลภาระภาษีของภาคเอกชน/ประชาชนโดยสมบูรณ์ และเป็นระบบกลางที่ อปท. ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่สามารถเข้าถึงและนำไปใช้งานในการบริหารจัดการเก็บภาษีของตนเองได้” ซึ่งอาจพัฒนาขึ้นในระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาคก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวย่อมช่วยลดต้นทุนในการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีอย่างเป็นเอกเทศของ อปท. ต่างๆ ในภาพรวมของประเทศ และยังเป็นการกระตุ้นในทางอ้อมให้ อปท. ต้องเร่งรัดการจัดเก็บภาษีของตนเองได้มากขึ้น และจัดเก็บอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย-เปิดเผยตรวจสอบได้ มิเช่นนั้นแล้วระบบฐานข้อมูลกลางก็จะสามารถรายงานผลการจัดเก็บภาษีของ อปท. แต่ละแห่งให้แก่ผู้กำกับดูแลได้รับทราบและแจ้งปรับปรุงแก้ไขได้ต่อไป

ประการต่อมาคือการสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อปท. โดยการเปิดโอกาสให้มีการสร้างร่วมมือ/ร่วมดำเนินการระหว่าง อปท. ในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น หลักคิดที่สำคัญในเรื่องนี้คือการรวมหน่วยจัดเก็บภาษีที่กระจัดกระจายหลายแห่งตามประเภทภาษี/ประเภท อปท. เข้าด้วยกันเป็นจุดเดียวที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนหรือภาคธุรกิจที่เสียภาษีมากที่สุด (one-stop) และอำนวยความสะดวกแก่ภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจโดยการเสียภาษีคราวเดียวให้ครบทุกๆ ประเภท จากนั้นจึงแยกบัญชีนำส่งเงินภาษีเป็นรายได้ของ อปท. แต่ละแห่งตามความเป็นเจ้าของภาษีอากรประเภทนั้นๆ ²⁹

การดำเนินการเช่นนี้ย่อมช่วยลดความสับสนของประชาชน/กลุ่มธุรกิจที่เสียภาษี (tax compliance cost) ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บภาษีของ อปท. (administration/tax collection cost) และยังมีข้อดีในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีร่วมกันระหว่าง อปท. แห่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลโดยรวมทำให้การจัดเก็บภาษีของ อปท. มีความครอบคลุมครบถ้วนมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ แนวคิดดังกล่าวนี้ยังสามารถขยายผลไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. กับส่วนราชการกลาง อาทิ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต ฯลฯ ในการจัดเก็บภาษีร่วมกันได้อีกด้วย เงื่อนไขที่จะทำให้มาตรการนี้เกิดขึ้นได้คือต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือการตรากฎระเบียบขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวต่อไป ซึ่งขณะที่ปรึกษาเสนอแนะให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี

4. การก่อกำหนดระยะยาวและการรักษาวิสัยทางการคลังของ อปท.

²⁹ ปัจจุบัน มาตรา 29 วรรคสาม ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติที่รองรับแนวคิดดังกล่าวแล้ว เหลือเพียงแต่การผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในประเด็นนี้ต่อไป

มาตรการเร่งด่วนที่ควรดำเนินการเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. มีใน 2 ระดับ ระดับแรกเป็นระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและการก่อหนี้ของ อปท. ส่วนระดับที่สองเป็นระดับการกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อปท. ในภาพรวมของประเทศ ในด้านแรก **ควรมีการจัดทำมาตรฐานหรือแนวทางการวิเคราะห์โครงการ การวิเคราะห์ขีดความสามารถในการก่อหนี้ และหลักเกณฑ์การตัดสินใจดำเนินโครงการลงทุน/โครงการเงินกู้ให้แก่ อปท.** และดำเนินการฝึกอบรมถ่ายทอดให้แก่บุคลากรท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะเป็นมาตรการส่งเสริมในทางบวกให้แก่ อปท. ในการประเมินว่าการก่อหนี้ที่มีคุณลักษณะหรือต้องดำเนินการประการใด

หน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวควรดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับจากนี้ และมีการประกาศใช้/ฝึกอบรมให้แก่ อปท. แห่งต่างๆ ภายในระยะเวลา 1 ปี

ทั้งนี้ เจาะลึกสำคัญประการหนึ่งที่ต้องบรรจุอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของ อปท. ในการก่อหนี้ระยะยาวคือการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือกลุ่มธุรกิจในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวอย่างเข้มข้น โดยที่ อปท. (ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น) ไม่ควรดำเนินการในระบบปิด เพราะเนื่องจากภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจคือผู้ที่อยู่อาศัย-ประกอบอาชีพในพื้นที่และจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้เข้ามาร่วมอยู่ในกระบวนการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจตั้งแต่ต้น

ในประเด็นต่อมา **ควรพัฒนาระบบข้อมูลภาระหนี้ของ อปท.** เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ในภาพรวมของประเทศได้อย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. ในภาพรวมของประเทศได้ ในการนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงการคลังควรร่วมมือกันพัฒนาระบบฐานข้อมูลดังกล่าวขึ้น ซึ่งควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 ปี และเพื่อเป็นการส่งเสริมการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของภาครัฐทั้งหมด จึงเห็นควรเสนอให้กระทรวงการคลังปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะโดยการกำหนดคานียาม “หนี้สาธารณะ” ให้หมายความรวมถึงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (และองค์กรอื่นๆ ของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ) เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งด้วย

พร้อมกันนี้ เนื่องด้วยการก่อหนี้ของ อปท. จำนวนมากเกี่ยวข้องกับกองทุนส่งเสริมกิจการของ อปท. ซึ่งดูแลรับผิดชอบโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น **การพัฒนากระบวนการกองทุนส่งเสริมกิจการท้องถิ่นดังกล่าวให้มีความเป็นมืออาชีพ โปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะ และมุ่งส่งเสริมการก่อหนี้ที่ดีของ อปท. เป็นสิ่งจำเป็นยิ่งที่ควรดำเนินการเร่งด่วน** เพื่อใช้เป็นอีกช่องทางหนึ่งของรัฐในการกำกับดูแลการก่อหนี้ที่เหมาะสมได้ต่อไป

นอกจากนี้ ระบบการติดตามข้อมูลความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อปท. ยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงทำให้หน่วยงานกำหนดนโยบายมีอาจทราบได้ว่า อปท. แห่งต่างๆ ดำเนินงานอย่างสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังหรือไม่ ดังเช่นการนำเสนอข้อมูลผลการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินการคลังในเนื้อหาบทนี้ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดในด้านสภาพคล่องทางการเงินการคลังและข้อจำกัดด้านการบริหาร

งบประมาณและระดับเงินสะสมของ อบท. ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาระบบข้อมูลดังกล่าวขึ้นเพื่อประโยชน์ในเชิงนโยบายการกำกับดูแลการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อบท. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. และกรมบัญชีกลางในการพัฒนาระบบดังกล่าวขึ้นภายในระยะเวลา 2 ปีนับจากนี้

5. การพัฒนาระบบงบประมาณท้องถิ่นและมาตรฐานการบัญชี

สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงปัจจุบันที่ อบท. หลายแห่งยังไม่สามารถพัฒนาระบบงบประมาณเพื่อการควบคุมวิเคราะห์รายจ่ายและเพื่อการวัดผลสำเร็จจากการดำเนินงานได้อย่างตรงไปตรงมา อีกทั้งยังมี อบท. ขนาดเล็กเป็นจำนวนมากยังคงใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงหมวดรายจ่าย (line-item budgeting) ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบงบประมาณของท้องถิ่นให้สามารถวิเคราะห์ติดตามผลการใช้จ่ายได้และสามารถเชื่อมระบบข้อมูลงบประมาณท้องถิ่นเข้ากับโครงสร้างระบบข้อมูลงบประมาณของรัฐบาลได้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ (result-based budgeting) ที่ปัจจุบันสำนักงานงบประมาณมีความพร้อมและมีความเชี่ยวชาญที่จะพัฒนาระบบนี้ขึ้นให้แก่ อบท. ดังนั้น จึงควรมีความร่วมมืออย่างเข้มข้นกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายในระยะ 2 - 3 ปีนับจากนี้

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบการบัญชีท้องถิ่นให้มีมาตรฐานสากลก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกันที่จะช่วยให้การประเมินฐานะทางการเงินการคลังของ อบท. กระทำได้อย่างถูกต้องและได้ข้อมูลที่ตรงไปตรงมา อันจะมีส่วนช่วยเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังของ อบท. ได้อีกช่องทางหนึ่ง ทางเลือกประการหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ทันทีคือการกำหนดให้มาตรฐานการบัญชีท้องถิ่นดำเนินการตามแนวทางมาตรฐานการบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้กำหนดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 และได้ใช้เป็นการทั่วไปในส่วนราชการต่างๆ แล้วในปัจจุบัน

การดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและมาตรฐานการบัญชีท้องถิ่นนี้ควรมอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง ดำเนินการร่วมกัน และควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปีหลังจากนี้ โดยในช่วง 1 ปีแรกเป็นการเตรียมระบบงานและพัฒนาบุคลากร และในสองปีหลังเป็นการทดลองระบบงานใหม่ก่อนที่จะประกาศใช้จริงต่อไป หากสามารถดำเนินการได้ดังนี้ ประสิทธิภาพในการบริหารการคลังและงบประมาณท้องถิ่นจะได้รับการปรับปรุงอย่างชัดเจน และจะช่วยให้ทิศทางการรวมของการบริหารงบประมาณและการบัญชีของภาครัฐมีเอกภาพมากขึ้น

6. การพัฒนากลไกตรวจสอบและควบคุมภายในของ อบท.

การส่งเสริมการตรวจสอบและควบคุมภายในเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้ อบท. มีความโปร่งใสและมีการรักษาวินัยทางการเงินการคลังไปพร้อมๆ กันกับการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ในระดับโครงสร้างการบริหารงานนั้น อบท. ควรมีหน่วยตรวจสอบ

ภายในและมีบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการตรวจสอบปฏิบัติงานประจำ การดำเนินการเรื่องนี้อาจจัดขึ้นโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสอบและอาจให้บรรจุที่ส่วนกลางหรือท้องที่ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามเหมาะสม ในกรณีที่บรรจุที่ส่วนกลาง อาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีระยะเวลาปฏิบัติงาน 4-6 ปีใน อบท. แต่ละแห่งตามสมควร และสามารถโยกย้ายไปที่ อบท. แห่งอื่น

ส่วนกรณีที่ อบท. จัดสอบและบรรจุแต่งตั้งกันเองนั้น จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งงานและอัตรากำลังให้เหมาะสมตามแต่ปริมาณงานและนโยบายตรวจสอบภายในตามจำเป็นที่ผู้บริหาร อบท. แต่ละแห่งจะกำหนดให้มีขึ้นในภายหลัง การดำเนินการเรื่องนี้ควรเร่งลงมือให้แล้วเสร็จภายใน 2-3 ปี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรร่วมมือกับกรมบัญชีกลางและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการจัดอบรมพัฒนาศักยภาพด้านการตรวจสอบภายในให้ครอบคลุมทั่วถึง อบท. แห่งต่างๆ ต่อไป

อีกทางเลือกหนึ่งถ้าหาก อบท. ไม่สามารถสรรหาหรือบรรจุบุคลากรในงานตรวจสอบภายในได้คือการส่งเสริมให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ อบท. โดยมีสัดส่วนของบุคคลภายนอกราว 2 ส่วนใน 3 ส่วน ซึ่งควรประกอบไปด้วยภาคประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ และมีนักบัญชีร่วมเป็นกรรมการอย่างน้อย 1 คน (ซึ่งอาจเป็นข้าราชการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคได้) นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ควรประกอบไปด้วยผู้บริหาร/พนักงาน อบท. อีกราว 1 ส่วนใน 3 ส่วน โดยคณะกรรมการฯ ทำงานร่วมกันในการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของ อบท. ให้มีความถูกต้องเหมาะสมทั้งในระดับนโยบาย การดำเนินการ (management audit) และในระดับปฏิบัติการและด้านการเงินการบัญชี (operational and financial audit) และนำเสนอผลการตรวจสอบเผยแพร่ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบและเร่งรัดติดตามให้ อบท. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามเหมาะสม และแจ้งให้แก่วาง สตง. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบต่อไป ในการดำเนินการเรื่องนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ควรออกระเบียบหรือประกาศเพื่อรองรับการดำเนินการโดยเร่งด่วน

นอกจากนี้ คือการส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม-กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ให้ช่วยทำงานหนุนเสริมการตรวจสอบ อบท. ได้ และจัดให้มีระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชน (people's audit) ที่มีต่อการดำเนินงานของ อบท. อย่างเข้มข้น อาทิ เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานในแต่ละปีนั้น คณะผู้บริหาร อบท. นอกจากจะต้องทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานแล้วนั้น จะต้องมีการแถลงผลงานต่อประชาชน (ผ่านประชาคม) มีการเปิดเผยข้อมูลรายรับ-รายจ่าย ภาระหนี้ ฐานะทางการคลัง ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบและซักถาม และให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงการทำงานของ อบท.

กลไกการตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชนนี้อาจกำหนดให้จัดทำคู่ขนานกันกับการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรืออาจจัดให้มีขึ้นแยกเป็นการต่างหากได้ตามเหมาะสม และอาจกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในการทำงานของ อบท. โดยมีระเบียบจากกระทรวงมหาดไทยหรือประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบ อบท. โดยภาคประชาชนได้ต่อไป

ในทำนองเดียวกัน การบริหารงานคลังท้องถิ่นควรกระทำอย่างเปิดเผยโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยภาคประชาชน การกระตุ้นและกำหนดเงื่อนไขให้ อบท. ต้องเปิดเผยและรายงานข้อมูลด้านการเงิน

การคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลการตรวจสอบ และผลการดำเนินงานของ อปท. ควรกระทำอย่างเปิดกว้างเพื่อให้ข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวถึงมือประชาชนในพื้นที่ที่เหมาะสม มาตรการนี้สามารถกระทำได้ในลักษณะสื่อสิ่งพิมพ์ที่เข้าใจได้ง่ายส่งตรงไปยังครัวเรือนต่างๆ ในพื้นที่ หรืออาจเผยแพร่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำกว่า เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนสนใจและตรวจสอบติดตามการทำงานของ อปท. มากขึ้น อันจะมีผลย้อนกลับที่ช่วยให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ในสายตาของประชาชนมากขึ้นต่อไป

ภาคผนวกท้ายบทที่ 12

ตารางที่ ผนวก 12-1 ดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (Cash Solvency)							
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) (I)	1.95	1.23	1.62	2.02	2.21	2.88	1.97
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) (I)	1.28	0.26	0.91	1.27	1.71	2.19	1.45
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Tax Receivables Ratio from Own-Sources) (P)	-	-	-	-	-	-	-
4. ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวม (Current Liabilities) (P)	61.30	32.93	40.82	56.97	78.34	114.82	51.69
ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)							
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio) (I)	1.18	0.80	1.05	1.11	1.30	1.83	1.14
6. อัตราส่วนรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-Source Ratio) (P)	7.92	3.43	5.60	7.91	9.48	13.70	7.11
7. ระดับเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (Fund Balance Ratio) (P)	23.02	7.34	10.78	19.41	31.88	51.44	18.84
8. อัตราเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance) (P)	26.82	-7.46	16.02	21.40	39.06	76.82	13.37
ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency)							
9. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio) (I)	2.53	1.53	1.83	1.98	2.62	5.29	2.14
10. ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (Debt to Reserve)	0.67	0.18	0.43	0.65	0.89	1.22	1.75
11. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม (Long-Term Deb Ratio) (P) (นับเฉพาะ อบจ. ที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	14.57	0.00	1.33	8.86	22.43	54.66	9.81

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
12. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt / Capita) (B) (นับเฉพาะ อบจ.ที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	171.06	0.00	0.00	44.17	134.65	1,265.43	90.50
13. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (P) (นับเฉพาะ อบจ.ที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	3.48	0.00	0.64	1.79	5.17	12.28	3.87
ความเพียงพอในการจัดบริการ (Service Level Solvency)							
14. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita) (B)	971.39	48					หน้า 12-91
15. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita) (B)	57.31	25.35	32.75	46.77	65.10	133.82	44.98
16. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (Spending Per Capita) (B)	762.98	359.81	505.52	644.85	917.21	2,065.84	668.64
17. จำนวนประชากรต่อพนักงาน อบจ. (Service Capability Per Employee) (M)	6,619.27	3,152.61	4,024.86	6,397.35	8,911.90	10,931.84	7,225.04

หมายเหตุ: (I) = มีหน่วยเป็นค่าดัชนี Index; (P) = มีหน่วยเป็นค่าร้อยละ; (B) = มีหน่วยเป็นบาท; และ (M) = มีหน่วยเป็นคน

ตารางที่ ผนวก 12-2 ดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังของเทศบาลนคร ระหว่างปีงบประมาณ 2551 2555

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (Cash Solvency)							
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) (I)	3.91	2.32	2.56	3.88	5.30	5.58	4.31
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) (I)	3.35	1.77	2.10	3.44	4.50	4.74	3.65
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง	6.16	0.12	0.13	6.12	12.23	12.28	8.24

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
(Tax Receivables Ratio from Own-Sources) (P)							
4. ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวม (Current Liabilities) (P)	42.34	26.15	26.91	34.58	65.51	74.02	40.25
ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)							
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio) (I)	1.13	0.91	0.94	1.15	1.29	1.31	1.17
6. อัตราส่วนรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-Source Ratio) (P)	17.25	10.72	12.45	18.76	20.53	20.76	16.95
7. ระดับเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (Fund Balance Ratio) (P)	22.07	0.00	1.23	14.64	50.32	58.98	26.12
8. อัตราเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance) (P)	3.75	-6.39	-5.06	-0.54	16.86	22.48	11.40
ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency)							
9. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio) (I)	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย						
10. ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (Debt to Reserve) (I)	1.94	0.90	1.10	1.93	2.80	3.01	0.87
11. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม (Long-Term Deb Ratio) (P) (นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	7.42	7.42	7.42	7.42	7.42	7.42	7.42
12. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt / Capita) (B) (นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	230.36	0.00	0.00	230.36	345.54	460.72	117.88
13. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (P) (นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	0.68	0.33	0.33	0.68	-	1.03	0.89
ความเพียงพอในการจัดบริการ (Service Level Solvency)							
14. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita) (B)	10,237.00	6,089.50	6,089.50	9,113.81	-	155,507.68	8,993.19
15. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita) (B)	785.23	662.92	662.92	832.26	-	860.50	776.16

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
16. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (Spending Per Capita) (B)	5,084.00	4,189.53	4,189.53	4,876.26	-	6,186.20	4,751.84
17. จำนวนประชากรต่อพนักงานเทศบาล (Service Capability Per Employee) (M)	606.29	424.48	446.09	593.69	779.09	813.29	632.08

หมายเหตุ: (I) = มีหน่วยเป็นค่าดัชนี Index; (P) = มีหน่วยเป็นค่าร้อยละ; (B) = มีหน่วยเป็นบาท; และ (M) = มีหน่วยเป็นคน

ตารางที่ ผนวก 12-3 ดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินการคลังของเทศบาลเมือง ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (Cash Solvency)							
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) (I)	5.28	1.30	1.62	2.01	5.45	25.81	4.28
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) (I)	3.82	0.20	0.43	1.00	3.99	22.37	3.06
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Tax Receivables Ratio from Own-Sources) (P)	5.46	0.18	0.86	4.18	8.15	16.86	5.76
4. ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวม (Current Liabilities) (P)	53.06	3.32	21.85	43.40	71.43	160.56	40.15
ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)							
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio) (I)	1.37	0.68	1.04	1.11	1.29	3.72	1.16
6. อัตราส่วนรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-Source Ratio) (P)	10.84	0.00	1.44	7.62	9.00	57.29	9.88
7. ระดับเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (Fund Balance Ratio) (P)	15.52	2.59	11.75	13.83	22.19	25.30	14.83
8. อัตราเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance) (P)	1.06	-70.32	-17.37	1.30	29.14	42.77	5.25
ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency)							
9. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio) (I)	2.17	1.04	1.40	1.99	2.79	4.32	1.69
10. ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (Debt to Reserve) (I)	3.11	0.20	0.39	0.75	3.22	18.13	1.67
11. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม (Long-Term Deb Ratio) (P) (นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	26.36	1.45	10.12	22.40	44.57	65.36	20.29
12. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt / Capita) (B)	2,515.65	71.71	564.43	1,289.91	5,079.76	8,476.79	1,357.85

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
(นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)							
13. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (P)	4.98	0.29	2.41	3.65	8.00	12.77	2.80
(นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)							

ความเพียงพอในการจัดบริการ (Service Level Solvency)

14. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita) (B)	9,074.42	4,257.87	4,699.93	8,813.25	12,623.79	16,045.15	6,973.06
15. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita) (B)	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย						
16. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (Spending Per Capita) (B)	6,981.71	3,488.31	4,989.78	5,299.59	10,961.03	12,258.80	6,578.95
17. จำนวนประชากรต่อพนักงานเทศบาล (Service Capability Per Employee) (M)	320.82	200.39	259.64	323.92	373.61	438.72	314.68

หมายเหตุ: (I) = มีหน่วยเป็นค่าดัชนี Index; (P) = มีหน่วยเป็นค่าร้อยละ; (B) = มีหน่วยเป็นบาท; และ (M) = มีหน่วยเป็นคน

ตารางที่ ผนวก 12-4 ดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังของเทศบาลตำบล ระหว่างปีงบประมาณ 2551 2555

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
<u>ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (Cash Solvency)</u>							
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) (I)	7.52	1.48	2.29	5.22	8.82	21.86	5.70
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) (I)	5.96	0.20	1.62	3.59	7.76	17.80	4.47
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง	5.00	0.00	0.45	1.15	4.58	30.85	15.67

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
(Tax Receivables Ratio from Own-Sources) (P)							
4. ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวม (Current Liabilities) (P)	24.91	2.31	12.21	15.86	32.07	85.15	28.53
ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)							
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio) (I)	1.18	0.99	1.04	1.14	1.26	1.94	1.15
6. อัตราส่วนรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-Source Ratio) (P)	5.72	1.01	1.69	2.51	5.11	61.18	6.36
7. ระดับเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (Fund Balance Ratio) (P)	24.59	0.00	7.66	16.58	36.94	77.87	23.43
8. อัตราเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance) (P)	17.09	-78.34	-7.82	11.92	37.96	194.27	7.49
ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency)							
9. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio) (I)	1.46	1					หน้า 12-96
10. ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (Debt to Reserve) (I)	4.25	0.42	0.99	2.48	6.05	13.74	1.86
11. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม (Long-Term Deb Ratio) (P) (นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	23.55	0.00	3.25	10.59	39.50	82.80	28.02
12. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt / Capita) (B) (นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	1,877.77	0.00	190.36	806.73	3,825.65	6,551.81	1,801.58
13. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (P) (นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว)	5.53	1.76	1.92	2.71	11.97	14.95	3.81
ความเพียงพอในการจัดบริการ (Service Level Solvency)							
14. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita) (B)	7,206.37	1,216.67	5,232.72	7,123.96	9,308.23	14,555.99	6,051.24
15. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita) (B)	714.14	0.00	67.46	183.18	506.11	4,832.00	552.70

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
16. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (Spending Per Capita) (B)	6,012.61	2,834.03	4,463.44	6,066.78	7,841.62	8,483.49	5,878.28
17. จำนวนประชากรต่อพนักงานเทศบาล (Service Capability Per Employee) (M)	303.54	0.00	177.58	205.22	403.73	1,265.29	374.43

หมายเหตุ: (I) = มีหน่วยเป็นค่าดัชนี Index; (P) = มีหน่วยเป็นค่าร้อยละ; (B) = มีหน่วยเป็นบาท; และ (M) = มีหน่วยเป็นคน

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ ผนวก 12-3 ดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555

ดัชนีชี้วัด	ข้อมูลปีงบประมาณ 2555						ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัด ระหว่างปี 2551 - 2555
	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าต่ำสุด (min.)	Percentile 25 th	Percentile 50 ^h	Percentile 75 th	ค่าสูงสุด (max.)	
ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (Cash Solvency)							
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) (I)	5.67	1.55	3.25	5.31	7.43	11.86	5.81
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) (I)	5.50	0.86	3.20	5.06	7.40	11.86	5.69
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Tax Receivables Ratio from Own-Sources) (P)	12.05	0.14	1.89	5.77	10.00	93.41	9.75
4. ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวม (Current Liabilities) (P)	20.10	4.38	12.26	15.75	23.15	155.38	16.65
ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)							
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio) (I)	1.38	0.54	1.17	1.31	1.47	3.38	1.27
6. อัตราส่วนรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-Source Ratio) (P)	7.9	0.00	0.59	1.75	6.10	81.99	7.18
7. ระดับเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (Fund Balance Ratio) (P)	31.08	0.00	7.07	20.56	40.27	171.49	25.58
8. อัตราเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance) (P)	23.21	-51.05	-5.67	24.35	40.10	127.36	29.67
ความเพียงพอในการจัดบริการ (Service Level Solvency)							
9. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita) (B)	4,275.39	1,187.65	2,367.05	3,217.35	4,676.15	16,530.79	3,013.34
10. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita) (B)	393.29	0.00	16.34	37.59	158.81	4,300.14	293.61
11. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (Spending Per Capita) (B)	3,480.82	0.00	2,424.46	2,798.05	3,703.51	10,837.18	3,006.79
12. จำนวนประชากรต่อพนักงาน อบต. (Service Capability Per Employee) (M)	466.26	0.00	285.25	406.60	606.89	1,611.11	564.63

หมายเหตุ: (I) = มีหน่วยเป็นค่าดัชนี Index; (P) = มีหน่วยเป็นค่าร้อยละ; (B) = มีหน่วยเป็นบาท; และ (M) = มีหน่วยเป็นคน
อบต. ไม่มีการประเมินความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว เนื่องจากไม่มีการก่อหนี้ระยะยาว จึงไม่มีข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ในด้านนี้

บทที่ 13 กฎหมายกับการกระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่น

เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 การที่ท้องถิ่นจะสามารถขับเคลื่อนไปยังเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ต้องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพประกอบกัน หนึ่งในเครื่องมือเพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นสามารถบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ การตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองหรือการให้ท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้การตรากฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้กับท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กรอบตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ด้วยเช่นกัน

เนื่องจากในอดีตระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นระบบที่ไม่มีประมวลกฎหมายท้องถิ่น การทำความเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายหรือแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ¹ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลาร่วม 15 ปี หรือแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น² ได้บังคับใช้แล้วทั้งสิ้นจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ ฉบับปี พ.ศ. 2542 และฉบับปี พ.ศ. 2551 และควรพิจารณาถึงภาพรวมในการดำเนินการด้านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่า สอดรับกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจฯ ทั้ง 2 ฉบับข้างต้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไม่น้อยเพียงใด

การประเมินนโยบายการกระจายอำนาจทางด้านกฎหมายจะพิจารณาถึงภาพรวมในช่วงเวลา 15 ปีที่ผ่านมา โดยพิจารณาเป็นสองส่วน ได้แก่ **ส่วนแรก**เป็นการขับเคลื่อนในเรื่องการกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของส่วนราชการส่วนกลาง ทั้งในส่วนของหน่วยปฏิบัติการและหน่วยสนับสนุนในเรื่องการกระจายอำนาจ และ**ส่วนที่สอง** การขับเคลื่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการกระจายอำนาจ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่/กฎหมายแม่บท การจัดทำนวัตกรรมทางกฎหมาย และแนวคิดและมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการด้านกฎหมายของท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายหลักฉบับต่างๆ ตามลำดับ

¹ ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555, หน้า 83.

² มาตรา 32 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 “ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...”

13.1 การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจด้านกฎหมายในระดับนโยบาย

การขับเคลื่อนในเรื่องการกระจายอำนาจในมิติทางกฎหมายจากระดับนโยบายหรือจากการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลางในที่นี้ จะพิจารณาเป็นสองด้านว่ามีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด โดยจะพิจารณาจาก (1) การดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และ (2) บทบาทของหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ก. การดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283³ ได้วางกรอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน้าที่ท้องถิ่นต้องได้รับการส่งเสริมในเรื่องการบริหารงานจากหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และยังได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ข้างต้นประกอบด้วย (1) การจัดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵ (2) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ⁶ (3) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร⁷ และ (4) การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸ ในส่วนนี้จะพิจารณาเฉพาะผลการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามที่ได้ปรากฏใน มาตรา 16 ถึงมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าตลอดระยะเวลาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 15 ปีที่ผ่านมา มีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด

จากผลการสำรวจผลการดำเนินถึงราวเดือนเมษายน 2557 พบว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) กรณีกฎหมายที่ได้มีการดำเนินการแก้ไขแล้ว

³ บทบัญญัติในการจัดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏครั้งแรกในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴ มาตรา 283 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 “...ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ...”

⁵ มาตรา 6-15 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁶ มาตรา 16-22 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁷ มาตรา 23-29 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁸ มาตรา 30-34 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(2) กรณีกฎหมายที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน

(3) กรณีกฎหมายที่ยังไม่ดำเนินการ

ทั้งนี้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยพระราชบัญญัติและระเบียบต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการปรับปรุงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

การพิจารณาถึงการดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ **ช่วงที่ 1** การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 1) และ**ช่วงที่ 2** การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 1)

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีผลการดำเนินงานดังนี้

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. กรณีที่ได้มีการดำเนินการแก้ไขแล้วเสร็จ | มีจำนวนทั้งสิ้น 16 ฉบับ |
| 2. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน | มีจำนวนทั้งสิ้น 19 ฉบับ |
| 3. กรณีที่ยังไม่ดำเนินการ | มีจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ |

1. กรณีที่ได้มีการดำเนินการแก้ไขแล้ว กฎหมายที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) มีจำนวนทั้งสิ้น 16 ฉบับ ประกอบด้วย การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ จำนวน 5 ฉบับ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ จำนวน 7 ฉบับ และการแก้ไขปรับปรุงระเบียบจำนวน 4 ฉบับ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 การแก้ไขพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติ 5 ฉบับแรกที่ได้มีการดำเนินงานแก้ไขเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตราซึ่งดวงวัด พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 โดยกรมการค้าภายใน พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550 ของกรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกรมการปกครองและพระราชบัญญัติการฉาบฉวยสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 โดย สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ

1.2 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติที่ดำเนินการได้ทันทีที่ได้ดำเนินการแก้ไขแล้ว

พระราชบัญญัติประเภทนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 7 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 โดยกรมธุรกิจพลังงาน พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

2. กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงาน กฎหมายที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 19 ฉบับ ประกอบด้วย

2.1 พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ

มีจำนวนทั้งสิ้น 13 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 โดยกรมทางหลวงเป็นผู้เสนอแก้ไข พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 โดยกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้เสนอแก้ไข พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยกรมโยธาธิการ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 โดยกรมสรรพสามิต เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ปัจจุบันเรื่องอยู่ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนี้ ทั้งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอแก้ไขร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปนั้น ได้อยู่ระหว่างการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แต่ในปัจจุบันไม่มีการดำเนินงานเนื่องจากเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่ผ่านมา ส่งผลให้ความคืบหน้าในการแก้ไขกฎหมายทั้ง 3 ฉบับต้องสะดุดหยุดลง

2.2 การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ มีจำนวน 6 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ฯลฯ เป็นต้น

3. กรณีที่ยังไม่ดำเนินการ กฎหมายที่ยังมิได้ดำเนินการมีด้วยกันจำนวน 15 ฉบับ ได้แก่

3.1 พระราชบัญญัติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ

มีจำนวน 10 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

3.2 การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ มีจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ช่วงที่ 2 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีผลการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 40 ฉบับ ดังนี้

1. กรณีที่ได้มีการดำเนินการแก้ไข จำนวนทั้งสิ้น 2 ฉบับ
2. กรณีมีคำสั่งมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว จำนวน 8 ฉบับ
3. กรณีกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการของหน่วยงาน จำนวน 11 ฉบับ
4. กรณียังมีได้ดำเนินการใด ๆ จำนวน 19 ฉบับ

รายละเอียดการดำเนินการในลักษณะต่างๆ มีดังต่อไปนี้

1. กรณีที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงแล้ว กฎหมายที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) มีจำนวนทั้งสิ้น 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

2. กรณีมีคำสั่งมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ดำเนินการแล้ว ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

3. กรณีอยู่ระหว่างดำเนินการของหน่วยงาน กฎหมายที่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) มีจำนวนทั้งสิ้น 11 ฉบับ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติเหล่านี้ต่างอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานกฤษฎีกา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ซึ่งเคยเป็นร่างขอยุติที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ถูกกระทรวงการคลังขอถอนร่างในชั้นคณะรัฐมนตรี เพื่อนำกลับมาพิจารณาและทบทวนอีกครั้ง

4. กรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมิได้ดำเนินการ พิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ (4.1) กรณีที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ และ (4.2) กรณีเป็นการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ

4.1 กรณีที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ สามารถแบ่งกลุ่มตามแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้ดังนี้

- แนวทางที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจให้สัมปทาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มีแนวทางในการแก้ไขกฎหมายให้ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการควบคุมการขนส่งประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตการจัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัดและการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด รวมทั้งการกำหนดรายได้ที่เกิดจากค่าธรรมเนียมและค่าบริการสถานีขนส่งผู้โดยสารที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายได้ของท้องถิ่นเอง และพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542

จุดร่วมกันของกฎหมาย 2 ฉบับนี้ คือการให้ท้องถิ่นมีอำนาจให้สัมปทานแก่บุคคลใด ๆ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้เข้าท้องถิ่น

- แนวทางให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบปรับต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

มีข้อสังเกตว่ากฎหมายเหล่านี้ล้วนแต่ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขใด ๆ ตั้งแต่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา

- แนวทางที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ได้แก่ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 กฎหมายเหล่านี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการ เนื่องจากหน่วยงานมีความเห็นว่าภารกิจดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันเป็นงานที่ต้องมีการควบคุมโดย

รัฐ ไม่ใช่เป็นการบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตาม การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่ยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด เช่น พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

4.2 กรณีเป็นการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ ในส่วนนี้มีพระราชบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ ที่ยังมิได้มีการดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2474 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2474 พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2474 มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติ 5 ฉบับข้างต้นมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่ปัจจุบันยังมิได้มีการดำเนินงานใด ๆ ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกันกับข้อ 4.1 (3) ข้างต้นที่ว่าภารกิจดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐจึงต้องเข้าควบคุมและไม่ถือเป็นการบริการสาธารณะที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแต่อย่างใด

จากข้อกังวลของกรมการปกครองในเรื่องความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชนข้างต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการปกครองและตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาทบทวนร่วมกันอีกครั้งถึงความชัดเจน ทั้งในเรื่องหลักการบริการสาธารณะและความมั่นคงตามข้อกังวลของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนทั้งวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมาย 5 ฉบับข้างต้นด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการ ก็ยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายหรือการมอบอำนาจแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นควรสามารถเข้าถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนได้ก่อนภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งการป้องกันและการดูแลเนื่องจากมีความใกล้ชิดและได้รับผลกระทบโดยตรงกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมมากกว่าหน่วยงานอื่นที่มีความสัมพันธ์ทางภูมิศาสตร์ห่างไกลออกไป

ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกตว่ากฎหมายหลายฉบับที่มีแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมเข้าท้องถิ่นของตน เช่น พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 หรือพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ล้วนแต่ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใดเช่นกัน

จากเนื้อหาทั้งหมดในส่วนของ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หากพิจารณาระยะเวลาที่มีการกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า 15 ปี ร่วมกับกฎหมายที่ได้มีการแก้ไขหรือถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การกระจายอำนาจในมิติด้านกฎหมายยังไม่มี ความก้าวหน้ามากเท่าที่ควร ทั้งในด้านปริมาณหรือความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย **ในด้านปริมาณ** พบว่ากฎหมายที่ได้ผ่าน

การแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น ยังมีจำนวนไม่มากนัก และยังคงอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการหรืออาจต้องนำกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง ทั้ง ๆ ที่กฎหมายบางฉบับได้ผ่านไปถึงขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

ในด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย พบว่ามีกฎหมายจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลางไม่ได้ทำการแก้ไข เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง รัฐจึงไม่สามารถทำการถ่ายโอนอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นได้ ในขณะที่คณะกรรมการกระจายอำนาจซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐเช่นเดียวกันกลับมีความเห็นที่แตกต่างออกไปว่ากฎหมายเหล่านั้นสามารถให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ นิยามคำว่า “ความมั่นคง” อาจยังไม่มีการบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจนในกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense) ของประเทศฝรั่งเศส ในมาตรา 111-1 ได้ให้นิยามของคำว่าความมั่นคง (sécurité nationale) ว่าหมายถึง ยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศเพื่อให้พ้นจากความเสี่ยงหรือการรุกรานที่อาจกระทบต่อความเป็นชาติ ดังนั้นความมั่นคงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประชาชน ความเป็นบูรณภาพแห่งดินแดนและความต่อเนื่องของสถาบันทางการเมืองของสาธารณรัฐ ในภาพรวมความมั่นคงจึงมีความเกี่ยวข้องกับการทหารกับการป้องกันภัยของประเทศ

ในขณะที่ข้อกล่าวอ้างของหน่วยงานราชการส่วนกลางของไทยต่อเหตุผลในการไม่แก้ไขถ่ายโอนกฎหมายบางฉบับให้ท้องถิ่น ด้วยเหตุผลในเรื่องความมั่นคง เช่น การที่กระทรวงมหาดไทยไม่แก้ไขพระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2505 ด้วยการยกตัวอย่างข้อเท็จจริงในเรื่องการโอนย้ายทะเบียนบ้านของบรรดาลูกบ้านในช่วงเวลาที่จะมีการเลือกตั้งว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้น เมื่อพิจารณาดูแล้วจะเห็นว่าการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ล้วนมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่สามารถดำเนินการเพื่อเยียวยาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น กฎหมายหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือมีองค์กรที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการดูแลกระบวนการเลือกตั้ง เทคนิคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกิดหรือระหว่างการจัดตั้งจึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือเกี่ยวข้องกับการที่อำนาจของการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2505 ที่จะไปอยู่ภายใต้การดูแลของท้องถิ่นแต่อย่างใด เนื่องจากปัญหาในเรื่องการย้ายรายชื่อเข้าออกจาทะเบียนบ้านของแต่ละครัวเรือนในช่วงการเลือกตั้ง มิได้เป็นความมั่นคงในแง่การทหารที่จะกระทบต่อความเป็นชาติหรือทำให้ชาติล่มสลาย การที่กระทรวงมหาดไทยนำเหตุผลในเรื่องความมั่นคงเป็นข้ออ้างในการไม่แก้ไขกฎหมายหรือถ่ายโอนอำนาจทางกฎหมายข้อบุคคล พ.ศ. 2502 ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นคำอธิบายที่ไม่สมเหตุสมผลอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ หน่วยงานที่ดูแลในเรื่องความมั่นคง เช่น กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ควรพิจารณาร่วมกันเพื่อสร้างความชัดเจนของความหมายของคำว่าความมั่นคงและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้กฎหมายที่ได้ดำเนินการแก้ไขเกี่ยวกับการรับการถ่ายโอนมักมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการป้องกันสาธารณภัยหรือเรื่องทางสังคม เช่น ผู้สูงอายุหรือคนพิการ เป็นหลัก แต่ในทางกลับกัน

กฎหมายที่ยังไม่ได้แก้ไขเกี่ยวกับการรับการถ่ายโอนอีกเป็นจำนวนมาก มีความหลากหลายและมีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ซึ่งมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ กฎหมายที่มีแนวทางการให้อำนาจท้องถิ่นในการเป็นผู้ให้สัมปทาน การสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม เช่น พระราชบัญญัติโรงแรมหรือเกี่ยวข้องกับเอกสารราชการต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติชื้อบุคคล หรือ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก เหล่านี้มักอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการหรือยังไม่ได้รับการดำเนินการแต่อย่างใด

ในลำดับถัดไปจะพิจารณาถึงบทบาทและมุมมองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเนื่องจากการผลักดันในเรื่องกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจจะเป็นไปอย่างราบรื่นมากน้อยเพียงใด ต้องพิจารณาถึงความพร้อมและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

ข. บทบาทและการผลักดันของรัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ

บทบาทของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่⁹

2.1 หน่วยปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องการปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมีด้วยกันหลายหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะทำการสรุปภาพรวมของหน่วยปฏิบัติการโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(1) **กรมทรัพยากรน้ำ** ได้ทำการถ่ายโอนภารกิจไปให้กักบังค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างพื้นฐานเรื่องการบริหารจัดการน้ำและมีการประเมินผลติดตาม อีกทั้งมีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อทำการสำรวจ ประเมินความพร้อมของ อปท. ก่อนที่จะทำการถ่ายโอนภารกิจไปให้ มีการติดตามตรวจสอบและประเมิน (monitoring) ระหว่างการถ่ายโอน รวมทั้งมีการติดตามหลังจากการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ อปท. และมีรายงานต่างๆ ที่ทางกรมฯ ทำการประเมินไว้

ปัญหาและอุปสรรค กรมทรัพยากรน้ำขาดงบประมาณในการสนับสนุนการปฏิบัติงานสู่ท้องถิ่น

(2) **กรมป่าไม้** ได้เคยมีโครงการนำร่องถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่น คือ มีการทดลองให้ท้องถิ่นดำเนินการภารกิจแทนกรม ได้แก่ ภารกิจควบคุมไฟป่าและภารกิจป่าชุมชน แต่พบว่าผลงานของท้องถิ่นไม่ตรงกับเป้าหมายที่กรมฯ วางไว้ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการใหม่เป็นรูปแบบของการทำงานร่วมกันระหว่างกรมป่าไม้กับ อปท. ประกอบการให้ความรู้ทางวิชาการ ให้การสนับสนุนด้านเครื่องมือ โดยทางกรมฯ มีหน่วยที่รับผิดชอบเรื่องการจัดทำคู่มือประเภทต่างๆ

⁹ คณะที่ปรึกษาประมวลจากการศึกษาเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม และการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้ ในวันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 9.00 - 12.00 น. และในวันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 9.00 - 12.00 น. ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายละเอียดเนื้อหาสรุปการประชุมอ่านได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยนี้

นอกจากนี้กรมป่าไม้มีขั้นตอน 2 ส่วน ได้แก่ การกำหนดพื้นที่ให้ อบท. รับผิดชอบและการเตรียมความพร้อมให้กับ อบท. ในที่นี้คือการแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ.ป่าสงวนและ พ.ร.บ. ป่าไม้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของ อบท. ได้เป็นพนักงานตามกฎหมาย ทางกรมฯ ได้จัดทำคู่มือ การเตรียมความพร้อมไปให้ อบท. ทั้งหมด

ปัญหาและอุปสรรค มีหลายประการ อาทิ ปัญหาจากงบประมาณที่มีจำกัด ทำให้กรมป่าไม้ไม่สามารถลงพื้นที่ได้ครบทุกชุมชน ปัญหาจากผู้บริหารท้องถิ่น กรมป่าไม้ต้องการให้ผู้บริหาร อบท. เข้ามารับรู้ แต่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงผู้บริหารไม่ให้ความสนใจ โดยส่งบุคคลอื่น ๆ เช่น แม่บ้าน พนักงานขับรถมาอบรมแทน ฯ และปัญหาทางข้อกฎหมาย กฎหมายได้กำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟป่าเป็นภารกิจที่ อบท. ต้องทำ แต่ อบท. บางแห่งไม่มีความต้องการที่จะรับภารกิจถ่ายโอนด้านนี้

(3) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ดูแลเรื่องการขออนุญาตเจาะ ขออนุญาตใช้น้ำบาดาล การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ ในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ

ปัญหาและอุปสรรค เทศบาลไม่มีกฎหมายมารองรับและทางกรมฯ ก็ไม่มีกฎหมายมารองรับเช่นกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติน้ำบาดาลเป็นกฎหมายที่ควบคุมการขุดเจาะน้ำบาดาลเท่านั้น ทางกรมฯ จึงมีความพยายามในการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎีกาบอกว่าให้ทางกรมฯ ยกร่างมาใหม่ทั้งฉบับ เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ผ่านการยกร่างฉบับแรกของ พ.ร.บ. น้ำบาดาลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการขุดเจาะเท่านั้น

ข้อเสนอแนะในด้านนี้คือควรมีหน่วยงานเจ้าภาพในการผลักดันแก้ไขกฎหมาย ไม่เช่นนั้นแล้วเมื่อนำเรื่องเข้าคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอาจจะมีปัญหาได้

(4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการประสบปัญหา กับแผนกระจายฉบับเดิม แต่หลังจากการประกาศกฎกระทรวงออกมา 2 ฉบับ หรือจัดทำคู่มือต่างๆ ทำให้ปัญหาต่างๆ เริ่มคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น

ข้อเสนอแนะ หากมีกฎหมายที่ชัดเจนจะทำให้การถ่ายโอนภารกิจไม่ใช่เรื่องยุ่งยากอีกต่อไป

(5) กรมเจ้าท่า ไม่มีการอบรมเจ้าหน้าที่เนื่องจากภารกิจของหน่วยงานเองก็มีงบประมาณจำกัด ดังนั้นการจะไปจัดอบรมให้กับท้องถิ่นก็ทำได้ยาก

(6) กรมการปกครอง มีข้อจำกัดในการถ่ายโอนภารกิจหลายประเภทของกรมการปกครองไปให้แก่ อบท. โดยเฉพาะงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนชื่อ-สกุล งานทะเบียนครอบครัว งานทะเบียนสัตว์พาหนะ ฯลฯ ซึ่งต่างเป็นเรื่องที่กรมการปกครองให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจได้มีความเห็นต่างในประเด็นนี้ที่แตกต่างออกไปดังที่คณะที่ปรึกษาได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น

ส่วน พ.ร.บ. อื่นๆ เช่น พ.ร.บ.สถานบริการ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ร.บ. โรงแรม พ.ร.บ.การพนัน พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร่ ทางกรมการปกครองยังมีความเห็นว่าเป็นภารกิจที่

เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงไม่อยากถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. เพราะในอดีตที่กรมฯ ดำเนินการ เช่น เรื่องงานทะเบียนราษฎรที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นนั้นพบว่ามีปัญหา ยกตัวอย่าง กรณีการย้ายที่อยู่เพื่อหวังผลการเลือกตั้ง

ข้อเสนอแนะ กรมการปกครองไม่อยากให้มองเพียงมิติเดียวในการถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. แต่ควรมองถึงมิติทางด้านคุณภาพหรือมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงควรใช้ความระมัดระวังในการถ่ายโอน

(7) กรมควบคุมมลพิษ ปัญหาหลักเรื่องสิ่งแวดล้อมคือ กฎหมายในการควบคุมบังคับใช้บางฉบับไม่มีบทกำหนดโทษ เช่น พ.ร.บ. ของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจในการกำหนดโทษแต่อย่างใด ในขณะที่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งปรับและสามารถลงโทษได้

(8) กรมโยธาธิการและผังเมือง ปัจจุบันได้มีความพยายามในการปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขุดดินถมดิน และ พ.ร.บ. การผังเมืองฯ ซึ่งทางกรมฯ ได้ถ่ายโอนไปให้ อบท. เรียบร้อยแล้ว และกรมฯ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะ ในส่วนนี้ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับเรียบร้อยแล้ว

(9) กรมอนามัย ทางกรมอนามัยได้มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. ตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีการมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น ควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับงานส่งเสริมคุณภาพและการป้องกันโรค และมีแผนจัดอบรมให้ความรู้เจ้าพนักงานสาธารณสุขท้องถิ่นโดยกรมฯ ส่งบุคลากรที่มีความรู้มาเป็นพี่เลี้ยงให้

ปัญหาและอุปสรรค อบท. ยังไม่มีการนำกฎหมายไปบังคับใช้อย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เช่น การสั่งห้ามกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม พระราชบัญญัติกิจการอันตราย ที่ผ่านมายังไม่เคยมีการบังคับใช้ตามมาตรา 8 ในการสั่งปิด ซึ่งตรงจุดนี้ได้มีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นไว้แล้ว

กล่าวโดยสรุปจากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติการแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันออกไป บางแห่งใช้วิธีการนำร่องภารกิจก่อน นอกจากนี้พบว่าหลายหน่วยงานมีการผลักดันภารกิจโดยการจัดอบรมให้ความรู้จากส่วนกลางลงไปยังเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น บางหน่วยงานสามารถผลักดันการแก้ไขกฎหมายหรือประกาศเป็นกฎกระทรวงได้ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติการหลายแห่งประสบปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงาน

มีข้อสังเกตว่า หลายหน่วยงาน เช่น กรมการปกครอง กรมเจ้าท่า มีความเห็นสอดคล้องกันว่า จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีมากเกินไป เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนกว่า 5,000 แห่ง มีปัญหาเรื่องงบประมาณจำกัด เช่น การจัดเก็บภาษีได้น้อย ทำให้มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

2.2 หน่วยที่ให้การสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจ

ในที่นี้จะพิจารณาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและ
สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰

(1) **สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำร่างกฎหมาย
เพื่อให้เป็นกลไกการบริหารงานภาครัฐ และยังทำหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานรัฐ
เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานราชการอีกด้วย

การดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เริ่มขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรี
มีมติรับหลักการด้านกฎหมายของหน่วยงานราชการหรือกระทรวง เพื่อส่งมาให้สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาทำหน้าที่ช่วยตรวจสอบร่างกฎหมายในเวลาต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีลักษณะ
เป็นหน่วยปฏิบัติการที่ทำหน้าที่ในเชิงรับ โดยการรับข้อมูลจากต้นทาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงาน
ราชการ เมื่อร่างกฎหมายส่งเข้ามายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว หน่วยงานจะทำการแบ่งงาน
เพื่อพิจารณากฎหมาย โดยกระจายไปตามกองหรือส่วนงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันในแต่ละด้าน เช่น
กฎหมายที่ดิน การแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีการแบ่งเป็นกลุ่มเพื่อให้
ผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายหรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย กลุ่มงาน
เหล่านี้มีจำนวนทั้งสิ้น 13 ฝ่าย เช่น ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม ฝ่ายกฎหมายคมนาคม ฝ่ายกฎหมาย
ทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายกฎหมายสาธารณสุข และฝ่ายกิจการนิติบัญญัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากเกิดกรณี
ที่มีการมอบหมายให้ดูแลกฎหมายด้านใดเป็นพิเศษก็จะมีการแต่งตั้งผู้เข้ามาดูแลโดยเฉพาะ

เป็นที่น่าสังเกตว่าทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ทำ
หน้าที่ในการดูแลกฎหมายท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เนื่องจากระบบงานที่แยกเป็นกลุ่มงานหรือกลุ่มภารกิจ
จึงไม่มีหน่วยที่บูรณาการในเรื่องกฎหมายท้องถิ่น นอกจากนี้สำนักงานฯ ไม่สามารถตรวจสอบข้อกฎหมาย
ท้องถิ่นที่มีปัญหาได้ เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเองแต่ต้น ประกอบกับกฎหมายท้องถิ่นมีอยู่จำนวน
มาก ซึ่งเนื้อหาอาจไม่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและอาจมีผู้รับผิดชอบจากต้นทางอยู่หลายคน¹¹ จึง
ทำให้การติดตามไปที่หน่วยงานต้นเรื่องกระทำไต่ยาก นอกจากนี้แม้มีส่วนงานของสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาที่รับผิดชอบด้านการกระจายอำนาจและได้มีการจัดประชุมหรือสัมมนาเกี่ยวกับ
การกระจายอำนาจเป็นระยะ แต่ยังไม่มีการติดตามประเมินผลข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจาย
อำนาจอย่างจริงจัง การจะติดตามข้อมูลในเรื่องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ต้องติดตามไปยังบุคคล

¹⁰ คณะที่ปรึกษาประมวลจากการศึกษาเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม และการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการเหล่านี้ ในวันพฤหัสบดี
ที่ 26 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 9.00 - 12.00 น. และในวันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน 2557 ระหว่างเวลา 9.00 - 12.00 น. ณ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายละเอียดเนื้อหาสรุปการประชุมอ่านได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยนี้

¹¹ ข้อมูลจากตัวแทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานข้อมูลสรุปการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับหน่วยงานส่วนราชการสนับสนุน
การกระจายอำนาจ, วันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2557, ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้รับผิดชอบ ซึ่งหากมีการย้ายกองงาน ข้อมูลเรื่องท้องถิ่นก็จะไปกับตัวบุคคลนั้น อีกทั้งหน่วยงานเองก็ยังไม่เคยมีการประเมินผลในเรื่องปัญหาหรืออุปสรรคของการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเลย

แม้ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขยายฝ่ายกฎหมายในส่วนงานเพิ่มขึ้นอีก จากเดิม 13 ฝ่ายอีกจำนวน 5 ฝ่าย โดยมุ่งหมายเพื่อเสริมยุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มเป้าหมายการให้บริการข้อมูลทางกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน¹² เช่น ฝ่ายกฎหมายการเกษตร ฝ่ายกฎหมายที่ดินและสิ่งก่อสร้าง แต่ยังคงไม่ปรากฏฝ่ายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแต่อย่างใด

การกระจายอำนาจของไทยมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพหลัก

(2) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของท้องถิ่น แยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทย แม้จะตั้งกรมฯ มาเป็นเวลาหลายปี แต่กรมฯ ประสบปัญหา เช่น การขาดแคลนบุคลากร งบประมาณและความรู้ความเชี่ยวชาญ ทำให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้โดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจถือเป็นภัยคุกคามของกระทรวงมหาดไทย จึงพบว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ได้สนับสนุนอย่างเต็มที่ ปัญหาและอุปสรรค แบ่งได้ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาภายในของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น คือปัญหาเรื่องจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอและการขาดหน่วยงานในภูมิภาค แม้กรมฯ กำกับดูแล อปท. แต่ไม่มีหน่วยงาน มีเพียงข้าราชการส่วนกลางลงไป นอกจากนี้ กรมฯ ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านบุคลากรจาก กพร. หรือรัฐบาล เนื่องจากถูกมองว่าเป็นเพียงหน่วยงานส่งเสริมหรือประสานงานกับ อปท.

ประการที่สอง ปัญหาที่มาจากท้องถิ่นส่งมายังกรมฯ ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย เช่น เรื่องขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้มีภารกิจเรื่องขยะ แต่ต้องเข้ามาดูแลเนื่องจากผู้ว่าฯ และนายอำเภอมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลให้ท้องถิ่นทำตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามกฎหมายในเรื่องขยะมีกฎหมายไม่ต่ำกว่า 12 ฉบับ และมีกระทรวงทรัพยากรฯ เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ทำให้เกิดปัญหาการขัดกันขึ้นของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า ภารกิจที่โอนมายังท้องถิ่นนั้น กรมฯ เป็นตัวกลางประสาน เช่น การที่องค์กรหรือหน่วยงานคุยกับส่วนกลางในระดับนโยบาย แต่อำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตยังเป็นของหน่วยงาน

¹² แผนปฏิบัติราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สืบค้นจาก

http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0_EIOAQGdXA3dnQ6B8JE55A3czArr9PPJzU_WDSzL0C3IjyghCbAJK/dl3/d3/L0LDU0lKSWdra0EhiS9JTUBQUlpQ2dBek15cUEhL1lCSlAXtkMxTktfMjd3ISEvN19OMEM2MUE0MUlRQUcMElPVDBQUUNFMEdUMA!!/?PC_7_N0C61A41IQBRB0IOT0PQCE0GT0_WCM_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ksdkwebcontent/internet+site/home/home.operation+plan/plan2557 สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2557

(3) สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี¹³ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเสนอเรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเสนอต่อนายกฯ ได้ แต่ยังไม่เคยมีการดำเนินการ เนื่องจากเรื่องยังติดอยู่ในการจัดระเบียบวาระการประชุม ซึ่งในแผนฯ ฉบับ 3 ได้พยายามแก้ไขในประเด็นดังกล่าวแต่ขณะนี้ยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความพยายามในการผลักดันตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้ ตัวอย่างในการดำเนินการที่ผ่านมา เช่น

1. การผลักดันเรื่องการดำเนินการและภารกิจต่าง ๆ จากแผนการกระจายอำนาจฯ เพื่อให้ท้องถิ่นมีศักยภาพดูแลตนเองได้ วิธีการในการผลักดัน เช่นการตีพิมพ์เผยแพร่แผนฯเป็นรูปเล่ม แต่ประสบปัญหาในเรื่องข้อจำกัดของงบประมาณ จึงทำให้แต่ละท้องถิ่นมีเล่มแผนฯดังกล่าว เพียงท้องถิ่นละ 1 เล่ม

2. การติดตามผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ แต่เนื่องจากหน่วยงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก จึงเลือกภารกิจที่เป็นเรื่องหลักและส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ไม่สามารถประเมินครบทุกภารกิจที่ถ่ายโอนลงท้องถิ่น

3. การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ โดยเฉพาะภารกิจบางประเภทที่ทางท้องถิ่นไม่เคยทำ และได้จัดทำคู่มือการทำงานให้กับท้องถิ่นในภารกิจหลายๆ ด้าน แต่เมื่อท้องถิ่นรับโอนภารกิจไปแล้วทาง สกถ. ไม่ได้ติดตามดูว่าท้องถิ่นมีความเข้าใจมากน้อยเพียงใด เนื่องจากขาดงบประมาณในส่วนนี้

4. การติดตามแก้ไขปัญหการถ่ายโอนภารกิจ โดยผ่านช่องทางเว็บไซต์ เมื่อรับเรื่องทาง สกถ. จะลงไปแก้ไขแก้ปัญหาในพื้นที่

5. การริเริ่มและผลักดันการกระจายอำนาจแบบใหม่ๆ เช่น เมืองพิเศษ ได้ศึกษานำร่อง 3 เมือง แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ แม่สอด แห่มดบัง และเกาะสมุย เพราะกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยกับการยกเป็นเมืองพิเศษ ที่เห็นชัดคือ แม่สอด พยายามยกฐานะเมืองพิเศษ แต่กระทรวงมหาดไทยกลับยกฐานะให้เป็นเทศบาลนคร และให้เหตุผลไม่เห็นด้วยกับการเป็นเมืองพิเศษโดยอ้างว่าเพียงยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

มีข้อสังเกตว่า สกถ. เป็นเพียงหน่วยงานนโยบาย ไม่ได้มีหน้าที่ออกกฎหมายแต่อิงจากระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การทำงานของ สกถ. จะช่วยเสริมให้ท้องถิ่นทำงานได้ง่ายขึ้นชัดเจนมากขึ้น หากทำการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจเพื่อสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น แต่ปัจจุบัน สกถ. ยังมิได้มุ่งภารกิจในส่วนนี้มากนัก และสำหรับปัญหาและอุปสรรคที่ สกถ. ประสบดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าการกระจายอำนาจส่วนหนึ่งไม่มีความคืบหน้า เนื่องจากหน่วยงานของตนไม่มีอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งภารกิจจำนวน

¹³ ก่อตั้งขึ้นตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

มากต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งยังติดขัดกระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติที่ใช้เวลายาวนาน และไม่สามารถกำหนดระยะเวลาได้

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของท้องถิ่นจำนวนมากไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรท้องถิ่นไว้ การดำเนินการแก้ไขต้องให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการ เนื่องจากเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ มิใช่ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขในอนาคตคือต้องกำหนดให้หน่วยราชการที่บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย และหากไม่ดำเนินการภายใน 6 เดือน ควรต้องให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยกร่างเสนอกฎหมายฉบับดังกล่าวได้เอง

3. กฎหมายกระจายอำนาจมิได้มีลำดับศักดิ์เหนือกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ดังนั้นการไปบังคับหรือการควบคุมให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นนั้นยังไม่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จึงควรแก้กฎหมายกระจายอำนาจให้มีฐานะเหนือกว่ากฎหมายอื่นๆ หรืออาจต้องกำหนดให้ชัดว่า กฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีเจตนารมณ์อย่างไร

จากข้อมูลในส่วนที่ 1 การขับเคลื่อนในเรื่องการกระจายอำนาจของส่วนกลาง พบข้อสังเกตดังนี้

1. การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์ กฎหมายหลักจำนวนมากยังคงอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้ท้องถิ่นสามารถทำการเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำให้เสร็จสิ้นแต่อย่างใด

2. บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่นัก เช่น ในส่วนของหน่วยปฏิบัติ อาจประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณ ทั้งในการจัดการอบรมให้ความรู้จากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นหรือการจัดทำคู่มือปฏิบัติการต่าง ๆ หรือหน่วยสนับสนุน เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ไม่มีหน่วยดูแลรับผิดชอบเรื่องกฎหมายท้องถิ่นโดยตรง จึงไม่สามารถบูรณาการปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่นในมิติทางกฎหมายได้โดยตรง หรือหน่วยสนับสนุนอื่นๆ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองยังมีบรรยากาศในการบริหารแบบมหาดไทยจึงทำให้นโยบายหรือการสนับสนุนการกระจายอำนาจไม่เต็มที่นัก นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงหน่วยประสานงาน ทั้งที่ตนเป็นผู้รับเรื่องปัญหาของท้องถิ่น แต่ไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้มากนัก เนื่องจากอำนาจในการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ต้องส่งกลับไปให้ยังหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างแท้จริง

ข้อมูลในส่วนที่ 1 ข้างต้น เป็นรายละเอียดการกระจายอำนาจด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนกลาง ในลำดับถัดไปเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลการกระจายอำนาจทางกฎหมายในส่วนของท้องถิ่นและการปรับตัวของ อปท. เพื่อดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารงานท้องถิ่น

13.2 การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติทางกฎหมายท้องถิ่น

นอกเหนือไปจากการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายของรัฐและการผลักดันของส่วนราชการต่างๆ ในการตรากฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเสนอไว้ในเนื้อหาข้างต้นแล้วนั้น การประเมินที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งคือการประเมินในระดับการทำงานของ อบท. ในมิติทางกฎหมายว่ามีการปรับตัวต่อการกระจายอำนาจโดยการปฏิบัติงานด้านกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มข้นมากน้อยเพียงใด

เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการพิจารณาถึงผลการดำเนินงานในด้านกฎหมายของ อบท. โดยใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง โดยมุ่งพิจารณาเกี่ยวกับ (1) การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น (2) นวัตกรรมทางด้านกฎหมายท้องถิ่น และ (3) การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายหลักที่สำคัญ จำนวน 6 ฉบับ โดย อบท. เช่น กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายโรงงาน กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ตามลำดับ

ก. การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติ

การที่สังคมมีสมาชิกอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก ย่อมต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขเป็นระเบียบเรียบร้อย กฎหมายเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยให้สังคมบรรลุเป้าหมายดังกล่าวเนื่องจากกฎหมาย คือ ข้อบังคับเพื่อกำหนดความประพฤติของบุคคลในสังคม หากบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนย่อมได้รับการลงโทษ ด้วยเหตุนี้องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ¹⁴ เพื่อให้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์และผู้นับถือปฏิบัติตามเชื่อฟัง สภาพบังคับในทางกฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายถึงการออกกฎหมายในระดับประเทศและกฎหมายในระดับท้องถิ่น ฉะนั้นแม้การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมุ่งหมายบังคับใช้เพียงเฉพาะพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ลักษณะของความเป็น “กฎหมาย” ในบริบทของข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมต้องสอดคล้องกับองค์ประกอบของกฎหมายในระดับประเทศด้วยเช่นกัน นั่นคือมีความเป็นกฎเกณฑ์กำหนดความประพฤติของบุคคลและมีสภาพบังคับเพื่อให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีผลอย่างเป็นรูปธรรมสมตามเจตนารมณ์ของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับนั้น ๆ

เนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องการประเมินว่า อบท. มีความกระตือรือร้นเพียงใดในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเมื่อได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่มาแล้ว โดยหลักคิดที่สำคัญในการประเมินคือ (1) การตรวจติดตามว่า อบท. ได้ตรากฎหมายท้องถิ่น (ข้อบัญญัติสำหรับ อบจ. และ อบต. และเทศบัญญัติสำหรับเทศบาล) เพื่อดำเนินการตามกฎหมายแม้ทจำนวนน้อยเพียงใดนับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจที่ผ่านมา โดยไม่นับรวมการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. ซึ่ง อบท. ทุกแห่งต่างต้องดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว (2) ประเภทเนื้อหาของข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติมีอะไรบ้างสอดคล้องกับสภาพบริบทพื้นฐานและภารกิจหน้าที่ของ อบท. หรือไม่อย่างไร และ (3) กระบวนการตรา

¹⁴ รวินทร์ สิละพัฒนนะ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2555, หน้า 15

กฎหมายท้องถิ่นมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพียงใด ตามลำดับ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมแสดงดัง
ตารางที่ 13-1 ด้านล่าง

ตารางที่ 13-1 จำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่ตราขึ้นโดย อบท. กลุ่มตัวอย่างระหว่าง ปี พ.ศ. 2540 – 2556

ประเภท อบท.	จำนวน อบท. กลุ่มตัวอย่าง	อบท. ที่มีการตรากฎหมายท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ.2540 - 2556		จำนวนข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติที่ตราขึ้น ทั้งหมด	จำนวนข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ เฉลี่ย/อบท.
		จำนวน	ร้อยละ		
อบจ.	12	12	100.00	29	2.42
เทศบาลนคร	4	4	100.00	8	2.00
เทศบาลเมือง	9	9	100.00	16	1.78
เทศบาลตำบล	20	17	85.00	54	2.70
อบต.	65	56	86.15	131	2.02
รวม	110	98	89.09	238	$\bar{X} = 2.16$

หมายเหตุ ไม่นับรวมข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในประเด็นแรกด้านจำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่น จากข้อมูล อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้จำนวนทั้งสิ้น 110 แห่ง พบว่า อบท. ได้ทำการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2540-2556 จำนวน 238 ฉบับ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง ได้ออกข้อบัญญัติจำนวน 29 ฉบับ เทศบาลนครจำนวน 4 แห่ง ตราเทศบัญญัติจำนวน 8 ฉบับ เทศบาลเมือง 9 แห่ง ตราเทศบัญญัติจำนวน 16 ฉบับ เทศบาลตำบล 20 แห่ง ออกเทศบัญญัติจำนวน 54 ฉบับ และองค์การบริหารส่วนตำบล 65 แห่ง ออกข้อบัญญัติจำนวน 131 ฉบับ ทั้งนี้ขณะที่ปรึกษา พบว่า อบจ. เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองทุกแห่งที่ทำการศึกษาล้วนเคยออกข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติมาแล้วด้วยกันทั้งสิ้น ในขณะที่เทศบาลตำบลและ อบต. บางแห่ง (จากร้อยละ 14 - 15) ยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทแต่อย่างใด

ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทเนื้อหาของการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติมีดังต่อไปนี้ ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่งได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในที่นี้แยกออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กฎหมายท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การดูแลรักษาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบในชุมชน การดูแลด้านสาธารณสุขและสังคม และการดูแลจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามลำดับ โดยที่ในแต่ละกลุ่มจะมีข้อบัญญัติประเภทหลักของ อบท. กลุ่มตัวอย่างดังแสดงในตารางที่ 13-2 ถึง 13-5 พึงสังเกตว่าข้อมูลข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีการตราขึ้นใช้เป็นจำนวนมากใน อบท. เท่านั้น มิใช่ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติทั้งหมดที่ท้องถิ่นได้มีการตราขึ้นอย่างประการใด

ตารางที่ 13-2 ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเกี่ยวกับสังคมและสาธารณสุข

ประเภท อบท.	ประเภทข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ	จำนวน (ฉบับ)
เทศบาล	การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย	11
	การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	10

ประเภท อปท.	ประเภทข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ	จำนวน (ฉบับ)
	การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร	10
	สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร	5
	การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	4
	สุสานและฌาปนสถาน	4
	การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์	3
	การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	1
องค์การบริหารส่วนตำบล	การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย	33
	การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	30
	สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร	7
	การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร	6
	การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย	6
	การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์	5
รวมจำนวน		135

ตารางที่ 13-3 ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

ประเภท อปท.	ประเภทข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ	จำนวน (ฉบับ)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและรายได้ในภาคการเกษตร	1
	- การดำเนินกิจการพาณิชย์ในการซื้อขายผลผลิตการเกษตร	1
	- การกำหนดราคาจำหน่ายปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ	
	วิธีการและอัตราค่าตอบแทนการอนุญาตที่ดิน	1
	การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ	2
	- ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด	
	- ภาษีปั้มน้ำมันและยาสูบ / ภาษีปั้มน้ำมัน	
	- ภาษีสถานค้ายาสูบ	
	- ภาษีผู้พักในโรงแรม	7
เทศบาล	การจัดการตลาด	8
	การใช้น้ำประปา	2
	อัตราค่าตอบแทนการอนุญาตที่ดิน	2
	การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเทศบาล	2
องค์การบริหารส่วนตำบล	กิจการประปา	9
	การจัดการตลาด	5
	การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	4
	การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	4
	การบริหารกิจการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	3
	วิธีการและอัตราค่าตอบแทนการอนุญาตที่ดิน	2
	การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น	1

รวมจำนวน	62
----------	----

ตารางที่ 13-4 ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบในชุมชน

ประเภท อปท.	ประเภทข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ	จำนวน (ฉบับ)
เทศบาล	การกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่	3
	การจัดระเบียบการจอดรถจักรยานยนต์	2
องค์การบริหารส่วนตำบล	กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในเขต อบต.	3
	การควบคุมเหตุรำคาญ	2
รวมจำนวน		10

ตารางที่ 13-5 ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

ประเภท อปท.	ประเภทข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ	จำนวน (ฉบับ)
เทศบาล	การควบคุมมลพิษจากควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา	2
	การขุดดินและถมดิน	1
องค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายควบคุมหมอก-ควันและฝุ่นละอองจากการเผา	1
	การไม่จับกบจับปลาในฤดูวางไข่	1
รวมจำนวน		5

ในภาพรวมนั้น อปท. ส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญกับการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อดำเนินการ
ภารกิจในด้านสังคม และสาธารณสุขเป็นหลัก ซึ่งในภาพรวมมีราว 135 ฉบับที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างได้ตรา
ขึ้น โดยกฎหมายแม่บทหลักคือ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535 และ อปท. ส่วนใหญ่ได้นำไปตราเป็น
ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะ การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การดูแล
กิจการสถานที่จำหน่ายอาหารและการจัดการติดตั้งบ่อพักไขมันในอาคาร/สิ่งปลูกสร้างเป็นต้น นอกจากนี้
กฎหมายท้องถิ่นในด้านนี้แล้ว อปท. ยังได้ตราข้อบัญญัติเพื่อดูแลและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจใน
พื้นที่และ/หรือการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจำนวนกว่า 58 ฉบับในช่วงที่ผ่านมา

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ไม่เคยดำเนินการออกข้อบัญญัติที่
เกี่ยวข้องกับด้านสังคมและสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนถึงด้านการ
ดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบในชุมชน แต่จะออกข้อบัญญัติในเรื่องเศรษฐกิจชุมชน การศึกษา
และโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การพัฒนาท่าเทียบเรือเป็นหลัก เป็นต้น

ในลำดับต่อมา เมื่อพิจารณาจำนวนเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยเฉลี่ยที่องค์กรปกครอง
ท้องถิ่นได้ตราขึ้นในรอบ 15 ปีจากตารางที่ 13-1 ข้างต้นนั้น พบว่าเทศบาลตำบลมีการตราเทศบัญญัติโดย
เฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่ เฉลี่ย 2.7 ฉบับ ในขณะที่เทศบาลเมืองมีการตราเทศบัญญัติโดยเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่

เฉลี่ยเพียง 1.78 ทั้งนี้นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 พบว่าค่าเฉลี่ยในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 110 แห่งมีจำนวนเพียง 2.16 ฉบับเท่านั้น หรือหากเฉลี่ยต่อปีนับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจมาแล้วนั้น จะพบว่าสภาท้องถิ่นตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยเฉลี่ยจำนวนไม่ถึง 1 ฉบับต่อปี ซึ่งน่าจะกล่าวได้ว่าเป็นผลการดำเนินงานของ อบท. ในด้านกฎหมายท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

สาเหตุหนึ่งที่มีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยมากหากเทียบกับระยะเวลาตลอด 15 ปีของการกระจายอำนาจ เนื่องมาจากการที่บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายของท้องถิ่นมีจำนวนไม่มากนัก นิติกรส่วนใหญ่มักมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายด้านหนึ่งด้านใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจมาจากการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันตามกฎหมายที่ให้อำนาจหรือขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมายกับตน ในขณะที่ภารกิจและขอบเขตการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมีจำนวนหลากหลายและเกี่ยวข้องกับกฎหมายแทบทุกด้านจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้หากข้อบัญญัติใดที่นิติกรไม่มีความชำนาญหรือไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเกิดความลังเลและอาจตัดสินใจไม่ทำการตราข้อบัญญัติ จนกว่าจะเกิดความแน่ใจอย่างแท้จริง เช่น รอให้มีการแก้ไขหรือถ่ายโอนกฎหมายแม่บทมาให้อย่างชัดเจนหรือมีหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงให้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมีจำนวนน้อย เนื่องจากนักกฎหมายหรือนิติกรที่ประจำอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีความเชี่ยวชาญกฎหมายท้องถิ่นรอบด้านยังมีจำนวนไม่มากนักนั่นเอง

หากเราถือว่าผลการดำเนินงานของท้องถิ่นในด้านกฎหมายคือการมีตัวบ่งชี้ถึงเจตนารมณ์ของ อบท. ในการตรากฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ของการบริหารชุมชนท้องถิ่นหรือเพื่อการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน การมีกฎหมายท้องถิ่นที่ในจำนวน (เรื่อง/ประเด็น) ที่เพียงพอและมีเนื้อหาที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทพื้นฐานและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น ย่อมเป็นหลักประกันว่า อบท. มีแนวนโยบายและความตั้งใจจริงที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยอาศัยกฎหมายแม่บทและข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติเป็นเครื่องมือดำเนินการ แต่อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างมีความกระตือรือร้นไม่มากนักที่จะดำเนินการเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว และไม่อาจกล่าวได้อย่างมีน้ำหนักมากกว่าการบริหารงานท้องถิ่นผ่านการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ ท้องถิ่นจะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเท่าที่ควร การปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต ซึ่งขณะที่ปรึกษาฯ จะนำเสนอแนวทางผลักดันในประเด็นนี้ไว้ในเนื้อหาส่วนข้อเสนอแนะท้ายบทต่อไป

ประเด็นสุดท้าย นอกจากประเมินว่า อบท. มีความกระตือรือร้นในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติมากน้อยเพียงใดดังที่ได้นำเสนอข้างต้นแล้วนั้น การประเมินว่ากระบวนการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นเป็นเช่นใด มีประสิทธิภาพประสิทธิผลดีเพียงใด และเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ มีการทักท้วง (due process) ในเนื้อหาการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติอย่างเพียงพอหรือไม่อย่างไร และเมื่อมีการตรากฎหมายท้องถิ่นขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีการบังคับใช้อย่างจริงจังหรือไม่เพียงใด ต่างเป็นเนื้อสาระที่สำคัญที่จะสะท้อนถึงความตั้งใจจริงของ อบท. ในการปฏิบัติงานด้าน

กฎหมาย คณะที่ปรึกษาจึงประเมินเนื้อหาในด้านต่างๆ โดยนำเสนอข้อมูลแสดงดังตารางที่ 13-6 ด้านล่าง ทั้งนี้ข้อมูลในตารางแสดงจำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติของ อบท. แต่ละประเภทที่มีการดำเนินการใน กระบวนการต่างๆ พร้อมแสดงค่าร้อยละเมื่อเทียบกับจำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติทั้งหมดในวงเล็บ

ตารางที่ 13-6 กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติและการบังคับใช้ของ อบท.

ประเภท ท้องถิ่น	จำนวน ข้อบัญญัติ	การปรับปรุง เนื้อหาให้เข้า กับบริบท (% ทำ)	การ ตรวจสอบ เนื้อหาถึง ความชอบ ด้วยกฎหมาย (% ทำ)	การมีส่วน ร่วมของ ประชาชน (% ทำ)	การมี Due Process (% ทำ)	การสร้าง ความร่วมมือ กับหน่วยงาน รัฐ (% ทำ)	การบังคับใช้ อย่าง ต่อเนื่องและ จริงจัง (% ทำ)
อบจ.	29	22 (75.86)	28 (96.55)	22 (75.86)	22 (75.86)	22 (75.86)	27 (93.10)
ทน.	8	5 (62.50)	8 (100.0)	6 (75.00)	8 (100.0)	6 (75.00)	8 (100.0)
ทม.	16	11 (68.75)	16 (100.0)	14 (87.50)	16 (100.0)	8 (50.0)	16 (100.0)
ทต.	54	37 (68.52)	48 (88.89)	38 (70.37)	47 (87.04)	23 (42.59)	49 (90.74)
อบต.	131	86 (65.65)	123 (93.89)	112 (85.50)	113 (86.26)	73 (55.73)	117 (89.31)
รวม	238	161 (67.65)	223 (93.70)	192 (80.67)	206 (86.55)	132 (55.46)	217 (91.18)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงสัดส่วนของข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่ได้ดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ในกระบวนการเมื่อเทียบกับจำนวน ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่ได้รับการตราขึ้นของ อบท. แต่ละประเภท

กระบวนการตรากฎหมายข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติของ อบท. กลุ่มตัวอย่างดังที่ได้นำเสนอตาม ตารางที่ 13-6 ข้างต้น มีรายละเอียดดังนี้

(1) ที่มาของการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาข้อมูลครั้งนี้พบว่า การตรากฎหมายท้องถิ่นอาจมีสาเหตุที่มาจากหลายประการ ในกลุ่มแรก เป็นแนวคิดหรือที่มาจากภายนอก อบท. ดังเช่นมาจากการเทียบเคียงจากกฎหมายแม่บท อาทิ การจัดทำ ข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นจะมีการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ หรือพระราชบัญญัติ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ดังกรณีพระราชบัญญัติการกำจัดสิ่ง ปฏิกูลหรือมูลฝอยที่ให้อำนาจเทศบาลในการจัดการจัดการการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ นอกจากนี้ แนวคิดใน การตรากฎหมายอาจมาจากจากประสบการณ์ศึกษาดูงานของผู้บริหารท้องถิ่น หรือการจากการศึกษาจาก เว็บไซต์ของกฤษฎีกา

บางกรณีการตรากฎหมายท้องถิ่นอาจได้มาจากการที่หน่วยงานราชการมีตัวอย่างแบบฟอร์ม/กฎหมายให้เป็นแนวปฏิบัติ หรือการศึกษาตัวอย่างกฎหมายจากเอกสารที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งมาให้ หรือมาจากคำแนะนำของจากองค์กรอิสระ เช่น กรณีการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเชียงรากน้อย เรื่อง หลักเกณฑ์การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เคยมีข้อทักท้วงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถลดหย่อนภาษีได้หากไม่มีข้อบัญญัติ ดังนี้ เป็นต้น

ในกรณีที่สอง การริเริ่มตรากฎหมายท้องถิ่นมาจากภายในองค์กรเองหรือจากการริเริ่มของท้องถิ่นเอง อาจเกิดขึ้นจากประเด็นด้านปัญหาสุขอนามัย เช่น การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายของเทศบาลตำบลกำแพง สตูล เป็นต้น หรือในบางกรณีการริเริ่มกฎหมายท้องถิ่นมาจากการผลักดันของนิติกร เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบางขุนไทร จ. เพชรบุรี เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ดังนี้ เป็นต้น

(2) การปรับเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เข้ากับบริบทพื้นฐานของชุมชน

อปท. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 67.65) ที่ได้ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นพยายามปรับเนื้อหาของข้อบัญญัติที่ตนตราขึ้นให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ ดังเช่น ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลไสไทย จ.กระบี่ เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ มีการปรับค่าธรรมเนียมในค่าเก็บขนมูลฝอยให้เหมาะสมกับประเภทและปริมาณขยะที่จัดเก็บในพื้นที่ เช่น กรณีอาคารหรือเคหะที่วันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร ทางกฎหมายได้กำหนดให้สามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้สูงสุดเดือนละ 40 บาท แต่ทางท้องถิ่นได้กำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บ 30 บาท เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงระดับการปรับเนื้อหาข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เข้ากับบริบทของชุมชนนั้น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการปรับเนื้อหาให้เข้ากับท้องถิ่นสูงสุด (ร้อยละ 75.86) ในขณะที่เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปรับเนื้อหาให้เข้ากับท้องถิ่นจำนวนใกล้เคียงกัน (อปจ. 62.5% ทน. 68.75% ทม. 68.52% และ อบต. 65.65%) อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้ตราขึ้นมีความสอดคล้องกับบริบทของชุมชนมากน้อยเพียงใดนั้น พบว่ามีสัดส่วนน้อยกว่ากระบวนการอื่น ๆ ในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ เหตุผลประการหนึ่งที่ท้องถิ่นส่วนหนึ่งมิได้ทำการปรับปรุงกฎหมายให้เข้ากับบริบทของชุมชนหรือพื้นที่ของตน มีคำอธิบายว่า เนื่องจากการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ต้องกระทำการให้สอดคล้องกับตัวบทกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ ข้อมูลดังกล่าวอาจสะท้อนว่าท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กยังคงระมัดระวังต่อขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้หรืออาจไม่มั่นใจถึงอำนาจที่ตนมีว่าสามารถปรับใช้ตามความเหมาะสมกับท้องถิ่นได้มากนักน้อยเพียงใด

(3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากให้ข้อมูลว่าในการตราข้อบัญญัติจะมีตัวแทนของประชาชนเข้าร่วม (โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 80) และหากประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจไม่เห็นด้วย ในบางพื้นที่จะมีกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้หลายช่องทาง เช่น การลงพื้นที่พบประชาชน การให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ หรือทางโซเชียลมีเดีย การใช้แผ่นพับในการประชาสัมพันธ์ การติดต่อรับข้อมูลทางโทรศัพท์ เป็นที่น่าสังเกตว่าในระดับเทศบาลตำบลนั้น บทบาทของประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการตรากฎหมายมีอัตราต่ำกว่าท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ (ราวร้อยละ 70.37) ในทางตรงกันข้ามจำนวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกลับมีสูงมาก (ร้อยละ 85.5) หากพิจารณาว่าขนาดของพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอาจไม่สามารถตอบข้อเท็จจริงในส่วนนี้ได้ทั้งหมด ดังนั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงอาจมีปัจจัยอื่น ๆ เสริมประกอบด้วยนอกจากมิติขนาดของพื้นที่ เช่น ความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การตรากฎหมายภายในท้องถิ่นเอง เป็นต้น

(4) การทักท้วงการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติโดยภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจ (Due Process)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกระบวนการในเรื่องการทักท้วง (Due Process) ต่ำกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ (ร้อยละ 75.86) ในขณะที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีการจัดทำกระบวนการทักท้วงอย่างสมบูรณ์ (ร้อยละ 100) จากข้อมูลของท้องถิ่นที่ได้มีกระบวนการทักท้วงพบว่าท้องถิ่นจำนวนมาก มีรูปแบบการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทำการทักท้วงในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน นักและท้องถิ่นบางส่วนมีความเข้าใจว่ากระบวนการออกกฎหมายโดยสภาท้องถิ่นถือว่าการผ่านขั้นตอนการทักท้วงโดยตัวแทนของประชาชนแล้ว

ความเข้าใจในเรื่องนี้อาจคลาดเคลื่อนกับความมุ่งหมายของการจัดให้มีกระบวนการทักท้วง เนื่องจากการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองในระดับราชการส่วนกลางหรือในระดับท้องถิ่นย่อมอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ผู้บริหารท้องถิ่นจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาและทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติ แต่ก็มิได้เป็นการยืนยันว่าสิทธิของประชาชนจะได้รับความกระทบกระเทือนจากการออกข้อบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ในทางปกครองจึงต้องมีกระบวนการเพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามารับรู้ ท้วงติงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นการรับประกันสิทธิของประชาชนในระดับหนึ่งต่อร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ก่อนให้ฝ่ายนิติบัญญัตินำไปร่วมพิจารณาประกอบการตราข้อบัญญัติในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดีสำหรับท้องถิ่นที่มีกระบวนการ Due process ได้กำหนดระยะเวลาในการให้ประชาชนทักท้วงภายหลังจากข้อบัญญัติผ่านสภา โดยจะมีการประกาศให้ประชาชนรับทราบผ่านการตีพิมพ์ประกาศและเว็บไซต์และหากภายใน 15/30 วัน และหากระยะเวลาได้ล่วงพ้นแล้วโดยไม่มีผู้ใดคัดค้านข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงบังคับใช้ได้ เป็นต้น

(5) การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อการตรากฎหมายท้องถิ่น

ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการประสานความร่วมมือกับรัฐ (โดยเฉลี่ยร้อยละ 55.46) เช่น กรมที่เกี่ยวข้องหรือสำนักงานอัยการในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งในลักษณะการขอคำแนะนำและช่วยเหลือในเรื่องการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาข้อบัญญัติ ที่จะไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ๆ นอกจากนี้ท้องถิ่นยังได้ทำการขอความรู้ทางวิชาการจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและสถาบันการศึกษาที่เป็นเครือข่ายความร่วมมือเพื่อทำให้การตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ทำความร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่นอื่นในการออกร่างข้อบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติการดำเนินกิจการพาณิชย์ในการซื้อขายผลผลิตการเกษตรสินค้าตำบลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ 75.86) และเทศบาลนคร (ร้อยละ 75) มากกว่าท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ได้แก่ เทศบาลเมือง (ร้อยละ 50) เทศบาลตำบล (ร้อยละ 42.59) และองค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ 55.73) จากตัวเลขข้างต้นพบว่าท้องถิ่น 3 ประเภทหลังมีการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในระดับที่ลดน้อยลง โดยเฉพาะท้องถิ่นยิ่งเล็กลง ความห่างไกลในการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐยิ่งมีมากขึ้น นอกจากนี้หากพิจารณาถึงตัวเลขในเรื่องการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ พบว่า มีจำนวนสัดส่วนน้อยที่สุดในบรรดาขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราข้อบัญญัติทั้งหมด

ตัวเลขนี้สะท้อนได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งอาจยังไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็นในเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและของท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติมากนัก ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐมักมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญหรือเครื่องมือเครื่องมือที่จะสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ในทางกฎหมายให้กับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี หากมีการติดต่อสื่อสารหรือแลกเปลี่ยนความร่วมมือในกระบวนการทางนิติบัญญัติระหว่างรัฐกับท้องถิ่นมากขึ้น ย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยส่งผลให้การตราข้อบัญญัติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางปกครองได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

(6) ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการตราข้อบัญญัติและการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในภาพรวมเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติออกมาใช้บังคับได้แล้ว มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องและจริงจังโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 91.18 มีข้อสังเกตว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีค่าเฉลี่ยในการบังคับใช้กฎหมายต่ำสุดกว่าท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ (ร้อยละ 81.31) ซึ่งข้อจำกัดประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไม่มากนัก ส่งผลให้การบังคับใช้

กฎหมายอาจไม่เข้มงวดและมีศักยภาพน้อยกว่าท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้แม้การบังคับใช้กฎหมายของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการเกิดขึ้น เช่น

- กฎหมายที่กำหนดในเรื่องการบังคับโทษมีหลายฉบับ ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสนในการนำกฎหมายมาบังคับใช้
- การขาดความเข้มงวดในการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
- ท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำตามพื้นที่ เช่น เทศกิจในการทำหน้าที่ตรวจตราระเบียบของชุมชน จึงต้องอาศัยผู้นำชุมชนและประชาชนกันเอง เช่น ข้อบัญญัติตำบลวังแสง เรื่องการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่หรือทางสาธารณะ
- กฎหมายที่ส่งผลกระทบให้ผู้ประกอบการต้องรับภาระ ในช่วงแรกของการบังคับใช้มักมีการแสดงความไม่พอใจจากบริษัทหรือผู้ประกอบการที่ต้องรับภาระจากการปรับค่าบริการใหม่นี้
- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งประชาชนเข้าใจว่ามีความซ้ำซ้อนกัน จึงพยายามหลีกเลี่ยงและไม่ให้ความร่วมมือ
- ประชาชนต่างท้องถิ่นหรือคนต่างด้าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เทศบัญญัติเทศบาลเมืองโพธารามเรื่องตลาด มีข้อเท็จจริงว่ามีคนต่างด้าวเข้ามาในภาคเกษตร สวนและที่นาเพิ่มขึ้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ทราบข้อกฎหมายของเทศบาล ทำให้การบังคับใช้เทศบัญญัติเป็นไปไม่เต็มที่นัก

กล่าวโดยสรุป จากข้อมูลในภาพรวมของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นพบว่า ความสามารถของสภาท้องถิ่นในการผลักดันให้เกิดการออกข้อบัญญัติมาบังคับใช้ในท้องที่ของตนยังอยู่ในระดับต่ำ โดยพิจารณาถึงระยะเวลาที่การกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นมาเป็นรวม 15 ปี แต่ท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง ได้ทำการตราข้อบัญญัติโดยเฉลี่ยทั้งสิ้นเพียง 2.16 ฉบับเท่านั้น ทั้งนี้ยังมีท้องถิ่นบางแห่งซึ่งสภาท้องถิ่นไม่เคยทำการออกข้อบัญญัติมาบังคับใช้ในพื้นที่แต่อย่างใดอีกด้วย

ประเภทของข้อบัญญัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการตรานั้น ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการอนามัยชุมชน เช่น การจัดการตลาด การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย และการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีข้อสังเกตว่าการตราข้อบัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีอยู่น้อยมาก และการตราข้อบัญญัติประเภทนี้มักเกิดจากปัญหาที่สะสมเรื้อรัง เช่น เทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา ดังนั้น เป็นต้น

ในเรื่องกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น พบว่าแม้การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะเป็นไปอย่างดี แต่กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ

สภาท้องถิ่นโดยตรง เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐยังคงอยู่ในระดับต่ำมาก โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีลักษณะ “ยิ่งเล็กความร่วมมือยิ่งไกล” หมายถึงท้องถิ่นมีขนาดเล็กมากเท่าไร ความสัมพันธ์ในรูปแบบการร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับภาครัฐยิ่งน้อยลง ตลอดจนถึงท้องถิ่นยิ่งมีขนาดเล็ก การบังคับใช้กฎหมายยังมีความเข้มงวดหรือศักยภาพลดน้อยลง

ข. นวัตกรรมทางด้านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นวัตกรรมทางด้านกฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ การที่ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มการออกข้อบัญญัติที่เหมาะสมกับพื้นที่หรือชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะด้านของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการพิจารณาเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นในทางกฎหมายว่ามีจำนวนมากน้อยอย่างไร และกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร ซึ่งประกอบด้วย (1) ภาพรวมของนวัตกรรมทางด้านกฎหมาย (2) ที่มาของแนวคิดการริเริ่มนวัตกรรมทางกฎหมาย (3) ระดับประสิทธิผลในการบังคับใช้ข้อบัญญัติที่เป็นนวัตกรรม และ (4) อุปสรรคหรือปัญหาในการดำเนินการบังคับใช้ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ

(1) ภาพรวมของนวัตกรรมทางกฎหมายของท้องถิ่น

การริเริ่มนวัตกรรมทางกฎหมายท้องถิ่นมีที่มาจากข้อเท็จจริงหลากหลายสาเหตุ เช่น จากปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน จากความต้องการของประชาชน จากเจตนารมณ์ของคณะผู้บริหารที่เกิดจากการไปศึกษาดูงาน ณ ท้องถิ่นอื่น ปัจจุบันเมื่อพิจารณาจำนวนของนวัตกรรมทางกฎหมายท้องถิ่นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการประเมินจำนวน 110 แห่ง มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นเพียงจำนวน 17 ฉบับ ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 13-7 ด้านล่าง การริเริ่มทางกฎหมายส่วนใหญ่มุ่งเน้นเพื่อการจัดระเบียบชุมชน ซึ่งมีจำนวน 5 ฉบับ และนอกจากนี้ อบท. ยังได้ริเริ่มทางกฎหมายในเนื้อหากระจายไปด้านต่าง ๆ ทั้งด้านสังคมหรือเศรษฐกิจในลำดับรองลงมา ตัวอย่างเช่น

ตารางที่ 13-7 นวัตกรรมทางกฎหมายของท้องถิ่น

ประเภท อปท.	ที่	รายชื่อนวัตกรรมทางกฎหมายท้องถิ่น
อบจ.	1	ข้อบัญญัติ อบจ. นครสวรรค์ การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการศาลาประชาคม ห้องประชุม และสถานที่อื่นๆ เพื่อบำรุง อบจ.นครสวรรค์ พ.ศ. 2552
	2	ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่องการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551
เทศบาลนคร	3	ระเบียบเทศบาลนครเชียงใหม่ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555
เทศบาลเมือง	4	กฎหมายควบคุมหมอกควัน พ.ศ. 2552

ประเภท อปท.	ที่	รายชื่อนวัตกรรมทางกฎหมายท้องถิ่น
เทศบาลตำบล	5	ระเบียบเทศบาลเมืองดอกคำใต้ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2552 และ 2556
	6	ระเบียบเทศบาลเมืองท่าข้าม ว่าด้วยการเช่าแผงและจำหน่ายสินค้าในตลาด เทศบาลเมืองท่าข้าม พ.ศ. 2545
	7	เทศบัญญัติตำบลหนองตาคง การดำเนินกิจการประปาเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2556
	8	การจัดตั้งชุมชนและการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2556
	9	ธรรมนูญสุขภาพตำบลห้วยม พ.ศ. 2554
อบต.	10	ข้อบัญญัติฟาร์มทะเล พ.ศ. 2552
	11	หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้บริการรถรางนำเที่ยว พ.ศ. 2554
	12	ข้อบังคับตำบล เรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในตำบล พ.ศ. 2546
	13	ประกาศ อบต.เรื่อง กำหนดรูปแบบการทำบัญชีรายได้และรายจ่ายกิจการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พ.ศ. 2555
	14	ข้อบัญญัติตำบล เรื่องการขุดและถมดิน พ.ศ. 2556
	15	ข้อบัญญัติ เรื่อง การบริหารกิจการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านอำปิล พ.ศ. 2546
	16	ข้อบัญญัติ เรื่อง วัดปลอดเหล้า พ.ศ. 2550
	17	หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการใช้น้ำประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2549 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553

- ด้านการจัดระเบียบสังคม เช่น ระเบียบเทศบาลนครเชียงรายว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการสรรหาและการทำงานของคณะกรรมการชุมชน หรือเทศบัญญัติเมืองแกนพัฒนาในเรื่องการควบคุมหมอกควัน เป็นต้น

- ด้านเศรษฐกิจชุมชน เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเรื่องการบริหารจัดการตลาดกลาง ยางพาราภาคตะวันออก ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นต้น

- ด้านสังคม เช่น การออกข้อบัญญัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้พิการ ของตำบลดอนแก้ว เชียงใหม่ หรือธรรมนูญสุขภาพองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยม เชียงราย ดังนี้ เป็นต้น

ทั้งนี้การจัดกลุ่มของนวัตกรรมทางกฎหมายของ อปท. จำนวน 17 เรื่องแสดงดังตารางที่ 13-8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 13-8 สรุปประเภทนวัตกรรมทางกฎหมายของ อปท.

ประเภท	จำนวน	จำนวน	ประเภทนวัตกรรมทางกฎหมาย
--------	-------	-------	-------------------------

อปท.	อปท.	ข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติ	จัดการ สิ่งแวดล้อม	การจัดเก็บ ค่าธรรมเนียม	ส่งเสริม เศรษฐกิจ ชุมชน	ด้านสังคม และ สาธารณสุข	ด้าน โครงสร้าง พื้นฐาน	มุ่งจัด ระเบียบ ชุมชน
อบจ.	12	2		1	1			
ทน.	4	1						1
ทม.	9	3	1					2
ทต.	20	1					1	
อบต.	65	10	1	1		1	2	5
รวม	110	17	2	2	1	1	3	8

จากข้อมูลตามตารางข้างต้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเคยออกข้อบัญญัติ นวัตกรรมทางกฎหมาย ประเภทของข้อบัญญัติที่มีการตรารับขึ้นมากที่สุด ได้แก่ การมุ่งจัดระเบียบชุมชน โดยเฉพาะข้อบัญญัตินวัตกรรมทางกฎหมายที่ตราโดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนถึงครึ่งหนึ่งที่มุ่ง ประสงค์ในการจัดระเบียบชุมชน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการออกข้อบัญญัติในเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจชุมชนและค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตามที่น่าสังเกตว่าในระดับเทศบาลมีการตราข้อบัญญัติด้านนวัตกรรมทางกฎหมาย โดยเฉลี่ยค่อนข้างน้อยและไม่ปรากฏด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียม การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน หรือด้าน สังคมและสาธารณสุขแต่อย่างใด ทั้งนี้การริเริ่มในการตราข้อบัญญัติที่สอดคล้องและสะท้อนความต้องการ เฉพาะของท้องถิ่นแม้จะปรากฏไม่มากนัก แต่นับเป็นการเริ่มต้นที่น่าสนใจและสมควรเผยแพร่นวัตกรรม ดังกล่าวเป็นตัวอย่างให้กับท้องถิ่นอื่น ๆ ในลำดับถัดไปในอนาคต

อย่างไรก็ดี ในกรณีข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องวัดปลอดเหล้า จ.อ่างทอง เมื่อ พิจารณาจากเนื้อหาสาระจะพบว่าเป็นลักษณะการขอความร่วมมือในการไม่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในเขตวัด แต่ไม่มีสภาพบังคับเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด ความมุ่งหมาย ในการออกข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจมีความคลาดเคลื่อนกับความหมายของกฎหมายในทางเนื้อหา เนื่องจาก กฎหมายหรือข้อบัญญัติต้องมีสภาพบังคับ หากขาดซึ่งสภาพบังคับเสียแล้ว ในกรณีนี้ผู้กระทำความผิดย่อมไม่ สามารถบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้ ข้อบัญญัติเรื่อง วัดปลอดเหล้า จึงมีลักษณะของการออกหนังสือเพื่อขอความร่วมมืออย่างเป็นทางการเสียมากกว่า แต่มีได้ เป็นกฎหมายท้องถิ่นอย่างเต็มรูป เนื่องจากขาดองค์ประกอบของสภาพบังคับนั่นเอง

(2) ผู้ที่มีบทบาทการริเริ่มนวัตกรรมทางกฎหมายของ อปท.

กระบวนการคิดริเริ่มนวัตกรรมทางกฎหมายของท้องถิ่นเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ เพราะ หากเราเข้าใจถึงที่มาที่ไปของแนวคิดในด้านดังกล่าว ย่อมสามารถผลักดันให้เกิดการขยายผลในเรื่องนี้

ต่อไปในอนาคต อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดูแลความสงบเรียบร้อยและความทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่รวมกันได้สมตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองได้นั้นเอง ขณะที่ปรึกษาจึงได้จำแนกถึงที่มาของแนวคิดและผู้ที่มิบทบาทริเริ่มนวัตกรรมทางกฎหมายท้องถิ่น ดังแสดงในตารางที่ 13-9 ต่อไปนี้

ตารางที่ 13-9 ผู้ที่มีบทบาทในการริเริ่มนวัตกรรมทางกฎหมายของ อบท.

ประเภท อบท.	จำนวน อบท.	จำนวน ข้อบัญญัติที่ ริเริ่มโดย อบท.	ที่มา (Origin) ของแนวคิดนวัตกรรมทางกฎหมายท้องถิ่น					
			ปชช. และผู้นำ ชุมชน	ผู้บริหาร อบท.	ผู้บริหาร อบท. ร่วมกับ ชุมชน	เจ้าหน้าที่ อบท.	สำนัก ปลัด อบท.	บูรณา การหลาย ภาคส่วน
อบจ.	12	2		2				
ทน.	4	1		1				
ทม.	9	3		1		2		
ทต.	20	1		1				
อบต.	65	10	2	1	4		1	2
รวม	110	17	2	6	4	2	1	2

ข้อมูลจากตารางข้างต้นพบว่าที่มาหรือผู้ที่ริเริ่มการจัดทำนวัตกรรมทางกฎหมายในระดับท้องถิ่นมีหลายกลุ่ม อย่างไรก็ตามในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าข้อบัญญัติเกินกว่าครึ่งหนึ่ง (8 ฉบับจาก 10 ฉบับ) มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในรูปแบบข้อบัญญัติที่มาจากประชาชนและผู้นำชุมชน หรือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับชุมชน เป็นต้น ความเด่นชัดดังกล่าวนี้อาจเป็นสิ่งสะท้อนว่าความร่วมมือในระดับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารหรือฝ่ายการเมืองกับประชาชนในพื้นที่ยังมีความใกล้ชิดกันอยู่และประชาชนสามารถเสนอหรือผลักดันความต้องการเฉพาะในชุมชนของตนโดยรูปแบบนวัตกรรมทางกฎหมายให้สะท้อนไปยังฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) ประสิทธิผลในการบังคับใช้ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ

ท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติค่อนข้างพอใจต่อการจัดทำนวัตกรรมทางกฎหมายของตน เนื่องจากการริเริ่มจัดทำข้อบัญญัติเหล่านี้ล้วนมาจากความจำเป็น ความต้องการหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ดังนั้นการตรานวัตกรรมทางกฎหมายจึงสามารถช่วยแก้ปัญหาหรือลดข้อขัดขัดบางประการลงไปได้ เช่น ข้อครหาเรื่องที่มาของคณะกรรมการชุมชน เทศบาลนครเชียงราย หรือปัญหาหมอกควัน เมืองแกนพัฒนา ส่งผลให้ภารกิจในการดำเนินงานของท้องถิ่นมีความชัดเจนและสะดวกมากยิ่งขึ้น

(4) ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นที่ได้ริเริ่มขึ้น

ท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่สามารถผลักดันให้เกิดการจัดทำนวัตกรรมข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้นมีความพอใจกับการบังคับใช้ข้อบัญญัติของตน อย่างไรก็ตามแม้ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ถูกตราออกบังคับใช้ แต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของเจตนารมณ์ตามข้อบัญญัติเรื่องนั้น ๆ จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ประกอบอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น คนหรืองบประมาณสนับสนุน ด้วยเหตุนี้แม้ท้องถิ่นจะสามารถผลักดันให้เกิดนวัตกรรมทางข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ต้องครปครองส่วนท้องถิ่นเองกลับประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณเพื่อบังคับใช้กฎหมายในเวลาต่อมา เช่น กรณีการออกข้อบัญญัติเรื่องคนพิการ ย่อมมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อมาดูแลบุคคลกลุ่มนี้ แต่งบประมาณที่ท้องถิ่นมีอยู่เพื่อนำมาใช้ในการบริหารให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติกลับไม่เพียงพอ เป็นต้น

ค. การบังคับใช้กฎหมายหลักที่สำคัญโดย อบท.

คำถามที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการประเมินการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายหลัก (พ.ร.บ.) ฉบับต่างๆ มีมุมมองและมีความมั่นใจมากน้อยเพียงใดในการบังคับใช้กฎหมายในระดับ อบท. มีมุมมองอย่างไรต่อความเพียงพอของอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามข้อกำหนดของกฎหมาย และมีมุมมองอย่างไรต่อการสนับสนุนจากคณะผู้บริหาร อบท. ในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และต่อการยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย

เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการประเมินเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ อบท. เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหลักที่สำคัญในงานของ อบท. โดยทั่วไป ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้เลือกประเมินจากกฎหมายหลักจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ (1) กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร (2) กฎหมายการสาธารณสุข (3) กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (4) กฎหมายโรงงาน (5) และกฎหมายรักษาความสะอาดตามลำดับ ทั้งนี้ ข้อมูลประกอบการประเมินในคั้งนี้ปรากฏในตารางที่ ผผนวก 13-1 ถึง ผผนวก 13-5 ซึ่งอยู่ในเนื้อหาภาคผนวกท้ายบทนี้

(1) กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน สาระสำคัญกล่าวถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน และกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการการผังเมืองทุกระดับ ส่วนกฎหมายควบคุมอาคาร คือกฎหมายที่ต้องการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีระบบความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร เช่น ระบบป้องกันอัคคีภัย และมีการจัดการด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้

ผู้บริหารและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานและมีอำนาจในการเปรียบเทียบ ปรับคดีตามความผิดในกฎหมายควบคุมอาคาร

ทั้งนี้ รายละเอียดข้อมูลผลการประเมินความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับแสดงดังตารางที่ ผนวก 13-1 ท้ายบทนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 11 แห่งที่ทำการสำรวจ (มีจำนวน 1 แห่งที่ไม่มีความคิดเห็นในกฎหมายกลุ่มนี้) องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีความพอใจในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแม่บท และกฎกระทรวงของกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร แต่มีความเห็นว่าการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองยังอยู่ในระดับกลาง รวมทั้งความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ยังอยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน ในขณะที่ยังต้องการบริหารส่วนจังหวัดเกินกว่าครึ่งของจำนวนที่ทำการสำรวจเห็นว่าภาคประชาชนและเอกชนเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์

เทศบาล เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายของเทศบาลนคร จำนวน 4 แห่ง มีความพึงพอใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารในระดับปานกลาง การบังคับใช้กฎหมายและประสิทธิผลที่ได้รับที่ไม่สูงหรือต่ำจนเกินไปนัก และส่วนใหญ่เห็นว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่นให้การสนับสนุนในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างดี ส่วนเทศบาลเมือง จำนวน 9 แห่ง มีความเห็นทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพหรือการสนับสนุนจากสภาท้องถิ่นอยู่ในระดับกลาง ลำดับสุดท้ายได้แก่เทศบาลตำบลจำนวน 20 แห่ง เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นว่าขอบเขตอำนาจตามกฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารที่ตนได้รับมามีความเหมาะสมกับชุมชนในระดับปานกลาง รวมทั้งการตราเทศบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ยังอยู่ในระดับปานกลางด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพหรือบรรลุเป้าหมายนั้นเทศบาลตำบลมีความมั่นใจค่อนข้างมากและเกือบครึ่งหนึ่งเห็นว่าประชาชนมิได้เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด

องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 65 แห่ง ในภาพรวม เจ้าหน้าที่ อบต. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสองฉบับนี้มีความเห็นว่ากฎหมายการผังเมืองและควบคุมอาคารที่มอบอำนาจให้ตนมีความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น และตนสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพในชุมชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้มีค่อนข้างสูง แต่ยังคงต้องการให้การใกล้ชิดข้อพิพาทกระทำโดยราชการส่วนกลาง และเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการสำรวจเห็นว่าภาคประชาชนมีส่วนที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างลำบาก หรือไม่สนับสนุนอย่างเต็มที่มากนัก

(2) กฎหมายการสาธารณสุข

กฎหมายการสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและควบคุมตลาด การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำสะอาด งานคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษในลักษณะต่างๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ รายละเอียดข้อมูลผลการประเมินความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แสดงดังตารางที่ ผนวก 13-2 ในเนื้อหาส่วนท้ายบทนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้อมูลจำนวน 9 แห่ง (อีก 2 แห่งระบุว่าไม่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้และอีก 1 แห่งไม่มีข้อมูลปรากฏ) เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนมากมีความพึงพอใจในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการสาธารณสุขอยู่ในระดับปานกลาง แต่สามารถบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี รวมถึงมองว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่นให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ดี ความมั่นใจว่าการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นยังอยู่ในระดับปานกลาง และเห็นว่าราชการส่วนกลางควรเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยหรือตีความประเด็นปัญหาข้อขัดแย้ง

เทศบาล เทศบาลนครจำนวน 4 แห่ง มีจำนวนเพียงครั้งหนึ่งที่มีความเห็นว่าฝ่ายการเมืองให้การสนับสนุนการทำงานตามกฎหมายการสาธารณสุขและส่วนใหญ่มองว่าประชาชนหรือเอกชนเป็นอุปสรรคที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ แต่ในด้านอำนาจหน้าที่เทศบาลนครมีความพึงพอใจเป็นอย่างดี ในขณะที่เทศบาลเมืองไม่มีความมั่นใจการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขมากนักและเกือบครึ่งหนึ่งมีความเห็นว่าประชาชนและภาคเอกชนเป็นอุปสรรคที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเทศบาลนคร แต่ไม่ต้องการให้ราชการส่วนกลางเข้ามาเป็นผู้มีบทบาทแทนท้องถิ่นในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ส่วนเทศบาลตำบล จำนวน 20 แห่ง มีความเห็นโดยรวมพึงพอใจในขอบเขตอำนาจของตนตามกฎหมายการสาธารณสุขในการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังคงเห็นว่าเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลางควรเข้ามามีบทบาทในการแก้ไข ตีความ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีความเห็นสอดคล้องกันว่าฝ่ายการเมืองให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างดี

องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 65 แห่ง มี 1 แห่งที่ไม่มีข้อมูล ในภาพรวมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขมีความพึงพอใจในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงที่ให้อำนาจตน รวมทั้งความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขในระดับปานกลาง แต่มองว่าการบังคับใช้กฎหมายยังคงมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองให้การสนับสนุนในการดำเนินการทางกฎหมายเป็นอย่างดี

(3) กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีด้วยกันหลากหลายด้าน เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ ยกตัวอย่างเช่น

- การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าของกรมป่าไม้ โดยมีภารกิจที่ถ่ายโอนลงสู่ท้องถิ่น ได้แก่ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า
- การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ เช่น กรณีมลพิษซึ่งมีกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ดูแล มีภารกิจที่ถ่ายโอน ได้แก่ งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ อากาศและเสียง หรือ กรมโยธาธิการ ถ่ายโอนภารกิจด้านการบำบัดน้ำเสีย

ทั้งนี้ รายละเอียดข้อมูลผลการประเมินความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แสดงดังตารางที่ ผนวก 13-3 ในเนื้อหาส่วนท้ายบทนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการสำรวจมีทั้งสิ้น 12 แห่ง แต่สามารถนำมาข้อมูลประเมินได้ 9 แห่งเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 แห่งไม่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้และอีก 1 แห่งไม่มีข้อมูล ในภาพรวม เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีความเห็นว่าคุณภาพน้ำ น้ำเสีย/น้ำทิ้ง อากาศ เสียง มลพิษในเขตของตนยังไม่เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดในกฎหมายและไม่มี ความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เท่าใดนัก ความสอดคล้องของกฎหมายแม่บทกับบริบทของ ชุมชนยังอยู่ในเกณฑ์ปานกลางและส่วนใหญ่มีความเห็นว่าฝ่ายการเมืองให้การสนับสนุนการบังคับใช้ กฎหมายในระดับปานกลางเช่นกัน

เทศบาล เทศบาลนคร จำนวน 4 แห่ง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีความเห็นว่าตนเองยังไม่มี อำนาจเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มที่ พร้อมยอมรับว่าคุณภาพของสิ่งแวดล้อมใน พื้นที่ของตน เช่น น้ำเสีย อากาศ เสียง ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎหมาย และเห็นว่าการ บังคับใช้กฎหมายรวมถึงการให้ความสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองยังคงมีไม่มากนัก ในขณะที่เทศบาลเมือง จำนวน 9 แห่ง ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าประชาชนเป็นอุปสรรคที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่บรรลุ วัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามเทศบาลเมืองจำนวนมากมีความพึงพอใจในเรื่องขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลจำนวนมาก (ในการสำรวจมีจำนวน 20 แห่ง) เห็นว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจมาอย่างเหมาะสมกับพื้นที่แล้ว นอกจากนี้เทศบาลตำบลส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายบางกรณี เช่น การตีความ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทควรให้ราชการ ส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทหลักมากกว่าส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 64 แห่ง (ไม่มีข้อมูล 1 แห่ง) เจ้าหน้าที่ อบต. ที่บังคับใช้ กฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่ต่างมีความพึงพอใจในภาพรวมของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ความ มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเห็น

สอดคล้องกับเทศบาลตำบลในเรื่องของหน่วยงานผู้มีอำนาจในการเข้ามาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าควรเป็นราชการส่วนกลางที่เข้ามามีบทบาทแทนหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

(4) กฎหมายโรงงาน

กฎหมายโรงงานมีเนื้อหาหลักอยู่ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญในเรื่องการแบ่งลักษณะของโรงงานเป็นประเภทต่าง ๆ การขอใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาต การขยาย ย้าย โอนหรือการเลิกประกอบกิจการโรงงาน เป็นต้น โดยภารกิจของกฎหมายโรงงานที่ต้องถูกถ่ายโอนให้กับท้องถิ่น ได้แก่ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็ก การตรวจสอบโรงงานที่ก่อเหตุเดือดร้อน เป็นต้น

อนึ่ง เนื่องจาก อบท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้มีด้วยกันทั้งสิ้นจำนวน 110 แห่ง อย่างไรก็ตาม อบท. ที่มีโรงงานตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ทำการสำรวจมีจำนวน 53 แห่งเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 7 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 4 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 6 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 11 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 25 แห่ง เนื้อหาการประเมินในส่วนนี้จึงมาจากข้อมูลของ อบท. จำนวนเพียง 53 แห่งเท่านั้น ทั้งนี้รายละเอียดข้อมูลผลการประเมินความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แสดงดังตารางที่ ผนวก 13-4 ในเนื้อหาส่วนท้ายบทนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความเห็นเรื่องอำนาจของตนในการบังคับใช้กฎหมายโรงงานและความสามารถของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการเข้าตรวจค้นโรงงานหรืออาคารที่ต้องสงสัยว่าการดำเนินงานของโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ความเห็นดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายโรงงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้มากนัก และองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ไม่เห็นวาทะประชาชนหรือภาคเอกชนเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกือบทั้งหมดพอใจที่ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายค่อนข้างดี

เทศบาล เทศบาลนครที่ทำการสำรวจมีความเห็นต่อภาพรวมของการบังคับใช้กฎหมายโรงงานยังไม่เด่นชัดนัก เนื่องจากผลการประเมินทั้งในเรื่องขอบเขตอำนาจที่ตนเองมีตามกฎหมายโรงงานความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรืออุปสรรคที่เกิดจากภาคเอกชนอยู่ในระดับปานกลาง แต่ในเรื่องของการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง เทศบาลนครทุกแห่งเห็นสอดคล้องกันว่าได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารเทศบาลเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ต้องการให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทหลักในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เทศบาลเมืองส่วนใหญ่มีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายโรงงานค่อนข้างมากและเห็นว่าสามารถนำมาสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี แต่ครึ่งหนึ่งของจำนวนเทศบาลเมืองที่ทำการสำรวจ มีความเห็นว่าอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบตามกฎหมายโรงงานจะสอดคล้องกับบริบทของชุมชนในระดับปานกลางเท่านั้น ในส่วนของเทศบาลตำบล ต่างมีความมั่นใจในการบังคับใช้

กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชนหรือธุรกิจปฏิบัติตามค่อนข้างสูงและเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายโรงงานของพื้นที่ต้นสามารถวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดียิ่งเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง แต่กลับมีความเห็นว่าการดำเนินการเพื่อตีความหรือใกล้เคียงข้อพิพาทนั้นควรให้ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทแทนที่หน่วยงานของตนมากกว่า

องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ที่ได้สอบถามความเห็นในครั้งนี้มีมุมมองว่าขอบเขตความรับผิดชอบและการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงมีความสอดคล้องกับบริบทของชุมชนเป็นอย่างดีและเห็นว่าอำนาจของเจ้าหน้าที่ของตนสามารถใช้เพื่อเข้าดำเนินการตรวจค้นโรงงานหรืออาคารที่สงสัยว่าก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ประชาชนและเอกชนปฏิบัติตามได้ รวมทั้งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อีกด้วย

(5) กฎหมายรักษาความสะอาด

กฎหมายรักษาความสะอาดมีการบังคับใช้ในรูปแบบพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากกฎหมายรักษาความสะอาด เช่น การอนุญาตให้ทำการโฆษณาในสถานที่ที่กำหนด การใช้ทางเท้าทั้งในเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารหรือการจอดยานพาหนะ เป็นต้น

ทั้งนี้ รายละเอียดข้อมูลผลการประเมินความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แสดงดังตารางที่ ผนวก 13-5 ในเนื้อหาส่วนท้ายบทนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนทั้งหมด 8 แห่ง (พบว่า 2 แห่งที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายรักษาความสะอาดและอีก 2 แห่งไม่ปรากฏข้อมูล) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายรักษาความสะอาดเห็นว่าในเรื่องการตราข้อบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกือบทั้งหมดเห็นว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี แม้กฎหมายแม่บทหรือกฎกระทรวงที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นจะสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ในระดับปานกลางเท่านั้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามแต่มีแนวโน้มต้องการให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้ามาเป็นผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย

เทศบาล เทศบาลนคร จำนวน 4 แห่ง ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากฎหมายรักษาความสะอาดได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและให้อำนาจแก่ท้องถิ่นไว้อย่างเหมาะสมกับบริบทชุมชน และท้องถิ่นของตนประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบททางพื้นที่ได้ นอกจากนี้ยังมองว่าการจัดระเบียบสาธารณะ เช่น การใช้ทางถนน ทางเท้าหรือการติดป้ายโฆษณาในที่สาธารณะนั้น ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองอย่างดีและถือว่าการบังคับใช้กฎหมายการรักษาความสะอาดบรรลุวัตถุประสงค์

ทั้งนี้ข้อมูลการศึกษาครั้งนี้สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าเทศบาลนครทุกแห่งเห็นตรงกันว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่นได้ให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายเรื่องดังกล่าว

สำหรับเทศบาลเมืองจำนวน 9 แห่ง และเทศบาลตำบลจำนวน 20 แห่ง มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องอำนาจทางกฎหมายและกฎกระทรวงเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดที่ให้กับท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับชุมชนในระดับปานกลาง และมองว่าการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามและการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายรักษาความสะอาดอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน แต่เทศบาลเมืองมีความเห็นว่าภาคประชาชนและภาคเอกชนมีข้ออุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ในขณะที่เทศบาลตำบลบางส่วนมีความเห็นว่าประชาชนและภาคเอกชนเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ

องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 63 แห่ง (มีจำนวน 2 แห่งที่ไม่มีข้อมูล) ในภาพรวมของการดำเนินการด้านการรักษาความสะอาดนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นไปด้วยดี ทั้งด้านขอบเขตอำนาจที่ตนได้รับจากกฎหมายแม่บทหรือกฎกระทรวง การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับชุมชน การจัดระเบียบทางเท้าหรือทางสาธารณะต่าง ๆ และความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ความพึงพอใจขององค์การบริหารส่วนตำบลยังรวมถึงความเห็นที่ว่าสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างดีด้วย แต่มีความเห็นว่าภาคประชาชนเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับมุมมองของเจ้าหน้าที่ อปท. เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมทั้ง 6 ฉบับดังนำเสนอข้างต้น ได้แก่ กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงาน และกฎหมายการรักษาความสะอาด พบว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเห็นและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม คณะที่ปรึกษามีข้อสังเกต 3 ประการที่ปรากฏร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากจากการประเมินครั้งนี้นี้ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เมื่อเกิดปัญหาขึ้นในการตีความข้อกฎหมายหรือเมื่อต้องเข้าใกล้เกลี่ยรับข้อพิพาท พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีความต้องการให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเข้ามามีอำนาจหรือมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแทนที่ท้องถิ่นเอง ความประสงค์ดังกล่าวของท้องถิ่นอาจสะท้อนมาจากปัญหาในเรื่องความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตนใช้บังคับอยู่ หรือความไม่มั่นใจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ตนมี ความกังวลดังกล่าวอาจต้องให้มีการจัดการอบรมหรือชี้แจงให้ความรู้เพื่อทำความเข้าใจในบทบาทอำนาจที่แท้จริงของผู้ปฏิบัติงาน และเพื่อให้การเผชิญหน้าหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นด้วยกันเองหรือท้องถิ่นกับประชาชน ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ปัญหาการขาดความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายในขั้นตอนการเข้าใกล้เกลี่ยข้อพิพาทในท้องถิ่นขนาดเล็ก ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนเจ้าหน้าที่

ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นจำนวนของบุคลากรที่เพียงพอและเหมาะสมกับประเภทของท้องถิ่นจึงควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อคลี่คลายข้อติดขัดในระหว่างการทำงานของท้องถิ่นขนาดเล็กด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายด้านต่างๆ นั้น ประชาชนหรือภาคเอกชนเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินงานด้านกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมาจากความเข้าใจและความร่วมมือจากประชาชนหรือภาคเอกชนเป็นหลัก ทศนคติดังกล่าวอาจเกิดจากการสื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังชุมชนไม่สมบูรณ์เพียงพอ หากยังคงเกิดขึ้นต่อไปอาจส่งผลทำให้การดำเนินงานในระยะยาวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิดมรรคผลเต็มพิก

ประการที่สาม คณะที่ปรึกษายังมีข้อสังเกตว่า ข้อกังวลประการหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความไม่มั่นใจว่าหน่วยงานของตนมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติหรืออำนาจในการดำเนินการทางกฎหมายมากนักน้อยเพียงใด เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตภารกิจอำนาจหน้าที่ให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว แต่ภารกิจบางประการที่ท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจมาจากแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นั้น อาจมีกฎหมายแม่บทบัญญัติเนื้อหาสาระไว้แล้ว ทำให้เกิดความไม่แน่ใจว่าการตราหรือการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติจะเกิดความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากมักมีความเห็นว่าควรรอให้มีการแก้ไขกฎหมายแม่บทเพื่อมอบอำนาจหน้าที่ให้ตนอย่างชัดเจนอีกครั้งเสียก่อน จึงจะสามารถเข้าดำเนินการได้ ความเข้าใจดังกล่าวอาจส่งผลให้ท้องถิ่นต้องชะลอการตราข้อบัญญัติหรือการดำเนินงานในท้องถิ่นออกไป และมีผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้ไม่มากนัก

ในประเด็นข้อเท็จจริงข้างต้นสามารถพิจารณาได้ 2 กรณี ได้แก่ การมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติและการมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ อบท. ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กรณีเรื่องอำนาจในการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติของสภาท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบว่ากฎหมายทุกฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ฉบับ จึงเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีวัตถุประสงค์ให้เกิดการกระจายอำนาจในด้านการจัดทำบริการสาธารณะลงสู่ท้องถิ่น

หากพิจารณาในข้อกฎหมายของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทพบว่า มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ได้กำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ทั้งนี้ในมาตรา 45 (1) ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถ “ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย” ในส่วนของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50, 51, 53, 54, 56, 60 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจ “ตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย” เช่นเดียวกัน และท้ายสุดพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 และ มาตรา 68 กำหนดให้การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทต่างมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ด้วย

อย่างไรก็ดี อำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 และกฎหมายแม่บทที่ปรากฏอยู่แล้ว เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่ตราข้อบัญญัติที่อยู่เกินขอบเขตของอำนาจที่ตนได้รับมอบในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 และกฎหมายแม่บทในเรื่องนั้น ๆ

(2) กรณีเรื่องอำนาจในการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาว่ามีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายด้วยเพียงใด หากสภาท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ย่อมส่งผลให้การออกข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่นไม่ต่างอะไรกับการออกกฎเกณฑ์อันมีลักษณะเป็นการขอความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายที่แท้จริงต้องมีสภาพบังคับหรือมีบทลงโทษ หากข้อกำหนดใดได้ทำการตราขึ้นแต่ปราศจากสภาพบังคับในการกำหนดความประพฤติของสมาชิกในสังคมหรือไม่สามารถลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนได้ย่อมไม่ถือเป็นกฎหมาย

เมื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่เพียงใดนั้น ในมาตรา 40¹⁵ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติได้ มาตรา 48 ทวาวีสติ¹⁶ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ตาม

¹⁵ มาตรา 40 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด “ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติได้”

¹⁶ มาตรา 48 ทวาวีสติ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 “ถ้าในเขตเทศบาลใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าส่วนราชการในเขตเทศบาลนั้นมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ความเห็นสมควรของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมาตรา 65¹⁷ ของพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ เปรียบเทียบปรับได้เช่นกัน ดังนั้นอำนาจของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงได้แก่อำนาจในการเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติ

เมื่อพิจารณาทั้งในเรื่องอำนาจในการออกข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่นและอำนาจในการบังคับใช้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่แล้ว พบว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้อำนาจใน การดำเนินงานดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ข้อกังวลที่เกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจึงควรคลี่คลาย ลงและมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจที่ตนได้รับมอบหมายต่อไป

13.3 แนวคิดและมุมมองของ อปท. ในกระบวนการตรากฎหมายท้องถิ่นและการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะสามารถเป็นเครื่องมือทำให้การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายได้ ต้องมาจากความพยายามในการผลักดันการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับ ความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องและความร่วมมือของภาคประชาชน จากข้อมูล จากการสำรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง ทำให้คณะที่ปรึกษาฯ สามารถ พิจารณาแนวคิดและมุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ในภาพรวมของ อปท. แห่งต่างๆ ได้ดังมีประเด็นต่อไปนี้ (1) แนวนโยบาย การสนับสนุนและการผลักดัน เกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นของผู้บริหารและสภาท้องถิ่น และ (2) ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการบังคับใช้ กฎหมายในระดับท้องถิ่นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของ อปท. เป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพประสิทธิผล

ก. แนวนโยบาย การสนับสนุน และการผลักดันเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นของผู้บริหารและสมาชิก สภาท้องถิ่น

แนวนโยบายและการสนับสนุนของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับการตรากฎหมายท้องถิ่นและการ บังคับใช้กฎหมาย ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างส่วนใหญ่สะท้อนว่าโดยทั่วไปนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก สภาท้องถิ่นต่างสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำในส่วนงานต่างๆ ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และ

¹⁷ มาตรา 65 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วน ตำบล เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ให้นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลซึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามระเบียบและวิธีการที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา”

สนับสนุนให้บังคับใช้กฎหมายในการจัดการปัญหาและดูแลความเรียบร้อยของชุมชน โดยเฉพาะในกรณีของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหรือการดำเนินการด้านการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินการตามกฎหมายแม่บทเป็นอย่างดี

แต่อย่างไรก็ดี มี อปท. กลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยมากมักเป็น อบต. ในพื้นที่ชนบทหรือขนาดเล็ก ที่บางครั้งคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อบต. ไม่สนับสนุนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่เนื่องจากจะเกรงว่าการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลกระทบทางการเมืองและฐานเสียงของคณะผู้บริหาร อบต. ซึ่งข้อเท็จจริงประการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความไม่เข้มงวดในการปฏิบัติตามกฎหมายของ อบต. ส่วนหนึ่งที่เป็นองค์กรภาครัฐและควรดำเนินการตามกฎหมายตามสมควร

ความร่วมมือกับภาครัฐในการตรากฎหมายท้องถิ่นและการบังคับใช้กฎหมาย จากการประเมินครั้งนี้พบว่าความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นในด้านกฎหมายยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยทั่วไป ภาครัฐได้ดำเนินการออกระเบียบรองรับและมีหนังสือแจ้งให้ท้องถิ่นดำเนินการเพื่อผลักดันการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในหลายกรณี เช่น กรณีการจัดเก็บภาษีให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่น ทางกรมสรรพสามิตได้ผลักดันให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโดยมีการจัดทำร่างกฎหมายให้ดูเป็นตัวอย่างและแนะนำแนวทางในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น รวมถึงแบบฟอร์มการจัดเก็บภาษีและเปิดโอกาสให้ทางท้องถิ่นมีการเพิ่มรายละเอียดในข้อกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานรัฐอีกเป็นจำนวนมากที่ได้มีความร่วมมือกับท้องถิ่นในการจัดอบรมให้ความรู้ทั้งด้านกฎหมายทั่วไป กฎหมายเกี่ยวกับบริหารงานบุคคล การดำเนินคดีทางวินัย กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้กับนิติกรหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานอัยการจังหวัด ศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรมจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมบังคับคดี กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี คณะที่ปรึกษามีข้อสังเกตว่า แม้จะมีความพยายามของหน่วยงานต่าง ๆ ในการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอแต่การอบรมส่วนใหญ่จะมีลักษณะเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ในทางปฏิบัติผู้ที่เข้าร่วมอบรมส่วนใหญ่มักเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้องค์ความรู้ยังไม่ขยายเป็นวงกว้างต่อทางปฏิบัติเพราะนักการเมืองไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ กลายเป็นปัญหาว่าผู้ปฏิบัติงานมักไม่ได้เข้ารับการอบรมกฎหมายที่ตนต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมุมมองเกี่ยวกับข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ในระยะแรกของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติของตน เพื่อบังคับใช้ในเขตความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่พบว่าระยะหลังไม่ค่อยมีการสนับสนุนเท่าที่ควร

(2) หน่วยงานรัฐไม่ได้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายท้องถิ่น แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้นหน่วยงานจึงสนับสนุนให้ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้น ๆ

(3) คณะผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองและสภาท้องถิ่น แม้จะมีการสนับสนุนการตราหรือบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่น แต่ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากคณะผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองและสภาท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการตราและการบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่น นอกจากนี้แม้จะมีความพยายามในการสนับสนุนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่หากกฎหมายฉบับนั้นกระทบกับประชาชน เช่น การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นซึ่งอาจส่งผลให้ประชาชนไม่พอใจ ฝ่ายการเมืองก็就会有ความยืดหยุ่นผ่อนปรนให้เนื่องจากเกรงเรื่องคะแนนนิยมฐานเสียงทางการเมืองของตน

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองจําสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในระดับหนึ่ง แต่จะนิยมใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของท้องถิ่น (โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล) เพื่อไม่ให้เกิดกรณีพิพาททางกฎหมาย มากกว่าที่จะมุ่งบังคับใช้กฎหมายฉบับต่างๆ อย่างจริงจัง

การสนับสนุนและความร่วมมือจากภาคประชาชนหรือภาคธุรกิจที่มีต่อ อปท. ในการบังคับใช้กฎหมาย จากข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้พบว่าทั้งภาคประชาชนและภาคธุรกิจให้ความสนใจและตื่นตัวตลอดทั้งสนับสนุนให้มีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมากขึ้น โดยสะท้อนจากการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการออกกฎหมายของประชาชนในพื้นที่ที่มีจำนวนมากขึ้น อย่างไรก็ตามหากมีข้อบัญญัติใดส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือภาคธุรกิจ เช่น ข้อบัญญัติในเรื่องการเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ มักจะถูกต่อต้านในช่วงแรก แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการชี้แจงโดยเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่นๆ ว่าต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกันก็จะสามารถเจรจาทำความเข้าใจกันได้ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้แจ้งข่าวสารทางด้านข้อกฎหมายเป็นประจําภาคธุรกิจและผู้ประกอบการมักให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

ในภาพรวมครั้งนี้พบว่าไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นต่อประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจในพื้นที่มากนัก โดยอาจมีอุปสรรคเฉพาะในช่วงแรกที่กฎหมายมีผลบังคับใช้เท่านั้น แต่หากภายหลังมีการประชาสัมพันธ์และชี้แจงเหตุผลความจำเป็นแล้วก็มักจะได้รับการยอมรับเสมอ เช่น การปรับขึ้นค่าธรรมเนียมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามมีท้องถิ่นบางแห่งที่มีความเห็นว่าภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตราข้อบัญญัติค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเองไม่เน้นความสำคัญของการมีภาคประชาชนเข้าร่วมในการตรากฎหมายของท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นว่าการสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในการตรากฎระเบียบหรือการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ อปท. ควรให้ความสำคัญมากขึ้นต่อไป

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย การจัดทำคู่มือและความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายของ อปท. ซึ่งมีข้อมูลรายละเอียดสะท้อนจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ครั้งนี้โดยพิจารณาได้ดังนี้

(1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย

การศึกษาค้นคว้าพบว่าท้องถิ่นจำนวนมากเห็นว่าเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายของเจ้าหน้าที่มี 2 ประการ คือเจ้าหน้าที่เข้าใจกฎหมายเฉพาะในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือภารกิจที่ตนรับผิดชอบโดยตรง แต่ยังไม่เข้าใจภาพรวมหรือกฎหมายอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของตน และในภาพรวมอปท. แจ้งว่าความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายมีเพียงพอ แต่เมื่อต้องติดต่อสื่อสารกับประชาชนอาจเกิดปัญหา เช่น ความสามารถในการอธิบายให้ประชาชนเข้าใจในข้อกฎหมายได้อย่างง่ายไม่ซับซ้อน เป็นต้น ดังนั้น การพัฒนาทักษะในการสื่อสารทางด้านกฎหมายและ/หรือการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ อปท. จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อไปในอนาคต

(2) การจัดทำคู่มือ

การศึกษาในครั้งพบว่าโดยทั่วไป อปท. มีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ 2 ด้าน ได้แก่ กรณีท้องถิ่นมีการจัดทำคู่มือและท้องถิ่นที่ไม่มีการจัดทำคู่มือ ในกรณีแรก สำหรับท้องถิ่นที่มีการจัดทำข้อมูลคู่มือในการปฏิบัติงาน มักพบในเรื่องของการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษี ซึ่งมีแนวทางในเรื่องการสำรวจขั้นตอนและระบบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความชัดเจนในวิธีปฏิบัติและทำให้ให้ผู้เสียภาษีเข้าใจเอกสารและดำเนินการเสียภาษีได้อย่างถูกต้อง ลักษณะการจัดทำคู่มือดังกล่าวนี้มักมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เช่น กรมสรรพสามิต และมักเกิดขึ้นกับ อบจ. เป็นต้น ในกรณีที่สอง สำหรับท้องถิ่นที่ไม่มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน แต่เพื่อสะดวกในการปฏิบัติงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งได้ทำการรวบรวมข้อกฎหมายที่ตนต้องใช้ปฏิบัติ เช่น การรวบรวมเทศบัญญัติทั้งหมดที่เทศบาลที่ตราไว้แล้วหรือนำกฎระเบียบการปฏิบัติงานตามกฎหมายของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทยเข้ามาใช้ในการทำงานด้านต่างๆ เป็นหลัก

(3) ความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมาย

ในภาพรวมเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายในระดับที่จะเพียงพอในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมองว่าข้อบัญญัติต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอยู่แล้ว และเมื่อมีปัญหาในเชิงข้อกฎหมายจะทำการปรึกษากับนิติกร เจ้าพนักงานอัยการ เจ้าพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและปลัดอำเภอ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจำนวนมากยังขาดทักษะในเรื่องกระบวนการดำเนินคดีและการรวบรวมพยานหลักฐาน

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจมักทำงานเกี่ยวข้องหรือต้องใช้กฎหมายนั้นๆ เป็นประจำ แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่นอกเหนือจากความรับผิดชอบหรือหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่จะไม่มีสมาธิมากนัก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยอมรับว่าความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายมีน้อยและไม่พยายามเรียนรู้เท่าที่ควร โดยมองว่าเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายเป็นงานฝ่ายนิติการ

ที่ต้องดูแลรับผิดชอบ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่มักไม่สบายใจในการบังคับใช้กฎหมายที่มีระเบียบเกี่ยวข้องกับจำนวนมาก เช่น กฎหมายการควบคุมอาคาร เป็นต้น

ข. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายของ อปท. และข้อเสนอแนะ

การรวบรวมข้อมูลของคณะที่ปรึกษาจากกรณีตัวอย่างของ อปท. ทั้ง 110 เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน พบประเด็นที่น่าสนใจที่จะทำการพิจารณา 2 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมาย และด้านเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติงาน

(1) ด้านกฎหมาย

ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในด้านกฎหมายในประเด็นต่างๆ อปท. กลุ่มตัวอย่างสะท้อนประเด็นปัญหาดังมีรายละเอียดพร้อมและข้อเสนอแนะต่อไปนี้

- ความไม่ชัดเจนของกฎหมายแม่บททำให้เกิดปัญหาในการตีความ โดยเฉพาะกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระอันกระทบต่อสิทธิของบุคคลหรือภาคธุรกิจ หรือกฎหมายที่ไม่มีการกำหนดหรือแสดงรายละเอียดอย่างชัดเจน เช่น ในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างหรือการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคา การทำงาน ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาทางกฎหมายเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่และไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่
- การตรากฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการดำเนินการนั้น ต้องมีความชัดเจนในข้อกฎหมาย ระเบียบหรือประกาศ โดยเฉพาะในเรื่องขอบเขตอำนาจในการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมักถูกท้วงติงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่าโครงการที่จัดทำมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น
- การถ่ายโอนที่ผ่านมาเป็นการถ่ายโอนในเรื่องภารกิจหน้าที่ มิได้เป็นการถ่ายโอนอำนาจไม่รวมถึงบุคลากรหรืองบประมาณ ดังนั้นแม้ท้องถิ่นจะปฏิบัติงานเองได้โดยลำพังและการบังคับใช้กฎหมายอาจได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอย่างดี แต่งบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินการยังขาดแคลนทำให้การขับเคลื่อนในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างช้า
- บทลงโทษในทางกฎหมายที่ยังขาดความชัดเจนหรือมีบทกำหนดโทษที่น้อยเกินไป ส่งผลให้ประชาชนไม่เกรงกลัวหรือเคารพกฎหมายเท่าที่ควร

ด้วยเหตุนี้ อปท. กลุ่มตัวอย่างจึงมีข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานด้านกฎหมายมีประสิทธิภาพดังมีประเด็นต่อไปนี้

- ควรมีการเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น ในเรื่องกำหนดค่าปรับในอัตราที่สูงขึ้นและในการฝ่าฝืนกฎหมายท้องถิ่นที่มีผลร้ายแรงต่อส่วนรวมควรมีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้

- ควรมีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในขั้นตอนของการตราและการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายในการสำรวจผังเมือง ค่าใช้จ่ายในการทบทวนทำลายสิ่งก่อสร้างที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น
- ควรมีการเพิ่มความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ โดยระบุอำนาจหน้าที่ และการคุ้มครองการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
- ควรให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรสนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รับทราบถึงการออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ ให้ทั่วถึงทุกแห่ง เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทราบว่าหน่วยงานของตน สามารถออกข้อบัญญัติตามกฎหมายใดได้บ้าง
- ควรมีการสร้างหลักสูตรในการให้ความรู้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตีความและการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่นทุกพื้นที่ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตีความอำนาจที่ท้องถิ่นสามารถบังคับใช้ได้ว่ามีมากน้อยเพียงใด
- ควรให้หน่วยงานของรัฐควรพิจารณาทบทวนถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละประเภท เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรมอบอำนาจในการออกกฎหมายการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหากเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ในพื้นที่ ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานแรกที่ต้องแก้ไขปัญหา จะสามารถเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ และสามารถช่วยดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่

(2) ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ปฏิบัติงานนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างได้สะท้อนมุมมองที่สามารถพิจารณาในเรื่องปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานด้านการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่นและมีข้อเสนอแนะดังนี้

- เจ้าหน้าที่ไม่มีความมั่นใจในการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกลัวถูกฟ้องร้องเป็นคดีความจากประชาชนหรือภาคธุรกิจในพื้นที่ ซึ่งถึงแม้บางกรณีได้ปรึกษาท้องถิ่นจังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อทราบข้อมูลที่ถูกต้องและแนววินิจฉัยที่เคยมีมาแล้ว แต่กฎหมายบางฉบับ เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจสร้างความกังวลใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจาก การเข้าดำเนินการมักมีกลุ่มผลประโยชน์เรียกร้อง เช่น การก่อสร้าง การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

- เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจในข้อกฎหมาย เนื่องจากทางส่วนราชการแจ้งมาให้ท้องถิ่นดำเนินการออกข้อบัญญัติตามกฎหมายหลัก แต่ไม่มีการจัดอบรมทำความเข้าใจให้ชัดเจน ทำให้เกิดความยากลำบากในการตีความ
- เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ แต่หากเจอปัญหาที่ไม่ตรงกับระเบียบที่มี เจ้าหน้าที่จะไม่กล้าตัดสินใจวินิจฉัยตีความ เนื่องจากไม่มั่นใจว่าสิ่งที่ตนตีความนั้นถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ อปท. กลุ่มตัวอย่างจึงมีข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานด้านกฎหมายมีประสิทธิภาพดังมีประเด็นต่อไปนี้

- ควรจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายและเชิญผู้มีประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาอบรม ถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ให้คนทำงานเข้าใจมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ควรจัดอบรมให้ความรู้ในขั้นตอนของการออกกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อให้ข้อบัญญัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน
- ควรจัดอบรมกฎหมายเฉพาะด้านให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานเฉพาะตำแหน่ง โดยหากไม่แน่ใจสามารถปรึกษาศูนย์ช่วยเหลือได้โดยตรง เพื่อให้คำตอบเกี่ยวกับข้อสงสัยทางกฎหมาย

13.4 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในภาพรวมของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทางด้านกฎหมายสามารถพิจารณาได้ 2 มิติ ดังนี้ **มิติแรก** ในส่วนของการดำเนินการด้านกฎหมายของส่วนกลาง หากพิจารณาในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจากส่วนกลาง พบว่ามีความคืบหน้าน้อยมาก กฎหมายจำนวนมากยังไม่สามารถนำมาให้ท้องถิ่นบังคับใช้ได้ตามภารกิจที่ได้รับ โดยเฉพาะเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียม สิ่งแวดล้อมหรืออำนาจในการดำเนินการด้านเอกสารราชการ ในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางหลายแห่ง เช่น หน่วยปฏิบัติการยังคงประสบปัญหาเทคนิคในระหว่างดำเนินการ เช่น การขาดงบประมาณหรือบุคลากรมีจำนวนน้อย นอกจากนี้หน่วยสนับสนุน เช่น สำนักงานกฤษฎีกายังไม่มีการบูรณาการหรือเตรียมหน่วยเฉพาะเพื่อรับรองในเรื่องกฎหมายท้องถิ่นแต่อย่างใด หรือแม้แต่ สกถ. ยังประสบข้อจำกัดที่ว่าหน่วยงานตนเป็นเพียงผู้ประสานงานและไม่มีอำนาจทางกฎหมายโดยตรง ข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ของหน่วยปฏิบัติการและหน่วยสนับสนุนส่งผลให้การผลักดันการแก้ไขกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้า

มิติที่สอง ได้แก่ในส่วนของตัวเอง พบว่าการทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติยังไม่เป็นไปอย่างเต็มที่นัก โดยพิจารณาจากจำนวนข้อบัญญัติที่ท้องถิ่นได้ทำการตราขึ้นในรอบ 15 ปีของการกระจายอำนาจกลับมีจำนวนโดยเฉลี่ยไม่ถึง 1 ฉบับต่อปี อีกทั้งในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายหลักฉบับต่างๆ ก็ยังเกิดขึ้นอย่างจำกัด และกระบวนการนวัตกรรมการกฎหมายก็ยังไม่ปรากฏขึ้นไม่มากนัก สิ่งนี้สะท้อนถึงศักยภาพในการดำเนินการด้านกฎหมายของท้องถิ่นว่ายังคงมีอยู่อย่างจำกัดด้วยเช่นกัน

ดังนั้นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเป็นเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ผลการดำเนินการทางด้านกฎหมายยังไม่ประสบความสำเร็จดีนัก โดยสาเหตุมาทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการหวาดระแวงไม่แน่ใจจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น เรื่องความมั่นคง ในขณะที่ตัวท้องถิ่นเองก็ยังไม่สามารถแสดงถึงความเข้มแข็งในมิติทางนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจนนัก จากการศึกษาผลการดำเนินงานการกระจายอำนาจทางกฎหมายที่ผ่านมา มีประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตดังต่อไปนี้

1. **เร่งพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการใช้ในสถานการณ์ประจำวันทั่วไป แต่เมื่อใดที่ประสบปัญหาต้องใช้อำนาจหรือดุลยพินิจในการตัดสินใจหรือเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พบว่าเจ้าหน้าที่จำนวนมากเกิดความไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมาย สะท้อนจากความสับสนความต้องการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้ามาแก้ปัญหาในกรณีการระงับข้อพิพาท สิ่งเหล่านี้อาจมาจากความไม่เข้าใจในข้อบัญญัติหรือไม่มั่นใจในการใช้อำนาจของตน ปัญหาข้างต้นอาจเป็นข้อจำกัดที่จะทำให้การกระจายอำนาจไม่เป็นไปอย่างเต็มที่ เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นขอให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการตัดสินใจเพื่อบังคับใช้กฎหมายทั้งที่ท้องถิ่นมีอำนาจอยู่แล้ว ทศนคติดังกล่าวอาจปรับแก้ไขได้เป็น 2 กรณี

กรณีที่หนึ่ง อปท. ควรเร่งจัดหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เนื่องจากสาเหตุในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีจำนวนไม่มากนักตลอดระยะเวลา 15 ปีของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งมาจากการที่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายของท้องถิ่นมีจำนวนไม่มาก ซึ่งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีทางเลือก 3 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** ทำการเพิ่มอัตรากำลังของนักกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และ **ประการที่สอง** ทำการเพิ่มนักกฎหมายหรือที่ปรึกษากฎหมายที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายท้องถิ่นประจำยังหน่วยงานกลาง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. หรือแม้แต่สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ เป็นต้น **ประการที่สาม** ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในการผลิตบุคลากรทางกฎหมายที่เชี่ยวชาญในเรื่องท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เนื่องจากต้องใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายแบบบูรณาการและมุ่งแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ จึงควรประสานให้มหาวิทยาลัยต่างๆ มีการจัดหลักสูตรเฉพาะทางด้านนิติศาสตร์สำหรับการบริหารงานท้องถิ่นต่อไป

ในกรณีแรก การเพิ่มอัตรา/การบรรจุแต่งตั้งนิติกรในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อดีคือ นิติกรมีความใกล้ชิดกับสภาพของข้อเท็จจริง แต่หากพิจารณาถึงจำนวนท้องถิ่นที่มีอยู่จำนวนมากย่อมหมายถึงงบประมาณในการจ้างบุคลากรของท้องถิ่นต้องจัดสรรเพิ่มเติม ในขณะที่กรณีที่สอง การจัดให้มีที่ปรึกษากฎหมายหรือนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายท้องถิ่นประจำยังหน่วยงานกลาง เพื่อตอบข้อซักถาม ปัญหาหรือกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้อาจมีความห่างไกลกับพื้นที่ แต่จะใช้งบประมาณเป็นจำนวนน้อยกว่าในกรณีแรก อีกทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งมาจากท้องถิ่นต่าง ๆ จะทำให้ที่ปรึกษาปัญหากฎหมายส่วนกลางได้รับเรื่องในมุมมองกว้าง และสามารถรับรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นทางกฎหมายของแต่ละท้องถิ่น ถือเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานระหว่างท้องถิ่นประเภทต่างๆ พอสมควร

ส่วนข้อกังวลในเรื่องความห่างไกลจากพื้นที่ระหว่างที่ปรึกษาปัญหากฎหมายของส่วนกลางกับท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันพบว่า ช่องทางการติดต่อสื่อสารมีทางเลือกและสะดวกมากขึ้น เช่น การติดต่อทางโทรศัพท์ ทางสื่อโซเชียลมีเดีย หรือแม้กระทั่งวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ เป็นต้น ช่องทางการสื่อสารเหล่านี้อาจมีค่าใช้จ่ายบ้างแต่เมื่อเทียบกับการเพิ่มจำนวนนักกฎหมายให้ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งย่อมมีความประหยัดมากกว่า และการให้มีที่ปรึกษากฎหมายประจำที่ส่วนกลางจำนวนหนึ่งเป็นการสร้างความชำนาญด้านกฎหมายท้องถิ่นให้เข้มข้นมากขึ้นด้วย อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการที่สะดวกเนื่องจากการจากบรรจุตำแหน่งนิติกรที่เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายท้องถิ่นจะกระทำได้สะดวกกว่าที่ส่วนกลาง

กรณีที่สอง เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในปัจจุบัน จึงควรมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยหัวข้อที่ทำการอบรมควรมุ่งเน้นในเรื่องของการตรากฎหมายและสภาพบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะต้องเร่งพัฒนาบทบาทของสภาท้องถิ่นให้มีความเข้าใจในหน้าที่ทางนิติบัญญัติของตนเองอย่างแท้จริง โดยอาจจัดฝึกอบรมให้เป็นการเฉพาะ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นเพื่อให้มีบทบาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในทางนิติบัญญัติให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ดีข้อกังวลส่วนหนึ่งของฝ่ายราชการส่วนกลางที่เป็นผู้จัดการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในบางครั้ง ได้แก่ การที่ท้องถิ่นมักส่งบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ มาฝึกอบรมแทนผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ทำให้องค์ความรู้ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัวจริงควรได้รับ เกิดความบกพร่องไม่สมบูรณ์ในการนำไปปฏิบัติงานได้จริง ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวจึงต้องมีความเข้มงวดกับตัวบุคคลที่เข้ารับการฝึกอบรมด้วย ดังนั้นการเพิ่มศักยภาพในกรณีนี้จึงมาจากการจัดหัวข้อบรรยายหรืออบรมให้สอดคล้องกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และความกระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการเข้ารับการอบรมด้วย

ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดอาจรวมกลุ่มกันแล้วจัดการฝึกอบรมภายใน โดยมีหลักสูตรหรือเนื้อหาเฉพาะด้านตามแต่ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วใช้วิธีเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาให้ความรู้/ฝึกอบรมให้ก็เป็นได้ ด้วยวิธีการเช่นนี้

จะต้องมีการประเมินความต้องการฝึกอบรมเฉพาะ (training need) ซึ่งสามารถรวบรวมได้จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการทางกฎหมาย/การบังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นกับ อปท. แต่ละแห่ง และนำมากำหนดเป็นแนวทาง/หัวข้อ/หลักสูตรการอบรมเฉพาะทางในเรื่องนี้ได้ต่อไป

2. พัฒนาขีดความสามารถในกระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของ อปท.

การศึกษาครั้งนี้พบว่าแม้ อปท. จะมีจำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติไม่มากนัก ในแต่ขั้นตอนกระบวนการทางนิติบัญญัติพบว่าท้องถิ่นได้ให้ความระมัดระวังเป็นอย่างดีในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว เช่น มีการปรับเนื้อหาของกฎหมายให้เข้ากับบริบทของพื้นที่ มุ่งบังคับใช้กฎหมายในระดับที่ดี ตลอดจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อสังเกตว่า ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและราชการส่วนกลางในการออกข้อบัญญัติมีค่าน้อยที่สุดในขั้นตอนทางนิติบัญญัติ ข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นการสะท้อนว่าเหตุใดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นในทางกฎหมายตลอด 15 ปีที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และควรส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐ ส่วนราชการ และอปท. ในการส่งเสริมการตรากฎหมายท้องถิ่นและการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารงานท้องถิ่นให้มากขึ้นต่อไป

นอกจากนี้คำถามที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ได้แก่ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นควรมีลักษณะเช่นใด เนื่องจากการกระจายอำนาจทางปกครอง หากพิจารณาถึงรูปแบบที่ท้องถิ่นสามารถทำการตราข้อบัญญัติได้ มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง การที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการออกกฎหมายโดยกำหนดเป็นข้อบัญญัติเฉพาะเรื่อง (positive list) และลักษณะที่สอง ได้แก่ การที่รัฐให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติได้ตามความต้องการของท้องถิ่น ตราบเท่าที่ไม่ได้มีกฎหมายกลางกำหนดห้ามเอาไว้เฉพาะ (negative list)

ในกรณีของประเทศไทยเรานั้นพบว่ารูปแบบของขอบเขตอำนาจที่ท้องถิ่นได้รับมอบให้ดำเนินการตราข้อบัญญัติเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มาจากการที่รัฐกำหนดประเภทภารกิจและมอบหมายเป็นบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้ท้องถิ่นดำเนินการตาม หรือที่เรียกว่า positive list ได้แก่ภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้การที่รัฐมอบภารกิจเป็นรายการหรือข้อบัญญัติโดยเฉพาะมักสะท้อนนโยบายของรัฐที่ยังมีลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์ (Centralization) ค่อนข้างมาก ซึ่งการกระจายอำนาจของประเทศไทยยังคงอยู่ภายใต้ร่มของแนวคิดดังกล่าว หากภายภาคหน้าขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติจะยังคงยึดแนวทางที่รัฐเป็นผู้วางกรอบขอบเขตของการตราข้อบัญญัติ (positive list) หรือจะพัฒนาปรับเปลี่ยนเป็นการให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจในการตราข้อบัญญัติได้เอง โดยไม่ต้องรอการมอบหมายจากส่วนกลาง และเป็นการตราอยู่ในขอบเขตตราเท่าที่ไม่มีกฎหมายใด ๆ ห้ามไว้ (negative list) ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศไทยในอนาคตต่อไป หรือมีเช่นนั้นแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ก็คงจะต้องเร่งการตรากฎหมายเพื่อ

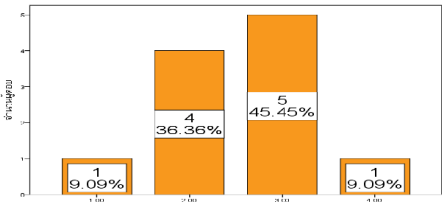
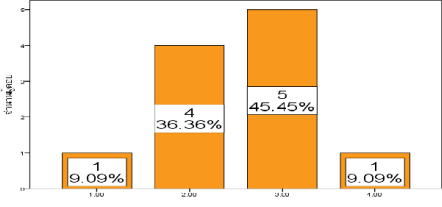
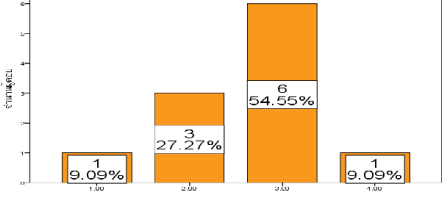
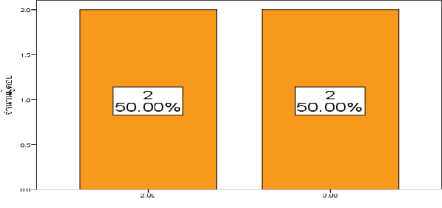
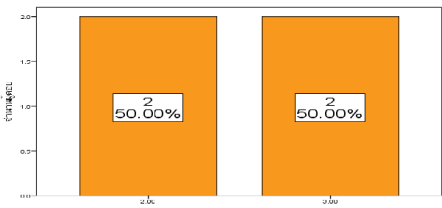
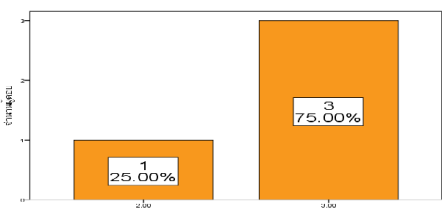
รองรับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเวลาอันเหมาะสม

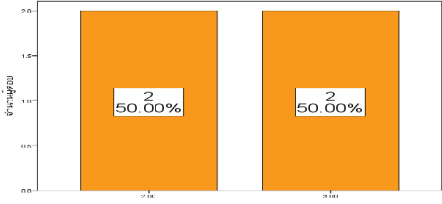
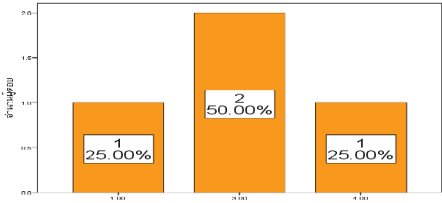
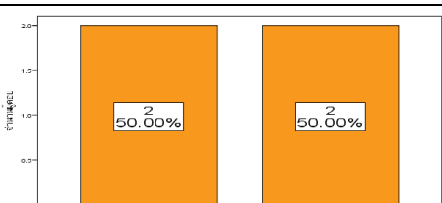
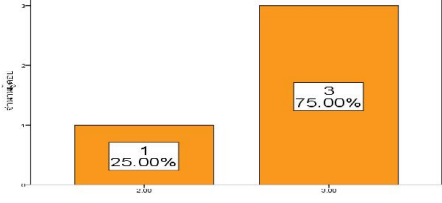
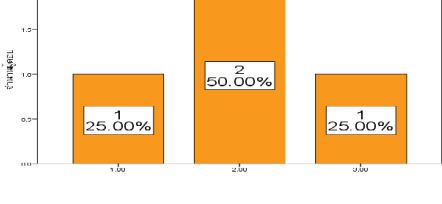
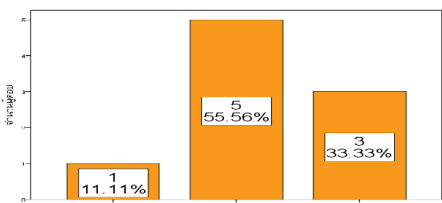
3. กำหนดเจ้าภาพในการผลักดันการตรากฎหมาย/ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจที่ผ่านมา โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ยังขาดเจ้าภาพดำเนินการที่ชัดเจน จึงเป็นผลทำให้ขาดความก้าวหน้าในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ในอนาคต จึงไม่ควรปล่อยให้ส่วนราชการแต่ละแห่งรับผิดชอบกันเองโดยขาดการเร่งรัดการดำเนินการตรากฎหมาย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลและรัฐสภาควรร่วมกันผลักดันการตรากฎหมายเพื่อปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (แล้วแต่ความเหมาะสม) เป็นเจ้าภาพและมีอำนาจในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือร่างกฎหมายเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจและการดำเนินงานของ อปท. ให้เหมาะสมได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องรอการริเริ่มหรือผลักดันจากส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่มีหน้าที่ถือกฎหมายแต่ละประเภทก็เป็นได้

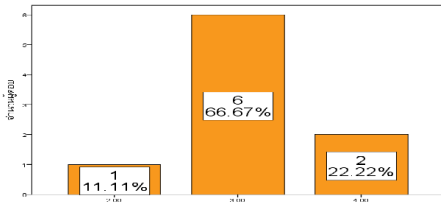
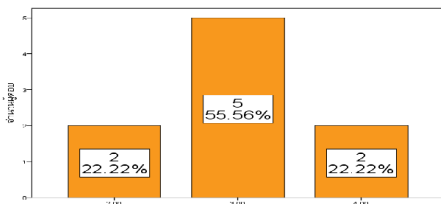
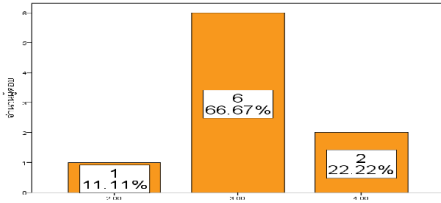
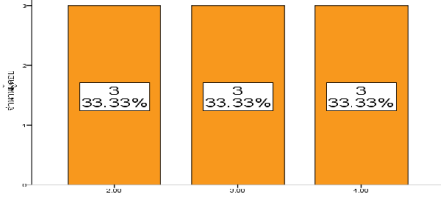
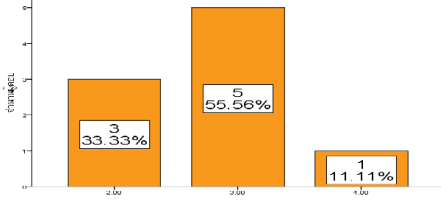
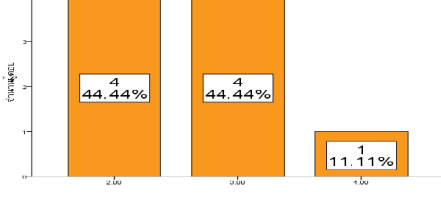
ภาคผนวกท้ายบทที่ 13

ตารางที่ ผนวก 13-1 มุมมองของ อบท. ต่อการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{X}$	S.D.															
อบจ.	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.น้อย</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr><tr><td>2.น้อย</td><td>2</td><td>18.18%</td></tr><tr><td>3.น้อย</td><td>7</td><td>63.64%</td></tr><tr><td>4.น้อย</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1.น้อย	1	9.09%	2.น้อย	2	18.18%	3.น้อย	7	63.64%	4.น้อย	1	9.09%	11	2.73	.79
	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																	
	1.น้อย	1	9.09%																	
	2.น้อย	2	18.18%																	
	3.น้อย	7	63.64%																	
4.น้อย	1	9.09%																		
2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับให้สอดคล้องกับสภาพบริบทและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.น้อย</td><td>3</td><td>27.27%</td></tr><tr><td>2.น้อย</td><td>6</td><td>54.55%</td></tr><tr><td>3.น้อย</td><td>2</td><td>18.18%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1.น้อย	3	27.27%	2.น้อย	6	54.55%	3.น้อย	2	18.18%	11	2.91	.70				
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1.น้อย	3	27.27%																		
2.น้อย	6	54.55%																		
3.น้อย	2	18.18%																		
3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกันในการวางผังเมืองและในการควบคุมอาคาร ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.น้อย</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr><tr><td>2.น้อย</td><td>3</td><td>27.27%</td></tr><tr><td>3.น้อย</td><td>6</td><td>54.55%</td></tr><tr><td>4.น้อย</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1.น้อย	1	9.09%	2.น้อย	3	27.27%	3.น้อย	6	54.55%	4.น้อย	1	9.09%	11	2.64	.81	
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1.น้อย	1	9.09%																		
2.น้อย	3	27.27%																		
3.น้อย	6	54.55%																		
4.น้อย	1	9.09%																		
4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.น้อย</td><td>2</td><td>18.18%</td></tr><tr><td>2.น้อย</td><td>3</td><td>27.27%</td></tr><tr><td>3.น้อย</td><td>5</td><td>45.45%</td></tr><tr><td>4.น้อย</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1.น้อย	2	18.18%	2.น้อย	3	27.27%	3.น้อย	5	45.45%	4.น้อย	1	9.09%	11	2.45	.93	
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1.น้อย	2	18.18%																		
2.น้อย	3	27.27%																		
3.น้อย	5	45.45%																		
4.น้อย	1	9.09%																		
5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.น้อย</td><td>2</td><td>20.00%</td></tr><tr><td>2.น้อย</td><td>4</td><td>40.00%</td></tr><tr><td>3.น้อย</td><td>3</td><td>30.00%</td></tr><tr><td>4.น้อย</td><td>1</td><td>10.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1.น้อย	2	20.00%	2.น้อย	4	40.00%	3.น้อย	3	30.00%	4.น้อย	1	10.00%	11	2.30	.95	
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1.น้อย	2	20.00%																		
2.น้อย	4	40.00%																		
3.น้อย	3	30.00%																		
4.น้อย	1	10.00%																		

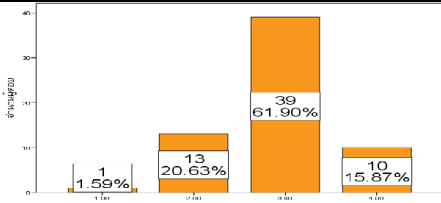
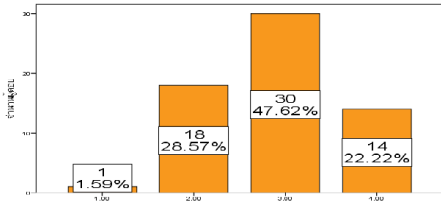
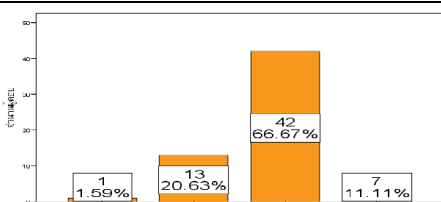
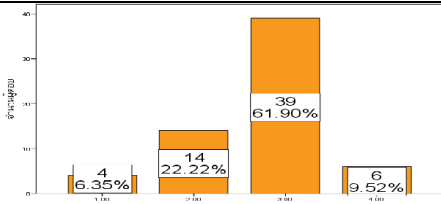
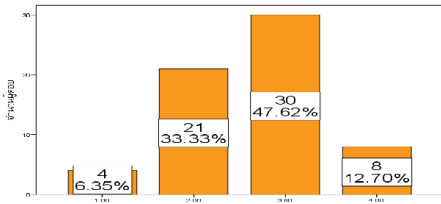
ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับโดย อปท. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		11	2.55	.82
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องทั้งสองนี้เป็นอย่างดี		11	2.55	.82
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		11	2.64	.81
เทศบาลนคร	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		4	2.50	.58
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับให้สอดคล้องกับสภาพบริบทและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น		4	2.50	.58
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกันในการวางผังเมืองและในการควบคุมอาคาร ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล		4	2.75	.50

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด		4	2.50	.58
	5.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตาม ผล ดีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		4	2.75	1.26
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับโดย อปท. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		4	2.50	.58
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องทั้งสองนี้เป็นอย่างดี		4	2.75	.50
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		4	2.00	.82
เทศบาล เมือง	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		9	3.22	.67

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.												
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับให้สอดคล้องกับสภาพบริบทและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น	 <table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ใช่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>ไม่</td><td>6</td><td>66.67%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ใช่	1	11.11%	ไม่	6	66.67%	ไม่แน่ใจ	2	22.22%	9	3.11	.60
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
ใช่	1	11.11%															
ไม่	6	66.67%															
ไม่แน่ใจ	2	22.22%															
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกันในการวางผังเมืองและในการควบคุมอาคาร ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล	 <table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ใช่</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr><tr><td>ไม่</td><td>5</td><td>55.56%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ใช่	2	22.22%	ไม่	5	55.56%	ไม่แน่ใจ	2	22.22%	9	3.00	.71
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
ใช่	2	22.22%															
ไม่	5	55.56%															
ไม่แน่ใจ	2	22.22%															
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด	 <table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ใช่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>ไม่</td><td>6</td><td>66.67%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ใช่	1	11.11%	ไม่	6	66.67%	ไม่แน่ใจ	2	22.22%	9	3.11	.60
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
ใช่	1	11.11%															
ไม่	6	66.67%															
ไม่แน่ใจ	2	22.22%															
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตาม ผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.	 <table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ใช่</td><td>3</td><td>33.33%</td></tr><tr><td>ไม่</td><td>3</td><td>33.33%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>3</td><td>33.33%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ใช่	3	33.33%	ไม่	3	33.33%	ไม่แน่ใจ	3	33.33%	9	3.00	.87
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
ใช่	3	33.33%															
ไม่	3	33.33%															
ไม่แน่ใจ	3	33.33%															
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับโดย อปท. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	 <table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ใช่</td><td>3</td><td>33.33%</td></tr><tr><td>ไม่</td><td>5</td><td>55.56%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ใช่	3	33.33%	ไม่	5	55.56%	ไม่แน่ใจ	1	11.11%	9	2.78	.67
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
ใช่	3	33.33%															
ไม่	5	55.56%															
ไม่แน่ใจ	1	11.11%															
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องทั้งสองนี้เป็นอย่างดี	 <table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ใช่</td><td>4</td><td>44.44%</td></tr><tr><td>ไม่</td><td>4</td><td>44.44%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ใช่	4	44.44%	ไม่	4	44.44%	ไม่แน่ใจ	1	11.11%	9	2.67	.71
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
ใช่	4	44.44%															
ไม่	4	44.44%															
ไม่แน่ใจ	1	11.11%															

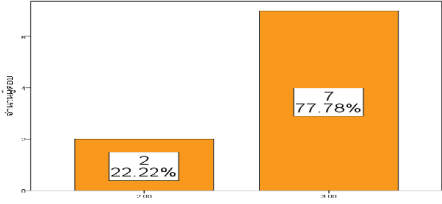
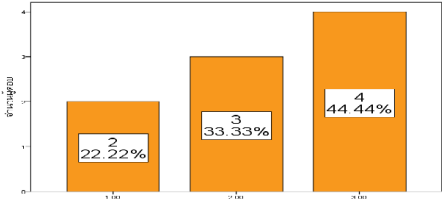
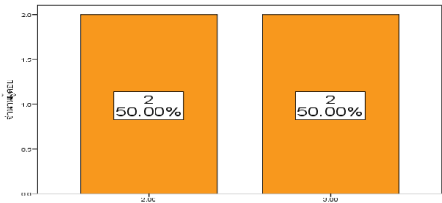
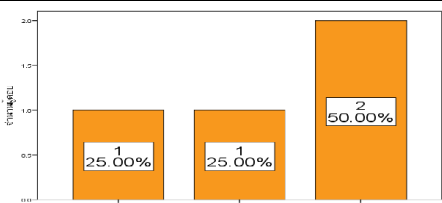
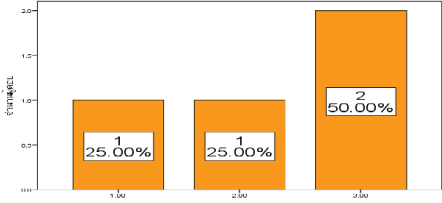
ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ ให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		9	2.78	.67
เทศบาล ตำบล	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		20	2.85	0.59
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติ ตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับให้สอดคล้องกับสภาพบริบท และความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น		20	2.90	0.55
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มี ประเด็นข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกัน ในการวางผังเมืองและการควบคุม อาคาร ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ทั้งสองฉบับเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพประสิทธิผล		20	2.55	0.69
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้ภาค ประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด		20	2.80	0.83
	5.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งสองนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตาม ผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยงานราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่ จะเป็น อปท.		20	2.40	0.94

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับโดย อปท. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		20	2.85	0.67
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องทั้งสองนี้เป็นอย่างดี		20	2.85	0.75
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		20	2.80	0.83
อบต.	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		63	3.02	.63
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับให้สอดคล้องกับสภาพบริบทและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น		63	2.92	.60
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกันในการวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล		63	2.90	.56

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด		63	2.92	.66
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตาม ผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		63	2.90	.76
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับโดย อปท. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		63	2.87	.61
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องทั้งสองนี้เป็นอย่างดี		63	2.75	.72
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		63	2.67	.78

ตารางที่ ผนวก 13-2 มุมมองของ อปท. ต่อการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุข

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.															
อบจ.	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1. ไม่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>2. พอ</td><td>7</td><td>77.78%</td></tr><tr><td>3. ใช่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1. ไม่	1	11.11%	2. พอ	7	77.78%	3. ใช่	1	11.11%	9	3.00	.50			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1. ไม่	1	11.11%																		
2. พอ	7	77.78%																		
3. ใช่	1	11.11%																		
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1. ไม่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>2. พอ</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr><tr><td>3. ใช่</td><td>6</td><td>66.67%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1. ไม่	1	11.11%	2. พอ	2	22.22%	3. ใช่	6	66.67%	9	2.56	.73			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1. ไม่	1	11.11%																		
2. พอ	2	22.22%																		
3. ใช่	6	66.67%																		
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยการเก็บ/การขนมูลฝอยติดเชื้อตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ.2545 อย่างเคร่งครัด	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1. ไม่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>2. พอ</td><td>5</td><td>55.56%</td></tr><tr><td>3. ใช่</td><td>3</td><td>33.33%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1. ไม่	1	11.11%	2. พอ	5	55.56%	3. ใช่	3	33.33%	9	2.22	.67			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1. ไม่	1	11.11%																		
2. พอ	5	55.56%																		
3. ใช่	3	33.33%																		
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1. ไม่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>2. พอ</td><td>6</td><td>66.67%</td></tr><tr><td>3. ใช่</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1. ไม่	1	11.11%	2. พอ	6	66.67%	3. ใช่	2	22.22%	9	2.11	.60			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1. ไม่	1	11.11%																		
2. พอ	6	66.67%																		
3. ใช่	2	22.22%																		
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม ใกล้เคียงข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1. ไม่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>2. พอ</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr><tr><td>3. ใช่</td><td>5</td><td>55.56%</td></tr><tr><td>4. ไม่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1. ไม่	1	11.11%	2. พอ	2	22.22%	3. ใช่	5	55.56%	4. ไม่	1	11.11%	9	2.67	.87
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1. ไม่	1	11.11%																		
2. พอ	2	22.22%																		
3. ใช่	5	55.56%																		
4. ไม่	1	11.11%																		
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุนิติบุคคลที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1. ไม่</td><td>1</td><td>11.11%</td></tr><tr><td>2. พอ</td><td>5</td><td>55.56%</td></tr><tr><td>3. ใช่</td><td>3</td><td>33.33%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1. ไม่	1	11.11%	2. พอ	5	55.56%	3. ใช่	3	33.33%	9	2.22	.67			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
1. ไม่	1	11.11%																		
2. พอ	5	55.56%																		
3. ใช่	3	33.33%																		

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี		9	2.78	.44
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ ให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		9	2.22	.83
เทศบาล นคร	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		4	2.50	.58
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้ สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		4	2.50	.58
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วย การเก็บ/การขนมูลฝอยติดเชื้อตาม กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอย ติดเชื้อ พ.ศ.2545 อย่างเคร่งครัด		4	2.25	.96
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายการสาธารณสุขเพื่อให้ภาค ประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด		4	2.25	.96

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		4	2.25	1.50
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		4	2.25	.96
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี		4	2.50	.58
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		4	2.75	.50
เทศบาล เมือง	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		9	3.11	.60
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น		9	2.78	.83

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยการเก็บ/การขนมูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ.2545 อย่างเคร่งครัด		9	2.56	.73
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายการสาธารณสุขเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด		9	2.33	.71
	5. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตามความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		9	2.33	.87
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุลักษณะที่พึงประสงค์/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		9	2.89	.60
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี		9	3.00	.50
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุลักษณะที่พึงประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		9	2.67	.71
เทศบาล ตำบล	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้		20	3.05	.39

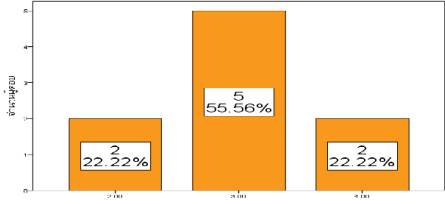
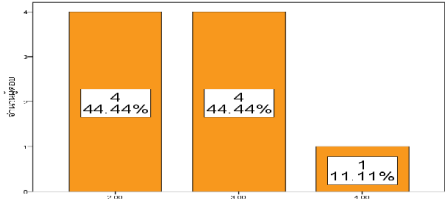
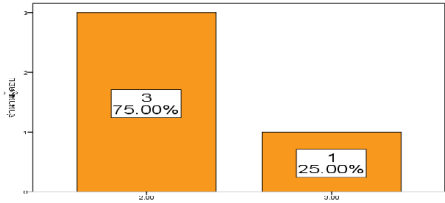
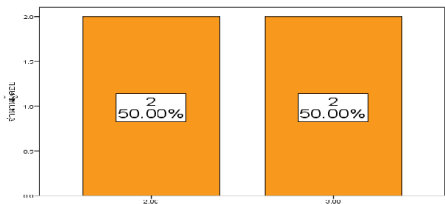
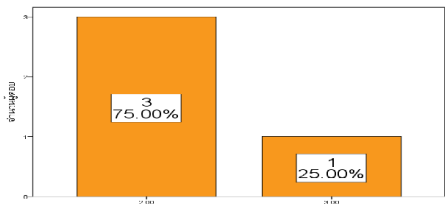
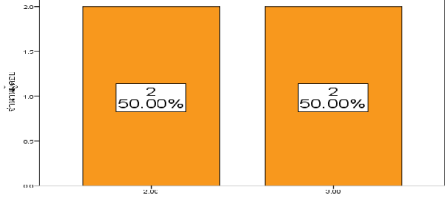
ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.															
	กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น																			
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้ สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่น	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ไม่</td><td>4</td><td>20.00%</td></tr><tr><td>ใช่</td><td>16</td><td>80.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	ไม่	4	20.00%	ใช่	16	80.00%	20	2.80	.41						
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
ไม่	4	20.00%																		
ใช่	16	80.00%																		
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วย การเก็บ/การขนมูลฝอยติดเชื้อตาม กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอย ติดเชื้อ พ.ศ.2545 อย่างเคร่งครัด	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ไม่</td><td>1</td><td>5.00%</td></tr><tr><td>ปานกลาง</td><td>9</td><td>45.00%</td></tr><tr><td>ใช่</td><td>10</td><td>50.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	ไม่	1	5.00%	ปานกลาง	9	45.00%	ใช่	10	50.00%	20	2.45	.60			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
ไม่	1	5.00%																		
ปานกลาง	9	45.00%																		
ใช่	10	50.00%																		
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายการสาธารณสุขเพื่อให้ภาค ประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ไม่</td><td>1</td><td>5.00%</td></tr><tr><td>ปานกลาง</td><td>6</td><td>30.00%</td></tr><tr><td>ใช่</td><td>12</td><td>60.00%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>1</td><td>5.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	ไม่	1	5.00%	ปานกลาง	6	30.00%	ใช่	12	60.00%	ไม่แน่ใจ	1	5.00%	20	2.65	.67
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
ไม่	1	5.00%																		
ปานกลาง	6	30.00%																		
ใช่	12	60.00%																		
ไม่แน่ใจ	1	5.00%																		
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตามความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่ จะเป็น อปท.	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ไม่</td><td>2</td><td>10.00%</td></tr><tr><td>ปานกลาง</td><td>3</td><td>15.00%</td></tr><tr><td>ใช่</td><td>12</td><td>60.00%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>3</td><td>15.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	ไม่	2	10.00%	ปานกลาง	3	15.00%	ใช่	12	60.00%	ไม่แน่ใจ	3	15.00%	20	2.80	.83
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
ไม่	2	10.00%																		
ปานกลาง	3	15.00%																		
ใช่	12	60.00%																		
ไม่แน่ใจ	3	15.00%																		
	6. ท่านคิดว่า การบังคับใช้กฎหมาย ฉบับนี้บรรลุนิติบุคคลที่ต้องการ/ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็น อย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ไม่</td><td>2</td><td>10.00%</td></tr><tr><td>ใช่</td><td>17</td><td>85.00%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>1</td><td>5.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	ไม่	2	10.00%	ใช่	17	85.00%	ไม่แน่ใจ	1	5.00%	20	2.95	.39			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
ไม่	2	10.00%																		
ใช่	17	85.00%																		
ไม่แน่ใจ	1	5.00%																		
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>ไม่</td><td>3</td><td>15.00%</td></tr><tr><td>ใช่</td><td>16</td><td>80.00%</td></tr><tr><td>ไม่แน่ใจ</td><td>1</td><td>5.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	ไม่	3	15.00%	ใช่	16	80.00%	ไม่แน่ใจ	1	5.00%	20	2.90	.45			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
ไม่	3	15.00%																		
ใช่	16	80.00%																		
ไม่แน่ใจ	1	5.00%																		

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		20	2.45	.76
อบต.	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		64	2.91	.46
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้ สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		64	2.73	.65
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วย การเก็บ/การขนมูลฝอยติดเชื่อตาม กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอย ติดเชื่อ พ.ศ.2545 อย่างเคร่งครัด		64	2.48	.73
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายการสาธารณสุขเพื่อให้ภาค ประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด		64	2.84	.60
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่ จะเป็น อปท.		64	2.78	.84

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.															
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็น อย่างดี	<table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1 (ไม่)</td><td>2</td><td>3.13%</td></tr><tr><td>2 (น้อย)</td><td>10</td><td>15.63%</td></tr><tr><td>3 (พอ)</td><td>46</td><td>71.88%</td></tr><tr><td>4 (มาก)</td><td>6</td><td>9.38%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (ไม่)	2	3.13%	2 (น้อย)	10	15.63%	3 (พอ)	46	71.88%	4 (มาก)	6	9.38%	64	2.88	.60
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (ไม่)	2	3.13%																		
2 (น้อย)	10	15.63%																		
3 (พอ)	46	71.88%																		
4 (มาก)	6	9.38%																		
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี	<table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1 (ไม่)</td><td>2</td><td>3.13%</td></tr><tr><td>2 (น้อย)</td><td>12</td><td>18.75%</td></tr><tr><td>3 (พอ)</td><td>44</td><td>68.75%</td></tr><tr><td>4 (มาก)</td><td>6</td><td>9.38%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (ไม่)	2	3.13%	2 (น้อย)	12	18.75%	3 (พอ)	44	68.75%	4 (มาก)	6	9.38%	64	2.84	.62
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (ไม่)	2	3.13%																		
2 (น้อย)	12	18.75%																		
3 (พอ)	44	68.75%																		
4 (มาก)	6	9.38%																		
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล	<table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1 (ไม่)</td><td>3</td><td>4.69%</td></tr><tr><td>2 (น้อย)</td><td>27</td><td>42.19%</td></tr><tr><td>3 (พอ)</td><td>32</td><td>50.00%</td></tr><tr><td>4 (มาก)</td><td>2</td><td>3.13%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (ไม่)	3	4.69%	2 (น้อย)	27	42.19%	3 (พอ)	32	50.00%	4 (มาก)	2	3.13%	64	2.52	.64
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (ไม่)	3	4.69%																		
2 (น้อย)	27	42.19%																		
3 (พอ)	32	50.00%																		
4 (มาก)	2	3.13%																		

ตารางที่ ผนวก 13-3 มุมมองของ อบท. ต่อการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประเภท อบท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{X}$	S.D.
อบจ.	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อบท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้อง กับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		9	2.89	.60
	2.ท่านคิดว่า อบท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้ สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		9	2.67	.50
	3.ท่านคิดว่าคุณภาพน้ำ น้ำเสีย/น้ำทิ้ง อากาศ เสียง มลพิษในเขต อบท. เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดใน กฎหมาย กฎกระทรวง/ประกาศ กระทรวง		9	2.44	.73
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		9	2.56	.73
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลาง-หน่วยราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้มีบทบาท แทนที่ อบท.		9	2.56	.53
	6.ท่านคิดว่า การบังคับใช้กฎหมาย ฉบับนี้บรรลุดูวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็น อย่างดี		9	2.33	.71

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{X}$	S.D.
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี		9	3.00	.71
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ ให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		9	2.67	.71
เทศบาล นคร	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้อง กับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		4	2.25	.50
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้ สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		4	2.50	.58
	3.ท่านคิดว่าคุณภาพน้ำ น้ำเสีย/น้ำทิ้ง อากาศ เสียง มลพิษในเขต อปท. เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดใน กฎหมาย กฎกระทรวง/ประกาศ กระทรวง		4	2.25	.50
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		4	2.50	.58

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะ เป็น อปท.		4	2.50	.58
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมาย ฉบับนี้บรรลุดูวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็น อย่างดี		4	2.25	.50
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี		4	3.25	.50
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ ให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุดูวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		4	2.75	.50
เทศบาล เมือง	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้อง กับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		9	2.67	.50
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้ สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		9	2.44	.88

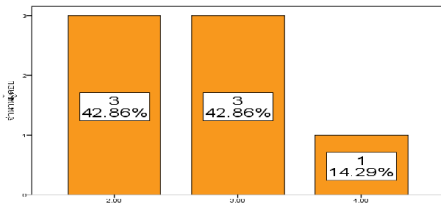
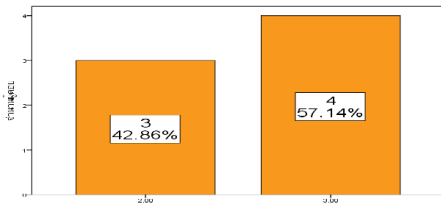
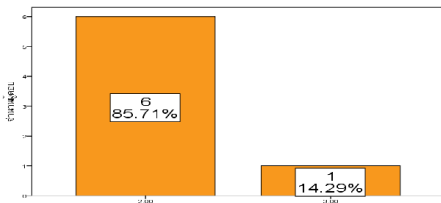
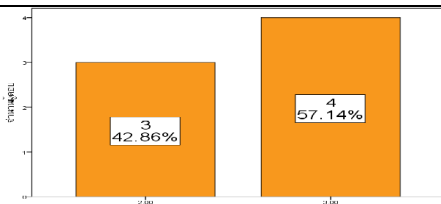
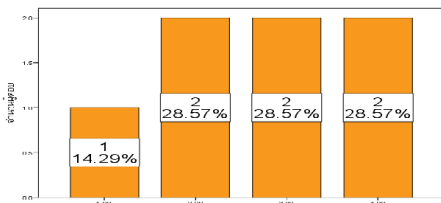
ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{X}$	S.D.
	3.ท่านคิดว่าคุณภาพน้ำ น้ำเสีย/น้ำทิ้ง อากาศ เสียง มลพิษในเขต อปท. เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดในกฎหมาย กฎกระทรวง/ประกาศ กระทรวง		9	2.56	.53
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด		9	2.67	.50
	5.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตามความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		9	2.56	.53
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		9	2.67	.50
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี		9	2.78	.67
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		9	2.44	.73
เทศบาล ตำบล	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้		20	2.75	.44

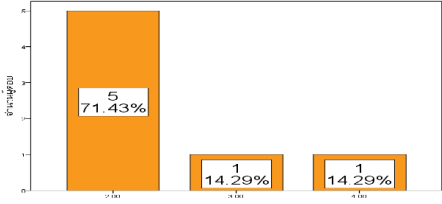
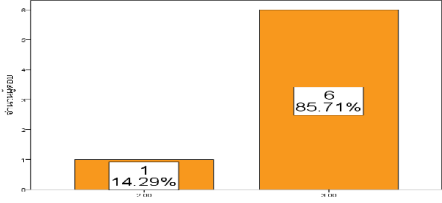
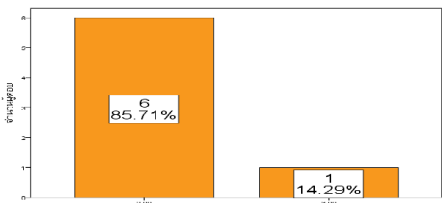
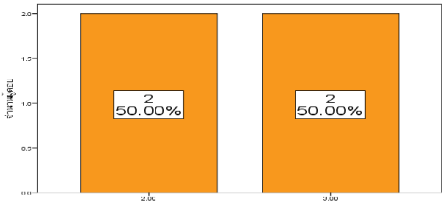
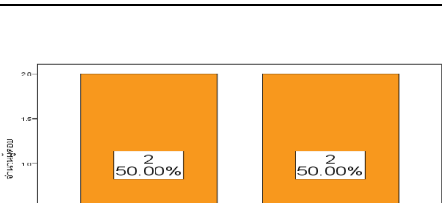
ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{X}$	S.D.															
	กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น																			
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. ไม่เห็นด้วย</td><td>5</td><td>25.00%</td></tr><tr><td>2. เห็นด้วย</td><td>15</td><td>75.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1. ไม่เห็นด้วย	5	25.00%	2. เห็นด้วย	15	75.00%	20	2.75	.44						
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1. ไม่เห็นด้วย	5	25.00%																		
2. เห็นด้วย	15	75.00%																		
	3.ท่านคิดว่าคุณภาพน้ำ น้ำเสีย/น้ำทิ้งอากาศ เสีย มลพิษในเขต อปท. เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดในกฎหมาย กฎกระทรวง/ประกาศกระทรวง	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. ไม่เห็นด้วย</td><td>4</td><td>20.00%</td></tr><tr><td>2. เห็นด้วย</td><td>14</td><td>70.00%</td></tr><tr><td>3. ไม่แน่ใจ</td><td>2</td><td>10.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1. ไม่เห็นด้วย	4	20.00%	2. เห็นด้วย	14	70.00%	3. ไม่แน่ใจ	2	10.00%	20	2.90	.55			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1. ไม่เห็นด้วย	4	20.00%																		
2. เห็นด้วย	14	70.00%																		
3. ไม่แน่ใจ	2	10.00%																		
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างเคร่งครัด	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. ไม่เห็นด้วย</td><td>1</td><td>5.00%</td></tr><tr><td>2. เห็นด้วย</td><td>7</td><td>35.00%</td></tr><tr><td>3. ไม่แน่ใจ</td><td>12</td><td>60.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1. ไม่เห็นด้วย	1	5.00%	2. เห็นด้วย	7	35.00%	3. ไม่แน่ใจ	12	60.00%	20	2.55	.60			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1. ไม่เห็นด้วย	1	5.00%																		
2. เห็นด้วย	7	35.00%																		
3. ไม่แน่ใจ	12	60.00%																		
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. ไม่เห็นด้วย</td><td>2</td><td>10.00%</td></tr><tr><td>2. เห็นด้วย</td><td>4</td><td>20.00%</td></tr><tr><td>3. ไม่แน่ใจ</td><td>12</td><td>60.00%</td></tr><tr><td>4. ไม่ตอบ</td><td>2</td><td>10.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1. ไม่เห็นด้วย	2	10.00%	2. เห็นด้วย	4	20.00%	3. ไม่แน่ใจ	12	60.00%	4. ไม่ตอบ	2	10.00%	20	2.70	.80
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1. ไม่เห็นด้วย	2	10.00%																		
2. เห็นด้วย	4	20.00%																		
3. ไม่แน่ใจ	12	60.00%																		
4. ไม่ตอบ	2	10.00%																		
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. ไม่เห็นด้วย</td><td>2</td><td>10.00%</td></tr><tr><td>2. เห็นด้วย</td><td>17</td><td>85.00%</td></tr><tr><td>3. ไม่แน่ใจ</td><td>1</td><td>5.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1. ไม่เห็นด้วย	2	10.00%	2. เห็นด้วย	17	85.00%	3. ไม่แน่ใจ	1	5.00%	20	2.95	.39			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1. ไม่เห็นด้วย	2	10.00%																		
2. เห็นด้วย	17	85.00%																		
3. ไม่แน่ใจ	1	5.00%																		
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1. ไม่เห็นด้วย</td><td>4</td><td>20.00%</td></tr><tr><td>2. เห็นด้วย</td><td>14</td><td>70.00%</td></tr><tr><td>3. ไม่แน่ใจ</td><td>2</td><td>10.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1. ไม่เห็นด้วย	4	20.00%	2. เห็นด้วย	14	70.00%	3. ไม่แน่ใจ	2	10.00%	20	2.90	.55			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1. ไม่เห็นด้วย	4	20.00%																		
2. เห็นด้วย	14	70.00%																		
3. ไม่แน่ใจ	2	10.00%																		

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		20	2.50	.69
อบต.	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้อง กับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		64	2.88	.52
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บทให้ สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		64	2.70	.68
	3.ท่านคิดว่าคุณภาพน้ำ น้ำเสีย/น้ำทิ้ง อากาศ เสียง มลพิษในเขต อปท. เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดใน กฎหมาย กฎกระทรวง/ประกาศ กระทรวง		63	2.79	.68
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		64	2.59	.64
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะ เป็น อปท.		64	3.05	.81

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{X}$	S.D.															
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุลักษณะที่พึงประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1 (Strongly Dislike)</td><td>3</td><td>4.69%</td></tr><tr><td>2 (Dislike)</td><td>15</td><td>23.44%</td></tr><tr><td>3 (Like)</td><td>41</td><td>64.06%</td></tr><tr><td>4 (Strongly Like)</td><td>5</td><td>7.81%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (Strongly Dislike)	3	4.69%	2 (Dislike)	15	23.44%	3 (Like)	41	64.06%	4 (Strongly Like)	5	7.81%	64	2.75	.67
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (Strongly Dislike)	3	4.69%																		
2 (Dislike)	15	23.44%																		
3 (Like)	41	64.06%																		
4 (Strongly Like)	5	7.81%																		
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1 (Strongly Dislike)</td><td>3</td><td>4.69%</td></tr><tr><td>2 (Dislike)</td><td>8</td><td>12.50%</td></tr><tr><td>3 (Like)</td><td>45</td><td>70.31%</td></tr><tr><td>4 (Strongly Like)</td><td>8</td><td>12.50%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (Strongly Dislike)	3	4.69%	2 (Dislike)	8	12.50%	3 (Like)	45	70.31%	4 (Strongly Like)	8	12.50%	64	2.91	.66
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (Strongly Dislike)	3	4.69%																		
2 (Dislike)	8	12.50%																		
3 (Like)	45	70.31%																		
4 (Strongly Like)	8	12.50%																		
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุลักษณะที่พึงประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1 (Strongly Dislike)</td><td>1</td><td>1.56%</td></tr><tr><td>2 (Dislike)</td><td>29</td><td>45.31%</td></tr><tr><td>3 (Like)</td><td>31</td><td>48.44%</td></tr><tr><td>4 (Strongly Like)</td><td>3</td><td>4.69%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (Strongly Dislike)	1	1.56%	2 (Dislike)	29	45.31%	3 (Like)	31	48.44%	4 (Strongly Like)	3	4.69%	64	2.56	.61
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (Strongly Dislike)	1	1.56%																		
2 (Dislike)	29	45.31%																		
3 (Like)	31	48.44%																		
4 (Strongly Like)	3	4.69%																		

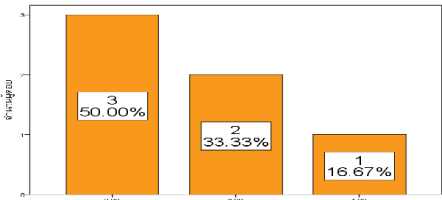
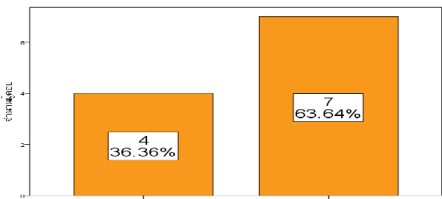
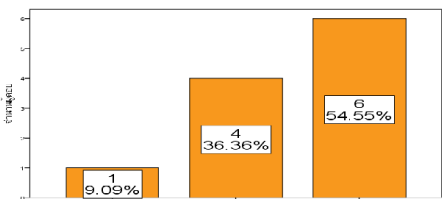
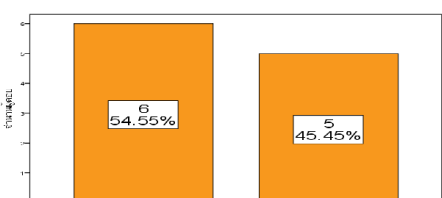
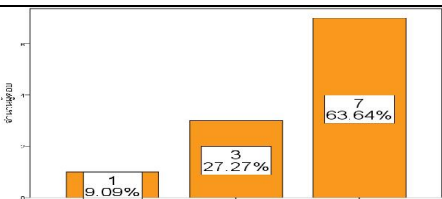
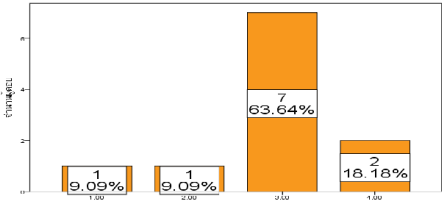
ตารางที่ ผนวก 13-4 มุมมองของ อปท. ต่อการบังคับใช้กฎหมายโรงงาน

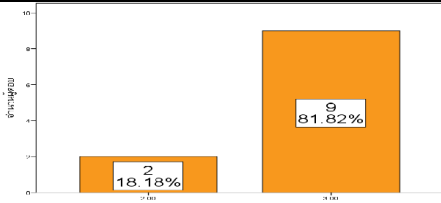
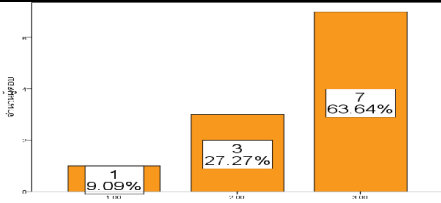
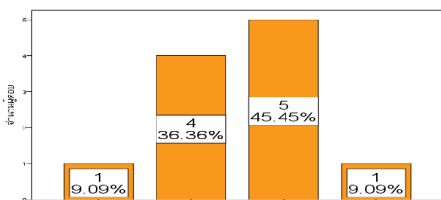
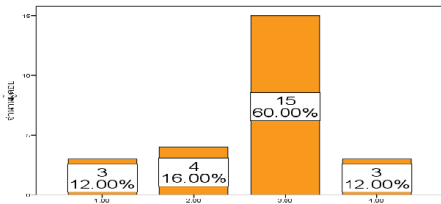
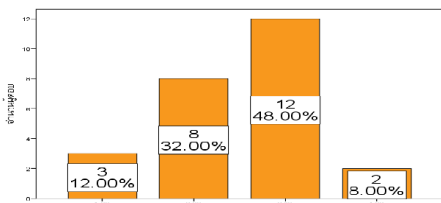
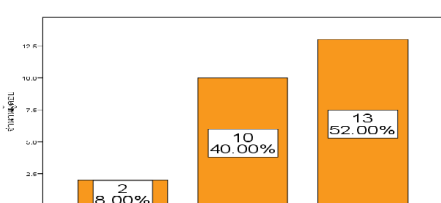
ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.														
อบจ.	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ไม่เห็นด้วย</td><td>3</td><td>42.86%</td></tr><tr><td>เฉยๆ</td><td>3</td><td>42.86%</td></tr><tr><td>เห็นด้วย</td><td>1</td><td>14.29%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ไม่เห็นด้วย	3	42.86%	เฉยๆ	3	42.86%	เห็นด้วย	1	14.29%	7	2.71	.76		
	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																
	ไม่เห็นด้วย	3	42.86%																
	เฉยๆ	3	42.86%																
	เห็นด้วย	1	14.29%																
2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ไม่เห็นด้วย</td><td>3</td><td>42.86%</td></tr><tr><td>เห็นด้วย</td><td>4</td><td>57.14%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ไม่เห็นด้วย	3	42.86%	เห็นด้วย	4	57.14%	7	2.57	.53						
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																	
ไม่เห็นด้วย	3	42.86%																	
เห็นด้วย	4	57.14%																	
3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของ อปท. สามารถดำเนินการตรวจหรือค้นโรงงานหรืออาคารในกรณีที่ต้องสงสัยว่าการดำเนินงานของโรงงานก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพประสิทธิผล	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ไม่เห็นด้วย</td><td>6</td><td>85.71%</td></tr><tr><td>เห็นด้วย</td><td>1</td><td>14.29%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ไม่เห็นด้วย	6	85.71%	เห็นด้วย	1	14.29%	7	2.14	.38						
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																	
ไม่เห็นด้วย	6	85.71%																	
เห็นด้วย	1	14.29%																	
4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ไม่เห็นด้วย</td><td>3</td><td>42.86%</td></tr><tr><td>เห็นด้วย</td><td>4</td><td>57.14%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ไม่เห็นด้วย	3	42.86%	เห็นด้วย	4	57.14%	7	2.57	.53						
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																	
ไม่เห็นด้วย	3	42.86%																	
เห็นด้วย	4	57.14%																	
5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม ใกล้เคียงข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ไม่เห็นด้วย</td><td>1</td><td>14.29%</td></tr><tr><td>เห็นด้วย</td><td>2</td><td>28.57%</td></tr><tr><td>เห็นด้วย</td><td>2</td><td>28.57%</td></tr><tr><td>เห็นด้วย</td><td>2</td><td>28.57%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ไม่เห็นด้วย	1	14.29%	เห็นด้วย	2	28.57%	เห็นด้วย	2	28.57%	เห็นด้วย	2	28.57%	7	2.71	1.11
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																	
ไม่เห็นด้วย	1	14.29%																	
เห็นด้วย	2	28.57%																	
เห็นด้วย	2	28.57%																	
เห็นด้วย	2	28.57%																	

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุนิติประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		7	2.43	.79
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี		7	2.86	.38
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุนิติประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		7	2.14	.38
เทศบาลนคร	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		4	2.50	.58
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น		4	2.50	.58
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของ อปท. สามารถดำเนินการตรวจหรือค้นโรงงานหรืออาคารในกรณีที่ต้องสงสัยว่าการดำเนินงานของโรงงานก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพประสิทธิผล		4	2.50	.58

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด		4	2.75	.50
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		4	2.75	.50
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุดูวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		4	2.50	.58
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี		4	3.00	0.00
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุดูวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		4	2.50	.58
เทศบาล เมือง	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		6	2.50	.55

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น		6	2.17	.75
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของ อปท. สามารถดำเนินการตรวจหรือค้นโรงงานหรืออาคารในกรณีที่ต้องสงสัยว่าการดำเนินงานของโรงงานก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพประสิทธิผล		6	2.17	.75
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด		6	2.50	.84
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		6	2.83	.75
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		6	2.67	.52
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี		6	2.83	.75

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ ให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		6	2.67	.82
เทศบาล ตำบล	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น		11	2.64	.50
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติ ตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมาย แม่บท/กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับ สภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น		11	2.45	.69
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของ อปท. สามารถ ดำเนินการตรวจหรือค้นโรงงานหรือ อาคารในกรณีที่ต้องสงสัยว่าการ ดำเนินงานของโรงงานก่อให้เกิด อันตรายได้อย่างทั่วถึงและมี ประสิทธิภาพประสิทธิผล		11	2.45	.52
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		11	2.55	.69
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่ จะเป็น อปท.		11	2.91	.83

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.															
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	 <table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ดี</td><td>9</td><td>81.82%</td></tr><tr><td>ไม่ดี</td><td>2</td><td>18.18%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ดี	9	81.82%	ไม่ดี	2	18.18%	11	2.82	.40						
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
ดี	9	81.82%																		
ไม่ดี	2	18.18%																		
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี	 <table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ดี</td><td>7</td><td>63.64%</td></tr><tr><td>พอ</td><td>3</td><td>27.27%</td></tr><tr><td>ไม่ดี</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ดี	7	63.64%	พอ	3	27.27%	ไม่ดี	1	9.09%	11	2.55	.69			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
ดี	7	63.64%																		
พอ	3	27.27%																		
ไม่ดี	1	9.09%																		
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล	 <table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ดี</td><td>5</td><td>45.45%</td></tr><tr><td>พอ</td><td>4</td><td>36.36%</td></tr><tr><td>ไม่ดี</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr><tr><td>ไม่ตอบ</td><td>1</td><td>9.09%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ดี	5	45.45%	พอ	4	36.36%	ไม่ดี	1	9.09%	ไม่ตอบ	1	9.09%	11	2.55	.82
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
ดี	5	45.45%																		
พอ	4	36.36%																		
ไม่ดี	1	9.09%																		
ไม่ตอบ	1	9.09%																		
อบต.	1.ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น	 <table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ดี</td><td>15</td><td>60.00%</td></tr><tr><td>พอ</td><td>4</td><td>16.00%</td></tr><tr><td>ไม่ดี</td><td>3</td><td>12.00%</td></tr><tr><td>ไม่ตอบ</td><td>3</td><td>12.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ดี	15	60.00%	พอ	4	16.00%	ไม่ดี	3	12.00%	ไม่ตอบ	3	12.00%	25	2.72	.84
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
ดี	15	60.00%																		
พอ	4	16.00%																		
ไม่ดี	3	12.00%																		
ไม่ตอบ	3	12.00%																		
	2.ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น	 <table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ดี</td><td>12</td><td>48.00%</td></tr><tr><td>พอ</td><td>8</td><td>32.00%</td></tr><tr><td>ไม่ดี</td><td>3</td><td>12.00%</td></tr><tr><td>ไม่ตอบ</td><td>2</td><td>8.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ดี	12	48.00%	พอ	8	32.00%	ไม่ดี	3	12.00%	ไม่ตอบ	2	8.00%	25	2.52	.82
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
ดี	12	48.00%																		
พอ	8	32.00%																		
ไม่ดี	3	12.00%																		
ไม่ตอบ	2	8.00%																		
	3.ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของ อปท. สามารถดำเนินการตรวจหรือค้นโรงงานหรืออาคารในกรณีที่ต้องสงสัยว่าการดำเนินงานของโรงงานก่อให้เกิดอันตรายได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพประสิทธิผล	 <table><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>ดี</td><td>13</td><td>52.00%</td></tr><tr><td>พอ</td><td>10</td><td>40.00%</td></tr><tr><td>ไม่ดี</td><td>2</td><td>8.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	ดี	13	52.00%	พอ	10	40.00%	ไม่ดี	2	8.00%	25	2.44	.65			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ																		
ดี	13	52.00%																		
พอ	10	40.00%																		
ไม่ดี	2	8.00%																		

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.															
	4.ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.00</td><td>3</td><td>12.00%</td></tr><tr><td>2.00</td><td>6</td><td>24.00%</td></tr><tr><td>3.00</td><td>15</td><td>60.00%</td></tr><tr><td>4.00</td><td>1</td><td>4.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1.00	3	12.00%	2.00	6	24.00%	3.00	15	60.00%	4.00	1	4.00%	25	2.56	.77
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1.00	3	12.00%																		
2.00	6	24.00%																		
3.00	15	60.00%																		
4.00	1	4.00%																		
	5.ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.00</td><td>3</td><td>12.00%</td></tr><tr><td>2.00</td><td>13</td><td>52.00%</td></tr><tr><td>3.00</td><td>9</td><td>36.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1.00	3	12.00%	2.00	13	52.00%	3.00	9	36.00%	25	3.24	.66			
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1.00	3	12.00%																		
2.00	13	52.00%																		
3.00	9	36.00%																		
	6.ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.00</td><td>2</td><td>8.00%</td></tr><tr><td>2.00</td><td>7</td><td>28.00%</td></tr><tr><td>3.00</td><td>15</td><td>60.00%</td></tr><tr><td>4.00</td><td>1</td><td>4.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1.00	2	8.00%	2.00	7	28.00%	3.00	15	60.00%	4.00	1	4.00%	25	2.60	.71
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1.00	2	8.00%																		
2.00	7	28.00%																		
3.00	15	60.00%																		
4.00	1	4.00%																		
	7.ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.00</td><td>2</td><td>8.00%</td></tr><tr><td>2.00</td><td>4</td><td>16.00%</td></tr><tr><td>3.00</td><td>18</td><td>72.00%</td></tr><tr><td>4.00</td><td>1</td><td>4.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1.00	2	8.00%	2.00	4	16.00%	3.00	18	72.00%	4.00	1	4.00%	25	2.72	.68
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1.00	2	8.00%																		
2.00	4	16.00%																		
3.00	18	72.00%																		
4.00	1	4.00%																		
	8.ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1.00</td><td>1</td><td>4.00%</td></tr><tr><td>2.00</td><td>8</td><td>32.00%</td></tr><tr><td>3.00</td><td>15</td><td>60.00%</td></tr><tr><td>4.00</td><td>1</td><td>4.00%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1.00	1	4.00%	2.00	8	32.00%	3.00	15	60.00%	4.00	1	4.00%	25	2.64	.64
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1.00	1	4.00%																		
2.00	8	32.00%																		
3.00	15	60.00%																		
4.00	1	4.00%																		

ตารางที่ ผนวก 13-5 มุมมองของ อบท. ต่อการบังคับใช้กฎหมายรักษาความสะอาด

ประเภท อบท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
อบจ.	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อบท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		8	3.00	.53
	2. ท่านคิดว่า อบท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/ กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพ บริบทของชุมชนท้องถิ่น		8	2.75	.46
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อบท. สามารถจัดการ/จัดระเบียบที่ สาธารณะ การใช้ทางถนน ทางเท้า หรือการปิดป้ายโฆษณาในที่ สาธารณะเป็นอย่างดี		8	3.00	.76
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		8	2.63	.52
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่ จะเป็น อบท.		8	2.13	.83
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมาย ฉบับนี้บรรลุนิติบุคคลที่ถูกต้องการ/ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็น อย่างดี		8	2.63	.52

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี		8	2.88	.99
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ ให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		8	2.50	.53
เทศบาล นคร	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		4	2.75	.50
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/ กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพ บริบทของชุมชนท้องถิ่น		4	2.75	.50
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถจัดการ/จัดระเบียบที่ สาธารณะ การใช้ทางถนน ทางเท้า หรือการปิดป้ายโฆษณาในที่ สาธารณะเป็นอย่างดี		4	2.75	.50
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		4	2.50	.58

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.												
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>1</td><td>25.00%</td></tr><tr><td>2</td><td>2</td><td>50.00%</td></tr><tr><td>3</td><td>1</td><td>25.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1	1	25.00%	2	2	50.00%	3	1	25.00%	4	2.00	.82
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
1	1	25.00%															
2	2	50.00%															
3	1	25.00%															
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>1</td><td>25.00%</td></tr><tr><td>3</td><td>3</td><td>75.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1	1	25.00%	3	3	75.00%	4	2.75	.50			
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
1	1	25.00%															
3	3	75.00%															
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>4</td><td>4</td><td>100.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	4	4	100.00%	4	3.00	0.00						
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
4	4	100.00%															
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>1</td><td>25.00%</td></tr><tr><td>2</td><td>1</td><td>25.00%</td></tr><tr><td>3</td><td>2</td><td>50.00%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	1	1	25.00%	2	1	25.00%	3	2	50.00%	4	2.25	.96
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
1	1	25.00%															
2	1	25.00%															
3	2	50.00%															
เทศบาลเมือง	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้กฎหมายอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>2</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr><tr><td>5</td><td>5</td><td>55.56%</td></tr><tr><td>3</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	2	2	22.22%	5	5	55.56%	3	2	22.22%	9	3.00	.71
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
2	2	22.22%															
5	5	55.56%															
3	2	22.22%															
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่น	<table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวน</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>2</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr><tr><td>5</td><td>5</td><td>55.56%</td></tr><tr><td>3</td><td>2</td><td>22.22%</td></tr></tbody></table>	ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ	2	2	22.22%	5	5	55.56%	3	2	22.22%	9	3.00	.71
ระดับความเห็น	จำนวน	ร้อยละ															
2	2	22.22%															
5	5	55.56%															
3	2	22.22%															

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถจัดการ/จัดระเบียบที่สาธารณะ การใช้ทางถนน ทางเท้า หรือการปิดป้ายโฆษณาในที่สาธารณะเป็นอย่างดี		9	3.00	.50
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด		9	3.00	.50
	5. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตามความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่จะเป็น อปท.		9	2.00	.71
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี		9	3.00	.50
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี		9	3.22	.67
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล		9	2.44	.73
เทศบาล ตำบล	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและกฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้		20	3.00	.46

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น				
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/ กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพ บริบทของชุมชนท้องถิ่น		20	2.90	.45
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถจัดการ/จัดระเบียบที่ สาธารณะ การใช้ทางถนน ทางเท้า หรือการปิดป้ายโฆษณาในที่ สาธารณะเป็นอย่างดี		20	2.90	.55
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		20	2.60	.60
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ติดตาม โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่ จะเป็น อปท.		20	2.50	.95
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมาย ฉบับนี้บรรลุนิติบุคคลที่ต้องการ/ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็น อย่างดี		20	2.90	.55
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/ สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี		20	3.00	.56

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ บรรลุวัตถุประสงค์ หรือขาด ประสิทธิภาพประสิทธิผล		20	2.60	.60
อบต.	1. ท่านคิดว่ากฎหมายแม่บทและ กฎกระทรวงกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการดำเนินการ/บังคับใช้ กฎหมายอย่างเพียงพอและ สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ท้องถิ่น		63	3.00	.40
	2. ท่านคิดว่า อปท. ประสบ ความสำเร็จในการตราข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม กฎหมาย-บังคับใช้กฎหมายแม่บท/ กฎกระทรวงให้สอดคล้องกับสภาพ บริบทของชุมชนท้องถิ่น		63	2.86	.62
	3. ท่านคิดว่าในช่วงที่ผ่านมา อปท. สามารถจัดการ/จัดระเบียบที่ สาธารณะ การใช้ทางถนน ทางเท้า หรือการปิดป้ายโฆษณาในที่ สาธารณะเป็นอย่างดี		63	2.76	.67
	4. ท่านมีความมั่นใจในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อให้ภาคประชาชน/ภาค ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย นี้อย่างเคร่งครัด		63	2.81	.62
	5. ท่านคิดว่าในการบังคับใช้กฎหมาย นี้ (ประกาศ บังคับใช้ ติดตามผล ตีความ โกล่เกลี่ยข้อพิพาท/ข้อ ขัดแย้ง ฯลฯ) ควรให้ราชการ ส่วนกลางหรือหน่วยราชการส่วน ภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหลัก แทนที่ จะเป็น อปท.		63	2.78	.85

ประเภท อปท.	ประเด็นสำคัญ	ระดับความเห็นในการบังคับใช้กฎหมาย	N	$\bar{x}$	S.D.															
	6. ท่านคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้บรรลุลักษณะที่พึงประสงค์ที่ต้องการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1 (น้อย)</td><td>2</td><td>3.17%</td></tr><tr><td>2 (น้อย)</td><td>11</td><td>17.46%</td></tr><tr><td>3 (มาก)</td><td>45</td><td>71.43%</td></tr><tr><td>4 (มาก)</td><td>5</td><td>7.94%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (น้อย)	2	3.17%	2 (น้อย)	11	17.46%	3 (มาก)	45	71.43%	4 (มาก)	5	7.94%	63	2.84	.60
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (น้อย)	2	3.17%																		
2 (น้อย)	11	17.46%																		
3 (มาก)	45	71.43%																		
4 (มาก)	5	7.94%																		
	7. ท่านคิดว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่นให้การสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นอย่างดี	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1 (น้อย)</td><td>2</td><td>3.17%</td></tr><tr><td>2 (น้อย)</td><td>11</td><td>17.46%</td></tr><tr><td>3 (มาก)</td><td>45</td><td>71.43%</td></tr><tr><td>4 (มาก)</td><td>5</td><td>7.94%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (น้อย)	2	3.17%	2 (น้อย)	11	17.46%	3 (มาก)	45	71.43%	4 (มาก)	5	7.94%	63	2.84	.60
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (น้อย)	2	3.17%																		
2 (น้อย)	11	17.46%																		
3 (มาก)	45	71.43%																		
4 (มาก)	5	7.94%																		
	8. ท่านคิดว่าภาคประชาชน/ภาคเอกชนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุลักษณะที่พึงประสงค์ หรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล	<table><tr><th>ระดับความเห็น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr><tr><td>1 (น้อย)</td><td>1</td><td>1.59%</td></tr><tr><td>2 (น้อย)</td><td>28</td><td>44.44%</td></tr><tr><td>3 (มาก)</td><td>32</td><td>50.79%</td></tr><tr><td>4 (มาก)</td><td>2</td><td>3.17%</td></tr></table>	ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1 (น้อย)	1	1.59%	2 (น้อย)	28	44.44%	3 (มาก)	32	50.79%	4 (มาก)	2	3.17%	63	2.56	.59
ระดับความเห็น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																		
1 (น้อย)	1	1.59%																		
2 (น้อย)	28	44.44%																		
3 (มาก)	32	50.79%																		
4 (มาก)	2	3.17%																		

บทที่ 14 การบริหารจัดการ การทำงานของสภาท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และความโปร่งใสตรวจสอบได้ของท้องถิ่น

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ (mode) ภายใต้ภารกิจหน้าที่ ความท้าทาย ข้อจำกัด และบริบทแวดล้อมในทางการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไป ในบางครั้ง อปท. จำเป็นต้องบริหารจัดการในเชิงรุก (proactive management) โดยการสำรวจประเด็นท้าทายหรือภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และกำหนดนโยบายดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาหรือประเด็นท้าทายที่เกิดขึ้น ในบางครั้ง การจัดการปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ต้องอาศัยการทำงานในลักษณะของการบังคับใช้กฎหมาย (regulative function) โดยต้องเข้มงวดกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ อปท. สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างลุล่วง หรือในบางสถานการณ์ที่ อปท. อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินงานตามลำพังเพราะขาดศักยภาพในการทำงาน การแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง อปท. ด้วยกัน (collaborative role) ก็สามารถช่วยลดข้อจำกัดต่างๆ ลงได้¹

เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการประเมินว่า อปท. ดำเนินนโยบายการบริหารจัดการอย่างไร โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมที่ อปท. ต้องประสบกับประเด็นปัญหาท้าทายต่างๆ และมีการปรับตัว/การรับมือต่อประเด็นปัญหาต่างๆ อย่างไร ทั้งในเชิงการบริหารจัดการ การตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และการสร้างความร่วมมือในการดำเนินการ นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอว่าในภาพรวมสามารถกล่าวได้หรือไม่ว่า อปท. ปรับตัวต่อการทำงานในบริบทของการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มากขึ้น และมีการทำงานที่โปร่งใสเพียงพอ เนื้อหาในแต่ละประเด็นจะนำเสนอตามลำดับต่อไป

14.1 สภาพทั่วไปของชุมชนท้องถิ่นในเชิงเศรษฐกิจและสังคม

ข้อมูลสภาพทั่วไปของพื้นที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างแสดงดังตารางที่ 14-1 ด้านล่าง ในลำดับแรกด้านเศรษฐกิจชุมชน จะเห็นว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือ อบต. เนื่องจากมีสภาพเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งสูงกว่า และประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลนครมักประกอบอาชีพพาณิชย์ยกรรมหรือทำงานรับจ้างในบริษัทห้างร้านเอกชน ในทางกลับกัน ประชาชนในเขต อบต. ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม/กสิกรรมและพื้นที่ อบต. มักเป็นชนบท ประชาชนจึงมีระดับรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีที่ต่ำกว่า หรือประมาณ 5.6 หมื่นบาท

ในด้านประชากรและการเปลี่ยนแปลงของเมืองนั้น เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 แห่งมีอัตราการขยายตัวของประชากรโดยเฉลี่ยราวร้อยละ 0.82 ต่อปีระหว่าง ปี พ.ศ. 2552-2556 และสภาพชุมชน

¹ ข้อดีของการทำงานเครือข่ายความร่วมมือในระดับท้องถิ่นสามารถอ่านได้จาก อาทิ Krueathep et al. (2010), Agranoff and McGuire (1998) หรือ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) เป็นต้น

เมืองมีการเจริญเติบโตขึ้นในทางเศรษฐกิจสังคมเป็นส่วนใหญ่ในรอบ 5-10 ปีที่ผ่านมา ในทำนองเดียวกัน เทศบาลเมืองส่วนใหญ่มีการขยายตัวในทางเศรษฐกิจและสังคม (5 แห่งจาก 9 แห่ง) และมีโครงสร้างการดำเนินงานกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย ทั้งในเชิงเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และภาคการค้าบริการ แต่อย่างไรก็ดี เทศบาลเมืองกลับมีอัตราการลดลงของประชากรโดยเฉลี่ยราว 0.24 ต่อปีระหว่างปี พ.ศ. 2552-2556 แต่ไม่ถึงกับอยู่ในสถานะที่น่าเป็นห่วงมากนัก

ตารางที่ 14-1 สภาพเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน ระดับรายได้ของพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	จำนวน แห่ง	ระดับรายได้เฉลี่ย ของประชาชน (บาท) (ปี 2555)	อัตราการเปลี่ยนแปลง ของประชากรเฉลี่ย ระหว่างปี 2552-2556	กลุ่มอาชีพหลักในพื้นที่ (จำนวน อปท.)			ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเมือง/ชุมชน ในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมา (จำนวน อปท.)							
				เกษตรกรรม/ กสิกรรม/ ประมง	พาณิชยกรรม/ ค้าขาย/ เจ้าของกิจการ	รับจ้าง/ พนักงาน เอกชน	ไม่เปลี่ยนแปลง/ สภาพเมืองหรือ ชุมชนไม่เติบโต	ชุมชน/เมืองเติบโต เศรษฐกิจพัฒนารวดเร็ว**						ชุมชนถดถอย ประชากรย้ายออก เศรษฐกิจหดตัว
								1	2	3	4	5	6	
อบจ.	12	130,671.06	1.25	11	-	1	5	1	2	-	-	2	2	-
เทศบาลนคร	4	163,963.50	0.82	-	1	3	-	-	1	1	-	2	-	-
เทศบาลเมือง	9	123,344.29	- 0.24	4	3	2	2	-	1	1	-	2	1	2
เทศบาลตำบล	20	87,465.23	0.40	12	2	6	10	-	1	5	-	-	2	2
อปต.	65	56,184.02	0.45	56	1	8	31	2	6	14	1	-	2	9
รวม	110	-	-	83	7	20	48	3	11	21	1	6	7	13

หมายเหตุ ** ลักษณะเมืองแบบต่างๆ ประกอบไปด้วย 1=เมือง/ชุมชนชายแดน 2=เมืองเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว 3=แหล่งชานเมือง-รองรับการขยายตัวของเมืองหลัก 4=ศูนย์กลางคมนาคม/เมืองผ่านเส้นทางหลัก

5=เมืองศูนย์กลางในภูมิภาค และ 6=เมือง/ชุมชนอุตสาหกรรม

ตารางที่ 14-2 ประเด็นปัญหาท้าทายของชุมชนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	จำนวน แห่ง	ประเด็นปัญหาท้าทาย/ภัยคุกคามในพื้นที่ อปท. กลุ่มตัวอย่าง									
		เศรษฐกิจตกต่ำ ค่าครองชีพสูง การจ้างงานตกต่ำ	แรงงาน ต่างด้าว/ ประชากรแฝง	ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบ	สิ่งแวดล้อม ขยะ มลพิษ ทรัพยากร เสื่อมโทรม	การเกษตร ขาด แหล่งน้ำ ที่ดิน ทำกิน	โครงสร้าง พื้นฐาน ประปา ถนน คมนาคม	สุขภาพ การ เจ็บป่วย โรค ระบาด	ภัยพิบัติ ภัย สาธารณะ	ผังเมือง/ เมือง ขยายตัว ชุมชนแออัด	คุณภาพและ โอกาสทางการ ศึกษา
อบจ.	12	2	1	5	4	3	4	1	5	-	-
เทศบาลนคร	4	-	2	4	3	-	2	-	1	-	-
เทศบาลเมือง	9	3	1	5	2	-	2	-	2	3	1
เทศบาลตำบล	20	6	9	13	5	1	4	3	1	2	1

อบต.	65	16	9	34	21	24	12	5	12	9	5
รวม	110	27	22	61	35	28	24	9	21	14	7
ร้อยละของปัญหาทั้งหมด		24.5%	20.0%	55.5%	31.8%	25.5%	21.8%	8.2%	19.1%	12.7%	6.4%

หมายเหตุ อบต. แห่งหนึ่งๆ อาจประสบกับปัญหาและประเด็นท้าทายได้หลายเรื่องในคราวเดียวกัน

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าพื้นที่เทศบาลตำบลและ อบต. ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมนั้น พื้นที่ส่วนใหญ่ดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพของชุมชน/เมืองมากนักในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมา (ข้อมูลในตารางที่ 14-1 บ่งชี้ว่าเทศบาลตำบล จำนวน 10 แห่งจาก 20 แห่ง และ อบต. 31 แห่งจาก 65 แห่งมีสภาพชุมชนที่ไม่เปลี่ยนแปลงนัก) และนอกจากนี้ ชุมชนเทศบาลตำบล จำนวน 2 แห่ง (จาก 20 แห่ง หรือร้อยละ 10.0) และ อบต. 9 แห่ง (จาก 65 แห่ง หรือร้อยละ 13.8) ยังเผชิญกับสภาวะการถดถอยของชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งในระยะยาว อบต. เหล่านี้อาจประสบกับปัญหาความเสื่อมถอยของชุมชน/เมือง (urban decline) และอาจต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการจัดการแก้ไขปัญหาและการจัดบริการสาธารณะอีกหลายประการในอนาคต

ในส่วนของประเด็นปัญหาท้าทายด้านหลักที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อบต. กลุ่มตัวอย่าง สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 14-2 ข้างต้น ซึ่งจาก อบต. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งนั้นพบว่าประเด็นปัญหาท้าทายทางด้านสังคม อาชญากรรม ยาเสพติดและความไร้ระเบียบของชุมชน เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมากที่สุดในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น (ร่วร้อยละ 55.5 ของกลุ่มตัวอย่างที่ประสบปัญหาท้าทายนี้) ตามมาด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดการเรื่องขยะและปัญหามลพิษ (ร่วร้อยละ 31.8 ของ อบต. กลุ่มตัวอย่างที่ประสบปัญหานี้) และประเด็นปัญหาด้านการทำการเกษตร แหล่งน้ำ (ร้อยละ 25.5 ของกลุ่มตัวอย่าง) และปัญหาทางเศรษฐกิจ รายได้ และการจ้างงาน (ร่วร้อยละ 24.5 ของกลุ่มตัวอย่างที่ประสบปัญหานี้)

เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. ขนาดใหญ่ และขนาดเล็กต่างประสบปัญหาด้านสังคม การจัดระเบียบชุมชน และการดูแลสุขภาพความปลอดภัย และปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมด้วยกันทั้งสิ้น ดังเช่น เทศบาลนครนครราชสีมาประสบปัญหาที่เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ส่งผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อม เกิดมลพิษทางอากาศทั้งจากยานพาหนะและโรงงานอุตสาหกรรม มีปัญหาด้านการจราจร มีความแออัดของชุมชนเมือง และมีปัญหาสังคมที่รุนแรงขึ้น หรือในกรณีของ อบต. สมอแข จ.พิษณุโลก มีความเจริญเติบโตขึ้นเพราะมีถนนทางหลวงสายหลักตัดผ่านและเป็นเส้นทางคมนาคมหลักไปสู่พื้นที่ภาคเหนือ ชุมชนสมอแขจึงเติบโตอย่างรวดเร็ว มีประชากรต่างถิ่นมาอาศัยมากขึ้น และก่อให้เกิดความท้าทายแก่ อบต. ในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานให้ทันกับการขยายตัวของเมือง และในการจัดระเบียบความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ด้วยอำนาจหน้าที่ของการจัดการภารกิจทั้งสองประการหลักดังกล่าวของ อบต. ยังมีข้อจำกัดและถือเป็นประเด็นปัญหาท้าทาย อบต. อย่างมากในอนาคต ซึ่งอาจจะต้องมีการทบทวนการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ดังกล่าวกันใหม่ระหว่างรัฐกับ อบต. ทั้งนี้ ความรุนแรงของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่และการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของ อบต. จะสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร และประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบต่างๆ ดังกล่าวมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใดกับการดำเนินการของ อบต. ประเด็นข้อคำถามต่างๆ เหล่านี้ คณะที่ปรึกษาจะนำเสนอบทวิเคราะห์ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และการอภิปรายผลการศึกษาไว้ในเนื้อหาบทที่ 22 และ 23 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป

14.2 การปรับตัวของ อปท. ในด้านการบริหารจัดการที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงของชุมชน/เมือง และต่อประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้น

เพื่อให้ทราบภาพรวมของนโยบายเร่งด่วน 3 ลำดับแรกของ อปท. กลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภท คณะที่ปรึกษาฯ จึงได้ดำเนินการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับนโยบายหรือภารกิจที่มีความสำคัญ พร้อมประเมินเปรียบเทียบกับการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานด้านต่างๆ ของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง ทำให้สามารถประเมินถึงแนวนโยบายที่สำคัญเร่งด่วนของ อปท. 3 ลำดับแรกของ อบจ. เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ดังนำเสนอในตารางที่ 14-3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 14-3 นโยบายเร่งด่วน 3 ลำดับแรกของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	ลำดับความสำคัญ เร่งด่วน	นโยบายเร่งด่วนของ อปท.
อบจ.	ลำดับที่ 1	- การศึกษา (จำนวน 6 แห่ง/50.0%) - โครงสร้างพื้นฐาน (จำนวน 2 แห่ง/16.7%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/16.7%) - ความมั่นคง ความปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 1 แห่ง/8.3%)
	ลำดับที่ 2	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 4 แห่ง/33.3%) - การศึกษา (จำนวน 2 แห่ง/16.7%)
	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุข (จำนวน 3 แห่ง/25.0%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 3 แห่ง/25.0%) - สาธารณสุข และสุขภาพ (จำนวน 2 แห่ง/16.7%)
เทศบาลนคร/ เทศบาลเมือง	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุข (จำนวน 3 แห่ง/23.1%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 3 แห่ง/23.1%) - สาธารณสุข และสุขภาพ (จำนวน 3 แห่ง/23.1%)
	ลำดับที่ 2	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 4 แห่ง/30.8%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 2 แห่ง/15.4%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/23.1%)
เทศบาล ตำบล	ลำดับที่ 1	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/15.0%) - บริการสังคม สวัสดิการสังคม คุณภาพชีวิต (จำนวน 3 แห่ง/15.0%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 3 แห่ง/15.0%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 3 แห่ง/15.0%) - ความมั่นคง ปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 3 แห่ง/15.0%) - สาธารณสุข และสุขภาพ (จำนวน 3 แห่ง/15.0%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุข (จำนวน 6 แห่ง/30.0%) - การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/15.0%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 3 แห่ง/15.0%)

	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 5 แห่ง/20.0%)
อบต.	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 33 แห่ง/50.8%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 11 แห่ง/16.9%) - บริการสังคม สวัสดิการสังคม คุณภาพชีวิต (จำนวน 8 แห่ง/12.3%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 12 แห่ง/18.5%) - บริการสังคม สวัสดิการสังคม คุณภาพชีวิต (จำนวน 12 แห่ง/18.5%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 9 แห่ง/13.8%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 10 แห่ง/15.4%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 9 แห่ง/13.8%)

ในกรณีของ อบจ. นั้น ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับนโยบายหรือการดำเนินการกิจด้านการศึกษ การพัฒนาในเชิงโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมเศรษฐกิจและอาชีพในพื้นที่ ส่วนเทศบาลนครและ เทศบาลเมืองส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานที่จำเป็น และการส่งเสริมการศึกษา สำหรับเทศบาลตำบลให้ความสำคัญกับการกิจด้านสังคม อาทิ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้ ความสำคัญกับการกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และในกรณีของ อบต. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับนโยบาย ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดการปัญหาด้านสังคม ความไร้ระเบียบหรือความไม่สงบใน ชุมชนนั้นยังมิได้เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนมากนักในพื้นที่ อบท. ที่สุ่มตัวอย่างครั้งนี้ แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะมี ความรุนแรงและเป็นประเด็นปัญหาท้าทาย อบท. ส่วนใหญ่ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้วก็ตาม (ดูตาราง ที่ 14-2 ข้างต้น) ข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถสะท้อนถึงข้อจำกัดในการปรับตัวของ อบท. ในการรับมือกับ การกิจท้าทายที่เกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของชุมชนและสังคม ซึ่งอาจได้รับผลกระทบมาจากข้อจำกัด ทางด้านอำนาจหน้าที่ของ อบท. ในภารกิจดังกล่าวก็เป็นได้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะได้รับการวิเคราะห์ อภิปรายโดยละเอียดอีกครั้งในเนื้อหาบทที่ 23 ต่อไป

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษาได้ประเมินลักษณะของการดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการ (management style) ของ อบท. ว่ามีรูปแบบที่แตกต่างหรือไม่อย่างไร ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 14-4 หน้าที่ถัดไป ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะการบริหารจัดการประเภทหลักๆ ของ อบท. ได้ดังนี้ การมุ่ง จัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน (service oriented/responsiveness) การมุ่ง ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (rule-driven service provision) การดำเนินงานอย่างระมัดระวังและมุ่งรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด (discipline and cautious management) การเน้นการจัดการที่รวดเร็วและเด็ดขาด (decisive and quick response) การทำงานแบบปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วม (consultative style) และการทำงานโดยมุ่งบังคับใช้ กฎหมายอย่างเคร่งครัด (law enforcement) เป็นต้น ลักษณะการบริหารจัดการของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง ในครั้งนี้มีดังต่อไปนี้

ผลการวิเคราะห์ในภาพรวมสะท้อนแง่มุมทางบวกของการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นได้ดีพอสมควร กล่าวคือ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เน้นการดำเนินการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (responsiveness) และไม่นิยมใช้วิธีการทำงานแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเท่าใดนัก นอกจากนี้ อบท. ส่วนใหญ่ยังใช้รูปแบบการทำงานและการบริหารจัดการแบบปรึกษาหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ก่อนการตัดสินใจหรือก่อนลงมือทำงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างดี และยังคงสอดคล้องกับผลสำรวจความคิดเห็นจากภาคครัวเรือนในงานวิจัยนี้ที่ประชาชนราวร้อยละ 71.3 เห็นว่า อบท. มีลักษณะการทำงานแบบดังกล่าว (ดูผลสำรวจความคิดเห็นของภาคครัวเรือนในประเด็นนี้ได้จากเนื้อหาบทที่ 17 ต่อไป)

นอกจากนี้ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งยึดถือแนวทางการทำงานที่ให้ความสำคัญกับความถูกต้องเหมาะสมตามกรอบอำนาจหน้าที่ของ อบท. ในการจัดบริการสาธารณะ (ราวร้อยละ 79) และให้ความสำคัญกับการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรอย่างเคร่งครัด (ราวร้อยละ 56) และในกรณีที่เป็น อบท. จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยหรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ (ราวร้อยละ 60.9)

ตารางที่ 14-4 ลักษณะการบริหารจัดการของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ลักษณะการบริหารจัดการ (management style)	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาล นคร (4 แห่ง)	เทศบาล เมือง (9 แห่ง)	เทศบาล ตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)	รวม (110 แห่ง)
เน้นการจัดบริการสาธารณะ/กำหนดนโยบายตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชน	12 (100%)	4 (100%)	9 (100%)	19 (95%)	63 (96.9%)	107 (92.3%)
เน้นจัดบริการสาธารณะตรงตามเกณฑ์มาตรฐานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย	11 (91.7%)	4 (100%)	5 (55.6%)	13 (65%)	54 (83.1%)	87 (79.1%)
เน้นการดำเนินงานอย่างระมัดระวัง มุ่งรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด และไม่ดำเนินงานถ้าไม่มีงบประมาณ	7 (58.3%)	3 (75%)	5 (55.6%)	11 (55%)	36 (55.4%)	62 (56.4%)
เน้นการตัดสินใจอย่างเด็ดขาดและรวดเร็วโดยไม่สนใจข้อทักท้วงของฝ่ายตรงข้าม	1 (8.3%)	-	-	1 (5%)	4 (6.2%)	6 (5.5%)
เน้นการปรึกษาหารือผ่านการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ อย่างเข้มข้นก่อนการทำงาน	7 (58.3%)	4 (100%)	9 (100%)	13 (65%)	42 (64.6%)	75 (68.2%)
เน้นการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ อย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย	7 (58.3%)	1 (25%)	6 (66.7%)	14 (70%)	39 (60%)	67 (60.9%)

ประเด็นสำคัญในการบริหารจัดการของ อบท. อีกประการหนึ่งก็คือเมื่อเกิดประเด็นปัญหาท้าทาย หรือมีเรื่องสำคัญเร่งด่วนเกิดขึ้นแล้วนั้น อบท. ส่วนใหญ่เลือกใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการ (management's tool) อะไรบ้างในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหา ได้แก่ (1) การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ หน้าที่/จัดลำดับความสำคัญใหม่ในการทำงาน/ปรับเปลี่ยนแผนการทำงาน (2) การใช้กฎหมาย/ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ลุล่วง (3) การจัดเตรียม/ปรับเปลี่ยนงบประมาณหรือ จัดเตรียมรายได้เพื่อการปฏิบัติงานใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้น และ (4) การพัฒนาทักษะบุคลากรเพื่อให้มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ที่ยากขึ้นหรือมีความท้าทายเกิดขึ้น หรือการปรับเปลี่ยนแผน อัตรากำลังและการโยกย้ายการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 14-5 ด้านล่าง

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจำแนกประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นและการปรับตัวของ อบท. ในการเลือกใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ดังตารางที่ 14-5 สะท้อนให้เห็นว่าในภาพรวมนั้น การปรับตัวของ อบท. เพื่อรับมือกับปัญหาท้าทายเกิดขึ้นในระดับที่เข้มข้นมากน้อยแตกต่างกันไป โดยเฉพาะในด้านการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย การคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่พบว่า อบท. ส่วนใหญ่ไม่อาจใช้เครื่องมือทางการบริหารเหล่านี้เพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากนัก อบท. ส่วนใหญ่นิยมปรับตัวต่อความท้าทายที่เกิดขึ้นด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบาย แผนงาน หรือจัดลำดับความสำคัญภารกิจเสียใหม่ แต่ยังไม่อาจปรับตัวในด้านบุคลากร (พัฒนาทักษะบุคคลเพิ่ม บรรจุแต่งตั้ง บุคลากรเพิ่ม) ด้านการเงินการคลัง (จัดหารายได้เพิ่ม ปรับลดรายจ่าย หรือทั้งสอง) หรือในด้านกฎหมาย (ตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เสนอปรับแก้กฎหมาย พ.ร.บ.) มากเท่าใดนัก

ตารางที่ 14-5 การเลือกใช้เครื่องมือทางการบริหารต่อการจัดการแก้ไขปัญหาท้าทายของ อปท.

ประเด็นท้าทาย	จำนวน อปท. ที่ประสบปัญหา	การปรับตัวทางการบริหารของ อปท.			
		ภารกิจ	กฎหมาย	การคลัง	บุคลากร
1. เศรษฐกิจตกต่ำ ค่าครองชีพสูง ต้นทุนสูง ในการผลิตการเกษตร การจ้างงานตกต่ำ	27	15 (55.6%)	4 (14.8%)	3 (11.1%)	-
2. แรงงานต่างด้าว/ประชากรแฝง	22	14 (63.6%)	10 (45.5%)	7 (31.8%)	5 (22.7%)
3. ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบของชุมชน ฯลฯ	61	34 (55.7%)	16 (26.2%)	7 (11.5%)	7 (11.5%)
4. สิ่งแวดล้อม ขยะ มลพิษ แหล่งทรัพยากร เสื่อมโทรม	35	27 (77.1%)	14 (40.0%)	12 (34.3%)	7 (20.0%)
5. การเกษตร ขาดแหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน	28	19 (67.9%)	4 (14.3%)	6 (21.4%)	2 (7.1%)
6. โครงสร้างพื้นฐาน ประปา ถนน คมนาคม ระบบสาธารณสุข	24	17 (70.8%)	4 (16.7%)	3 (12.5%)	4 (16.7%)
7. สุขภาพ การเจ็บป่วย โรคระบาด	9	6 (66.7%)	3 (33.3%)	2 (22.2%)	-
8. ภัยพิบัติ ภัยสาธารณะ	21	16 (76.2%)	4 (19.0%)	8 (38.1%)	2 (9.5%)
9. ผังเมือง/ เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขาด ทิศทาง มีปัญหาชุมชนแออัด	14	9 (64.3%)	5 (35.7%)	3 (21.4%)	2 (14.3%)
10. การศึกษา คุณภาพและโอกาสทางการ ศึกษา	7	4 (57.1%)	-	-	-

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของจำนวน อปท. ที่ดำเนินการปรับตัวในด้านต่างๆ เมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ที่ประสบกับปัญหาท้าทายประเภทนั้นๆ

ข้อมูลในตารางที่ 14-5 นี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า แม้ อปท. จะรับรู้และตระหนักถึงประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเอง แต่มีขีดความสามารถในการรับมือกับปัญหาและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการที่จำกัด ส่งผลทำให้ อปท. ทำได้แค่การปรับตัวในการดำเนินการกิจหรือการวางแผนการปฏิบัติงานเป็นหลักเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถบูรณาการเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อให้ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขอย่างลุล่วงมากเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การหนุนเสริมให้ อปท. มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการได้รอบด้าน (well-rounded) จึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยที่ภาครัฐและหน่วยงานกำกับดูแล อปท. ควรลดข้อจำกัดในการกำกับดูแลหรือการควบคุมในเชิงกฎหมายที่ไม่จำเป็นลงซึ่งย่อมมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพของ อปท. ในการจัดการปัญหาท้าทายของชุมชนได้มากขึ้น

ในลำดับต่อมา เมื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาท้าทายที่ อบท. ส่วนใหญ่ประสบในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่ ปัญหาทางสังคม อาชญากรรม ยาเสพติด และความไร้ระเบียบชุมชน (ข้อ 3 ตารางที่ 14-5 บ่งชี้ว่ามี อบท. จำนวน 61 แห่งจาก 110 แห่งที่เผชิญกับปัญหานี้) พบว่าปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า อบท. ส่วนใหญ่มีความเจริญเติบโตและมีความเป็นเมืองมากขึ้นดังที่ได้กล่าวแล้วในตารางที่ 14-1 ก่อนหน้านี้ อบท. ส่วนใหญ่จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาเหล่านี้ที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นได้ในช่วงที่ผ่านมา ในประเด็นนี้เอง คณะที่ปรึกษา พบว่า อบท. กลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีการปรับตัวในการดำเนินงานเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว หรือราวร้อยละ 56 ของ อบท. ที่ประสบปัญหานี้ โดยได้พยายามวางแผนแก้ไขปัญหาลำดับแรกหรือดำเนินการร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในการรับมือ/บรรเทาปัญหา

แต่อย่างไรก็ดี การศึกษาครั้งนี้พบว่าการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อบท. ในภารกิจด้านนี้ มีอย่างจำกัด และอำนาจความรับผิดชอบในการจัดการปัญหานี้โดยตรงได้แก่ฝ่ายปกครองและฝ่ายตำรวจ อบท. จึงทำหน้าที่ได้เพียงลักษณะของการหนุนเสริม/สนับสนุน การณรงค์ป้องกันปัญหา หรือการตรวจตราความสงบเรียบร้อยทั่วไปในชุมชนเพียงเท่านั้น หากแต่การดำเนินการในด้านกฎหมาย ด้านบุคลากร หรือด้านงบประมาณของ อบท. มีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก (อบท. เพียงร้อยละ 12 – 26 เท่านั้นที่สามารถเตรียมงบประมาณ บุคลากร หรือกฎระเบียบในการจัดการปัญหาดังกล่าว) ดังนั้น จึงสามารถประเมินได้ว่าการปรับตัวของ อบท. เพื่อดำเนินภารกิจรับมือกับปัญหาท้าทายดังกล่าวค่อนข้างมีข้อจำกัดพอสมควร

ส่วนประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (ข้อ 4 ของตารางที่ 14-5) โดยเฉพาะปัญหาด้านขยะและมลพิษนั้น อบท. จำนวน 35 แห่ง แจ้งว่าเป็นปัญหาที่รุนแรงมาก และ อบท. ที่ประสบปัญหานี้กว่าร้อยละ 77 ได้ลงมือจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และ อบท. อีกส่วนหนึ่งมีการตรากฎระเบียบ/ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการปัญหา (ราวร้อยละ 40) อีกทั้งมีการจัดเตรียมงบประมาณ/การจัดเก็บรายได้เพื่อการดำเนินการดังกล่าว (ราวร้อยละ 34.3) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนได้ว่า อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างพยายามปรับตัวกับความท้าทายที่เกิดขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัดในการดำเนินการเพื่อรับมือกับปัญหาเหล่านี้พอสมควร โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีไม่เพียงพอและ/หรือขาดทักษะในการดำเนินงานโดยตรง

อีกกรณีปัญหาหนึ่งที่สะท้อนถึงข้อจำกัดในการดำเนินการของ อบท. คือการแก้ไขปัญห เศรษฐกิจ การทำการเกษตร แหล่งน้ำ และการส่งเสริมอาชีพ (ข้อ 5 ตารางที่ 14-5 ข้างต้น) ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. สะท้อนว่าปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้ในระดับชุมชนท้องถิ่น แต่อาจต้องอาศัยอำนาจการจัดการในระดับที่ใหญ่ขึ้นหรืออยู่เหนือขึ้นไปจาก อบท. เพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น อาจต้องแก้ไขโดยดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างหลาย อบท. ในพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เป็นต้น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดที่สำคัญของ อบท. โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า อบท. ยังไม่มีการเตรียมการด้านบุคลากรในการจัดการปัญหานี้โดยตรง ดังนี้ เป็นต้น

จากข้อมูลและบทวิเคราะห์ต่างๆ ที่นำเสนอในภาพรวมสามารถประเมินได้ว่าการปรับตัวในด้านการบริหารจัดการของ อบท. มีข้อสังเกตอย่างน้อยใน 2 ประการ **ประการแรก** ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้สะท้อนถึงการพยายามปรับตัวของ อบท. ในเชิงนโยบายบริหารจัดการต่อประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในระดับที่ดีพอสมควร ซึ่งสะท้อนถึงสัญญาณการปรับตัวในทางบวกของ อบท. ที่มีต่อการ

กระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา อบท. ส่วนใหญ่นิยมใช้รูปแบบการทำงานแบบปรึกษาหารือร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในการจัดบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนตามหลักการปกครองตนเอง และพยายามใช้เครื่องมือทางกฎหมาย บุคลากร และทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้ถูกต้องและมุ่งรักษาวินัยในการใช้จ่ายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยข้อจำกัดในเชิงอำนาจหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมาย ข้อจำกัดในด้านบุคลากรและงบประมาณที่มีอยู่ ส่งผลให้การลงมือแก้ไขปัญหาหรือประเด็นท้าทายที่เกิดขึ้นของ อบท. กระทำได้ในขอบเขตที่จำกัด โดยเฉพาะในด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้บ่งชี้ว่า อบท. เลือกใช้เครื่องมือทั้งสองด้านนี้อย่างจำกัด (หรือแทบไม่ได้ใช้) ในการรับมือกับปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และบ่งชี้ถึงความจำเป็นในการดำเนินการในเชิงนโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมหรือพัฒนาศักยภาพของ อบท. ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ให้รอบด้านต่อไป

14.3 การทำหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 285 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 284 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ต้องมีสภาท้องถิ่นและมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ของตนเองได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด อีกทั้งมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และมาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ยังได้กำหนดว่าประชาชนสามารถเสนอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้²

เพื่อเป็นการประเมินว่าสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และตามหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด คณะที่ปรึกษาจึงได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาท้องถิ่นและการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นจากกรณีตัวอย่าง อบท. ครั้งนี้จำนวน 110 แห่ง โดยทำการประเมินว่าสัดส่วนของสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ฝ่ายค้านในการตรวจสอบและดูแลฝ่ายบริหารของ อบท. มีมากน้อยเพียงใด มีการประชุมการทำงานสม่ำเสมอเพียงใด และประเด็นที่สำคัญคือการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจเป็นต้นมามีเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ข้อมูลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 14-6 และ 14-7 ต่อไปนี้

ตารางที่ 14-6 ข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบและการทำงานของสภาท้องถิ่น

² ทั้งนี้มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดว่าประชาชนผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ อบท. ในขณะที่มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว

ประเภท อบท.	จำนวนแห่ง	จำนวนสมาชิกสภา อบท. โดยเฉลี่ย	ความถี่ในการประชุมสภาฯ (ครั้ง/ปี)	สัดส่วนของสมาชิกฝ่ายสนับสนุน (%)	สัดส่วนของสมาชิกฝ่ายค้าน (%)
อบจ.	12	33	5	93.4	6.6
เทศบาลนคร	4	24	13	80.3	19.7
เทศบาลเมือง	9	18	5	75.3	24.7
เทศบาลตำบล	20	12	5	89.2	10.8
อบต.	65	22	6	91.8	8.2

ในภาพรวมนี้ ขนาดของสภาท้องถิ่นของ อบท. แต่ละประเภทมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันออกไป โดยทั่วไป เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแน่นอนตามที่กฎหมายกำหนดคือจำนวน 24, 18, และ 12 ตามลำดับ สำหรับ อบต. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 65 แห่ง มีจำนวนสมาชิกสภา อบต. โดยเฉลี่ย 22 คน และในภาพรวมนี้ การประชุมสภาท้องถิ่นเกิดขึ้นราว 5-6 ครั้งต่อปีโดยเฉลี่ยสำหรับกลุ่มตัวอย่าง อบท. นี้

ในลำดับต่อมา ข้อมูลในตารางที่ 14-6 สะท้อนให้เห็นว่าโดยส่วนใหญ่แล้วนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นมักเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในกรณีของ อบจ. และ อบต. ที่มีสัดส่วนสมาชิกจากกลุ่มการเมืองเดียวกันหรือให้การสนับสนุนกันและกันมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แต่ในกรณีของเทศบาลเมืองนั้น มักมีสัดส่วนสมาชิกสภาเทศบาลจากกลุ่มการเมืองฝ่ายค้าน/ฝ่ายตรงข้ามราวร้อยละ 1 ใน 4 ของจำนวนที่นั่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลเมืองอาจมีเสถียรภาพทางการเมืองท้องถิ่นไม่สูงนักเมื่อเทียบกับกรณีของผู้บริหาร อบจ. หรือ อบต. ในทำนองเดียวกัน เทศบาลนครมีสัดส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลจากฝ่ายค้านหรือกลุ่มการเมืองตรงข้ามราวร้อยละ 20 ของจำนวนที่นั่งในสภาเทศบาล ซึ่งสะท้อนว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลนครมีเสถียรภาพระดับปานกลางของกลุ่มตัวอย่างนี้

ตารางที่ 14-7 จำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่มีการตราขึ้นโดยสภาท้องถิ่น ระหว่าง ปี พ.ศ. 2540 – 2556

ประเภท อบท.	จำนวน อบท.	อบท. ที่มีการตรา กฎหมายท้องถิ่น		ข้อบัญญัติที่ตราขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2540-2556		ข้อบัญญัติที่ตราขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2550-2556	
		จำนวน แห่ง	ร้อยละของ อบท.	รวมจำนวน	เฉลี่ยต่อ อบท.	รวมจำนวน	เฉลี่ยต่อ อบท.
อบจ.	12	12	100.00	29	2.42	24	2.00
เทศบาลนคร	4	4	100.00	8	2.00	6	1.50
เทศบาลเมือง	9	9	100.00	16	1.78	13	1.44
เทศบาลตำบล	20	17	85.00	54	2.70	48	2.40

อปท.	65	56	86.15	131	2.02	115	1.77
รวม	110	98	89.09	238	2.16	206	1.87

หมายเหตุ ข้อมูลในตารางไม่นับรวมข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท.

ประเด็นต่อมาคือการพิจารณาผลการดำเนินงานของสภาท้องถิ่น (legal performance) โดยการพิจารณาจากจำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่มีการตราขึ้นโดย อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 14-7 ข้างต้น ข้อมูลในตารางดังกล่าวแสดงจำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่มีการตราขึ้นและบังคับใช้ในพื้นที่ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยแสดงข้อมูลใน 2 ช่วงเวลาเพื่อให้เห็นแง่มุมเชิงเปรียบเทียบถึงอิทธิพลของการกระจายอำนาจที่มีต่อการทำงานของสภาท้องถิ่นใน 2 ช่วงเวลาให้ชัดเจน ได้แก่ช่วงเวลา พ.ศ.2540 - 2556 (อิทธิพลของการกระจายอำนาจในยุคแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540) และช่วงระยะเวลา พ.ศ.2550 - 2556 (อิทธิพลของการกระจายอำนาจในยุคที่สองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550)

ในภาพรวมนั้น อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติของตนเองเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือรองรับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่มอบให้แก่ อปท. อาทิ มีการตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการสาธารณสุข หรือตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นตามกฎหมายกระจายอำนาจหรือกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละประเภท ดังนี้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีเทศบาลตำบลและ อปท. รวบรวมละ 14 - 15 ที่ยังไม่เคยมีการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ในชุมชนท้องถิ่นแต่อย่างใด สาเหตุสำคัญคือการขาดการสนับสนุนจากคณะผู้บริหาร อปท. และ/หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และอีกสาเหตุหนึ่งคือเกิดจากความไม่เข้าใจที่จำกัดของบุคลากรเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามกฎหมายแม่บทฉบับต่างๆ (ดูบทวิเคราะห์เพิ่มเติมเรื่องนี้ในเนื้อหาบทที่ 13 ที่ผ่านมา)

เมื่อพิจารณาผลงานของสภา อปท. ในการดำเนินการตรากฎหมายท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าระหว่างปี พ.ศ.2540 - 2556 นั้น อปท. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งได้ตรากฎหมายท้องถิ่นขึ้นจำนวน 238 ฉบับ หรือคิดเป็นจำนวนโดยเฉลี่ยราว 2.16 ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติต่อ อปท. ในรอบระยะเวลา 15 - 16 ปี แต่ถ้าหากพิจารณาเฉพาะการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่เกิดขึ้นช่วงที่สองระหว่างปี พ.ศ.2550 - 2556 จะพบว่าในจำนวนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ 238 ฉบับ มักเป็นข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่ตราขึ้นช่วงหลังจากการมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 206 ฉบับ (หรือราวร้อยละ 86.6 ของข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติทั้งหมด) หรือเฉลี่ยมีจำนวน 1.87 ฉบับต่อ อปท. ในรอบระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา ส่วนข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่ตราขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2540 - 2550 จริงๆ แล้วมีเพียงจำนวน 32 ฉบับ หรือเฉลี่ยเท่ากับ 0.29 ฉบับต่อ อปท. ในช่วง 10 ปีแรกของการกระจายอำนาจเพียงเท่านั้น

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าผลของการกระจายอำนาจในยุคแรก (พ.ศ.2540 - 2550) ที่มีต่อการพัฒนาบทบาทและศักยภาพการทำงานของสภาท้องถิ่นเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัดค่อนข้างมาก ในขณะที่การกระจายอำนาจในยุคที่สองหลังปี พ.ศ.2550 นั้นก่อให้เกิดความตื่นตัวค่อนข้างมากขึ้นต่อ

การทำงานของสภาท้องถิ่นในทางนิติบัญญัติ อีกทั้งส่วนราชการหลายแห่งที่ดูแลกฎหมายฉบับต่างๆ ได้พยายามรณรงค์และกระตุ้นให้ อบท. ดำเนินการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติของตนเองเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินงานตามที่กฎหมายแม่บทฉบับต่างๆ ระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบท. โดยเฉพาะจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการดำเนินการผลักดันเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต

ในประเด็นต่อมา หากพิจารณาจำนวนการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติในตารางที่ 14-7 ข้างต้น จำแนกเป็นรายประเภท อบท. จะเห็นว่า อบจ. กลุ่มตัวอย่างมีการตราข้อบัญญัติในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะ กล่าวคือในระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2556 นั้น อบจ. ตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานราว 2.42 ฉบับต่อแห่ง หรือประมาณ 2.0 ฉบับในระหว่างปี พ.ศ. 2550 - 2556 ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีการตราเทศบัญญัติขึ้นโดยเฉลี่ยจำนวน 2.0 และ 1.78 ฉบับตามลำดับในระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน หรือหากพิจารณาเฉพาะปี พ.ศ. 2550-2556 พบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองตรากฎหมายขึ้นจำนวนประมาณ 1.50 และ 1.44 ฉบับโดยเฉลี่ยตามลำดับเท่านั้น

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ปริมาณการตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติของ อบท. ในภาพรวมมีจำนวนที่ไม่มากนักอาจเกิดขึ้นเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการแสดงบทบาทหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในด้านนิติบัญญัติและ/หรือด้านความตึงบังคับใช้กฎหมายในชุมชนท้องถิ่น จึงส่งผลทำให้การผลักดันการตรากฎหมายท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบท. เกิดขึ้นไม่มากนัก และสำหรับกรณีของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครมีข้อจำกัดในการตราเทศบัญญัติกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ อาจเป็นเพราะการขาดเสถียรภาพทางการเมืองในระดับสภาท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องมาจากการมีสัดส่วนของสมาชิกสภาท้องถิ่นในฝ่ายค้านที่สูงกว่าโดยเฉลี่ยก็เป็นได้ จึงส่งผลทำให้การผลักดันการบังคับใช้กฎหมายในระดับเทศบาลนคร/เทศบาลเมืองขาดความเป็นเอกภาพ และย่อมทำให้การร่วมมือกันของสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อตราเทศบัญญัติต่างๆ มิได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งนักนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าการทำหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในทางนิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และสร้างความพร้อมให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการดูแลและปกครองตนเองยังมิได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นมากเท่าที่ควร ดังสะท้อนได้จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของ อบท. ในการตรากฎหมายท้องถิ่นของตนเอง ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการกระตุ้นบทบาทและการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้น และการพัฒนาทักษะความรู้ความเข้าใจในกฎหมายต่างๆ ให้แก่บุคลากรท้องถิ่น ทั้งที่เป็นฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำ/นิติกร เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้กฎหมายท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบท. อันจะมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการตรากฎหมายท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาหรือการดูแลความเรียบร้อยต่างๆ ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

14.4 ความร่วมมือในการทำงานระหว่าง อบท.

เจตนารมณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจคือการส่งเสริมให้ อบท. ดำเนินงานร่วมกันตามสมควร เพื่อเป็นการลดข้อจำกัดในด้านขนาดของการดำเนินงาน/บริการสาธารณะ และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้เพิ่มขึ้นจากการทำงานร่วมกันของ อบท. ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ อบท. สามารถร่วมกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะหรืออาจร้องขอให้ อบท. อื่นดำเนินการแทนได้ และในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ก็ได้กำหนดวิสัยทัศน์ประการหนึ่งของการกระจายอำนาจคือการส่งเสริมให้ อบท. สามารถปฏิบัติงานร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะหรือการดำเนินงานต่างๆ ที่จำเป็น

เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการประเมินว่าการปฏิบัติการกิจของ อบท. โดยทั่วไปนั้นมีการสร้างความร่วมมือกับ อบท. ต่างๆ ด้วยกันมากน้อยเพียงใด ดังนำเสนอรายละเอียดในตารางที่ 14-8 ด้านล่าง อาทิ ความร่วมมือระหว่าง อบต. หรือเทศบาลด้วยกัน ระหว่าง อบต. กับเทศบาล หรือความร่วมมือระหว่าง อบท. ระดับบนและระดับล่าง เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดภาพการวิเคราะห์ที่ชัดเจนในเชิงลึก คณะที่ปรึกษาฯ จะนำเสนอบทวิเคราะห์ความร่วมมือของ อบท. ทั้ง 3 รูปแบบในพื้นที่จังหวัดจำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย ขอนแก่น อุบลราชธานี กระบี่ และระยอง ซึ่งจะนำเสนอบทวิเคราะห์โดยละเอียดในเนื้อหาส่วนต่อไปตามลำดับ

ตารางที่ 14-8 การสร้างความร่วมมือในการทำงานของ อบท.

ประเภท อบท.	จำนวน	ประเภทความร่วมมือระหว่าง อบท.									
		การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	การจัดบริการสาธารณะ	แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ประชากร	แก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ร่วมลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ร่วมลงทุนในกิจการเชิงพาณิชย์	ร่วมกันวางแผน-บริหารจัดการเก็บภาษี-พัฒนารายได้	กำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ	ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์/ระเบียบ/กฎกติกา	อื่นๆ เช่น กิจกรรมตามประเพณี งานสำคัญทางศาสนา รัฐพิธี
อบจ.	12 (100.0%)	10 (83.3%)	5 (41.7%)	8 (66.7%)	8 (66.7%)	7 (58.3%)	1 (8.3%)	4 (33.3%)	-	3 (25.0%)	1 (8.3%)
เทศบาล	33 (100.0%)	17 (51.5%)	13 (39.4%)	6 (18.2%)	14 (42.4%)	6 (18.2%)	-	3 (9.1%)	1 (3.0%)	-	6 (18.2%)
อบต.	65 (100.0%)	34 (52.3%)	20 (30.8%)	17 (26.2%)	19 (29.2%)	18 (27.7%)	1 (1.5%)	3 (4.6%)	3 (4.6%)	2 (3.1%)	17 (26.2%)
รวม	110 (100.0%)	61 (55.5%)	38 (34.5%)	31 (28.2%)	41 (37.3%)	31 (28.2%)	2 (1.8%)	10 (9.1%)	4 (3.6%)	5 (4.5%)	23 (20.9%)

หมายเหตุ ประเมินจากโครงการหรือกิจกรรมที่ อบท. จัดทำขึ้นในลักษณะความร่วมมือระหว่าง อบท. ด้วยกัน

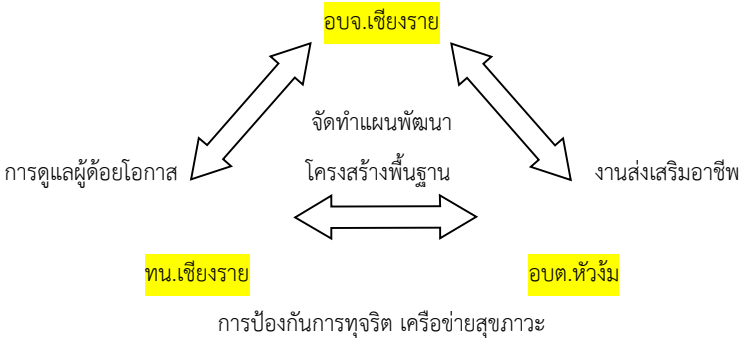
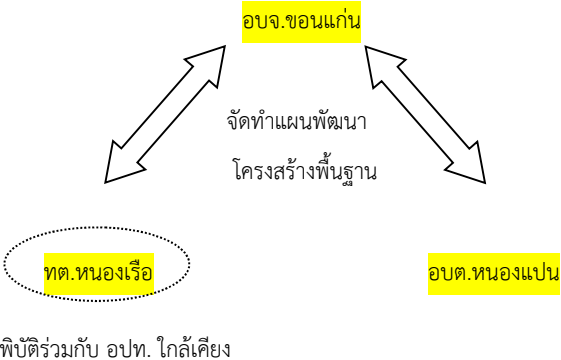
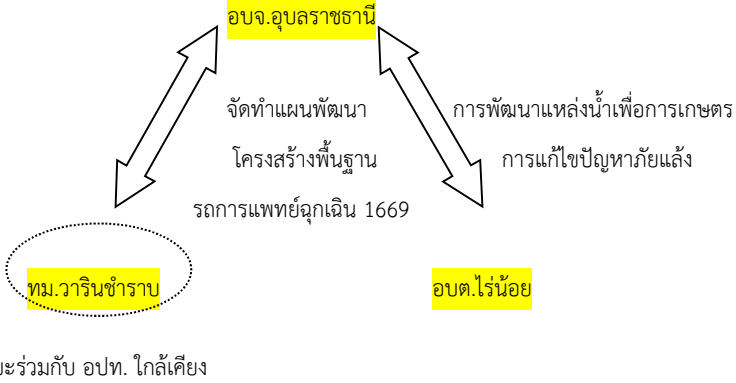
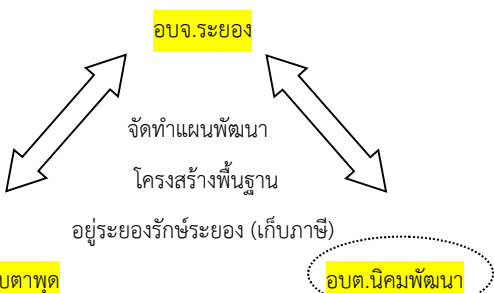
ในภาพรวมของ อบท. จำนวน 110 แห่งที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้นพบว่าความร่วมมือระหว่าง อบท. ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเกิดขึ้นในสัดส่วนสูงสุด หรือมี อบท. จำนวน 61 แห่งที่มีความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/การประสานแผนร่วมกัน หรือประมาณร้อยละ 55.5 ของกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ ในลำดับต่อมา อบท. กลุ่มตัวอย่างมักสร้างความร่วมมือกันในการจัดการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในสัดส่วนราวร้อยละ 37.3 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง และร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะราวร้อยละ 34.5 ในช่วงที่ผ่านมา ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างกันในการทำงานด้านอื่นๆ หรือการแก้ไขปัญหาลักษณะอื่นๆ เกิดขึ้นในสัดส่วนที่น้อยมาก โดยเฉพาะความร่วมมือกันในการลงทุนเชิงพาณิชย์ การกำหนดมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ หรือร่วมกันกำหนดกฎกติกาในการปฏิบัติงาน และความร่วมมือกันในการบริหารจัดการเก็บภาษีและการพัฒนารายได้ระหว่าง อบท.

ในลำดับต่อมา เป็นการวิเคราะห์รายละเอียดในระดับพื้นที่จังหวัดว่ามีลักษณะหรือรูปแบบความร่วมมือระหว่าง อบท. ที่สุมขึ้นมามากน้อยเพียงใด ซึ่งกลุ่มจังหวัดทั้ง 5 แห่งนี้มี อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 รูปแบบพร้อมกัน ได้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. จึงเอื้อต่อการวิเคราะห์ลักษณะความร่วมมือระหว่าง อบท. ในเชิงลึกดังกล่าวได้อย่างตรงไปตรงมา ดังแสดงข้อมูลสรุปการวิเคราะห์ในตารางที่ 14-9 ด้านล่าง

ในกลุ่มแรก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย พบว่ามีความร่วมมือระหว่าง อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 ประเภทเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นพอสมควร ทั้งความร่วมมือในแนวดิ่ง (vertical collaboration) และความร่วมมือในแนวราบ (horizontal collaboration) ความร่วมมือในลักษณะแรก พบว่า อบจ.เชียงรายมีการสร้างความร่วมมือ (1) ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นกับทุก อบท. ในจังหวัด (2) ให้ความร่วมมือสนับสนุน อบท. ต่างๆ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับต่อการเป็นจังหวัดท่องเที่ยวและรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และ (3) มีความร่วมมือในการจัดงานส่งเสริมการท่องเที่ยว การแสดงสินค้าต่างๆ กับ อบท. ในพื้นที่ นอกจากนี้ อบจ. เชียงรายยังมีความร่วมมือเฉพาะด้านกับเทศบาลนครเชียงราย ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาส โดยการจัดดูแลบ้านพักแก่กลุ่มเด็ก สตรี คนชรา หรือผู้พิการที่ถูกทอดทิ้ง ส่วนความร่วมมือระหว่าง อบจ.เชียงรายกับ อบต.ห้วยมั่ว เกิดขึ้นในกิจกรรมส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน และในลักษณะที่สอง พบว่ามีความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครเชียงรายและ อบต. ห้วยมั่ว เกิดขึ้นในกิจกรรมส่งเสริมสร้างความโปร่งใสและลดปัญหาการทุจริตใน อบท. และการร่วมเป็นเครือข่ายสภาวะของสำนักงานกองทุนเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น

ตารางที่ 14-9 ลักษณะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ 5 จังหวัด

จังหวัด	ลักษณะความร่วมมือของ อบท.
---------	---------------------------

จังหวัด	ลักษณะความร่วมมือของ อปท.
เชียงราย	 อปท.เชียงราย จัดทำแผนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน การดูแลผู้ด้อยโอกาส งานส่งเสริมอาชีพ ทน.เชียงราย อบต.ห้วยม้ง การป้องกันการทุจริต เครือข่ายสุขภาพ
ขอนแก่น	 อปท.ขอนแก่น จัดทำแผนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน ทต.หนองเรือ อบต.หนองแปน การจัดการภัยพิบัติร่วมกับ อปท. ไกล่เคียง
อุบลราชธานี	 อปท.อุบลราชธานี จัดทำแผนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน รถการแพทย์ฉุกเฉิน 1669 การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ทม.วารินชำราบ อบต.ไร่น้อย การจัดการขยะร่วมกับ อปท. ไกล่เคียง
ระยอง	 อปท.ระยอง จัดทำแผนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน อยู่ระยองรักษะระยอง (เก็บภาษี) ทม.มาบตาพุด อบต.นิคมพัฒนา

จังหวัด	ลักษณะความร่วมมือของ อบท.
	การส่งเสริมสินค้าเกษตร (สับปะรด) การจัดการน้ำเสีย การจัดเก็บภาษี การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
กระบี่	อบจ.กระบี่ จัดทำแผนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน แข่งกีฬาต้านยาเสพติด “กระบี่คัพ” ฐานข้อมูลภาษีโรงแรม การส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด ทต.เหนือคลอง อบต.ไสไทย

หมายเหตุ ประมวลจากโครงการหรือกิจกรรมที่ อบท. จัดทำขึ้นในลักษณะความร่วมมือระหว่าง อบท. ด้วยกัน

ในกรณีของจังหวัดขอนแก่น ความร่วมมือในแนวตั้งระหว่าง อบจ.ขอนแก่นกับ อบท. ระดับล่าง เกิดขึ้นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานแผนร่วมกัน และการให้การสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะความร่วมมือในด้านอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นมักจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่จำกัดเฉพาะ อบท. ที่อยู่ใกล้เคียงกันหรือมีอาณาเขตเชื่อมต่อกัน ดังเช่น ความร่วมมือระหว่าง อบจ.ขอนแก่นและเทศบาลนครขอนแก่นในการพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บภาษีร่วมกันในเขตพื้นที่ หรือความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลหนองเรือในการจัดการภัยพิบัติร่วมกับ อบท. อื่นๆ ในเขตอำเภอหนองเรือ ส่วนความร่วมมือในแนวราบระหว่างเทศบาลตำบลหนองเรือกับ อบต.หนองแปน อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ยังไม่พบว่ามีความร่วมมือกันโดยตรงระหว่าง อบท. ทั้ง 2 แห่งแต่อย่างใด

สำหรับจังหวัดอุบลราชธานีนั้น อบจ.อุบลราชธานีสร้างความร่วมมือกับ อบท. ทุกๆ แห่งในจังหวัดในการกิจการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันให้แก่ อบท. ระดับล่าง และยังสามารถสนับสนุนให้มีรถการแพทย์ฉุกเฉิน 1669 (รถกู้ชีพ) ประจำทุกตำบลในเขตจังหวัด นอกจากนี้แล้ว อบจ.อุบลราชธานียังได้ประสานงานและให้การสนับสนุนแก่ อบต.ไร่น้อย อำเภอเมืองในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและป้องกันปัญหายุ้งน้ำแล้ง

ส่วนในกรณีของเทศบาลเมืองวารินชำราบนั้นยังไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีการสร้างความร่วมมือโดยตรงกับ อบจ.อุบลราชธานี และ/หรือกับ อบต.ไร่น้อยแต่อย่างใด ส่วนใหญ่กิจกรรมความร่วมมือที่เกิดขึ้นของเทศบาลเมืองวารินชำราบคือการร่วมมือจัดการขยะกับ อบท. พื้นที่ใกล้เคียง ร่วมมือกันขุดลอกคูคลอง และการจัดการป้องกันโรคไข้เลือดออกและโรคพิษสุนัขบ้าในพื้นที่โดยรอบ เป็นต้น

ความร่วมมือระหว่าง อบท. ในพื้นที่จังหวัดระยองนั้น พบว่าโดยพื้นฐาน อบท. ต่างๆ มีความร่วมมือกันในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน และมีการดำเนินกิจกรรม

รณรงค์ร่วมกันในโครงการอยู่ระยองรักระยอง โดยการส่งเสริมให้ประชากรแฝงย้ายเข้ามาอยู่ในเขต อบท. และให้มีการจดทะเบียนรถยนต์ในเขตจังหวัดระยอง เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้จากภาษีจัดสรร (ภาษีล้อเลื่อน) หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร่วมกันของ อบท. ในจังหวัด แต่อย่างไรก็ดี ความร่วมมือโดยตรงระหว่าง อบจ.ระยองกับเทศบาลเมืองมาบตาพุดยังไม่เกิดขึ้นเด่นชัดเท่าใดนัก โดยเฉพาะในแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการภัยพิบัติจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ในพื้นที่

นอกจากนี้ ความร่วมมือในแนวราบระหว่างเทศบาลเมืองมาบตาพุดกับ อบต.นิคมพัฒนา ก็ยังไม่ปรากฏเด่นชัดเช่นกัน แม้ว่า อบท. ทั้ง 2 แห่งนี้จะตั้งอยู่ไม่ไกลกันมากนักและมีลักษณะพื้นฐานที่คล้ายคลึงกันคือมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในพื้นที่ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม อบต.นิคมพัฒนามีการพัฒนาความร่วมมือกับ อบท. ที่อยู่ใกล้เคียงในการจัดการลำรางสาธารณะเพื่อตรวจตราการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม การร่วมมือกันจัดงานแสดงสินค้าและส่งเสริมสินค้าการเกษตร (สัปดาห์) และการจัดเก็บภาษี/การดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยพยายามกำหนดแนวปฏิบัติและอัตราภาษีให้เหมือนกันบริเวณ อบท. ใกล้เคียง/มีพื้นที่ต่อกัน เป็นต้น

ในลำดับสุดท้าย คือการประเมินลักษณะความร่วมมือของ อบท. ในจังหวัดกระบี่ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วย อบจ.กระบี่ เทศบาลตำบลเหนือคลอง และ อบต.ไสไทย และมีความร่วมมือในหลายด้าน โดยพื้นฐานคือกิจกรรมด้านการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและการส่งเสริม/สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ในกรณีของจังหวัดกระบี่นั้น อบจ. ค่อนข้างมีบทบาทหลักในการสร้างความร่วมมือในหลายลักษณะ อาทิ การร่วมมือกับ อบท. ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดกระบี่ การจัดแข่งกีฬาต้านภัยยาเสพติด หรือแม้กระทั่งการร่วมมือกันแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่โรงแรมแห่งต่างๆ ตั้งอยู่ เพื่อให้ อบจ. สามารถจัดเก็บภาษีโรงแรมได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าความร่วมมือในภาพรวมของ อบท. อาจยังเกิดขึ้นไม่มากนักดังข้อมูลที่น่าเสนอในตารางที่ 14-8 ข้างต้น แต่เมื่อได้วิเคราะห์ในรายละเอียดถึงลักษณะความร่วมมือที่มีอยู่ในกลุ่ม อบท. 5 จังหวัดพบกับรูปแบบหรือลักษณะร่วมกันของความร่วมมือหลายประการ ในประเด็นแรก รูปแบบความร่วมมือระหว่าง อบท. สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะทั้งความร่วมมือแบบหลายมิติ คือเกิดขึ้นในแนวดิ่งและแนวราบดังเช่นกรณีจังหวัดเชียงราย หรือมีลักษณะความร่วมมือในแนวดิ่งเป็นหลักดังเช่นกรณีของ อบท. ในจังหวัดกระบี่ นอกจากนี้ความร่วมมือของ อบท. อาจเกิดขึ้นกับ อบท. พื้นที่ใกล้เคียงกัน/ติดต่อกัน (area-based) หรือเป็นการร่วมมือในประเด็นปัญหาเดียวกัน (issue-based) ก็ได้

ประเด็นต่อมา ประเด็นเนื้อหาหรือโครงการความร่วมมือมักเกิดขึ้นในเรื่องการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นและงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ซึ่งเกิดขึ้นในทุกพื้นที่จังหวัดที่ได้วิเคราะห์รายละเอียดนี้ แต่สำหรับงานบางภารกิจนั้นมีความร่วมมือเกิดขึ้นกระจายแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ดังเช่นจังหวัดกระบี่เน้นเรื่องส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดอุบลราชธานีเน้นเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และการบริการรถรถการแพทย์ฉุกเฉิน (1669) แต่อย่างไรก็ดี มีภารกิจบางเรื่องที่ อบท. สามารถ (และควร) ร่วมมือกันได้ แต่ก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในพื้นที่ ดังเช่นกรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยอง เป็นต้น

ความสำคัญของการศึกษาเรื่องความร่วมมือระหว่าง อบท. ก็คือ**ควรมีการส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือระหว่าง อบท. อย่างเข้มข้นและมีความหลากหลายรูปแบบตามแต่สภาพปัญหาและความจำเป็นของพื้นที่ต่อไปในอนาคต** ซึ่ง อบท. มีศักยภาพในการปรับตัวและพัฒนารูปแบบความร่วมมือให้หลากหลายตามบริบทความจำเป็นของพื้นที่ได้ ในประเด็นนี้ จึงควรมีการกำหนดแนวทางสนับสนุนหรือให้การรองรับการดำเนินงานความร่วมมือของ อบท. อย่างชัดเจนต่อไป โดยที่รัฐไม่ควรกำหนดรูปแบบความร่วมมือระหว่าง อบท. เป็นแบบเดียวกันหรือใช้เงื่อนไขเดียวกันกับ อบท. ทุกแห่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นกับบริบทพื้นที่ และจะส่งผลทางลบทำให้ อบท. ไม่ต้องการสร้างความร่วมมือกันดังเช่นที่เกิดขึ้นมาแล้วกับการร่วมมือกันในรูป “สหการ” ตามที่บัญญัติในกฎหมายจัดตั้งเทศบาล

ทั้งนี้ในอดีตที่ผ่านมาความร่วมมือระหว่าง อบท. ยังเกิดขึ้นไม่มากนักเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ (1) เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจนหรือยืดหยุ่นมากเพียงพอที่จะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันระหว่าง อบท. ประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกัน (2) อาจเป็นเพราะเหตุผลทางการเมืองที่คณะผู้บริหาร อบท. แต่ละแห่งมาจากกลุ่มการเมืองที่แตกต่างกัน จึงไม่เอื้อให้เกิดบรรยากาศการทำงานร่วมกันที่ดีเท่าใดนัก และ (3) ประเด็นอุปสรรคประการสุดท้ายคือเกิดจากปัญหาในเชิงทัศนคติทางลบที่มีต่อกัน โดยเฉพาะระหว่าง อบจ. และ อบท.ระดับล่างดังเช่นเทศบาลที่มีมุมมองว่าการจัดสรรภาษีและภารกิจความรับผิดชอบไม่มีความเป็นธรรมระหว่าง อบท. ระดับบนและ อบท. ระดับล่าง จึงไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะร่วมมือกันมากนัก³

ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงพัฒนาในเชิงกฎระเบียบ แนวปฏิบัติ และการสร้างทัศนคติการเมืองการบริหารที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการประสานทำงานร่วมมือระหว่างกันที่ดีในหมู่ อบท. ประเภทต่างๆ จึงเป็นประเด็นที่ควรมีการกำหนดให้เกิดความชัดเจนขึ้นต่อไป ซึ่งคณะนักวิจัยจะนำเสนอเนื้อหาไว้ในตอนท้ายของข้อเขียนบทนี้

14.5 ความโปร่งใสตรวจสอบได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ประการหนึ่งของการกระจายอำนาจคือการส่งเสริมให้ อบท. ดำเนินงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ อีกทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ทั้ง 2 ฉบับได้กำหนดแนวทางส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและมีมาตรการกำกับดูแลและการตรวจสอบ อบท. ตามจำเป็น

เพื่อให้สามารถประเมินได้อย่างชัดเจนว่าการกระจายอำนาจในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาส่งผลทำให้ อบท. ปฏิบัติงานได้อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากน้อยเพียงใด คณะที่ปรึกษาจึงกำหนดวิธีการประเมินในหัวข้อดังกล่าวใน 2 ลักษณะ วิธีการแรกคือการสอบถามจาก

³ ประเมินจาก พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2476 และสรุปความคิดเห็นจากการประชุมร่วมกับคณะกรรมการบริหารสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย วันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-14.00 น. ณ ห้องประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

ประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ว่ามีมุมมองหรือทัศนคติเช่นใดต่อ อบต. ของพวกเขาในประเด็นเรื่องความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และวิธีการที่สองคือการตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการบริหารจัดการของ อบต. ว่ามีประเด็นที่สื่อเค้าว่ามีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่อย่างไร โดยคณะที่ปรึกษาฯ ใช้ข้อมูลจาก 2 แหล่งที่สำคัญคือข้อมูลข่าวสารหน้าหนังสือพิมพ์ เพื่อสะท้อนถึงมุมมองของสังคมโดยรวมที่มีต่อ อบต. นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจในปี พ.ศ.2540 ที่ผ่านมา และแหล่งข้อมูลจากหน่วยตรวจสอบ ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อตรวจทาน/ยืนยันว่า อบต. กลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมเสี่ยงมากน้อยเพียงใด ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงตามลำดับดังต่อไปนี้

ก. มุมมองของประชาชนเรื่องความโปร่งใส และความไว้วางใจได้ของ อบต.

ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้นในเนื้อหาบทที่ 3 เกี่ยวกับกรอบเกี่ยวกับความโปร่งใสและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อบต. ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย Paine (2003, 2007), Thom et al. (2004), Moorman et al. (1993), สำนักงาน ก.พ. (2550) คณะที่ปรึกษาฯ จึงมุ่งประเมินถึงความไว้วางใจ (trust) ของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประเมินว่าในมุมมองของประชาชนนั้น เห็นว่า อบต. ของพวกเขามีขีดความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินงานและ/หรือจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความคาดหวังของประชาชนหรือไม่ (competence) และประเมินว่า อบต. มีความซื่อตรง ทำงานอย่างตรงไปตรงมา และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร/การตัดสินใจที่สำคัญๆ มากน้อยเพียงใด (integrity) นอกจากนี้ยังมุ่งประเมินว่า อบต. สามารถปฏิบัติงานได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดหรือตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนหรือไม่ (dependability) และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าถึงและมีส่วนร่วมตัดสินใจที่สำคัญกับ อบต. เพียงใด (control mutuality)

เนื้อหาการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างราว 11,430 คนแสดงดังตารางที่ 14-10 ด้านล่าง ซึ่งแบ่งเป็น 3 มิติหลักคือความไว้วางใจได้ (1) ความไว้วางใจ (public trust) ซึ่งประกอบไปด้วยข้อคำถามที่ 1, 4, และ 6 (2) ความโปร่งใส/ตรวจสอบได้ของ อบต. (transparency) โดยพิจารณาจากข้อคำถามที่ 3, 5, และ 8 และ (3) ความคุ้มค่า (worthiness) ในการทำงานของ อบต. โดยพิจารณาได้จากข้อคำถามที่ 2, 7, และ 9 ทั้งนี้ข้อคำถามในแต่ละข้อแบ่งระดับความคิดเห็นเป็น 4 ระดับ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง และข้อคำถามจะประกอบไปด้วยคำถามในทางบวก (positively worded question) และคำถามในเชิงนิเสธ (negatively worded question)

ตารางที่ 14-10 ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ อบต. ในด้านความไว้วางใจได้ ความโปร่งใส และความคุ้มค่า

ประเด็นความไว้วางใจ โปร่งใส คุ้มค่า	ระดับความคิดเห็น	N	$\bar{X}$	S.D.
-------------------------------------	------------------	---	-----------	------

ประเด็นความไว้วางใจ โปร่งใส คุ่มค่า	ระดับความคิดเห็น	N	$\bar{X}$	S.D.
(1) ประชาชนรู้สึกมั่นใจในความรู้ความสามารถของผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. ว่าจะจัดบริการ/แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ลุล่วงประสบผลสำเร็จ		11,381	2.78	0.63
(2) อบท.และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น <u>ไม่ได้ช่วย</u> ให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น และ/หรือไม่สามารถดำเนินโครงการตามที่หาเสียงไว้กับประชาชนได้เลย		11,369	2.35	0.69
(3) เมื่อใดก็ตามที่ อบท. จะทำโครงการประชาชนหรือสมาชิกครอบครัวจะได้รับข้อมูลจากอบท. ก่อนเสมอๆ ถึงแม้ว่าท่านจะมีโชติญาติหรือหวัคະແນນກໍຕາມ		11,372	2.60	0.69
(4) ประชาชนจะรู้สึกสบายใจถ้าหาก อบท. <u>ไม่</u> ยุ่งเกี่ยวกับการทำมาหากิน หรือในการดำเนินชีวิตประจำวันตามปกติ		11,353	2.32	0.72
(5) ประชาชนสามารถกล่าวกับเพื่อนบ้านได้อย่างมั่นใจว่า อบท. ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชั่น ช้อเสียง หรือเรียกรับสินบน-ค่าน้ำร้อนน้ำชา		11,333	2.36	0.82
(6) ประชาชนรู้สึกว่ อบท. ในพื้นที่ <u>ไม่</u> ใช้องค์กรของประชาชน เพราะไม่ได้ทำอะไรเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้โดยประชาชน		11,344	2.28	0.71
(7) หากวันนีสามารถยุบเลิก อบท. ได้ ประชาชนยินดีจะสนับสนุนเต็มที่ และมอบหมายให้ส่วนราชการระดับจังหวัด/อำเภอทำงานแทน อบท.		11,337	2.06	0.79

ประเด็นความไว้วางใจ โปร่งใส คัมค่า	ระดับความคิดเห็น	N	$\bar{X}$	S.D.
(8) เมื่อพิจารณาจากบริการที่ อปท. แห่งอื่นๆจัดให้ ประชาชนอยากย้ายบ้านหรือย้ายซื้อไปอยู่ในอปท. แห่งนั้นที่มีบริการดีกว่า ทำงานโปร่งใสกว่า		11,358	1.95	0.71
(9) ประชาชนคิดว่า อปท. ใช้จ่ายภาษีอย่างคุ้มค่า และยินดีจะสนับสนุนด้วยการบริจาคหรือจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย ถ้าพบว่า อปท. ขาดแคลนงบประมาณในการทำงาน		11,345	2.56	0.73

หมายเหตุ (ก) ประเด็นความไว้วางใจ (public trust) พิจารณาจากข้อคำถามที่ 1, 4, และ 6 ประเด็นความโปร่งใส/ตรวจสอบได้ (transparency) พิจารณาจากข้อคำถามที่ 3, 5, และ 8 และประเด็นความคุ้มค่า (worthiness) พิจารณาได้จากข้อคำถามที่ 2, 7, และ 9; (ข) ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ในด้านความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อปท. กลุ่มตัวอย่างนั้นอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดี กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการดำเนินงานของ อปท. มีประโยชน์หรือจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของพวกเขา (ผู้ที่สำรวจจำนวน 7,020 คนหรือร้อยละ 61.8 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (4)) และยังคงเห็นว่า อปท. เป็นองค์กรของภาคประชาชน ทำงานเพื่อประโยชน์และ/หรือสามารถตรวจสอบควบคุมได้โดยภาคประชาชน (ผู้ที่สำรวจจำนวน 7,447 หรือร้อยละ 65.6 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (6)) นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังคงมั่นใจในความรู้ความสามารถของผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. เป็นอย่างดี (จำนวน 8,517 คนหรือร้อยละ 74.8 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (1))

ในประเด็นต่อมา เรื่องความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้นพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ แม้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะแจ้งว่าพวกเขาได้รับข้อมูลข่าวสารจาก อปท. อย่างเปิดเผยกว้างเกี่ยวกับดำเนินโครงการต่างๆ โดยที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความสัมพันธ์อันที่เครือญาติ (จำนวน 6,969 คนหรือร้อยละ 61.3 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (3)) แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มี ความมั่นใจนักต่อประเด็นความโปร่งใสและสุจริตของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้น (จำนวน 6,310 คนหรือร้อยละ 55.7 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (5)) แต่ถึงกระนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังไม่ต้องการย้ายออกไปอยู่พำนักใน อปท. แห่งอื่นๆ ที่มีการทำงานโปร่งใสหรือสุจริตกว่าแต่ประการใด (ผู้ที่สำรวจจำนวน 9,309 คนหรือร้อยละ 82.0 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (8))

ประเด็นที่สามเป็นเรื่องความคุ้มค่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้สำรวจส่วนใหญ่เห็นว่า อปท. โดยรวมมีบุคลากรที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวตามแนวทางหรือนโยบายที่ได้นำเสนอต่อ

ประชาชน (จำนวน 7,005 คนหรือร้อยละ 61.6 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (2)) และไม่ประสงค์จะเห็นการยุบเลิก อบท. แต่ประการใด (ผู้ที่ได้สำรวจจำนวน 8,595 คนหรือร้อยละ 75.8 แสดงความไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งต่อข้อคำถามที่ (7)) อีกทั้งยินดีจะให้การสนับสนุนทางภาษีอากรแก่ อบท. ต่อไปในอนาคตเพราะเห็นว่า อบท. ใช้จ่ายเงินภาษีอากรอย่างคุ้มค่า (ผู้ที่สำรวจจำนวน 6,735 คนหรือร้อยละ 59.4 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (9)) ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจึงสามารถประเมินได้ว่าการมี อบท. ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาจะก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนมากพอสมควร

ในทำนองเดียวกัน เมื่อคณะที่ปรึกษาจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบจ. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 ครั้งดังที่ได้นำเสนอก่อนหน้านี้แล้วนั้น ในภาพรวมกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประเมินว่า อบจ. ส่วนใหญ่มีความโปร่งใสในระดับที่ดีพอสมควร ดังแสดงผลการประเมินในตารางที่ 14-11 ด้านล่าง อบจ. ส่วนใหญ่จำนวน 5 แห่งได้รับการประเมินความโปร่งใสอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนั้น อบจ. อีกจำนวน 6 แห่งมีระดับความโปร่งใสปานกลางค่อนข้างดีถึงระดับดีในมุมมองของประชาชนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมี อบจ. อีก 1 แห่งที่ได้รับเสียงสะท้อนจากประชาชนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่ามีการบริหารงานที่โปร่งใสในระดับที่ดีถึงดีมาก

ตารางที่ 14-11 ประเมินระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อความโปร่งใสของ อบจ.

	ระดับความพึงพอใจ			
	ต้องปรับปรุง	ปานกลาง	ดี	ดีมาก
จำนวน อบจ.	--	5 แห่ง (41.7%)	3 แห่ง (25.0%)	--
ทั้งสิ้น 12 แห่ง	--	3 แห่ง (25.0%)	1 แห่ง (8.3%)	

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอ่านเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวกสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยแนบท้ายรายงานการวิจัยนี้

ในประเด็นสุดท้าย เมื่อคณะที่ปรึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีผลงานโดดเด่นจำนวน 33 แห่งนั้น (outstanding case) สามารถสร้างความไว้วางใจและความโปร่งใสมากขึ้นได้หรือไม่ในสายตาของประชาชน ผลการวิเคราะห์พบว่า อบท. ที่โดดเด่นนั้นทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในความรู้ความสามารถของคณะผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. ในระดับที่สูงกว่า อบท. ทั่วไป (ข้อ 1, $p < .01$) และประชาชนส่วนใหญ่รู้สึกว่ อบท. ที่โดดเด่นเหล่านี้เป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ (ข้อ 6, $p < .01$) นอกจากนี้แล้ว อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นนั้นยังมีแนวโน้มที่จะมีความโปร่งใสในระดับที่ดีกว่าในสายตาของประชาชนทั่วไป (ข้อ 5, $p < .01$ และข้อ 8, $p < .01$) ประเด็นสุดท้ายที่มีความสำคัญเช่นกันคือในพื้นที่ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นนั้น ประชาชนมี

แนวโน้มที่จะให้คุณค่ากับการมีอยู่ของ อบท. ในระดับที่สูงกว่าและเต็มใจที่จะให้การสนับสนุนทางภาษีอากรในสัดส่วนที่สูงกว่า (ข้อ 7, $p < .01$ และข้อ 9, $p < .05$)

ข. ข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์

ในลำดับต่อมาคือการประเมินความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อบท. จากกระแสสังคมโดยพิจารณาจากข่าวพาดหน้าแรกของหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ (พาดหัวข่าวหลัก-พาดหัวรอง) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการกล่าวถึงกระแสการกระจายอำนาจอย่างเข้มข้นในสังคมไทย ต่อเนื่องมาจนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งคณะที่ปรึกษาได้รวบรวมขึ้นโดยมีประเด็นข่าวที่เกี่ยวข้องจำนวน 140 ประเด็น อาทิ “กำนันผู้ใหญ่บ้านประกาศสู้ตาย ขอคงตำแหน่งประธาน อบต.” “รอยด่าง อบต.” “องค์การบริหารส่วนตำบล พยัคฆ์ติดปีกหรือผู้รับใช้นายทุน?” “การบริการประชาชนของภาครัฐในระดับท้องถิ่น” “ซ้ำแหละกระจายอำนาจขึ้นนโยบาย” “ไอ้ท้องถิ่น” “เตือนอย่าแค่หวานเงิน” “วิพากษ์: กลาโหมวิตกแบ่งแยกดินแดน ภายใต้การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นโดยตรง” “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ประชาชนมีส่วนร่วมมีจริงหรือ?” “มท.จับตาดังค์กรท้องถิ่นทุจริตอื้อ” “สั่ง อบท.เลิกใช้รัฐบาลจัดงานวันวาเลนไทน์ ชี้ใช้งบผิดระเบียบ” และ “ล้อมคอก อบท.สำรวจขยะวันวิกฤติทั่ว ปท.” ดังนี้ เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์ลักษณะเนื้อหาของข่าวที่นำเสนอแบ่งออกเป็น 2 ด้านคือนำเสนอเนื้อหาข่าวในเชิงบวกหรือในเชิงสร้างสรรค์ต่อการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านลบคือการนำเสนอเนื้อหาข่าวที่มีลักษณะของการวิพากษ์ เปิดเผยความผิดพลาดหรือการทำงานที่บกพร่องของ อบท. หรือนำเสนอประเด็นปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นต้น ผลการวิเคราะห์เนื้อหาข่าว (news content analysis) จำนวน 140 ประเด็นข่าวนำเสนอในตารางที่ 14-12 ต่อไปนี้

ตารางที่ 14-12 ประเด็นข่าวเกี่ยวกับ อบท. ตามหน้าหนังสือพิมพ์ระหว่างเดือนมกราคม 2540 - กรกฎาคม 2556

ที่	ประเด็นข่าว	ทิศทาง (+)	ทิศทาง (-)	รวม
1	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	7	15	22
2	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ	3	5	8
3	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	6	7	13
4	การเมืองท้องถิ่น	2	13	15
5	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	9	7	16
6	การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ	13	2	15
7	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น	3	7	10
8	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	3	20	23
9	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	3	15	18
	รวมทั้งสิ้น	49	91	140

		(35%)	(65%)	(100%)
--	--	-------	-------	--------

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นข่าวต่างๆ อ่านได้จากภาคผนวกท้ายบทนี้ต่อไป

เมื่อได้จำแนกกลุ่มเนื้อหา/ประเด็นข่าวออกเป็น 9 ด้านดังแสดงในตารางที่ 14-12 ข้างต้น อาทิ ความจำเป็นของการกระจายอำนาจ การเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การคลังและภาษีท้องถิ่น และความโปร่งใสของ อบท. จากเนื้อหาข่าว 140 ประเด็นข่าว พบว่ากระแสสังคมที่นำเสนอสื่อทั่วไปที่มีต่อ อบท. และต่อการกระจายอำนาจมีลักษณะไปทางลบค่อนข้างมาก หรือประมาณร้อยละ 65 ของประเด็นข่าวที่มีการนำเสนอสู่สังคมนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมาจนถึงราวเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2556 สำหรับรายละเอียดเนื้อหาของข่าวอ่านได้จากภาคผนวกท้ายบทนี้ต่อไป

พึงสังเกตว่ากระแสข่าวเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นของการกระจายอำนาจมีสัดส่วนในทางลบมากกว่าข่าวที่นำเสนอออกมาในทางบวก (จำนวน 15 ข่าวด้านลบต่อจำนวนข่าวด้านบวก 7 ข่าว) อีกทั้งประเด็นเรื่องการเงินการคลังและการทุจริตคอร์รัปชัน (ข้อ 8 และ 9 รวม 35 ประเด็นข่าว) การเมืองท้องถิ่น เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่น (ข้อ 4 จำนวน 13 ประเด็นข่าว) ยังคงมีปรากฏต่อสังคมในด้านลบค่อนข้างมากเช่นกัน แม้ว่าจะมีความพยายามในการนำเสนอกระแสข่าวว่าการปกครองท้องถิ่นนำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองได้มากขึ้น (ข้อ 5 จำนวน 9 ประเด็นข่าว) หรือสามารถนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นได้ดีขึ้นก็ตาม (ข้อ 6 จำนวน 13 ประเด็นข่าว) แต่แรงผลักดันด้านบวกทั้ง 2 ประเด็นนี้ก็ยังมีน้ำหนักหรือจำนวนไม่มากพอที่จะหักล้างความเชื่อในด้านลบของกระแสสังคมหรือประชาชนทั่วไปได้

นอกจากนี้ เมื่อจำแนกประเด็นข่าวที่เกิดขึ้นตามช่วงระยะเวลาเป็นรายปีตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน และพิจารณาเปรียบเทียบการกระจายตัวของข่าวสารเกี่ยวกับ อบท. ทั้งในทางบวกและในด้านลบ ดังแสดงในตารางที่ 14-13 หน้าถัดไปนั้น พบกับประเด็นที่น่าสนใจตลอดช่วงระยะเวลา 15 ปีของการกระจายอำนาจอย่างน้อย 2 ประเด็นคือ ในด้านแรกกระแสข่าวเกี่ยวกับ อบท. ในด้านบวกมิได้เพิ่มขึ้นจำนวนมากนัก และมีการเกิดขึ้นของกระแสข่าวอย่างราบเรียบค่อยเป็นค่อยไป (โดยเฉพาะมีประเด็นข่าวเกี่ยวกับด้านบวกของการปกครองท้องถิ่นราว 2-6 ประเด็นต่อปี)

ในด้านต่อมา พบว่าข่าวสารในด้านลบที่มีต่อ อบท. และ/หรือการกระจายอำนาจมิได้มีจำนวนลดลงอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม กลับมีข่าวสารทางลบเกิดขึ้นเป็นระยะอยู่เนืองๆ โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2547 และ พ.ศ.2551 อาทิ ในช่วงปี พ.ศ. ปี 2547 มักเป็นข่าวสารทางด้านลบเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น การเมืองระดับชาติแทรกแซงการเมือง/การเลือกตั้งท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นแบบประชานิยม ปัญหาระบบคุณธรรม เงินเดือนค่าตอบแทน แก่บุคลากรของ อบท. ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงกระแสการยุบเลิก อบจ. เป็นต้น ส่วนในช่วงปี พ.ศ.2551 ก็มีกระแสข่าวที่รุนแรงเกี่ยวกับการจัดซื้อหนังสือของ อบจ. การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจของ อบท. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

กระแสข่าวสารบ้านเมืองที่สะท้อนออกมาเกี่ยวกับ อปท. และการกระจายอำนาจที่มีแนวโน้มไปในทางลบเช่นนี้ แม้ว่าอาจจะไม่ถูกต้องหรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งหมดเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับ อปท. แต่อย่างน้อยข้อมูลดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นได้ว่าภาพลักษณ์และความโปร่งใสของ อปท. ในสายตาของสื่อมวลชน (และประชาชนทั่วไป) ยังไม่สู้จะดีมากนัก และก็ได้มีความพยายามที่ชัดเจนจากฝ่ายใด ทั้งภาครัฐและภาคท้องถิ่น ที่จะเร่งกู้ภาพลักษณ์หรือส่งเสริมการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อ อปท. และการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นกับสังคมไทยอย่างชัดเจน และเป็นประเด็นที่ควรดำเนินการให้เกิดขึ้นในวงกว้างต่อไปในอนาคต

ในเรื่องนี้ หน่วยงานรัฐ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (สกถ.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ฯลฯ สมาคม อปท. ต่างๆ **ควรร่วมมือกันตรวจสอบข่าวสารและกระแสสังคมที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอยู่ตลอดเวลา** และหากพบว่าข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏทางลบประการใดเป็นเรื่องจริงหรือมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ก็ควรริเริ่มกระบวนการสอบสวนหรือตรวจสอบหาข้อเท็จจริงในทันที และกำหนดมาตรการแก้ไขหรือการป้องกันปัญหาให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต แต่ถ้าหากพบว่าข้อมูลทางลบใดเกี่ยวกับ อปท. ที่ปรากฏต่อสังคมอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่มีความน่าเชื่อถือนั้น ก็ควรจะดำเนินมาตรการทางการข่าวในเชิงรุก (proactive public relations) โดยการให้ข่าวหรือนำเสนอข้อมูลที่ถูกต้องให้แก่สังคมต่อไป

ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือสมาคมท้องถิ่นจะต้องทำงานร่วมกับภาคประชาชน/ภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เป็นกระบอกเสียงหรือเป็นตัวแทนภาคประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นในการนำเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อป้องกันมิให้ข่าวสารที่ผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนส่งผลทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจผิดหรือมีทัศนคติที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและ/หรือการปกครองท้องถิ่นต่อไป

ตารางที่ 14-13 เปรียบเทียบการเกิดขึ้นของกระแสข่าวในด้านบวก (+) และทางด้านลบ (-) ที่มีต่อการกระจายอำนาจ จำแนกตามปี พ.ศ. ที่เป็นข่าว

ที่	ประเด็นข่าว	ประเด็นข่าวในด้านบวก (+) ต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จำแนกตามปี พ.ศ.																	
		2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	รวม
1	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	1		1	1		2			1				1					7
2	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ									1	1							1	3
3	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	1							1			1	1	1	1				6
4	การเมืองท้องถิ่น								1									1	2
5	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	1					2		2		1		2					1	9
6	การทำภารกิจของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ						1		1	1	1		2	2	2			3	13
7	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น									1				1			1		3
8	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น									1				1			1		3
9	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	1							1			1							3
	รวม	4		1	1		5		6	5	3	2	5	6	3		2	6	49

ที่	ประเด็นข่าว	ประเด็นข่าวในด้านลบ (-) ต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จำแนกตามปี พ.ศ.																	
		2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	รวม
1	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	2	2			1	2	2	3	1			2						15
2	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ								1		1			1			2		5
3	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	2					1	2					1	1					7
4	การเมืองท้องถิ่น	1					1	1	5				2				1	2	13
5	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	2						1	2				2						7
6	การทำภารกิจของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ								1								1		2
7	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น	2							1	2						2			7

8	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	1					1	1	4	3			4	2		1	1	2	20
9	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	2							2	1			6		1	2		1	15
	รวม	12	2			1	5	7	19	7	1		17	4	1	5	5	5	91

หน้า 14-23

ค. ข้อมูลพฤติภูมิที่สะท้อนถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อบท.

ข้อมูลแหล่งสุดท้ายที่จะนำมาประเมินร่วมกันถึงความโปร่งใสสุจริตของ อบท. คือข้อมูลทางราชการเกี่ยวกับการตรวจสอบประเด็นร้องเรียนการทำงานหรือความผิดปกติของ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555 โดยคณะที่ปรึกษา ได้รับข้อมูลรายละเอียดจากหน่วยตรวจสอบ⁴ ดังแสดงสรุปจำนวนในภาพรวมได้ดังตารางที่ 14-14 ด้านล่าง ข้อมูลในตารางมีเนื้อหาที่สำคัญใน 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการใช้งบประมาณของ อบท. และข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเรื่องร้องเรียนที่มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยหน่วยตรวจสอบ

ตารางที่ 14-14 ข้อมูลจำนวน อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีข้อร้องเรียนและจำนวนเรื่องที่มีการสืบสวนโดย สตง.

ประเภท	จำนวนแห่ง	จำนวน อบท. ที่มีข้อร้องเรียน	จำนวนเรื่องและปี พ.ศ. ที่มีข้อร้องเรียนเกิดขึ้น				
			2551	2552	2553	2554	2555
อบจ.	12	11	40	32	8	23	18
เทศบาลนคร	4	4	12	9	2	5	2
เทศบาลเมือง	9	6	5	10	2	5	7
เทศบาลตำบล	20	15	11	6	3	5	4
อบต.	65	33	16	22	16	12	18
รวม	110	69	84	79	31	50	49

ประเภท	จำนวนแห่ง	จำนวน อบท. ที่ถูกสอบสวน	จำนวนเรื่องและปี พ.ศ. ที่มีการสืบสวน				
			2551	2552	2553	2554	2555
อบจ.	12	4	10	5	2	2	
เทศบาลนคร	4	2		1	1		
เทศบาลเมือง	9	2				2	
เทศบาลตำบล	20	-					
อบต.	65	-					
รวม	110	8	10	6	3	4	-

ที่มา: ประมวลจากข้อมูลของหน่วยตรวจสอบโดยคณะที่ปรึกษา (ดูคำอธิบายในเชิงอรรถที่ 4 ของเนื้อหาบทนี้)

ข้อมูลในตารางด้านบนสะท้อนให้เห็นว่าในบรรดา อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง เป็น อบท. ที่ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับความโปร่งใสในการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการใช้

⁴ ข้อมูลนี้จัดอยู่ในชั้นความลับมาก ซึ่งคณะที่ปรึกษาได้รับข้อมูลการรายงานจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ผ่านการติดต่อประสานงานโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือที่ นร 0107/1394 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2556 และหนังสือที่ ตผ 0005/669 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2556

งบประมาณระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2556 จำนวน 69 แห่ง หรือรายร้อยละ 62.7 และมีจำนวนข้อร้องเรียนอยู่ระหว่าง 31 - 84 เรื่องต่อปี และส่วนใหญ่เป็นข้อร้องเรียนที่มีต่อ อบจ. และ อบต. เป็นหลัก

แต่อย่างไรก็ดี ข้อร้องเรียนในหลายเรื่องอาจไม่มีมูลหรือมีน้ำหนักมากพอที่จะบ่งชี้ถึงความไม่โปร่งใสหรือการกระทำอันเป็นทุจริตของ อบท. จึงเป็นเหตุที่ทำให้หน่วยตรวจสอบดำเนินการยุติเรื่องหรือไม่ดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงต่อ ท้ายที่สุด ประเด็นร้องเรียนที่มีน้ำหนักและนำไปสู่การเริ่มต้นกระบวนการสืบสวนหาข้อเท็จจริงของหน่วยตรวจสอบลดลงเหลือเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น ดังเช่น อบท. กลุ่มตัวอย่างที่ถูกดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงมีเพียง 8 แห่งจากที่เคยถูกร้องเรียนจำนวน 69 แห่ง และข้อร้องเรียนที่มีน้ำหนักมีราว 3 - 10 เรื่องต่อปีต่อ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง หรือคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 7.3 ของจำนวน อบท. กลุ่มตัวอย่างเท่านั้นที่อาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสสุจริตในการปฏิบัติงานระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555 และมักเป็น อบท. ขนาดใหญ่ที่มีวงเงินงบประมาณสูง มีจำนวนบุคลากรมาก หรือมีการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการดำเนินงาน การจัดบริการสาธารณะ และ/หรือการจัดซื้อจัดจ้างในสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ขนาดเล็กๆ ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินงาน/การบริหารจัดการของ อบท. ส่วนใหญ่ที่ได้ศึกษาครั้งนี้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ในระดับปานกลางถึงปานกลางค่อนข้างดีพอสมควร

ง. ข้อสังเกตเกี่ยวกับความโปร่งใสตรวจสอบได้และความไว้วางใจได้ของ อบท.

จากเนื้อหาทั้ง 3 ส่วนที่นำเสนอและวิเคราะห์ข้างต้นน่าจะกล่าวได้ว่าความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อบท. อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง เพราะถึงแม้ว่าประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับ อบท. แห่งต่างๆ จะมีความพึงพอใจกับการทำงานอย่างทุ่มเทและเอาใจใส่ของคณะผู้บริหาร อบท. และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเห็นว่า อบท. เป็นองค์กรที่สามารถไว้วางใจในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ก็ยินดีให้การสนับสนุน อบท. ต่อไปโดยการให้การสนับสนุนทางการเมืองและในทางภาษีอากร อีกทั้งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อร้องเรียนต่างๆ ที่มีต่อ อบท. โดยหน่วยตรวจสอบอิสระ (สตง.) ถือได้ว่ายังไม่มีความรุนแรงมากนักเมื่อเทียบกับจำนวน อบท. ที่มีอยู่หลายแห่งในปัจจุบัน (เพียงประมาณร้อยละ 7 - 8) เรื่องความโปร่งใสของ อบท. จึงอาจมิได้มีความรุนแรงมากนักดังที่เข้าใจกันโดยทั่วไป หรืออาจเรียกได้ว่าผู้คนส่วนใหญ่มี “มายาคติ” เกี่ยวกับ อบท. ที่ติดลบเกินจริง

อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาว่าประชาชนมีความมั่นใจเพียงใดต่อความโปร่งใสสุจริตของ อบท. ของพวกเขา ผลการประเมินในประเด็นดังกล่าวอยู่ในระดับที่ไม่เป็นที่น่าสนใจนัก เมื่อผนวกกับกระแสข่าวสารที่มักเกิดขึ้นในทางลบต่อ อบท. นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจเป็นต้นมา ยิ่งบ่งชี้ว่าประเด็นเรื่องความโปร่งใสของ อบท. ยังมิได้รับการพัฒนาไปในทางบวกมากนักตลอดระยะเวลา 15 ปีของการเพิ่มขึ้นในอำนาจหน้าที่และทรัพยากรดำเนินการของ อบท. ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงควรได้รับการปรับปรุงและส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางบวกต่อไปในอนาคต โดยการส่งเสริมความเข้าใจและการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชนทั่วไป มิเช่นนั้นแล้ว ประเด็นที่สังคมมักเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า “การกระจายอำนาจคือการกระจายการทุจริตคอร์รัปชัน”

ก็คงยากที่จะหายไปจากสังคมไทยอย่างถาวร และย่อมกลายเป็นหอกข้างแคร่ที่อาจส่งผลกระทบต่อผลกระทบด้านการกระจายอำนาจได้ในอนาคต

14.6 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในบทนี้ประกอบไปด้วยการประเมินผลการบริหารจัดการของ อบท. ใน 4 ลักษณะที่สำคัญด้วยกัน ซึ่งประกอบไปด้วยทิศทางการดำเนินนโยบายและการปรับตัวของ อบท. ที่มีต่อประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การทำงานในด้านนิติบัญญัติของฝ่ายสภาท้องถิ่น การสร้างความร่วมมือในการทำงานระหว่าง อบท. ในภารกิจต่างๆ และการส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของ อบท. ข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์ในเนื้อหาบทนี้มีที่มาจากหลายส่วน ทั้งข้อมูลทางราชการ ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างของ อบท. ข้อมูลจากการสำรวจภาคครัวเรือน และข้อมูลจากสื่อหนังสือพิมพ์ ซึ่งน่าจะช่วยให้การประเมินผลความสำเร็จในมิติการบริหารจัดการของ อบท. ในครั้งนี้มีความชัดเจนพอสมควร

ในด้านแรก ซึ่งได้แก่การปรับตัวของ อบท. ในการรับมือหรือแก้ไขปัญหาประเด็นท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น แม้ว่า อบท. ส่วนใหญ่จะรับรู้ถึงปัญหาความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา แต่ทว่าขีดความสามารถในการปรับตัวของ อบท. เกิดขึ้นเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น การใช้อำนาจหน้าที่อย่างบูรณาการทั้งในเชิงกฎหมาย บุคลากร หรือด้านการคลังและงบประมาณเพื่อเตรียมรับมือกับประเด็นท้าทายยังคงเกิดขึ้นในขอบเขตที่จำกัดกับ อบท. กลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ โดยเฉพาะกับ อบท. ขนาดเล็กๆ ที่มีศักยภาพและทรัพยากรที่จำกัดกว่าโดยเฉลี่ย

ในทำนองเดียวกัน ขอบเขตความร่วมมือระหว่าง อบท. ในการดำเนินงานและ/หรือการจัดบริการสาธารณะของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ก็เกิดขึ้นเพียงระดับผิวเผิน ขาดความหลากหลาย อีกทั้งยังขาดแนวปฏิบัติรองรับในทางกฎหมายที่ชัดเจนเพียงพอต่อการสร้างความร่วมมืออย่างเข้มข้นระหว่าง อบท. (และระหว่าง อบท. กับภาคส่วนอื่นๆ) เป็นที่น่าเสียดายว่าระบบปฏิบัติการและปทัสถานทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่งผลทำให้ อบท. ส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจหรือขาดความกระตือรือร้นที่จะสร้างความร่วมมือกันในการดำเนินงานด้วยตนเอง อบท. ส่วนใหญ่จึงสูญเสียโอกาสที่จะได้รับการร่วมมือกันในการทำงานและจัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกันในพื้นที่ไปอย่างน่าเสียดาย

ด้วยเหตุนี้ รัฐสามารถดำเนินการแก้ไขข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและสามารถพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการของ อบท. โดยการยุบรวม อบท. หลายๆ แห่งเข้าด้วยกัน (acquisition) อันจะส่งผลดีทำให้เกิดการรวมบุคลากร/งบประมาณ/เครื่องมือเข้าด้วยกัน เพื่อให้ อบท. มีอำนาจหน้าที่และศักยภาพในการดำเนินการสูงขึ้น อีกทางเลือกหนึ่งในการดำเนินการเรื่องนี้คือการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันของ อบท. ในวงกว้างและสามารถกระทำได้อย่างยั่งยืนกว่าในปัจจุบัน โดยที่ไม่ควรมีอุปสรรคขัดขวางการสร้างความร่วมมือในการดำเนินการของ อบท. โดยไม่จำเป็น รัฐ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ/หรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. สามารถเป็นเจ้าภาพในการผลักดันการตรากฎหมายในเรื่องนี้และควรดำเนินการให้เสร็จภายใน 1-2 ปีนับจากนี้

แนวทางส่งเสริมศักยภาพในการบริหารจัดการของ อบท. อีกประเด็นหนึ่งคือการกระจายอำนาจทางการบริหารด้านการกิจ บุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์ต่างๆ ให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้น และกำหนดเป็นเงื่อนไขให้แก อบท. แต่ละแห่งว่าการเพิ่มขึ้นของอำนาจและทรัพยากรในการบริหารนั้นจะต้องนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชนหรือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ในระดับที่ดีขึ้น มีการกำหนดเป็นข้อตกลงการปฏิบัติงาน (performance agreement) หรือมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ (minimum service standards) แก อบท. และเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก อบท. ซึ่งได้นำเสนอไว้แล้วในเนื้อหาบทที่ 10 ก่อนหน้านี้ ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ควรเป็นเจ้าภาพดำเนินการร่วมกันเพื่อให้แล้วเสร็จภายใน 2 - 3 ปีนับจากนี้ และสามารถดำเนินการพัฒนาข้อตกลงหรือมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำของ อบท. ในด้านต่างๆ โดยทำร่วมกับส่วนราชการต่างๆ เป็นรายการได้

ในด้านต่อมา การศึกษาในครั้งนี้พบข้อจำกัดในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสภาท้องถิ่นซึ่งเมื่อคณะที่ปรึกษาได้พิจารณาถึงผลการทำงานในการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัตินับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจให้แก อบท. จวบจนถึงปัจจุบันแล้วนั้น พบว่าอยู่ในระดับที่ต่ำมาก กฎหมายแม่บทหลายฉบับได้ให้อำนาจแก อบท. ในการดำเนินการแก้ไขปัญหในพื้นที่ของตนเองโดยการตรากฎหมายท้องถิ่นขึ้นมารองรับการดำเนินการ แต่ข้อเท็จจริงพบว่า อบท. ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการปรัรตรากฎหมายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่อย่างเข้มข้นหรือจริงจังมากเท่าที่ควร

ประเด็นเกี่ยวกับข้อจำกัดในการทำงานของสภาท้องถิ่นนับว่ามีนัยสำคัญในเชิงนโยบายและในการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ในด้านหนึ่ง หากสภาท้องถิ่นมีอาจทำหน้าที่ได้อย่างเข้มข้นในทางนิติบัญญัติหรือการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหของ อบท. หรือไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อบท. ได้เต็มที่แล้วนั้น การมีอยู่ของสภาท้องถิ่นก็จะมีบทบาทเป็นเพียงตราประทับของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น (local democratic rubber stamp) เท่านั้น และอาจต้องมีการพิจารณาทบทวนกันในอนาคตว่าควรกำหนดให้มี (หรือไม่ให้มี) โครงสร้างและ/หรือองค์ประกอบของสภาท้องถิ่นใน อบท. รูปแบบต่างๆ กันอย่างไร

ในอีกด้านหนึ่ง เป็นที่ทราบกันดีว่าการมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมส่งผลโดยตรงต่อภาระค่าใช้จ่ายของ อบท. หากสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือแสดงบทบาทที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับเงินภาษีอากรของ อบท. ได้แล้วนั้น การมีสภาท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดต้นทุนในทางประชาธิปไตยที่ไม่คุ้มกันในการบริหารการเงินการคลังของ อบท. และจำเป็นจะต้องมีการพิจารณากันต่อไปในประเด็นเกี่ยวกับ “ความมีอยู่” ของสภาท้องถิ่นว่ายังคงจำเป็นในเชิงโครงสร้างท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร หรืออาจต้องมีการพิจารณากันอย่างจริงจังให้มากขึ้นหรือไม่ว่า “จำนวน” ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เหมาะสมควรมีเท่าใด

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดให้บทบาทของสภาท้องถิ่นมีความเข้มข้นมากขึ้น เพราะถ้าหากเรายังคงต้องการให้โครงสร้าง อบท. ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป ประเด็นแรกที่เราควรดำเนินการโดยเร่งด่วนคือการปรับปรุงหรือส่งเสริมบทบาทของสภาท้องถิ่นในทางนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งขึ้นและมีการเตรียมการบุคลากรของ อบท. ให้เกิดความพร้อมในการทำ

หน้าที่ตรากฎหมายท้องถิ่นและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่อย่างจริงจัง ประเด็นข้อเสนอแนะนี้ควรดำเนินการโดยเร่งด่วนทันทีตั้งแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใน อบท. และควรมีการกระตุ้นเตือนเป็นประจำสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของสภาท้องถิ่นอาจได้รับการกำหนดเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะมีการตรารื้อ/ปรับปรุงขึ้นใหม่ในอนาคต หรืออาจเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง อบท. ก็เป็นได้ เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหาร อบท. และผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ให้ความสนใจและตระหนักถึงการแสดงบทบาทหน้าที่ในส่วนนี้ของสภาท้องถิ่นให้ชัดเจนมากขึ้นต่อไป

ในด้านสุดท้ายเป็นปัญหาร่วมสมัยของการกระจายอำนาจคือเรื่องความโปร่งใสสุจริตและตรวจสอบได้ของ อบท. ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้านี้จะสะท้อนให้เห็นว่า อบท. ส่วนใหญ่มีความโปร่งใสในระดับหนึ่ง แต่โดยเนื้อแท้แล้ว ประชาชนหรือภาคส่วนต่างๆ ก็ยังไม่สามารถไว้วางใจได้มากนักว่า อบท. ของพวกเขาจะมีความโปร่งใสและปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กรอย่างแท้จริง ดังนั้น การผลักดันให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการทำให้ อบท. โปร่งใสและตรวจสอบได้จึงเป็นสิ่งที่ควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและดำเนินการคู่ขนานกันไป

ในด้านหนึ่ง การส่งเสริมการตรวจสอบ อบท. โดยภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะจากภาคประชาชนจะต้องกระทำอย่างเข้มข้นมากขึ้น การกำหนดเงื่อนไขให้ อบท. จะต้องนำเสนอผลการทำงาน/รายงานข้อมูลการตรวจสอบ อบท. และเปิดเผยให้แก่สาธารณชนในชุมชนท้องถิ่นได้รับทราบ เพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้ข้อมูลเหล่านั้นในการตรวจสอบ อบท. ของพวกเขาอย่างเข้มข้นและตรงประเด็น (สอดคล้องกับข้อเสนอในเนื้อหาบทที่ 12 ข้างต้น) ในการนี้ อาจต้องกำหนดให้มีวาระหรือช่วงเวลาในการรายงานผลการทำงานของผู้บริหาร อบท. (อาทิ ทุกไตรมาส หรือทุก 6 เดือน เป็นต้น) และควรมีการกำหนดประเภทของข้อมูลที่ อบท. จะต้องรายงานต่อประชาชนให้เกิดความชัดเจน เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ติดตามตรวจสอบ อบท. ให้ทำงานอย่างโปร่งใสได้อย่างแท้จริง

การดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้มีความสำคัญยิ่งที่จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสให้แก่ อบท. ได้มากขึ้น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน/สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และภาคสื่อมวลชน/นักวิชาการ สามารถกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ร่วมกัน และประกาศใช้ใน อบท. แห่งต่างๆ ต่อไป และสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 1 - 2 ปีนับจากนี้

ประเด็นสำคัญที่ควรเร่งดำเนินการในระดับมหภาคคือการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนและภาคธุรกิจโดยทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ อบท. เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและร่วมทำงานสนับสนุนและ/หรือตรวจสอบการดำเนินงานของ อบท. อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง หน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอาจจัดให้มีกลุ่มงานด้านการข่าว/การสื่อสารมวลชน เพื่อติดตามข่าวสารด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจหรือ อบท. และหมั่นทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมแก่สังคม/สาธารณะต่อไป และนอกจากนี้ การจัดให้มีการศึกษาอบรมเกี่ยวกับบทบาทของพลเมืองที่ดี (civic education) และประเด็นวาระที่ชัดเจนในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และ

ภาคประชาชน ย่อมมีส่วนช่วยให้เกิดการปรับทัศนคติเข้าหากันได้มากขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้มากขึ้นในอนาคต

ภาคผนวกท้ายบทที่ 14

ตารางที่ ผนวก 14-1 สรุปเนื้อหาข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2540 - กรกฎาคม พ.ศ. 2556

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
21 ม.ค. 2540	"กำนันผู้ใหญ่บ้านประกาศสู้ตาย ขอคงตำแหน่งประธานอบต." สยามรัฐ. 21 มกราคม 2540. หน้า 6. นายนิพนธ์ สรการ นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทยเปิดเผยว่าในส่วนของบริษัทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับการเข้าไปมีตำแหน่งเป็นประธานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามกำหนดจะหมดลงในปีพ.ศ.2541 ในฐานะที่ตนเองเป็นแกนนำมีความเห็นว่า "รัฐบาลน่าจะคงไว้ในตำแหน่งดังกล่าว เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้าน คือตัวเชื่อมที่ดีที่สุดในระหว่างอำเภอกับชาวบ้าน อีกทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องประชุมกับทางอำเภอทุกเดือนเป็นประจำอยู่แล้ว หากจะให้คนอื่นขึ้นมาเป็นประธานอบต. เขาก็จะไม่มีโอกาสได้เข้าประชุมร่วมกับหน่วยงานราชการ	(+) (3) ระบบ โครงสร้าง ท้องถิ่น
31 ม.ค. 2540	"ประชาคมตำบลเพื่อการมีส่วนร่วมในอบต." ผู้จัดการรายวัน. 31 มกราคม 2540. หน้า 5. แนวความคิดประชาคมตำบลเพื่อการมีส่วนร่วมในองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เกิดขึ้นจากการประชุมหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่ห้องประชุมสถาบันวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อสนองตอบความต้องการหาแนวทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการพัฒนาแต่ละตำบล โดยใช้องค์การพัฒนาเอกชนเป็นตัวกลางเชื่อมการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยเน้นให้ความสำคัญของ "ประชาคมตำบล" เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาของภาคประชาชนซึ่งเป็นความต้องการจากล่างขึ้นบนหรือจากท้องถิ่นไปสู่ส่วนกลาง ทำให้รัฐบาลสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง	(+) (5) การเมือง ภาคประชาชน/ การมีส่วนร่วม
14 ก.พ. 2540	ประสาธ สายดวง. "หน้าต่างภูธร : อบต.ก้าวใหม่ของการพัฒนาท้องถิ่น" มติชน. 14 กุมภาพันธ์ 2540. หน้า 30. มีหลายฝ่ายวิตกกังวลว่า เมื่อกระจายอำนาจออกมายังท้องถิ่นโดยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานกันเองจะก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน เกิดปัญหาสารพัดตามมาจนในที่สุดก็จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นล้มเหลว เพราะสมาชิกเกินกว่าครึ่งหนึ่งในแต่ละ อบต. มาจากชาวบ้านที่มีความรู้เพียงระดับประถมศึกษา ระเบียบกฎหมายหลายฉบับหากไม่ศึกษาอย่างละเอียดจะไม่เข้าใจ แต่ในความเป็นจริงไม่ต้องวิตกกังวลเกินไปเพราะแต่ละอบต. จะมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) จาก 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ (ครู) กระทรวงสาธารณสุข (สาธารณสุขตำบล) กระทรวงมหาดไทย (พัฒนาการและปลัดอำเภอ) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เกษตรตำบล) คอยให้คำแนะนำและเป็นพี่เลี้ยง แต่คำถามคือว่ากระทรวงมหาดไทยจะยอมกระจายอำนาจลงมาอย่างแท้จริงหรือไม่?	(-) (1) เหตุผลและ ความจำเป็นของ การกระจาย อำนาจ (9) ความโปร่งใส/ ทุจริตของท้องถิ่น
07 เม.ย. 2540	"รอยด่าง อบต." สยามโพสต์. 7 เมษายน 2540. หน้า 3. มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตามมาเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หลายแห่งทั่วประเทศ ว่ามักจะมีเรื่องการเรียกร้องแสวงหาผลประโยชน์จากผู้รับเหมาโดยสมาชิกสภาอบต. ฝ่ายบริหาร ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่างๆ ของอบต. ซึ่งอบต.ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นน้องใหม่มักจะถูกอิทธิพลครอบงำจากฝ่ายบริหาร ระบบการตรวจสอบหย่อนหยาน ขาดประสิทธิภาพ มีการคอร์รัปชันแต่ก็ไม่มีใครกล้าชกฟอก เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม เพราะความ	(-) (9) ความ โปร่งใส/ทุจริต

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	เกรงใจกันนั่นเอง หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทย สตง. ป.ป.ป. ควรตรวจสอบผลงานของอบต.ที่ผ่านมาในช่วงไม่กี่ปีมานี้จะพบกับการทุจริตมากมาย เพียงแต่ว่าจะมีใครให้ความสนใจในเรื่องที่เกิดขึ้นหรือไม่เท่านั้นเอง	ของท้องถิ่น
14 เม.ย. 2540	ทีมข่าวภูมิภาค "รายงานภูมิภาค : องค์การบริหารส่วนตำบลพยัคฆ์ติดปีกหรือผู้รับใช้นายทุน" สยามรัฐ. 14 เมษายน 2540. หน้า 9. กรณีที่ต้องการบริหารส่วนตำบล (อบต.) หลายแห่งทั่วประเทศมีความขัดแย้งกันระ (สอบต.) จนเกิดความวุ่นวายไม่เป็นอันทำงานเพราะมีการเล่นพรรคเล่นพวก เพราะการทุจริตในฐานที่เหนือกว่าชาวบ้านธรรมดาจนเกิดอาการกว้างถึงขนาด "จะทำอะไรก็ได้" ว่ากันปานนั้น แต่อย่าได้ลืมนึกว่ากฎระเบียบในมาตรา 91 ของพ.ร.บ.สภาตำบลและอบต.นั้น อย่างน้อยก็ได้ทำหน้าที่คอยควบคุมไม่ให้กลุ่มคนเหล่านี้สามารถใช้อำนาจในทางมิชอบได้โดยสะดวก	(-) (7) การจัดการ หน้า 14-38 ท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ ทุจริตของท้องถิ่น
16 เม.ย. 2540	"จับตา อบต.สกจนคร คนของกำนันจริงหรือ" สยามรัฐ. 16 เมษายน 2540. หน้า 11. การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสกจนครหากจะกล่าวกันแล้วกรณีนี้ที่คัดกันว่าผู้ที่ลงสมัครสมาชิกสภาอบต.มีนักการเมืองหนุนหลังจึงอาจจะต้องนั่ง เพราะการสมัครอบต.ไม่ใช่การแข่งขันแบบอื่นๆ เพราะอบต.เป็นการเลือกภายในหมู่บ้านเท่านั้น ใครมีญาติพี่น้องมากก็อาจจะได้รับเลือก พุดง่ายๆ ก็คือเป็นการแข่งขันกันระหว่างเครือญาติมากกว่า โดยจำนวนผู้สมัครอบต.ในเขตการเลือกที่รับสมัครตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม จนถึงวันที่ 4 เมษายน 2540 มีผู้มาลงสมัครจำนวนมากถึง 3,416 คน ส่วนใหญ่เป็นคนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในแต่ละอบต.จริงที่ต้องการให้พวกพ้องเข้าร่วมสังขกรรมด้วย ส่วนผู้สมัครที่ถูกนักการเมืองหนุนหลังเป็นอันดับรอง และอันดับสุดท้ายคือ ผู้สมัครอิสระรวมไปถึงกลุ่มสตรีที่ต้องการเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	(-) (4) การเมือง ท้องถิ่น
13 มี.ค. 41	พงศธร ณ เชียงใหม่. "การกระจายอำนาจแบบฟองสบู่" มติชนรายวัน. 13 มีนาคม 2541. หน้า 5. กระแสการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ี่ตามหลักการแล้วนับว่าเป็นเรื่องดี เพราะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีโอกาสในการเรียนรู้วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย มีรายได้เป็นของตนเอง มีบุคลากรเป็นของตนเอง บริหารด้วยตนเอง โดยปัจจุบันมีความพยายามในการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง เช่น การจัดตั้ง อบต. ทั่วประเทศ การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เป็นต้น แต่ทั้งนี้การกระจายอำนาจที่สมบูรณ์นั้น มิใช่เพียงการกระจายโครงสร้าง เงิน และคนลงไปให้ท้องถิ่นเท่านั้น แต่สาระสำคัญคือควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนด้วย (มิได้วัดจากจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น) แต่ควรคำนึงถึงความตื่นตัวทางการเมือง ระดับความรู้ คุณธรรมและจริยธรรมด้วย ให้บุคลากรของท้องถิ่นมีความรู้ความชำนาญและเป็นคนดี รวมถึงเรื่องราวได้ซึ่งลำพังรายได้ของท้องถิ่นก็ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน จากปัญหาที่กล่าวมาจึงเป็นเรื่องที่น่าห่วงอย่างยิ่งว่าบ้านเมืองของไทยของเกิดภาวะ "การกระจายอำนาจแบบฟองสบู่" (Bubble Decentralization) หรือไม่ เช่นเดียวกับภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตก กล่าวคือเป็นช่วงที่การกระจายอำนาจเป็นกระแสที่บูมสุดขีดและมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว (ท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น) แต่โครงสร้างภายในของการกระจายอำนาจกลับประบาง ขาดความเข้มแข็ง	(-) (1) เหตุผลและ ความจำเป็นของ การกระจาย อำนาจ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของรายได้นั้นจะเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งเชื่อกันว่าหาก พ.ร.บ. ฉบับนี้คลอดออกมาใช้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญเติบโตและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และที่แน่นอนที่สุดคือท้องถิ่นจะสามารถดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชนได้อย่างเต็มที่ โดยคณะกรรมการธิการในสายของคนท้องถิ่น ได้มีความพยายามทำงานกันอย่างเต็มที่มาโดยตลอดเพื่อที่จะขับเคลื่อนให้ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้เอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่นมากที่สุด เพราะ ร่างฯ ฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นล้วนๆ ซึ่งถ้าหากสามารถผลักดันจนกระทั่ง พ.ร.บ. ผ่านออกมาได้ก็ต้องชื่นชมกลุ่มคณะกรรมการที่ทำงานเพื่อท้องถิ่นด้วย เพราะหากไม่รวมตัวกันแน่นปึกแล้ว ร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวคงไม่ผ่านสภาฯ อย่างแน่นอน โดยสยามรัฐขอนำเสนอประเด็นในร่าง พ.ร.บ. ที่มีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจตามมาตรา 16 17 18 19 และบทเฉพาะกาลมาตรา 20 21 22 และ 23	
3 เม.ย. 2543	“ตั้งสมาคมเครือข่ายท้องถิ่นไทยกตตันรัฐกระจายอำนาจ” สยามรัฐ. 3 เมษายน 2543. หน้า 12. ในการประชุมเชิงวิชาการเพื่อความร่วมมือของ อบท. เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2543 ที่ผ่านมาเป็นการประชุมที่ร่วมจัดโดยสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (อบจ.) และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (อบต.) เมืองพัทยา กรุงเทพมหานครและศูนย์ประสานงานเครือข่ายท้องถิ่น โดยการประชุมในครั้งนี้มีตัวแทนนายกเทศมนตรี ตัวแทนปลัดเทศบาล ตัวแทนนายก อบจ. ตัวแทนประธานบริหาร อบต. เข้าร่วมกว่า 500 คน โดยท้องถิ่นทุกรูปแบบมีการประชุมร่วมกันเพื่อหารือในส่วนของร่างกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยกตตันให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจและกระจายรายได้ให้ อบท. เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี โดยในขณะนี้รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา 1 ชุด เรียกว่า “คณะกรรมการไตรภาคี” จำนวน 36 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน ผู้แทนฝ่ายราชการจำนวน 12 คน และผู้แทนท้องถิ่น แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาอีก 4 คณะ เพื่อร่วมกันทำงาน โดยปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งในการกระจายอำนาจคือคนท้องถิ่นมองว่า รัฐบาลไม่ค่อยมีความจริงจังในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในส่วนของงบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรให้ในปี 244 คิดเป็นร้อยละ 20% ของรายได้แผ่นดินเท่านั้น โดยท้องถิ่นกลัวว่ารัฐบาลจะ “หมกเม็ด” โดยจัดมาในรูปแบบของภารกิจต่างๆ แต่ไม่ได้สนับสนุนมาเป็นเม็ดเงินเข้ามา ซึ่งลำพังเพียงแค่อำนาจการกระจายอำนาจที่มีตัวแทนจากท้องถิ่นเพียง 12 คนนั้น ไม่สามารถต่อสู้กดดันกับตัวแทนของภาครัฐได้ อีกทั้งรัฐบาลมักจะอ้างว่า อบท. ไม่มีความพร้อมในการกระจายอำนาจ แต่ท้องถิ่นต่างๆ ก็ยังเป็นเสียงเดียวกันว่าทุกแห่งมีความพร้อมแล้ว การจัดประชุมในครั้งนี้จึงเป็นงานที่เครือข่ายสมาคมต่างๆ จะดำเนินการผลักดันการกระจายอำนาจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องดูกันต่อไปว่าจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือจะล้มเหลวซ้ำซากอย่างที่ผ่านมาหรือไม่	(-) (1) เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ หน้า 14-31
26 ก.พ. 2544	อภิชาติ วังบุญคง. “เสียงเรียกร้องจาก อบต. กำนัน อบจ มหาไทยต้องกระจายอำนาจ” สยามรัฐ. 26 กุมภาพันธ์ 2544. หน้า 7. พื้นที่ที่รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การกุมบังเหียนของ “พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร” เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีทำการบริหารประเทศ หลายฝ่ายต่างจับตามองเป็นพิเศษ ก็คือบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ และคนที่ไปนั่งเก้าอี้คือ “ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์” มีนโยบายที่ต้องทำเร่งด่วน คือ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ซึ่งเป็นนโยบายหลักของพรรคไทยรักไทยที่หลายฝ่ายต่างจับตามองอยู่ และหน่วยงานหลักที่ ดร.ปุระชัยเข้าไปดูแลคือกรมการปกครองที่มีหน้าที่ดูแล อบท. ทุกรูปแบบด้วย อีกทั้งช่วยนี้กำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการกระจายอำนาจตามร่างกฎหมายกำหนดแผนและ	(-) (1) เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งรัฐบาลยุคนี้สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นนั้นตามแผนปฏิบัติการดำเนินการเรียบร้อยแล้ว รอนำเข้าที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจทุกอย่างก็จะเสร็จสิ้น แต่ก็ยังมีเสียงสะท้อนจากท้องถิ่นที่ สยามรัฐ ขอนำผู้อ่านทุกท่านไปรับทราบข้อเสนอแนะ และปัญหาที่สะท้อนมาจากเสียงของท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไรกันบ้าง ดังนี้ 1. นายเสรี นวลเพ็ง นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย กล่าวว่า “ต้องยึดหลักการ ‘ไม่ใช่หลักกู’” ซึ่งทางนายเสรีได้ออกมาเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทยกระจายอำนาจให้ตามร่างกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงบประมาณ ภาษีรายได้ต่างๆ หรือการถ่ายโอนอำนาจ อีกทั้งยังเสนอให้กระทรวงมหาดไทยช่วยเหลือในเรื่องของเงินอุดหนุนของท้องถิ่นด้วย เพราะที่ผ่านมาเทศบาลได้เงินอุดหนุนน้อย ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ 2. นายสรศักดิ์ จิรธรรมประดับ นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย ได้ออกมาเรียกร้องให้ “กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ต่อในเทศบาลตำบล 980 แห่ง” 3. นายอนุรักษ ตั้งปณิธานนท์ นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร ได้ออกมาเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทย “ดูแลเรื่องเงินอุดหนุนทั่วไปของเทศบาล” 4. นายอภิชาติ สังขชาติ นายกสมาคม อบต. แห่งประเทศไทย ได้ออกมาเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทย “ต้องจริงจังกับท้องถิ่น” และ 5. นายชัชวาล ชัยเขวาร์ตัน อุปนายกสมาคม อบจ. แห่งประเทศไทย ได้ออกมาเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทย “ต้องดูแลเรื่องการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง”	
25 ส.ค. 2545	สุธิดา โชคพระสมบัติ. "การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมือง" ไทยโพสต์. 25 สิงหาคม 2545. หน้า 8. เนื้อหาข่าวนี้สุธิดา โชคพระสมบัติได้ชี้ประเด็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองเป็น 2 เรื่องที่เกี่ยวข้องกัน โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นคือหัวใจของการพัฒนาประชาธิปไตย หรือเป็นการพัฒนาการเมืองในลักษณะของโรงเรียนประชาธิปไตย เพราะถ้าหากจะพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศจำเป็นต้องการศึกษาทางการเมืองด้วย และให้ประชาธิปไตยแก่ท้องถิ่น หมายถึง การสร้างท้องถิ่นให้ดี ผักกักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนท้องถิ่น ให้เป็นกำลังสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป โดยการทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง รู้จักใช้สิทธิของตนเองและรับผิดชอบเรื่องของตนเองได้อีกทั้งหัวใจสำคัญในการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมือง คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย	(+) (1) เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ (5) การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม
13 ก.ย. 2545	ลิขิต ธีรเวคิน. "เวทีทัศนะ : การบริการประชาชนของภาครัฐในระดับท้องถิ่น" ผู้จัดการรายวัน 13 กันยายน 2545 หน้า 9 ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคินได้เขียนบทความถึงการให้บริการขอ แปร นั่นคือ 1) ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่ออกตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ประชาชนเฝ้ามองว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะประสบความสำเร็จหรือไม่และบรรลุเป้าหมายตามที่คาดหวังไว้หรือไม่อย่างไร? คำถามคือประชาชนได้อะไรจากการกระจายอำนาจ? ดัชนีวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวด้วยคุณภาพการบริการนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผลปฏิบัติการจะส่งผลต่ออนาคตของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง 2) เพื่อให้การบริการของรัฐในระดับท้องถิ่นดีขึ้นอปท.จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการแสดงความต้องการของตน การฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นวิธีการที่จะทำให้นโยบายและการใช้ทรัพยากรตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด 3) การปรับปรุงการบริหารราชการในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งยวด การพัฒนาความรู้ทางด้านการบริหารและวิทยาการเป็นหัวใจสำคัญของการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการประชาชน 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องมีการเตรียมตัวต่อภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต ท้องถิ่นต้องเตรียมความรู้เพื่อรองรับกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมา ความพร้อมใน	(+) โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย ความจำเป็นของการกระจายอำนาจ (5) การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม (6) การทำภารกิจ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	การบริหารงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (20% จากรายได้ของภาษีอากรภายในปี 2544 และ 35% ภายในปี 2549) ที่จะสามารถสอดคล้องกับการปล่อยถ่ายกิจกรรมหรืองานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น	หน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ
16 ก.ย. 2545	สิริธัญญา. "ข้างประชากรราษฎร์ : การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น" ผู้จัดการรายวัน. 16 กันยายน 2545. หน้า 9. สภาพปัญหาของท้องถิ่นที่สิริธัญญาได้นำเสนอ คือ ร่างกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องถูกยับยั้งไว้ในสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่สมาชิก อบต.จำนวนหนึ่งกำลังชూว่าจะชุมนุมใหญ่เพื่อคัดค้านรัฐบาล การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นซึ่งต้องกระจายทั้งเงิน ทั้งคน ทั้งงาน ที่กำลังเผชิญหน้ากับอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ โดยเฉพาะการโอนรายได้ให้แก่ท้องถิ่นถึง 35% ของรายได้แผ่นดินภายในปี 2549 นับว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ในเนื้อหาข่าวนี้สิริธัญญาจึงได้เสนอว่าการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะของการเป็นบูรณาการกัน <u>ประการแรก</u> ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหลากหลายรูปแบบดังที่เป็นอยู่ หรือควรลดรูปแบบลง เพื่อแก้ไขความสับสนและความทับซ้อนทั้งหลายควรกำหนดให้มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปให้มีเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น โดยไม่รวมถึงกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา <u>ประการที่สอง</u> เขตการปกครองท้องถิ่นหรือพื้นที่ของการปกครองส่วนหน่วยเล็กที่สุดควรจะเป็นอย่างไร? จะถือเอาตำบลดังที่เป็นอยู่หรือถือเอาจังหวัดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นน่าจะใช้เขตพื้นที่อำเภอเป็นเขตปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยตามรากฐานความคิดเดิมที่ก่อตั้งระบบอำเภอขึ้นในรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นหน่วยที่เหมาะสมที่สุด เว้นแต่จังหวัดใดมีความพร้อมที่จะพัฒนาให้ทั้งจังหวัดเป็นเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัดได้ ก็ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ <u>ประการที่สาม</u> จะเรียกชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ถืออำเภอเป็นเขตนี้ว่าอย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนเพิ่มขึ้น ควรถือระบบเก่าที่ได้ปฏิบัติและบังเกิดผล ทั้งคุ้นเคยกับประชาชนอยู่แล้ว นั่นคือให้ใช้รูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบหลัก	(-) (1) เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ (3) ระบบโครงสร้างท้องถิ่น
11 ต.ค. 2545	พีระพงษ์ ไพรินทร์. "เลือกตั้งท้องถิ่นสร้างรากฐานหรือसानรากเหง้า" กรุงเทพธุรกิจ. 11 ตุลาคม 2545 หน้า 13. พีระพงษ์ ไพรินทร์ ที่ปรึกษาประจำกรมการปกครองมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ได้นำเสนอประเด็นความเชื่อของท้องถิ่นที่ว่า "การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นทุกระดับทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ" เป็นแนวทางที่ผู้สมัครเลือกตั้งท้องถิ่นใช้ตลอดมาในแวดวงการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยไม่ว่าจะด้วยวิธีการซื้อสิทธิ ขายเสียงหรือการกระทำทุจริตในทุกรูปแบบ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวย้ำอีกว่าการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นตามกฎหมายใหม่เป็นเพียงการสานรากเหง้าการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมืองระดับชาติและเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น เพื่อสานต่ออนาคตทางการเมืองระดับชาติ และเพียงเพื่อทำลายความฝันการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยที่ลูกหลานไทยเฝ้ารอคอยด้วยความหวังและความตั้งใจ	(-) (4) การเมืองท้องถิ่น
2 ธ.ค. 2540	"ข้าแหละกระจายอำนาจขึ้นโยบาย "ไอ้ท้องถิ่น" เตือนอย่าแค้นหัวเงิน" มติชน. 2 ธันวาคม 2545 หน้า 2. ข่าวนี้เป็นการสรุปเนื้อหาจากรายการเสวนา เรื่อง "การปกครองท้องถิ่น : ปัญหาและทางออก" ในชุด "การเมืองไทย : ประวัติศาสตร์ หอสมุดแห่งชาติ สภาพปัญหาคือ ในสมัยรัฐบาลฯ เงินไปก่อน แต่ส่วนการแบ่งงานที่มีถึง 240 การกิจยังไม่เสร็จ รายละเอียดยังไม่ออก ทำให้ปีงบประมาณ 2544 ท้องถิ่นได้แต่เงิน แต่งานและคนยังไม่ตามลงไป อีกทั้งสภาพความ	(-) หน้า 14-33 การกระจาย

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	หลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในด้านขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากรและรายได้ของอปท.นั้น ทำให้เกิดความหลากหลายของมาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพไม่เท่ากัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เท่ากัน โดยแบ่งเป็นประเด็นเรื่องของงบประมาณ คือรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง ตัวอย่างเช่นเทศบาลที่มีขนาดเล็กสมควรได้เงินน้อยก็ได้เงินเยอะ ส่วนที่ใหญ่สมควรจะได้เยอะก็ได้เท่ากับที่เล็กทำให้เกิดการลักลั่นกัน ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นโยบายโอท้อ่งถิ่นด้วยการกระจายเงินไปเหมือนเป็นการไปค้าประกันรายได้ขึ้นต่ำให้กับอบต. โดยอบต.แต่ละแห่งต้องได้ไม่ต่ำกว่า 4 ล้านบาท และอบต.ที่มีประชากรแค่ 21 คนก็ได้ถึง 4 ล้านบาท รัฐบาลจึงใช้จ่ายเงินไปให้ท้องถิ่นไม่ถูกต้องตามหลักการเลย ส่วนในประเด็นเรื่องคนเมื่อมีการกระจายอำนาจการโยกย้ายจากกรมการปกครองออกไปยอมรับว่าเป็นข้อดี เพราะภาพเดิมไม่ค่อยดีนัก แต่เมื่อกระจายไปสู่ท้องถิ่นแล้วเกิดปัญหาอีกแบบหนึ่ง นั่นก็คือ พนักงานท้องถิ่นมีความไม่ลงตัว เมื่อส่วนกลางกระจายไปแล้วพนักงานท้องถิ่นอยากย้ายออกประมาณครึ่งหนึ่ง ส่วนผู้บริหารได้แก่ ประธานอบต. นายกเทศบาล ย้ายย้ายไปเป็นข้าราชการประจำประมาณ 40% ก็ติดปัญหาไม่สามารถย้ายได้ เพราะถ้าใครจะย้ายต้องไปขอผู้บริหารท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งก่อน เพื่อให้เขาเข้ามารับหน้าที่แทนแล้วจึงจะทำเรื่องย้ายได้ ซึ่งเป็นปัญหาย่อยว่าจะหาทางออกเรื่องนี้อย่างไร? โดยข่าวนี้ได้เสนอทางออกโดยการยกตัวอย่างนโยบายการคลังและการกระจายอำนาจของสถาบันแอนดรูว์ยัง สหรัฐอเมริกา ได้ระบุข้อผิดพลาดในการกระจายอำนาจไว้ว่า 1.ก่อนกระจายอำนาจต้องพูดการกระจายงานให้ชัดเจน 2.งานที่มีความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ หรืองานที่รัฐบาลต้องมาตรฐานจะให้ท้องถิ่นทำไม่ได้ เช่น ความยากจน อนามัย การศึกษา และต้องมีเงินอุดหนุนบางส่วนเพื่อจูงใจให้ท้องถิ่นทำงานให้ได้มาตรฐาน	อำนาจ (3) ระบบ โครงสร้างท้องถิ่น (5) การเมืองภาค ประชาชน/การมี ส่วนร่วม (7) การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ ท้องถิ่น (8) การคลังและ งบประมาณ ท้องถิ่น
2 ธ.ค. 2540	อมร รักษาสัตย์. "ไม่มีหัวเรื่อง" มติชน. 2 ธันวาคม 2545. หน้า 2. เนื้อหาข่าวนี้อมร รักษาสัตย์ได้ชี้ประเด็นว่าในทางวิชาการจริงๆ แล้วการปกครองท้องถิ่นควรมีเทศบาลอยู่รูปแบบเดียว โดยอาจแบ่งเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลชนบท แต่รูปแบบของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพราะอบจ.มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เมื่อรัฐบาลมีนโยบายจะยุบก็กลัวว่าอบจ.จะมีการเดินขบวนออกมาประท้วง รัฐบาลไม่รู้จะอย่างไรจึงไปแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มอำนาจให้ อบจ.เสียเลยเพื่อให้มีงานทำ โดยอมร รักษาสัตย์ได้กล่าวว่า "รัฐบาลไหนเข้ามาบริหารประเทศก็จะเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ อบจ.มากบ้างน้อยบ้าง การทำเช่นนี้ผมรู้สึกเป็นห่วงว่า นานๆ วันเข้าองค์กรที่ไม่มีประโยชน์อะไรเลยก็จะกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่น ตรงนี้ชี้ให้เห็นถึงความอ่อนแอของกระบวนการทางการเมือง อยมยังกล่าวอีกว่าการกระจายอำนาจจะเป็นผลดีในการแข่งขันกันสร้างความเจริญให้กับชุมชนท้องถิ่น เป็นการฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักวิถีประชาธิปไตย แต่ประชาชนต้องรู้จักความรับผิดชอบ รู้จักการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจต้องไม่ใช้การแตกความสามัคคี จะต้องมีการอยู่บนฐานความหลากหลาย ส่วนการประเมินผลงานของท้องถิ่นนั้น ควรใช้คุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นมาเป็นตัวประเมินว่าในช่วงที่บริหารอยู่ 4 ปี ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างไรบ้าง?	(-) (1) เหตุผลและ ความจำเป็นของ การกระจาย อำนาจ (3) ระบบ โครงสร้างท้องถิ่น (5) การเมืองภาค ประชาชน/การมี ส่วนร่วม
2 ม.ค. 2546	"วัดใจรัฐบาลทักษิณ ปฏิบัติการตามแผนถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น?" มติชน. 2 มกราคม 2546. หน้า 22. เนื้อหาข่าวนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการการเงินการคลัง โดยรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น โดยเนื้อหาข่าวได้มีการนำเสนอแผนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น 6 ด้าน รวม 64 ฉบับด้วยกันมาแจกแจง และสุดท้ายผู้เขียนก็ได้ชี้ชวนให้ติดตามถึงประเด็นรัฐบาลทักษิณว่าจะมีการกระจายอำนาจตามแผนมากน้อยแค่ไหน? ซึ่งในปี 2546 รัฐบาล	(-) (1) เหตุผลและ ความจำเป็นของ การกระจาย

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	จะต้องดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในปี 2547 จะกระจายอำนาจเต็มรูปครอบคลุมกฎหมาย 64 ฉบับ	อำนาจ
04 ม.ค. 2546	สมพันธ์ เตชะอธิก. "สภาเมือง เมืองน่าอยู่ คนเมืองต้องมีส่วนร่วม" มติชน. 4 มกราคม 2546. หน้า 2. จากสภาพปัญหาการจัดสรรงบประมาณและผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นและบ้านเมืองในรอบปีงบประมาณของทุกปี ผลปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์น้อย การพัฒนาไม่ตรงตามปัญหาและความต้องการของพื้นที่ งบประมาณรั่วไหลเหมือนแทงโอศกริมเหลือเพียงเล็กน้อยให้ประชาชน สมพันธ์ เตชะอธิกจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขว่าควรจัดให้มีสภาเมืองที่เกิดจากเวทีการระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วมในปี พ.ศ.2540 จัดได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นความต้องการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาเมืองร่วมกัน โดยได้ยกตัวอย่างของเทศบาลนครขอนแก่นที่ได้รับรางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ.2544 เป็นตัวอย่างที่ดีของการจัดตั้งสภาเมือง โดยสมพันธ์ยังกล่าวอีกว่าปัจจัยที่ทำให้สภาเมืองประสบผลสำเร็จเป็นเพราะตัวแทนองค์กรประชาชนต่างๆ มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจต่อกิจการสาธารณะได้ สภาเมืองจึงเป็นตัวอย่างที่ดีของเวทีคนเมืองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจการสาธารณะในพื้นที่ของเขตเมืองให้เมืองเป็นเมืองที่น่าอยู่มากยิ่งขึ้น ไม่เพียงเทศบาลทั้งหลายจะพากันจัดตั้งเวทีสภาเมืองเท่านั้น แต่คนเมืองทุกคนต้องพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ แลกเปลี่ยนและร่วมกันตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้	(-) (5) การเมือง ภาคประชาชน/ การมีส่วนร่วม
28 พ.ค. 2546	ชาญชัย ศิลปอวยชัย. "เสียงองค์กรท้องถิ่น : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : กรณี อบจ. มีพื้นที่/อำนาจและหน้าที่ทับซ้อนกับท้องถิ่นอื่น (45)" สยามรัฐ. 28 พฤษภาคม 2546. หน้า 20. ตามที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือจัดเก็บภาษีในเขตจังหวัด ซึ่งไปทับซ้อนกับพื้นที่ของอบต. เทศบาล หรือเมืองพัทยา เป็นกรณีความขัดแย้งที่สำคัญ จนเป็นเหตุให้มีการเสนอให้ยุบอบจ. โดยอ้างว่าเป็นองค์กรที่มีหลายอย่างขัดแย้งกับท้องถิ่นด้วยตนเอง มาบัดนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 1/2546 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 ได้ผลการตัดสินแล้วดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าในการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจได้ใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดขอบเขต เมื่อเขตของอบจ.ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด จึงทำให้ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัดไปด้วย ซึ่งจะต้องใช้พื้นที่ร่วมกันหรือทับซ้อนกัน โดยที่มีพรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.2542 เพื่อแบ่งแยกอำนาจของแต่ละอปท. ออกจากกันอย่างชัดเจน ดังนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 8 วรรคสอง จึงเป็นการกำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้อำนาจหน้าที่ของอบจ. โดยมีได้ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของอปท. อื่นๆ ที่ใช้พื้นที่ร่วมกันแต่อย่างใด และการให้ออบจ. มีพื้นที่ทั้งเขตจังหวัดก็ได้ทำให้อบจ. กลายเป็นอปท.ขนาดใหญ่ตามความหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 แต่อย่างใด ประเด็นที่สอง ตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ออบจ. มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสีฟัน และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยให้ออบจ. อื่นๆ เช่น เทศบาล อบต. เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจในการเรียกเก็บ การจัดเก็บรายได้ของอบจ.ประเภทต่างๆ ดังกล่าว จึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และมีได้จำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แต่อย่างใด	(-) (1) เหตุผลและ ความจำเป็นของ การกระจาย อำนาจ (3) ระบบ โครงสร้าง ท้องถิ่น (8) การคลังและ งบประมาณ ท้องถิ่น
29 ก.ย.	วีระยุทธ แสงโนรี. "สื่อบุพิเศษ : วิพากษ์กลาโหมวิตกแบ่งแยกดินแดน ภายใต้การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นโดยตรง" สยามรัฐ. 29 กันยายน 2546. หน้า 23.	(-)

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
2546	จากการที่รัฐบาลได้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับปรับปรุง) และมีกระแสความวิตกว่าพ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวจะทำให้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นรัฐอิสระ ประกอบกับการที่ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ฟังการสัมภาษณ์เรื่อง พ.ร.บ.ดังกล่าว ของรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมยิ่งทำให้เกิดความสับสน โดยพล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ซึ่งดำรงตำแหน่งรมต.ว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้นได้ออกมาพูดในเชิง "การปลูกฝีของการแบ่งแยกดินแดนอยู่บ่อยครั้ง" ต่างฝ่ายจึงมีความวิตกกังวลว่าการปรับปรุงแก้ไขร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนหรือไม่?	(3) ระบบ โครงสร้าง ท้องถิ่น
15 ต.ค. 2546	"เบื้องหลังต้น พ.ร.บ. อบจ. ผ่านฉลุย ความพ่ายแพ้ ส.ว. ชีกรัฐบาลอีกหน" มติชน. 15 ตุลาคม 2546. หน้า 13. ถือเป็นเรื่องปกติที่เกมการเมืองจะเข้ามามีส่วนกับการ เบื้องหลังอย่างแยกไม่ออก ซึ่งหัวใจของร่างพระราชบัญญัติ จากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ทำให้นายกอบจ.เป็นหนี้บุญคุณของผู้เลือก ส่งผลต่อการทำงานที่ต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้ แต่เนื่องจากรัฐบาลนี้ต้องการยื้อเวลาไม่ให้ร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้ทันต่อการเลือกตั้งนายกอบจ. ที่จะมีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 นั้นเป็นเพราะที่ผ่านมา สนามการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยรักไทยแพ้อย่างไม่เป็นท่า ดังนั้นหากปล่อยให้มีการเลือกตั้งในปี 2547 ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อเลือกตั้งใหญ่ในปี 2548 แน่นนอน ด้วยเหตุนี้หากมีการเลื่อนการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงออกไปอีก 1 สมัย นั่นคือ ทำให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงในปี 2551 ย่อมเป็นเรื่องที่ดีต่อพรรคไทยรักไทยมากกว่านั่นเอง	(-) หน้า 14-35 ท้องถิ่น
2 ก.พ. 2547	ชัยโชค ยิ่งวรการสุข. "ความคาดหวังกับท้องถิ่นยุค 2004" กรุงเทพธุรกิจ. 2 กุมภาพันธ์ 2547. หน้า 15. ชัยโชค ยิ่งวรการสุขชี้ชวนประเด็นว่า ให้นับมาดูสนามการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกระดับที่กำลังจะมีขึ้น (พ.ศ.2547) กำลังเป็นที่จับตามองของคอการเมืองในยุคนั้นอย่างใกล้ชิด เพราะถือได้ว่าเป็นการประลองกำลังของ 2 พรรคการเมืองมหาอำนาจของไทยระหว่างผู้นำพรรคไทยรักไทย "ซูเปอร์ซีโอ" และผู้นำพรรคประชาธิปัตย์นำโดยนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ซึ่งผู้สัทัศน์กรณีทางการเมืองมองว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้จะเป็นการต่อสู้ที่เข้มข้น ดุเดือด โดยขณะที่ทั้ง 2 พรรคต่างจัดทัพเตรียมผู้สมัครเพื่อลงขับเคี่ยวกันอย่างเต็มอัตราศึก ถึงขนาดมีส.ส.บางคนยอมสละเก้าอี้ลงสมัครรับเลือกตั้งชิงเก้าอี้ยกเทศบาลนครหาดใหญ่ในพื้นที่เขต 3 ที่เป็นพื้นที่แรกในการแข่งขันกันโดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นผู้ทำชิง หากพรรคการเมืองใดสามารถปึกธงและประกาศชัยชนะสามารถควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้มากเท่าไร นั้นย่อมหมายความว่าพรรคการเมืองนั้น ย่อมอยู่ในสถานการณ์ที่ได้เปรียบทางการเมืองในช่วง 1 ปีสุดท้ายก่อนการเลือกตั้งใหญ่มากขึ้นเท่านั้น อีกทั้งผศ.ดร.โกวิทย์ พวงงามให้ทัศนะว่า "ทิศทางของการเมืองท้องถิ่นยุคนี้เป็นยุคใหม่ที่มีการแข่งขันทางการเมืองในเชิงนโยบายเป็นหลัก หรือเรียกได้ว่าเป็นการเมืองของพลเมือง" ผู้เขียนยังมองอีกว่าพรรคการเมืองจะต้องให้การสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจ โดยให้ท้องถิ่นเป็น "ผู้คิดเอง ทำเอง" มากกว่าที่จะเข้ามาครอบงำจัดการและควบคุมเบ็ดเสร็จในลักษณะ "คิดให้ ทำให้" การเมืองระดับชาติไม่ควรที่จะครอบงำการเมืองท้องถิ่น	(-) (1) เหตุผลและ ความจำเป็นของ การกระจาย อำนาจ (4) การเมือง ท้องถิ่น
16 ก.พ. 2547	"เกาะติดเลือกตั้งอบจ. : ทรท.กวาดเรียบเก้าอี้ยกอบจ. ภาคเหนือ" กรุงเทพธุรกิจ. 16 กุมภาพันธ์ 2547. หน้า 2. การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยตรงในส่วนของภาคเหนือ ซึ่งเกือบทั้งหมดล้วนแล้วแต่มีคราบเงาของพรรคไทยรักไทยหนุนหลัง โดยเนื้อหาข่าวนี้ได้วิเคราะห์ถึงผู้สมัครในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ของภาคเหนือ บรรดาตัวเก็งที่เข้าสมัครนายกอบจ. ล้วนแล้วแต่อยู่ในสังกัดของพรรคไทยรักไทยทั้งสิ้น ยกเว้นเพียงที่จ.ตาก และจ.แพร่	(-) (4) การเมือง

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	เท่านั้น ที่เห็นเงาของพรรคประชาธิปัตย์หนูนคนของตัวเอง ซึ่งพื้นที่ในเขตภาคเหนือจึงเป็นเหมือนฐานเสียงให้กับพรรคไทยรักไทยอย่างแท้จริง	ท้องถิ่น
26 ก.พ. 2547	ชัยโชค ยิ่งวรการสุข. "รัฐบาลคิดอะไรกับท้องถิ่น" กรุงเทพธุรกิจ. 26 กุมภาพันธ์ 2547. หน้า 14. เนื้อหาข่าวนี้ชัยโชค ยิ่งวรการสุข ได้เขียนสนับสนุนบทความคอลัมน์ที่ผ่านมา เพื่อย้ำถึงสถานการณ์ทางการเมืองช่วงโม่งที่ทุกพรรคการเมืองได้โฟกัสไปที่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ไม่ตั้งแต่การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายกเทศบาล(เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง, และเทศบาลตำบล) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) โดยเฉพาะการเลือกตั้งนายก อบจ.ถือเป็นดัชนีชี้วัดถึงศักยภาพและความได้เปรียบของพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ ก่อนที่จะถึงการเลือกตั้งใหญ่ส.ส.ที่จะมีขึ้นในต้นปี 2548 ในเนื้อหาข่าวนี้นักเขียนได้มีการพูดคุยกับผศ.ดร.โกวิทย์ พวงงามถึงการตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาล (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) มีแนวโน้มที่จะเสนอให้มีการแก้ไขพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อลดเงินให้ท้องถิ่นจากที่กำหนดต้องจัดสรรให้ท้องถิ่น 35% ในปี 2549 เพราะไม่สามารถจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นได้ตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากว่ารัฐบาลได้นำเงินงบประมาณไปอัดฉีดลงในโครงการเอื้ออาทรต่างๆ มากเกินไป ดังนั้นทุกภาคส่วนของสังคมต้องเฝ้าติดตามการเคลื่อนไหวของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด เพราะนัยที่รัฐบาลแสดงออกมีแนวโน้มที่อาจมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในอนาคตได้ อยู่ที่ว่าเป็นการแก้ไขเพื่อใคร	(-) (2) นโยบาย รัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ (4) การเมืองท้องถิ่น (8) การคลังและงบประมาณ
8 มี.ค. 2547	โกวิทย์ พวงงาม. "เวทีท้องถิ่น : ความก้าวหน้าในความล้มเหลวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย" สยามรัฐ. 8 มีนาคม 2547. หน้า 20. อาจารย์โกวิทย์ พวงงามได้ชี้ประเด็นถึงความก้าวหน้า ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พ.ศ.2542 กำลังเดินหน้าไปอย่างไร เติมนรายละเอียดดังนี้ 1) ความก้าวหน้าในการเพิ่มรายได้ให้แก่อปท.ในการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น การให้เงินอุดหนุน และการจัดสรรรายได้เพิ่มขึ้น 2) คนรุ่นใหม่และกระแสความตื่นตัวของประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชนทำให้เกิดความเข้าใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น 3) การผลักดันการถ่ายโอนอำนาจฯ มีทั้งองค์กรของรัฐ หน่วยงานสถาบันการศึกษา มูลนิธิ NGO มีส่วนร่วมในการเร่งกระตุ้นให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น 4) มีการให้รางวัลและแรงจูงใจแก่หน่วยงานท้องถิ่นที่ดี 5) ความตื่นตัวของภาคประชาชนในการทำงานร่วมกับท้องถิ่นและการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นเพื่อให้มีระบบบริหารที่โปร่งใส และ 6) เกิดปรากฏการณ์ความริเริ่มการจัดการใหม่ๆ (local initiatives) ในอปท. แม้ว่าภายใต้ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นในการกระจายอำนาจก็ยังมีบางส่วนที่เป็นความล้มเหล้อยู่หลายประการเช่นกัน อาทิ 1) ขาดการยุทธศาสตร์และแผนงานการวางรากฐานการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจและอปท.ของไทยให้แก่ประชาชน 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องอปท.อย่างแท้จริงขาดมิติแห่งการสร้างสรรค์ให้พึ่งตนเองได้ (Local Self Governance) 3) ความคิดริเริ่มจัดการใหม่ของอปท. ที่เป็นมิติใหม่ของการจัดบริการสาธารณะหรือการดำริโครงการใหม่ยังมีไม่มากพอ 4) สื่อมวลชนทั้งวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ยังมีมิติแห่งการรวมอำนาจทั้งในแง่การนำเสนอข่าวสารยังเป็นส่วนกลางมากกว่าท้องถิ่น และ 5) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังทุ่มเทให้กับเรื่องการกระจายอำนาจยังไม่เต็มที่และมักจะสนใจกับเรื่องราวของการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ	(+) <i>โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย</i> การกระจายอำนาจ (5) การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม (8) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น
29 มี.ค. 2547	โกวิทย์ พวงงาม. "เวทีท้องถิ่น : เราได้บทเรียนอะไร จากการเลือกตั้งนายก อบจ." สยามรัฐ. 29 มีนาคม 2547. หน้า 20. อ.โกวิทย์ พวงงามได้สรุปบทเรียนจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ครั้งที่ผ่านไป โดยรวบรวมเป็นข้อเสนอเพื่อสำรวจตรวจสอบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้ 1) สื่อโทรทัศน์ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางที่ให้ความรู้ที่นายกอบจ. ได้มาประชันวิสัยทัศน์ในการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรก 2) การเลือกตั้งนายกอบจ. ทำให้เห็นปรากฏการณ์	(-) (1) เหตุผลและความจำเป็นของ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ความขัดแย้งและความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ที่คนในพรรคต่างก็คอยหนุนว่าที่นายกอบจ.ของตัวเอง 3) การเลือกตั้งนายกอบจ. สิ่งที่ยังแก้ไขกันไม่ตกคือ การซื้อเสียง โดยอาศัยตัวแบบจากการเมืองระดับชาติ และ 4) ปัญหาการให้การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกับประชาชน โดยอ.โกวิทได้เสนอแนะว่า ควรพิจารณาให้สถาบันการศึกษาทั้งในโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย บรรจุวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นวิชาบังคับในหลักสูตร ที่สำคัญต้องมีกระบวนการที่สร้างการเรียนรู้เพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อ อปท.	การกระจายอำนาจ (4) การเมืองท้องถิ่น
19 เม.ย. 2547	โกวิท พวงงาม. "เวทีท้องถิ่น : บทบาทสมาชิกสภาท้องถิ่นเปลี่ยนไปภายหลังการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง" สยามรัฐ. 19 เมษายน 2547. หน้า 20. โจทย์ที่น่าสนใจว่าอะไรคือ บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเปลี่ยนไปหลังจากมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของอปท. โดยกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปคือ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาท้องถิ่นเหมือนเมื่อก่อน ที่ต้องคอยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นผลให้ฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นมักจะเล่นแง่หรือมักยื่นข้อเสนอเพื่อต่อรองผลประโยชน์หรือต่อรองให้โครงการและกิจกรรมเพื่อลงในพื้นที่ของสมาชิกแลกกับการยื่นมือสนับสนุนจากฝ่ายสภา ซึ่งอาจารย์โกวิท พวงงามได้เสนอว่าบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ควรจะไปต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นกล่าวคือ กิจการสภาท้องถิ่นควรพัฒนาและส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้ ทั้งในแง่การสร้างความรู้ความเข้าใจเข้าต่อนักเรียน นักศึกษาเยาวชนและประชาชนในกิจการของสภาท้องถิ่น ทั้งในแง่ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของสภาท้องถิ่น การถ่ายทอดการประชุมสภาท้องถิ่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในกิจการของสภาท้องถิ่น การกำกับดูแลการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและโดยภาคประชาชนเอง เพื่อทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีพลังและมีความเข้มแข็งในการคอยกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเข้มข้น	(+) (3) ระบบโครงสร้างท้องถิ่น (4) การเมืองท้องถิ่น (5) การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม
6 พ.ค. 2547	"ปัญหาในการถ่ายโอนบุคลากรรอบแรก" สยามรัฐ. 6 พ. จากเนื้อหาข่าวนี้ได้แจกแจงปัญหาในการถ่ายโอนรอบแรก และสิทธิประโยชน์ตอบแทน 3.ปัญหาด้านองค์กรปกครองท้องถิ่น และ 4.ปัญหาด้านบุคลากรที่ถ่ายโอนลงไป ปัญหาหลักๆ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาด้านองค์กรปกครองท้องถิ่น 1. ความเป็นนิติบุคคลของอปท. ทำให้อปท. สามารถปฏิเสธการรับโอนบุคลากรได้ 2.การจัดสรรบุคลากรให้แก่อปท. ในระยะที่1 ไม่เป็นไปตามความต้องการของอปท.และอปท.ไม่มีส่วนในการเลือกบุคลากรที่ถ่ายโอนตั้งแต่ต้น 3.อปท.บางแห่งมีบุคลากรเพียงพอแล้ว 4.อปท.ขาดความชัดเจนว่าเงินอุดหนุนที่ให้แก่บุคลากรถ่ายโอนจะรวมในงบบุคลากรซึ่งต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณประจำปีของอปท.หรือไม่ 5.การจัดกรอบอัตราค่าจ้าง 3 ปี ได้รวมตำแหน่งบุคลากรถ่ายโอนไว้ในกรอบแล้ว ทำให้อปท.มีทางเลือกที่จะรับโอนทั้งจากบุคลากรถ่ายโอนหรืออาจจัดจ้างบุคลากรเอง	หน้า 14-37 ทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น (8) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น
24 พ.ค. 2547	โกวิท พวงงาม. "เวทีท้องถิ่น : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ประชาชนมีส่วนร่วม มีจริงหรือ?" สยามรัฐ. 24 พฤษภาคม 2547. หน้า 20. อาจารย์โกวิท พวงงามได้ชี้ประเด็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยย้ำถึงเป้าหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหัวใจสำคัญอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยตนเอง ให้ประชาชนในท้องถิ่นคอยตรวจสอบ หรือคอยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกท้องถิ่น แต่สภาพความเป็นจริงคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงการตอบสนองของกลุ่มหัวคะแนน กลุ่มผู้สนับสนุนเลือกตั้งกลุ่มของตนเองเข้ามา โดยเฉพาะ	(-) (4) การเมืองท้องถิ่น (5) การเมืองภาค

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ผู้บริหารท้องถิ่นเองก็ชอบที่จะใช้วิธีการแบบ "ประชานิยม" กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นชอบคิดว่าประชาชนเป็นเพียงผู้คอยรับบริการ จึงทำให้การมีส่วนร่วมในความหมายของผู้บริหารท้องถิ่นก็คือ การให้ประชาชนที่เป็นกลุ่มหัวคะแนนหรือผู้บริหารท้องถิ่นช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาแล้วประชาชนก็รอคอยการรับบริการก็เพียงพอแล้ว โดยประชาชนไม่ต้องมาสนใจการมีส่วนร่วมในแนวของความรู้สึกร่วม ความรู้สึกของถึงความเป็นเจ้าของและความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่นด้วย	ประชาชน (6) ภารกิจหน้าที่ จัดบริการ สาธารณะ
9 มิ.ย. 2547	โกวิท พวงงาม. "เวทีท้องถิ่น : ประชาธิปไตยท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" สยามรัฐ. 9 มิถุนายน 2547. หน้า 20. อาจารย์โกวิท พวงงามได้นำเสนอความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยโดยเน้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือที่เรียกว่าการทำการเมืองให้เป็นของพลเมืองประชาธิปไตยโดยท้องถิ่นจึงมีความหมายว่าเป็นการช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่น มีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่จะต้องมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคอยร่วมคิด ร่วมวางแผนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ยังมีการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรงด้วยแล้ว ประชาชนจะต้องเป็นคนที่คอยถ่วงดุลและคอยตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยก็คือ การมีส่วนร่วมทั้งในเชิงการรับฟังความคิดเห็น การมีเหตุผล การเปิดใจกว้าง การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่ประชาชน กลุ่ม องค์กร และประชาคมท้องถิ่น โดยอาจารย์โกวิทได้ยกตัวอย่างของเทศบาลนครขอนแก่นที่ใช้พหุภาคีหลายๆ ฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่น เป็นต้น	(+) (5) การเมือง ภาคประชาชน/ การมีส่วนร่วม
12 ก.ค. 2547	"แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ อปท." สยามรัฐ. 12 กรกฎาคม 2547. หน้า 22 ข่าวนี้ได้เสนอว่า กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้อปท.ได้มีแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรา 52 แห่งพ.ร.ก.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่สอดคล้องกับหมวด 5 และหมวด 6 ดังนี้ 1.ให้อปท.มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานลง ควรลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชน เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น 2.ให้มีการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนควรกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนงาน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้บริการโดยเร็วรวมทั้งจัดให้มีช่องทางการติดต่อสื่อสารเพื่อที่จะตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้	(+) (6) ภารกิจหน้าที่ ในการจัดบริการ สาธารณะ (9) ความโปร่งใส/ ทุจริตของท้องถิ่น
10 ต.ค. 2547	ธรรมศักดิ์ พวงปร่าง. "ว่าไรดีท้องถิ่น : ผ่าตัดเนื้อในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" สยามรัฐ. 10 ตุลาคม 2547. หน้า 7 ธรรมศักดิ์ พวงปร่างได้นำเสนอรายละเอียดขององค์กร จำนวนสมาชิกอปท. และรายได้ท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2546 โดยได้ชี้ประเด็นว่ารายได้ของท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต.) ในจังหวัดภูเก็ตมีการจัดเก็บรายได้เป็นจำนวนมากหลายพันล้านบาท แต่นักการเมืองท้องถิ่นภูเก็ตยังไม่มีความพร้อมกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งอปท.ของภูเก็ตมักจะคิดถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง เช่น การเรียกรับผลประโยชน์จากนายทุนที่จะขอแบบสร้างอาคาร โรงงาน โรงแรม และสถานบริการ เป็นต้น เพราะถ้าหากอปท. สามารถหาเงินงบประมาณประจำปีในแต่ละปีหากจัดเก็บได้มากจะสามารถจัดซื้อรถประจำตำแหน่งได้มาก ที่ขาดเสียไม่ได้เกือบทุก อบต.ในภูเก็ตคือ การไปดูลานต่างประเทศ ถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายไม่สร้าง	งบประมาณ ท้องถิ่น (9) ความ โปร่งใส/ทุจริต

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ผลประโยชน์อันใดในการพัฒนาบ้านเมืองให้ดีขึ้นเลย	ของท้องถิ่น
2 ม.ค. 2548	อัมพร สิทธิพิลา "รายงานพิเศษ : ถ่ายโอนคน-งาน-เงิน ปี 48 สุดอึดสะท้อนตัวตนรัฐ-กกถ.และองค์กรท้องถิ่น" สยามรัฐ. 2 มกราคม 2548. หน้า 7. ข่าวนี้เสนอว่าจากพ.ร.บ.กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) กำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี เริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 เป็นต้นไป ในด้านภารกิจที่ต้องถ่ายโอนไปให้อปท.นั้นมีทั้งหมด 245 ภารกิจ จากส่วนราชการ 57 กรม 15 กระทรวงและ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดหน่วยใด โดยการถ่ายโอนบุคลากรนั้นจะต้องเป็นไปตามภารกิจหรือหน้าที่ที่ถ่ายโอนลงไป สำหรับในการถ่ายโอนงบประมาณนั้นต้องมีการจัดสรรงบประมาณไปให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในปี 2549 แต่ในความเป็นจริงนับจากปี 2544-2548 มีการถ่ายโอนไปเพียง 180 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 73.46 โดยส่วนใหญ่เป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมคุณภาพชีวิต ส่วนงบประมาณในปี 2548 มีการจัดสรรให้ท้องถิ่นทั้งสิ้นร้อยละ 24.10 เท่านั้นและบุคลากรก็ทยอยโอนไปตามภารกิจ กล่าวโดยสรุป คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การถ่ายโอนสถานีขนส่งและทางหลวงชนบทไปให้ท้องถิ่นโดยรวมมีการให้บริการที่ดีขึ้น แต่ภารกิจด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษายังมีปัญหา เพราะกระทรวงสาธารณสุขยังไม่ถ่ายโอนลงไป ส่วนด้านการศึกษาที่มีการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจนเกิดมีอบคจูจากทั่วประเทศมารวมตัวกัน	(-) (7) การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ ท้องถิ่น (8) การคลังและ งบประมาณ ท้องถิ่น
24 ก.พ. 2548	"มท.จับตาดองครท้องถิ่นทุจริตอื้อ" มติชน. 24 กุมภาพันธ์ 2548. หน้า 11. นายประชา มาลิณทร์รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานโครงการท้องถิ่นไทยใสสะอาด กระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า ในช่วงที่รับผิดชอบโครงการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นว่าอปท.ทุกวันนี้ยังมีปัญหาทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรทางการเมืองยังขาดความเข้าใจในเรื่องปรัชญาของการปกครองท้องถิ่น ทำให้การบริหารไปไม่ถึงเป้าหมาย นอกจากนี้ ยังพบปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและจะรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้นจะต้องพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้ดีกว่านี้ รวมถึงปัญหาที่อปท.ยังไม่ได้รับการตรวจสอบจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งส่วนใหญ่สตง.ได้รวบรวมปัญหาทางด้านคอร์รัปชันเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบ ส่วนใหญ่ที่พบคือ เรื่องเงินขาดบัญชีและการเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบและการจัดซื้อพัสดุที่เกินราคารามาตรฐานครุภัณฑ์	(-) (7) การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ ท้องถิ่น (8) การคลังและ งบประมาณ ท้องถิ่น (9) ความ โปร่งใส/ทุจริต ของท้องถิ่น
1 เม.ย. 2548	ยัวร์ตัน กมลเวช. "สยามรัฐลัดใบ : "ทำไมถึงต้องพูด" ยัวร์ตัน กมลเวชได้ชี้ชวนให้ติดตามถึงการปกครองท้องถิ่นว่าหาไม่ลงมความสำคัญต่อชีวิตของคนไทย ชงยุวตนกลาวาหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือชุมชนใดที่ยกเลิก	หน้า 14-39 (1) เหตุผลและ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	เท่าไถ่นั้นจะส่งผลดีต่อผู้คนที่จะร่วมกันทำงาน ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง เพราะไม่ต้องไปตั้งตัวแทนไปทำหน้าที่แทน ทุกคนสามารถใช้สิทธิ์ของตนเองในการลงมติที่จะเอาไม่เอา จะทำหรือไม่ทำ โดยใช้เสียงข้างมากตามหลักประชาธิปไตยเป็นเครื่องตัดสิน โดยข้อเสนอของยุวรัตน์ในบทความนี้คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความสามารถไม่เท่ากันนั้น รัฐบาลไม่ควรไปบังคับให้ทำภารกิจที่เหมือนกันเท่ากันไปทุกแห่ง ต้องอาศัยการดูบริบทเพื่อไปกำหนดว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นสามารถทำอะไรได้บ้าง เรื่องใดที่ควรจะไปร่วมมือช่วยเหลือกัน เช่น บริการการเก็บขยะที่บางท้องถิ่นอาจทำได้เอง แต่บางแห่งไม่มีเงินซื้อรถขนขยะไปที่กำจัด ดังนั้นท้องถิ่นจึงต้องร่วมมือกัน ยกเลิกการแบ่งหน้าที่แบบที่ทำกันมา(การกำหนดภารกิจของอปท.เหมือนกันทั่วประเทศ)ให้เปลี่ยนการบริหารเป็นอปท.ต้องดูแลเงิน ดูแลความขีดความสามารถศักยภาพของตนเอง และความเป็นอยู่ของแต่ละแห่ง แล้วจึงจะกำหนดให้เป็นนโยบายเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง	ความจำเป็นของ การกระจาย อำนาจ (6) ภารกิจ หน้าที่ของ ท้องถิ่น
5 เม.ย. 2548	เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. "การปฏิรูปท้องถิ่น" มติชน. 5 เมษายน 2548. หน้า 6. จากสภาพปัญหาของประเทศไทยในช่วงปีพ.ศ. 2548 นี้ เรื่องวิทย์ได้เขียนบทความนี้เพื่อชี้ประเด็นว่า ในที่สุดเงิน 35% ที่จะจัดสรรให้ท้องถิ่นในปี 2549 ตามแผนการกระจายอำนาจก็ทำไม่ได้ มีข่าวว่ากรรมการจะกำหนดให้เหลือเพียง 24% โดยมีข้ออ้าง 2 ข้อ คือ 1) ท้องถิ่นยังไม่พร้อม และ 2) ท้องถิ่นยังไม่มีเงินที่ต้องใช้เงินถึงขนาดที่กำหนดให้ 35% นั้น ข้ออ้างนี้คงทำให้ท้องถิ่นสะอึก แต่ก็คงไม่มีปฏิกิริยาอะไรมาก เพราะท้องถิ่นเป็นผู้ย่อยที่อยู่ภายใต้การบงการของรัฐมานาน โดยเรื่องวิทย์กล่าวอีกด้วยว่า "ลักษณะเด่นของการเกิดท้องถิ่นไทย คือ การจากข้างบนคิดให้และแบ่งอำนาจให้ ไม่ค่อยขาบซึ่งกับการปกครองท้องถิ่นเหมือนประเทศที่เริ่มต้นปกครองกันเองมานานแบบชาติอื่นๆ จากสภาพปัญหาดังกล่าวเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณจึงเสนอว่ารัฐบาลควรที่จะเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm shift) จากการมองท้องถิ่นเหมือนพ่อปกครองลูก (paternalism) ไปเป็นการมองท้องถิ่นในฐานะหุ้นส่วน (partnership) ของการพัฒนา และควรให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยให้ท้องถิ่นมีความสำคัญไม่แพ้รัฐบาล (shifting balance of national and local social policy-makers) โดยย้ำในท้ายบทความว่า ข้อเท็จจริงในปัจจุบันท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือเป็นเพียงส่วนเสริมทำงานให้กับรัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลจะสนใจท้องถิ่นก็เพราะตอนใช้ให้ช่วยหาเสียงเท่านั้น	(-) (1) เหตุผลและ ความจำเป็นของ การกระจาย อำนาจ (4) การเมือง ท้องถิ่น (8) การคลังและ งบประมาณ ท้องถิ่น
9 พ.ย. 2548	ข่าวราชการ มติคณะรัฐมนตรี, “การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, วันที่ 9 พฤศจิกายน 2548. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/cabt/8846) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2548 ทั้งนี้ การดำเนินการถ่ายโอนจริงให้เป็นไปตามหลักความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา และประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา (เฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอน) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นดังนี้ 1. ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณในทีเดียวกัน และโดยที่เรื่องนี้เป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดสรรให้แก่ อปท. และให้คำนวณค่าใช้จ่ายในส่วนของงบประมาณ ร้อยละ 35 ตามกฎหมาย 2. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยพิจารณาแบบองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อไปอีกครึ่งหนึ่ง 3. โรงเรียนใดที่มีความสามารถ	(+) (2) นโยบาย รัฐบาลที่มีต่อ การกระจาย อำนาจ (7) การจัดการ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	และมีศักยภาพควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารโดยเฉพาะทางวิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งอาจต้องแก้ไขกฎหมายในอนาคต 4. ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าใช้จ่ายด้านวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านระบบ GFMS ส่วนงบประมาณอื่น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของ อบต. 5. การจัดการศึกษาของ อบต. ควรรับผิดชอบทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต (น่าจะมีความพร้อมตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป) 6. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร ดังนี้ (1) กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัด อบต. (2) กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไป อบต. ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน 2 ปีการศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจทดแทนให้แก่ อบต. หรือกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี 7. ปีการศึกษา พ.ศ.2549 ให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่เกิน 1 โรงเรียน และอีก 2 โรงเรียน อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส (2) เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 2 โรงเรียน ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส (3) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรงเรียนในระดับประถมศึกษา(4) กรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการและกกก. ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน โดยให้คำนึงถึงค่านิยมสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย กรณีที่สถานศึกษาใดมีความพร้อมและสมัครใจโอนไปอยู่ อบต. และ อบต. ยินดีรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวข้างต้นให้สถานศึกษาและ อบต. ทำความตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้ กกก. พิจารณาเป็นราย ๆ ไป 8. สถานศึกษาลักษณะพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบ ที่จัดการศึกษาระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น โรงเรียนในฝัน ซึ่งเป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาล ให้เป็นไปตามค่านิยมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยทั้งนี้ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับสถานศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ (สมศ.) ที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากร หรือขาดระบบบริหารซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อม เห็นสมควรถ่ายโอนให้ อบต. รับไปดำเนินการ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า อบต. ที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของ สมศ. ต่อไป 9. ให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางนี้ และเสนอ กกก.ต่อไป หากปรากฏว่า การจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพลง อาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นราย ๆ ไป	ทรัพยากรมนุษย์ ท้องถิ่น (8) การคลังและ งบประมาณ ท้องถิ่น
1 พ.ศ. 2549	ข่าวทั่วไป หนังสือพิมพ์บ้านเมือง, “นายช่วย ตันกุล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไม้ลาย :การบริหารจัดการ อบต. แบบพี่น้อง”, วันที่ 1 พฤษภาคม 2549. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/bmnd/719112) นายช่วย ตันกุล อายุ 63 ปี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไม้ลาย อ.เมือง จ.ปราจีนบุรี เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกผู้หนึ่งที่หันเหจากอดีตผู้ใหญ่บ้าน ก้าวสู่เวทีการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกไม้ลาย (อบต.) โดยการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาของ อบต.โคกไม้ลาย มีศูนย์เด็กเล็ก 1 แห่ง ที่โรงเรียนวัดท้าวอุทอง มีนักเรียนรวม 48 คน ครูพี่เลี้ยง 2 คน อบต.โคกไม้ลายได้บริหารจัดการในการเตรียมความพร้อมเด็กสนับสนุนเครื่องแต่งกาย อุปกรณ์การเรียนการสอน จัดทำมุ้งลวดป้องกันยุงลาย บริการสนับสนุนอาหารกลางวัน-นมโรงเรียนและในด้านการถ่ายโอนการศึกษาพร้อมรองรับ แต่ทั้งนี้ตามความสมัครใจที่ปัจจุบันมีโรงเรียนระดับประถมศึกษา 2 แห่ง ระดับชั้นมัธยมศึกษา 1 แห่ง ด้านการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีในเทศกาลสงกรานต์ ลอยกระทงได้จัดงานเป็นประเพณีตามเอกลักษณ์ท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมรักษารม	(+) (5) การเมือง ภาคประชาชน/ การมีส่วนร่วม (6) การทำ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	นิยมไทย การส่งเสริมสิ่งแวดล้อมชุมชนได้มีการจัดขยะมูลฝอยทิ้งตำบล ชุดลอกคูคลองหนองบึงไม่ให้ตื้นเขิน การทำความสะอาดถนนเส้นทางหลักในตำบลเดือนละ 2 ครั้งให้สะอาดตาเป็นระเบียบแก่ผู้สัญจรไปมา การท่องเที่ยว ส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยววัดท้าวอุทอง ที่ก่อสร้างตั้งแต่สมัยต้นกรุงศรีอยุธยาประชาสัมพันธ์ให้ชาวปราจีนบุรีและคนทั่วไปได้รู้จักมีโบราณวัตถุ คือพระพุทธรูปเก่าแก่ 4 องค์นั่งหันหลังชนกัน เป็นสัญลักษณ์พระพุทธรูปเจ้า รวม 4 องค์ วัดท้าวอุทอง เป็นวัดเก่าแก่ ที่ผู้คนสมัยอยุธยาอพยพเข้ามาในสมัยเดียวกันกับการก่อตั้งกรุงศรีอยุธยาสมัยพระเจ้าอุทอง นอกจากนี้ยังมีวัดป่ามะไฟที่ ประชาชนทั้งจังหวัดปราจีนบุรีจะมาใช้เป็นสถานที่ในการฝึกปฏิบัติธรรมหนวันตลอดทั้งปีในการเป็นแหล่งเผยแผ่พุทธศาสนา ที่ อบต.โคกไม้ลายได้บริการด้านถนนหนทางด้านการอำนวยความสะดวกปลอดภัยต่างๆ ในความต้องการในโครงการพัฒนาขณะนี้ อยากเปลี่ยนแปลงมาพัฒนาคน โดยเฉพาะด้านคุณธรรม ที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้ที่ดี ไม่กู้หนี้ยืมสินอยากสร้างจิตสำนึกในระบบเศรษฐกิจพอเพียงที่จะทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งโดยจะพยายามหาโครงการหรือโครงการที่เป็นประโยชน์และชาวบ้านนำมาใช้ได้ ที่ผ่านมาประชาชนทั้งตำบล มีจำนวน รวม 3,950 คน ไม่มีปัญหาในการบริหารจัดการด้านการปกครองเพราะองค์กรท้องถิ่นนี้เป็นคนในตำบลที่รู้จักเป็นเครือญาติกันเป็นส่วนใหญ่อยู่แบบพี่น้อง ร่วมคิดร่วมทำให้แก่ชุมชน ที่ผ่านมามีเงินงบประมาณจัดเก็บและงบประมาณสนับสนุนรวมกว่า 9.6 ล้านบาท ถือได้ ในแบบวิถีไทยที่นำศึกษา	ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ
9 ส.ค. 2549	ข่าวราชการ มติคณะรัฐมนตรี, “การยกเว้นค่ากระแสไฟฟ้าสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, วันที่ 9 สิงหาคม 2549. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/cabt/78754) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 3/2549 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2549 ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ดังนี้ 1. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับสิทธิไม่ต้องชำระค่าไฟฟ้าทางหลวงที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจงานบำรุงรักษาทางของกรมทางหลวงเช่นเดียวกับที่กรมทางหลวงเคยได้รับสิทธิพิเศษไม่ต้องชำระค่ากระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยในการใช้ทางของประชาชน 2. การได้รับสิทธิไม่ต้องชำระค่าไฟฟ้าทางหลวงของ อปท. ตามข้อ 1 มิให้นำมารวมกับสิทธิที่ อปท.ได้รับจากการใช้กระแสไฟฟ้าสาธารณะที่ได้รับอยู่เดิมของ อปท. แต่ละแห่ง โดยยังคงต้องชำระค่ากระแสไฟฟ้าในส่วนที่เกินสิทธิการใช้ไฟฟ้าสาธารณะที่กำหนดไว้ร้อยละ 10 ของหน่วยการใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยและหน่วยการใช้ไฟฟ้าประเภทกิจการขนาดเล็กใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 200 หน่วยต่อเดือน	(+) (2) นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ
23 พ.ย. 2549	ข่าวการเมือง เว็บไซต์อาร์วายทีไนน์, “เทพไท แยม ทบท.ทำ “อปท.” ล้มเหลว”, วันที่ 23 พฤศจิกายน 2549. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/ryt9/74118) นายเทพไท เสนพงศ์ อดีต ส.ส.นครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ ให้สัมภาษณ์ว่า จากการที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่านการแก้ไข พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 นั้น ถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลชุดนี้จะต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะพ.ร.บ.ฉบับนี้ไม่สามารถใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ซึ่งมีแนวทางที่จะแก้ไขได้ก็คือ 1. ขยายเวลาบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จากปี 2549 ออกไปก่อน 2. ปรับลดเงินอุดหนุนจากร้อยละ 35 ให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน โดยนายเทพไท กล่าวว่า ความเป็นจริงแล้วกฎหมายฉบับนี้ได้ออกมาในสมัยรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ ที่ได้เล็งเห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจ	(-) (2) นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ

หน้า 14-41

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	โดยให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งได้ออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้ที่เป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถที่จะปฏิบัติให้เป็นจริงได้ และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมีงบประมาณเพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ แต่รัฐบาลชุดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ แต่กลับสนับสนุนนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือ CEO ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมากกว่า ถ้าหากรัฐบาลชุดที่แล้วมีความจริงใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถผลักดันการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปีพ.ศ.2549 ได้ตามข้อบังคับของกฎหมาย โดยทยอยเพิ่มเงินอุดหนุนในอัตราปีละ 2.5-3 เปอร์เซ็นต์ ก็สามารถทำให้งบอุดหนุนครบ 35 เปอร์เซ็นต์ได้ในปี พ.ศ. 2549 แต่กลับปล่อยปละละเลยทำให้มีงบอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีพ.ศ.2549 เพียง ร้อยละ 25 เท่านั้น และได้งบประมาณที่ควรจะอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นงบกลางของรัฐบาล เพื่อให้นายกฯ ทักษิณและคณะมีอำนาจสั่งจ่ายแต่เพียงผู้เดียว โดยผ่านโครงการทัวร์นกขมิ้นและโครงการบงผู้ว่าฯ CEO ซึ่งนายกฯ เทพไท กล่าวว่า ขอเรียกร้องให้รัฐบาลชุดนี้ได้กำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจ ถ่ายโอนภารกิจและอุดหนุนงบประมาณเป็นจำนวนเงิน และกำหนดงบประมาณที่ชัดเจน เพื่อเป็นขวัญกำลังใจต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็จะต้องปรับปรุงแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ และต้องสรุปบทเรียนของตนเองว่ารัฐบาลชุดไหนบ้างที่มีความจริงใจสนับสนุนการกระจายอำนาจ และรัฐบาลชุดไหนบ้างที่ขัดขวางการกระจายอำนาจ เพื่อจะได้เป็นข้อมูลและเหตุผลของการตัดสินใจทางการเมืองที่ถูกต้องในอนาคต	
15 ก.พ. 2550	วุฒิสาร ตันไชย. "หลักความมีอิสระของอปท." มติชน. 15 กุมภาพันธ์ 2550. หน้า 11. รศ.วุฒิสาร ตันไชย กล่าวว่า อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในด้านต่างๆ มากขึ้นแต่ความมีอิสระดังกล่าวก็มีการกอบวางไว้เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงต้องมีการกำกับดูแลควบคู่กับความมีอิสระซึ่งเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐผ่านราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ความเป็นจริงในปัจจุบัน (2550) พบว่าความไม่พอดีหรือขาดความสมดุลระหว่าง "ความมีอิสระ" และ "การกำกับดูแล" จำเป็นต้องใช้ "ดุลยพินิจ" ในการบริหารงานโดยการวินิจฉัยหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการปรับระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) นั้นเป็นอีกเหตุปัจจัยและความสับสนหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเสื่อมถอยกันในเชิงอำนาจหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจและดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรศ.วุฒิสารได้กล่าวสรุปว่ารูปแบบและวิธีการความเข้มข้นในการกำกับดูแลจะต้องผันแปรตามขนาดและรูปแบบของอปท. เพราะรูปแบบของอปท. บางรูปแบบมีความสามารถในการพึ่งตนเองสูง ดังนั้นระบบและวิธีการในการกำกับดูแลก็ควรจะเล็กลงหรือลดความเข้มข้นลงบ้าง เพื่อให้อปท. และประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างทั่วถึง ภายใต้การทำงานอย่างสร้างสรรค์ของอปท.	(+) (3) ระบบ โครงสร้าง ท้องถิ่น (9) ความ โปร่งใส/ทุจริต ของท้องถิ่น
28 ก.พ. 2551	ประเวศ วะสี. "แนะท้องถิ่นฐานรากร่วมฝ่าวิกฤตที่มองไม่เห็น" โพสต์ทูเดย์. 28 กุมภาพันธ์ 2551. หน้า A10. นพ.ประเวศกล่าวว่าประเทศไทยกำลังอยู่ในวิกฤตที่มองไม่เห็นและไม่มีทางออก ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตสังคม วิกฤตสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นี้ต้องได้รับการแก้ไขโดยเริ่มตั้งแต่ระดับชุมชนต้องมีความเชื่อมั่นร่วมกันว่าฐานของสังคมไทย คือ ชุมชนท้องถิ่น วิกฤตที่เกิดขึ้นนี้เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจที่ยึดเอาทรัพยากรของชุมชนมาเปลี่ยนเป็นเงินทำให้คนส่วนน้อยร่ำรวย นพ.ประเวศจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยทุกตำบลจะต้องดูแลไม่ทอดทิ้งกันต้องมีการกำหนดแผนแม่บทออกมาอย่างเป็น	(+) (5) การเมือง ภาคประชาชน/

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	รูปธรรม เพื่อปรับเป็นยุทธศาสตร์ใช้รับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน ทุกตำบลควรจะมีการรวมตัวกันเป็น "อาสาสมัครเพื่อสังคม" หรือ "อาสาสมัครตำบล" นพ.ประเวศ กล่าวทิ้งท้ายว่า หากสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเรื่องความปลอดภัยของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างความรู้ความเข้าใจต่อคนในชุมชน เป็นต้น อบต.ขับเคลื่อนภายใน 5 ปีได้ สังคมจะเริ่มก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมพอเพียงและสันติ และหากทำต่อเนื่องภายใน 10 ปี เราก็จะมีสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขอย่างแท้จริง	การมีส่วนร่วม
9 มี.ค. 2551	"ขบวนการอบจ. "ฮั่ว" เอกชน พุ่มซื้อหนังสือแจก ร.ร.สองางบดง" มติชน. 9 มีนาคม 2551. หน้า 7. เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันในการท้องถิ่น ถึงกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาว่ามีผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) บางจังหวัดได้ทำการร่วมมือกับผู้ผลิตและจำหน่ายหนังสือเรียนและสื่อการเรียนการสอนบางราย หาผลประโยชน์จากเงินงบประมาณจำนวนมหาศาล ด้วยการตั้งโครงการจัดซื้อหนังสือและสื่อการเรียนการสอนแจกจ่ายให้กับโรงเรียนต่างๆ ภายในจังหวัด แต่ละปีใช้งบประมาณตั้งแต่หลัก 10-100 ล้านบาท โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพมาตรฐานของหนังสือและสื่อการเรียนการสอนว่ามีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน (พ.ศ.2551) หรือไม่?	(-) (8) การคลังและงบประมาณ (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น
9 มี.ค. 2551	"ฝ่าอาณัติกร "พว." กุมตลาดขายหนังสืออบจ." มติชน. 9 มีนาคม 2551. หน้า 7. อบจ.นครสวรรค์ได้ตั้งงบประมาณปี 2549-2550 ในการจัดซื้อหนังสือ ตำราเรียน และสื่อการเรียนการสอนจากกลุ่มบริษัทในเครือบริษัทพัฒนาคุณภาพวิชาการ (พว.) จำกัด เพื่อแจกให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ทั้ง 3 เขต ซึ่งกรรมการผู้จัดการของพว. ได้จัดตั้งบริษัทลูกออกเป็นหลาย 10 บริษัท โดยใช้ชื่อลูกจ้างและญาติพี่น้องเป็นผู้จัดการบริษัทเพื่อเข้าร่วมประมูลงานในอบจ.แต่ละจังหวัด จากข่าวที่เกิดขึ้นอบจ.นครสวรรค์และบริษัทพัฒนาคุณภาพวิชาการ(พว.)จำกัด ต้องตอบคำถามคณะกรรมการสอบสวนว่า บริษัทลูกและบริษัทในเครือเข้าประมูลแข่งขันกันเองหรือไม่ เพื่อให้ดูเหมือนมีการแข่งขันตามปกติ หากใช้วิธีดังกล่าวย่อมเข้าข่ายความผิดตามพ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือ พ.ร.บ.ฮั่ว ดังนั้นอบจ.นครสวรรค์และพว.ต้องพิสูจน์ตัวเองว่าไม่ได้กระทำการตามข้อกล่าวหา	(-) (8) การคลังและงบประมาณ (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น
16 เม.ย. 2551	บัญญัติ พุ่มพันธ์. "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ" ไทยโพสต์. 16 เมษายน 2551. หน้า 2. บัญญัติ พุ่มพันธ์ได้ชี้ประเด็นถึงการปกครองท้องถิ่นของ เช่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครราชสีมา สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้นมากกว่ารูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยขณะนี้ (2552) ประเทศไทยมีอปท.รูปแบบพิเศษอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพฯ และเมืองพัทยา รูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ คือ อบจ. เทศบาล และอบต. กล่าวโดยสรุปบัญญัติ พุ่มพันธ์ได้วิเคราะห์ดูวิวัฒนาการของกทม.และเมืองพัทยาแล้วจึงเสนอว่า การจัดตั้งอปท.รูปแบบพิเศษควรพิจารณาปัจจัยสำคัญ ดังนี้ 1) มีความชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ในสถานการณ์ที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง และมีปัญหาสลับซับซ้อนจนรูปแบบทั่วไปไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการให้เป็นอปท.รูปแบบพิเศษอย่างแท้จริง และประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของอปท.ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่อย่างใกล้ชิด 3) รูปแบบของอปท.รูปแบบพิเศษที่จะกำหนดขึ้นสำหรับท้องถิ่นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนา	(+) หน้า 14-43 โครงสร้างท้องถิ่น

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 4) มีสถิติข้อมูลอย่างชัดเจนว่าท้องถิ่นนั้นมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามรูปแบบอปท.พิเศษที่จะกำหนดขึ้นใหม่ได้เป็นอย่างดี เช่น มีจำนวนประชากร จำนวนพื้นที่มากพอสมควร รายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น และ 5) มีเหตุผลชัดเจนว่าอปท.รูปแบบพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพดีกว่ารูปแบบเดิม	
16 พ.ค. 2551	ยวรัตน์ กมลเวชช. "สยามรัฐผลัดใบ : องค์กรท้องถิ่นที่พึ่งยามยากของประชาชน" สยามรัฐ. 16 พฤษภาคม 2551. หน้า 2. ยวรัตน์ กมลเวชชได้ชี้ประเด็นถึงปัญหาข่าวยากหนักแน่น แต่รายได้คงที่ โดยปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนมายังท้องถิ่นมากที่สุดคือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาไม่เพียงพอทำให้พ่อแม่ต้องกู้หนี้ยืมสินหรือก็หาทางออกด้วยกรพึ่งโรงรับจำนำของหน่วยงานราชการท้องถิ่นและของรัฐ ซึ่งอปท.เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดและเป็นผู้ดูแลทุกข์สุขของประชาชนที่เสียภาษีโดยตรง มีหน้าที่จำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาพร้อมกับประชาชนที่เดือดร้อนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงวิงวอนให้อปท.ทุกแห่งพิจารณาชะลอการลงทุน การก่อสร้าง และครุภัณฑ์ต่างๆ ไว้จน จนกว่าความลำบากเรื่องการศึกษาจะคลี่คลาย ซึ่งผู้เขียนมองว่าการศึกษาที่มีความสำคัญมากกว่าเรื่องการลงทุน การก่อสร้าง ฯลฯ ดังนั้น ผู้ปกครองที่เดือดร้อนควรได้รับการบรรเทาปัญหาช่วยเหลือให้มากกว่านี้	(+) (6) การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ
17 พ.ค. 2551	"สตง.สอบ 8 อบจ. ชื้อหนังสือ 100 ล." โพสต์ทูเดย์. 17 พฤษภาคม 2551. หน้า A6. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ส่งสอบทุจริต 8 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่จัดซื้อหนังสือแพงเกินเหตุไม่ได้คุณภาพในราคาประมาณ 10-100 ล้านบาท นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องจากนาย สุลล พองงาม รมช.มหาดไทย ที่ขอให้สตง.ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์การเรียนการศึกษาของอบจ. 8 แห่ง ที่จัดซื้อหนังสือราคาแพงและไม่ได้คุณภาพจากสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สก.สค.) โดยสก.สค.ไม่ได้เป็นผู้จัดพิมพ์หนังสือเอง แต่ไปจ้างบริษัทเอกชนผลิต "ทำให้เกิดส่วนต่างของราคา" ซึ่งราคาหนังสือเพิ่มขึ้น 30-40% สตง.จึงได้ประสานไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้หนังสือเวียนไปถึงอปท.รวมถึงกระทรวงศึกษาธิการให้ทราบว่าไม่ควรมีการพิมพ์ภาพคณะผู้บริหารอปท.ลงในหนังสือเรียน เพราะถือว่าไม่เหมาะสม โดยรายชื่ออบจ.ทั้ง 8 แห่งที่สตง.ต้องเข้าไปตรวจสอบได้แก่ อบจ.นครสวรรค์ อบจ.สมุทรปราการ อบจ.กาญจนบุรี อบจ.อำนาจเจริญ อบจ.อุบลราชธานี อบจ.ร้อยเอ็ด อบจ.อุดรธานี และอบจ.เชียงราย	(-) (8) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น
19 พ.ค. 2551	โกวิท พวงงาม. "สายตรงท้องถิ่น : ความคาดหวังของกลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)" สยามรัฐ. 19 พฤษภาคม 2551. หน้า 24. รศ.ดร.โกวิท พวงงามได้นำเสนอถึงงานวิจัยของอาจารย์โ วัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มองค์กรภาคประชาชนได้สะท้อนถึงควา..... ของ กลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบภาพสะท้อนว่าอปท.ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ของอปท. โดยเฉพาะประชาชนต้องสามารถมีส่วนร่วมบริหารจัดการและจัดสรรงบประมาณแก่ประชาชนครอบคลุมทั่วถึง	(+) โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย ภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	และมีส่วนร่วมประเมินผลในการตรวจสอบการดำเนินงานของอปท. 2) ความคาดหวังต่อการพัฒนาศักยภาพของประชาชน พบว่ากลุ่มองค์กรภาคประชาชนต้องการให้อปท.สร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้นำชุมชน 3) ความคาดหวังต่อการพัฒนากระบวนการทำงานของอปท. พบว่าควรจะมีพื้นฐานหลักคิดของอปท. ในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดทำแผน การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติใช้ และ 4) ความคาดหวังของกลุ่มองค์กร ภาคประชาชนต่อผู้นำอปท. พบว่า ผู้นำอปท. ต้องมีภาวะผู้นำและถือว่าผู้นำอปท.เป็นผู้มีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของอปท.เป็นอย่างยิ่ง	
22 พ.ค. 2551	ทีมข่าวภูมิภาค. "เลาะรั้วอปท. : จุดเปลี่ยนการเลือกตั้งท้องถิ่น ปิดทางการเมืองแทรก" โพสต์ทูเดย์. 22 พฤษภาคม 2551. หน้า A10. ภายหลังการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้เสร็จสิ้นลง ผลที่ปรากฏออกมาได้สะท้อนถึงจุดเปลี่ยนที่น่าสนใจในหลายประการของการเมืองระดับท้องถิ่น โดย รศ.วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้ากล่าวว่าการแข่งขันสูงขึ้นตามลำดับ มีบุคคลที่มีชื่อเสียงหาโอกาสเข้ามาเป็นนายกอบจ. สะท้อนให้เห็นว่าสังคมเริ่มให้ความสำคัญของอบจ.ที่มีมากขึ้นเพราะบางจังหวัดมีงบประมาณนับพันล้านมีความพร้อมทั้งในแง่ของทรัพยากรและการมีกฎหมายเข้ามารองรับ แสดงให้เห็นถึงทิศทางการกระจายอำนาจที่ผ่านมา 7-8 ปี ในการพยายามที่จะพัฒนาอบจ.ให้เป็นองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ชัดเจน	(-) (1) ความจำเป็นของการกระจายอำนาจ (4) การเมืองท้องถิ่น
26 ส.ค. 2551	อภิเชต ผัดวงศ์. "บทความพิเศษ : ท่าทีชาวท้องถิ่นต่อข่าวทุจริตในอปท." สยามรัฐ. 26 สิงหาคม 2551. หน้า 2. จากบทความนี้อภิเชต ผัดวงศ์ได้นำเสนอข้อเท็จจริงถึงสภาพปัญหามุมมองของชาวท้องถิ่นที่สะท้อนต่อข่าวที่สื่อมวลชนนำเสนอข่าวทุจริตในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเหตุการณ์การตรวจสอบข้อเท็จจริงโครงการจัดซื้อหนังสือเสริมการเรียนรู้และการเรียนการสอนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หลายแห่ง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตรวจพบว่าได้มีการจัดซื้อของแจกจ่ายให้กับประชาชนโดยใช้งบประมาณแผ่นดินด้วยลักษณะของการหาเสียงให้ตัวบุคคล เช่น มีการนำวัสดุที่ช่วยเหลือระบุข้อความหรือรูปภาพหรือสัญลักษณ์อื่นใดของผู้ช่วยเหลือ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างไม่มีความโปร่งใส หนังสือไม่ได้ตามมาตรฐานกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอว่าข่าวอื้อฉาวที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่ทำลายชาวท้องถิ่นที่ต้องพิสูจน์ให้เจ้าของประเทศมั่นใจว่า การปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้รักษาผลประโยชน์ให้กับเขาได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ บรรลุประสิทธิผลสร้างความเจริญรุ่งเรือง ท้องถิ่นจึงต้องมีภาพลักษณ์ที่ดีได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากสาธารณะ และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ซึ่งไม่ใช่งานที่ง่ายและไม่สามารถทำได้ด้วยการมีผู้บริหารที่ขาดภาวะผู้นำ	(-) (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น
19 ก.ย. 2551	สมพันธ์ เตชะอธิก. "ท้องถิ่นปริทรรศน์ : นายก อปท. รวมศูนย์อำนาจ" สยามรัฐ. 19 กันยายน 2551. หน้า 24. สมพันธ์ เตชะอธิกได้ชี้ประเด็นถึงจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นทำให้ระบอบราชการที่ฝังรากลึกความเป็นชนชั้นเจ้านายมานานให้สลายตัวไปเรื่อยๆ แต่ปรากฏการณ์จริงไม่เป็นเช่นนั้น การกระจายอำนาจกลายเป็นการถ่ายโอนงาน เงิน คน กฎระเบียบ ความเป็นเจ้าของของราชการมาให้ตัวแทนประชาชนทำถึงกว่า 245 การกิจเข้าไปแล้ว (ตัวเลขภารกิจเปลี่ยนแปลงเรื่อยๆ และทำตามไม่ได้หมด) โดยสมพันธ์ เตชะอธิกกล่าวอีกว่านายกอบท.มีแนวโน้มที่จะรวมศูนย์อำนาจเป็นเผด็จการแบบมีศิลป์และใช้การประทุษร้ายตัดตัดสินใจด้วยตนเองเป็นหลัก ซึ่งนายกในฝันตามระบอบประชาธิปไตยคงต้องรอไปอีกนานจนกว่านายกอบท.ทั้งหลายจะพัฒนาตนเองหรือภาคประชาชนเข้มแข็งมากพอที่จะต่อรองและกดดันให้ไปในทิศทางเพื่อท้องถิ่นจริงๆ หรือมีสถาบันที่เฝ้าระวังที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติไปสู่การกระจายอำนาจที่แท้จริงขึ้นมาได้	(-) (1) เหตุผลของการกระจายอำนาจ (5) การเมืองภาคประชาชน
2 ต.ค.	บุญเลิศ ขำพุก. "สัมภาษณ์พิเศษ พ.ต.อ.ธวัชชัย เย็นประเสริฐ นายกองเอก นายทหาร การศึกษาและกีฬา กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคที่ 2" จดหมาย 2 ตุลาคม 2551 หน้า 8	(+)

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
2551	ข่าวนี้นำเสนอบทสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี โดย พ.ต.อ.ธงชัยกล่าวว่าอบจ.นนทบุรีได้ให้ความสำคัญกับนโยบายโดยเน้นการศึกษาเป็นหลัก ตามวิสัยทัศน์ของอบจ. คือ "เมื่อนำอยู่ การศึกษาก้าวหน้า สิ่งแวดล้อมดี ประเพณีดั้งเดิม เศรษฐกิจพัฒนา ประชากรร่วมใจ มุ่งเน้นบริการ สร้างงานโปร่งใส" โดยเน้นย้ำว่าปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในทุกวันนี้สืบเนื่องมาจากการศึกษาที่ยังไม่เท่าเทียมกัน อบจ.นนทบุรีจึงทุ่มเทให้กับการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานการศึกษาให้เท่าเทียมกันนั่นเอง ซึ่งนายกอบจ.ได้กล่าวทิ้งท้ายว่ารัฐบาลจำเป็นต้องลงมาดูเรื่องการศึกษาให้มากกว่านี้	(6) การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ
24 พ.ย. 2551	"ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ถ่วงดุลอำนาจท้องถิ่นไร้ผล "เกียติเยะ" ผลประโยชน์" กรุงเทพธุรกิจ. 24 พฤศจิกายน 2551. หน้า 14. จากเนื้อหาข่าวนี้ได้ชี้ประเด็นถึงโครงสร้างรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้ว่าจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างไร? ข่าวคราวความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการของอปท. ก็ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องแสดงให้เห็นว่ากลไกที่วางไว้ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนายบำรุง คะโยธา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสายนาวัง อ.นาคู จ.กาฬสินธุ์ และประธานชมรมอปท.เพื่อประชาชนภาคอีสานกล่าวว่า การเลือกตั้งอบต. หากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมีเครือข่ายหรือพรรคพวกเพื่อนฝูงมากในพื้นที่ โอกาสชนะการเลือกตั้งก็จะมียอสูงมาก ซึ่งบทเรียนสำคัญที่ผ่านมา คือ เหตุการณ์ทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากการสอบคัดเลือกเจ้าหน้าที่อบต.ในจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นข่าวอื้อฉาวอย่างมากในช่วงปลายปี พ.ศ. 2549 โดยครั้งนั้นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ได้เข้าไปตรวจสอบการเรียกร้องดังกล่าวที่อบต.ทุ่งคลอง อ.คำม่วง พบว่ามีผู้ได้รับความเสียหายถูกหลอกจ่ายเงินซื้อตำแหน่งรายละ 1 แสนบาท อาจมีมูลค่ารวมถึง 300 ล้านบาท ยังไม่ได้รับเงินคืนอีกจำนวนมาก เห็นได้ชัดว่าการขาดการตรวจสอบที่ดีที่จะนำมาใช้เพื่อตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตได้และสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศ	(-) (3) ระบบโครงสร้างท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น
1 ธ.ค. 2551	โกวิทย์ พวงงาม. "สายตรงท้องถิ่น : ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" สยามรัฐ. 1 ธันวาคม 2551. หน้า 24. รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงามได้ชี้ประเด็นถึงการทุจริตคอร์รัปชันที่ยังเป็นปัญหาสำคัญในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แห่งต่างๆ ซึ่งพิจารณาจากงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในอปท.ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว อาจารย์โกวิทย์ได้เห็นถึงสภาพปัญหาการทุจริตที่สะท้อนถึงความไม่โปร่งใส โดยจำแนกได้ดังต่อไปนี้ 1) ปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารงบประมาณการทำให้บัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงิน การคลัง ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายหรือข้อบังคับ รวมถึงการอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่กำหนดต้องให้ทำหรือไม่ทำ 2) ความไม่โปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรในอปท. ส่วนใหญ่จะเป็นการประพฤติมิชอบของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น 3) ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย มักปรากฏในกรณีที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายผู้บริหารทั้งหมด 4) ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย ส่วนใหญ่มักพบในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีพื้นฐานวุฒิการศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 5) ปัญหาขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน 6) ปัญหาอันเนื่องมาจากการขาดการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ อย่างทั่วถึง และ 7) ปัญหาอันเนื่องมาจากการอาศัยอำนาจบารมีและอิทธิพลของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการวิเคราะห์ปัญหาจากผลการศึกษางานวิจัยอาจารย์โกวิทย์ได้เสนอว่าแม้จะมีมาตรการทางกฎหมายหลายๆ ฉบับกำกับ ควบคุม ตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตก็ตาม แต่ก็ยังเห็นว่าไม่เพียงพอ ที่สำคัญจำเป็นจะต้องสร้างกลไกภาคประชาสังคมให้ตระหนักถึงปัญหาและคอยถ่วงดุลในการใช้อำนาจหน้าที่อีกแรงหนึ่งก็จะสามารถยกระดับให้ออปท.ไปถึงเป้าหมายธรรมาภิบาลได้	(-) (4) การเมืองท้องถิ่น (5) การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม (8) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
21 ม.ค. 2552	บาว นาค. "นโยบายรัฐบาลปัจจุบันกับการกระจายอำนาจแก่ อปท." กรุงเทพฯธุรกิจ. 21 มกราคม 2552. หน้า 11. บาว นาค.ได้ชี้ประเด็นถึงนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น (17 ธันวาคม 2551 - 5 สิงหาคม 2554) ซึ่งมีฐานะเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (กกอ.) ด้วย มติที่ประชุมเห็นชอบหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้ปีงบประมาณ 2552 เป็นจำนวน 104,099.79 ล้านบาท โดยนโยบายรัฐบาลอภิสิทธิ์ที่เกี่ยวกับอปท. มีสาระสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้ คือ 1) สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและความเป็นอิสระของอปท.ในการพึ่งพาตนเองมากขึ้น 2) สนับสนุนการดำเนินงานของอปท.ให้ยึดหลักธรรมาภิบาลและปรับระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ 3) ปรับบทบาทและการกิจการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านการทำแผนพัฒนาจังหวัด และ 5) สนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีความพร้อมจัดตั้งเป็นมหานคร สุดท้าย บาว นาค.ได้กล่าวสรุปว่า "เมื่อมองถึงนโยบายของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์จะเห็นว่า วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนเพียงแต่เขียนไว้อย่างกว้างๆ"	(-) (2) นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ (3) ระบบ โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย (๔) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น
25 มี.ค. 2552	ประเวศ วะสี. "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้วิกฤตการณ์สยาม" กรุงเทพฯธุรกิจ. 25 มีนาคม 2552. หน้า 11. ศ.นพ.ประเวศ วะสีกล่าวว่าบ้านเมืองกำลังเผชิญวิกฤตในหลายด้าน ทุกฝ่ายต้องผนึกกำลังกันเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งผู้เขียนมองว่าการแก้ไขปัญหาคควรมาจากการสร้างฐานประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local democracy) ที่จะเป็พื้นฐานที่แข็งแรงที่ทำให้เกิดความมั่นคงสามารถรองรับโครงสร้างได้ ชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งจะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน/ประชาธิปไตยท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นพลังขับเคลื่อนท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้วย พลังขับเคลื่อนนี้ประกอบด้วย 1.คณะทำงานท้องถิ่นเข้มแข็ง 2.ภาคีเพื่อท้องถิ่น 3.เครือข่ายผู้นำท้องถิ่น 4.โรงเรียนผู้นำชุมชนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมผู้นำท้องถิ่นให้มีศักยภาพมากขึ้น 5.เชื่อมโยงกับนายกรัฐมนตรี	(+) (1) เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ
31 มี.ค. 2552	บาว นาค. "การจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุของอปท." ไทยโพสต์. 31 มีนาคม 2552. หน้า 4. บาว นาค.ได้เขียนบทความนี้โดยใช้เอกสารอ้างอิงจากมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2550 โดยชี้ประเด็นถึงปัญหาผู้สูงอายุไทยจากโครงการสร้างประชากรไทยในปัจจุบันที่มีประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 (ปีพ.ศ. 2548) โดยปีพ.ศ.2573 คาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 17.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด บาว นาค.จึงได้เขียนวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงกับอปท.ที่ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ได้รับการถ่ายทอดโอนภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนรวมทั้งภารกิจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส ตามพ.ร.บ.กระจายอำนาจปีพ.ศ. 2542 โดยผู้เขียนเสนอว่ากระบวนการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุนั้นให้ใช้ผู้สูงอายุในชุมชนเป็นฐาน โดยผ่านการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยชุมชนหรืออปท.ต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหและการจัดบริการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตดังกล่าว บทบาทของชุมชนและอปท.ที่ได้มีความสำคัญขึ้นเนื่องจากอปท.มีปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรและทุนทางสังคมที่สามารถเข้ามาจัดการปัญหาผู้สูงอายุได้	(+) (6) การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ
6 มิ.ย. 2552	พระอภัยมณี. "พระอภัยมณีติกลอง : เรื่องร้อนประเด็นใหม่สำหรับรัฐบาล (เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)" แนวหน้า. 6 มิถุนายน 2552. หน้า 3. จากเนื้อหาข่าวสรุปประเด็นได้ดังนี้ ตามกฎหมายกระจายอำนาจรัฐบาลต้องจัดงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและดำเนินการให้ท้องถิ่นทุกประเภทมีรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของ	(-) (8) การคลังและ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งในปีพ.ศ.2552 รัฐบาลจัดเงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ ให้แก่องค์กรรวมทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ 25 เศษๆ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด แต่ในปีงบประมาณพ.ศ.2553 งบประมาณถูกปรับลดลง 200,000 ล้านบาทเนื่องจากเป็นงบประมาณขาดดุล(โดยใช้เงินกู้) ทำให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นซึ่งมีส่วนได้ร้อยละ 25 ต้องหายไปถึง 50,000 ล้านบาท จากที่ควรจะได้ประมาณ 475,000 ล้านบาท เหลือเพียง 425,000 ล้านบาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดทำโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น ทำให้กำลังจะมีความเคลื่อนไหวในสันนิบาตเทศบาลและอบต.ทั่วประเทศ เพื่อลุกขึ้นมาต่อสู้กับรัฐบาลในเรื่องนี้	งบประมาณ ท้องถิ่น
16 มิ.ย. 255	"อปท. ออกใบอนุญาตขายเหล้า-บุหรี" มติชน. 16 มิถุนายน 2552. หน้า 17. กระทรวงการคลังปรับกฎหมายสรรพสามิตใหม่ เล็งโอนภารกิจออกใบอนุญาตเหล้า-บุหรีให้ท้องถิ่น โดยกำหนดนิยาม "ราคาขาย ณ โรงงาน" เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการเก็บภาษี จากเดิมที่ไม่มีกำหนดนิยามไว้ ปรับปรุงฐานภาษีสำหรับสินค้าที่นำเข้าและสินค้าที่ผลิตในเขตปลอดอากร เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี อีกทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การประกาศมูลค่าสินค้าเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีด้วย	(+) (8) การคลังและ งบประมาณ
15 ต.ค. 2552	สุรยุทธ ยงชัยยุทธ. "รายงานพิเศษ : 5 สมาคมข้าราชการอปท. รุกปลดแอกก.พัฒนาไทย" มติชน. 15 ตุลาคม 2552. หน้า 8. สุรยุทธ ยงชัยยุทธได้นำเสนอประเด็นว่า โครงสร้างการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ที่ต้องการให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เข้าสังกัดกับสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นทบวงการเมือง มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่ไม่สอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทยที่ต้องการให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สธ.) ดังนั้นตัวแทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น 5 สมาคมจึงได้เข้าชี้แจงแก่ไขว่ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... ต่อ นายวิรัช ร่วมเย็น ประธานคณะกรรมการการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร เพื่อระดมความคิดเห็นพิจารณาประเด็นที่จะให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เข้าไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่? โดยจะพิจารณากันในวันที่ 19 ตุลาคม 2552	(+) หน้า 14-47 (7) การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ ท้องถิ่น
2 พ.ย. 2552	โกวิทย์ พวงงาม. "สายตรงท้องถิ่น : รื้อ-สร้างองค์กรท้องถิ่นใหม่ต้องกล้าตัดสินใจ" สยามรัฐ. 2 พฤศจิกายน 2552. หน้า 24. รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงามได้กล่าวถึงปัญหาสมัยรัฐบาลทักษิณตอนที่ทำการปฏิรูประบบราชการ โดยรื้อสร้างกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ จาก 13 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง พร้อมทั้งจัดตั้งกระทรวงใหม่ๆ และยุบกรมบางกรม รวมทั้งหน่วยงานบางหน่วยงาน แต่ทำไมเวลาคิดที่จะปฏิรูปอปท.เพื่อให้มีประสิทธิภาพและให้เกิดความเข้มแข็ง ไม่มีรัฐบาลไหนที่จะกล้าตัดสินใจในการปฏิรูปอปท.สักที (รวมทั้งรัฐบาลนี้ด้วยคือสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์) อาจารย์โกวิทย์จึงนำเสนอว่าให้มีการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่น 4 ประการดังนี้ 1) ให้รัฐบาล รัฐสภาและแกนนำพรรคประชาธิปัตย์มีความกล้าในการเปลี่ยนแปลงยกฐานะจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นอปท.ขนาดใหญ่ ตามรธน.มาตรา78(3) 2) เสนอกฎหมายจัดตั้งอปท.รูปแบบพิเศษขึ้นมาใหม่ในจังหวัดที่มีความเป็นเมืองพิเศษ เช่น เมืองท่องเที่ยว เมืองชายแดน เมืองเขตอุตสาหกรรม และพัฒนาเทศบาลนครบางแห่งเป็นเมืองพิเศษ 3) ปรับรื้อโครงสร้างอบต.ใหม่ โดยการควบรวมอบต.ที่มีรายได้น้อย ฟังตนเองไม่ได้และต้องใช้เงินอุดหนุนจากรัฐมากกว่าร้อยละ 50 เพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง 4) ให้มีความจัดความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจรัฐและภารกิจของท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยเฉพาะการแก้กฎหมายอำนาจหน้าที่ของรัฐและส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ให้ความซับซ้อนกับภารกิจอำนาจของท้องถิ่น กำหนดให้อปท.เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ	(+) (3) ระบบ โครงสร้าง ท้องถิ่น (6) การทำ ภารกิจหน้าที่ ของท้องถิ่นใน การจัดบริการ สาธารณะ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
25 ม.ค. 2553	ข่าวทั่วไป หนังสือพิมพ์บ้านเมือง, “คอลัมน์: ข่าวสั้นทุกทิศ: ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร”, วันที่ 25 มกราคม 2553. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/bmnd/783330) นายเดชา กลิ่นกุสม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองรังสิต อ.ธัญบุรีจ.ปทุมธานี เปิดเผยว่า พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองรังสิต ปัจจุบันประสบปัญหาขอบเขตอำนาจบริหารจัดการที่ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ทันกับเหตุการณ์ปัจจุบัน เช่น การจราจรที่คับคั่งหนาแน่น บนถนนสายรังสิต-นครนายก ที่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายชุมชน แต่เทศบาลเมืองก็ไม่มีอำนาจจัดการเรื่องที่อยู่อาศัย งานจึงล่าช้าไม่คล่องตามกำหนด หากเป็นเทศบาลนคร กฎหมายได้ระบุให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่อยู่อาศัยประชาชน การจัดการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมได้ เทศบาลเมืองรังสิต มีพื้นที่ 20.8 ตารางกิโลเมตร จึงได้ตั้งงบประมาณไว้ 400 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2554 นอกจากนี้อยู่ระหว่างการก่อสร้างสำนักงานอาคารเทศบาล 12 ชั้น มูลค่า 213 ล้านบาท แล้วเสร็จไปกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ไร่รองรับเทศบาลเมืองรังสิต บริเวณ ถ.รังสิต-ปทุมธานีที่มีความเจริญหนาแน่น และในพื้นที่รับผิดชอบมีรายได้เกินกว่าหลักเกณฑ์ของเทศบาลนคร จึงได้จัดทำประชาพิจารณ์ เรื่องยกฐานะเทศบาลเมือง เป็นเทศบาลนครรังสิต ซึ่งมีเสียงตอบรับเห็นชอบจากประชาชน 96 เปอร์เซ็นต์ โดยสมาชิกภาพของสภาเทศบาลเมืองรังสิต จะหมดวาระลงในปี พ.ศ.2554 ซึ่งใกล้เคียงกับระยะเวลาดำเนินเรื่องขอยกฐานะจากเทศบาลเมือง เป็นเทศบาลนครในวาระต่อไป	(+) (3) ระบบ โครงสร้าง ท้องถิ่น (6) การทำ ภารกิจหน้าที่ ของท้องถิ่นใน การจัดบริการ สาธารณะ
27 ก.ค. 2553	ข่าวทั่วไป หนังสือพิมพ์บ้านเมือง, “นายกฯ อบจ.โคราช พัฒนาศูนย์เรียนรู้สนองพระราชดำริฯ”, วันที่ 27 กรกฎาคม 2553. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/bmnd/949566) น.พ.สำเริง แหยงกระโทก นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา กล่าวว่า ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง อ.บัวลาย จ.นครราชสีมา เป็นศูนย์การเรียนรู้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาได้จัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว เดิมทีเป็นศูนย์ที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อตนได้มีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งนายก อบจ.นครราชสีมา ก็ได้ขอใช้สถานที่แห่งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ไม่ต้องเป็นศูนย์ที่รกร้าง จึง “... ..” วัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เป็นสถานที่ดูงาน และเป็นศูนย์ที่จะส ในพื้นที่ ซึ่งศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงได้ดำเนินการตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยเล็งเห็นว่า อบจ.มีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญประการหลักๆ อยู่ประการหนึ่งคือ เรื่องของการเกษตร การส่งเสริมอาชีพของพี่น้องประชาชนคนโคราช เพราะปัญหาที่พบส่วนใหญ่ประชาชนในพื้นที่จะเดินทางเข้าไปหางานทำในกรุงเทพฯ เพื่อหวังว่าจะร่ำรวยเงินทอง โดยละทิ้งอาชีพเกษตรกร หรือบางครั้งประชาชนยังไม่มีความเข้าใจคำว่า “พอเพียง” อย่างถ่องแท้	(+) (6) การทำ ภารกิจหน้าที่ ของท้องถิ่น โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย สาธารณะ
18 ส.ค. 2553	ข่าวทั่วไป หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, “อปท. ครองแชมป์โง่ดันดับหนึ่ง ปปช.จัด อสส.”, วันที่ 18 สิงหาคม 2553. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/tpd/966068) นายรวิวัฒน์ ศรีเทพ เจ้าพนักงานปราบปรามทุจริตเชี่ยวชาญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กล่าวว่า สำนักงาน ป.ป.ช.ได้รวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544-2552 พบว่ากระทรวงที่มีการกล่าวหาเรื่องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตแยกตามกระทรวง อันดับ 1 กระทรวงมหาดไทย 3,048 เรื่อง อันดับ 2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1,928 เรื่อง อันดับ 3 กระทรวงศึกษาธิการ 1,388 เรื่อง ส่วนกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 436 เรื่อง โดยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พบการทุจริตมากที่สุด 7,452 เรื่อง มีผู้ถูกกล่าวหา 13,683 เรื่อง ซึ่งการปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลต้องได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนในสังคม เพราะเป็นเรื่องมโนธรรม สอดสวนยาก การทุจริตส่วนใหญ่ไม่มีใบเสร็จหลักฐาน แต่เป็นเรื่องของจิตสำนึก”	(-) (9) ความ โปร่งใส/ทุจริต ของท้องถิ่น

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
1 ก.ย. 2554	ข่าวการเมือง หนังสือพิมพ์แนวหน้า, “ปัญหาการทุจริตใน อบท. (บทบรรณาธิการ)”, วันที่ 1 กันยายน 2553. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/nnd/974870) ปัญหาใหญ่ในการบริหารงานของ อบท. ในขณะนี้ก็คือปัญหาการทุจริตภายในอบท.ที่กำลังแพร่หลายออกไปอย่างกว้างขวางจนถึงขั้นที่เรียกว่าการทุจริตกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาภายใน อบท.ทั่วประเทศแล้ว ตัวอย่างหนึ่งของกรณีนี้คือ การจัดซื้อรถและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานครมูลค่า 6,700 ล้านบาทซึ่งเป็นปัญหาสะสมและเรื้อรังมายาวนานจนถึงขณะนี้เรื่องดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยุติเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.และสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในเรื่องเหตุผลทางคดี ทำให้ ป.ป.ช.ต้องเป็นฝ่ายฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมืองเองโดยใช้บริการของสภานายความและไม่ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้อง เป็นที่ทราบดีว่างบประมาณในแต่ละปีของ อบท.มียอดรวมถึงร้อยละ 25 - 30 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐซึ่งในปีพ.ศ.2554 อบท.ทั่วประเทศจะได้รับงบประมาณสูงถึง 500,000 ล้านบาท วงเงินมหาศาลนี้เป็นสิ่งที่นักการเมืองท้องถิ่นที่ประพฤติมิชอบต้องการ ถึงแม้จะมีองค์กรตรวจสอบของรัฐหลายหน่วยงานแต่หน่วยงานเหล่านี้ก็ไม่สามารถป้องปรามการทุจริตภายในอบท.ได้ เนื่องจากจำนวนของอบท.ในประเทศไทยนั้นมีจำนวนมากกว่า 7,000 แห่งการติดตามตรวจสอบของภาครัฐไม่สามารถกระทำได้อย่างทั่วถึงเพราะระบบการทุจริตในอบท.นั้นมีการประสานงานกันระหว่าง 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายข้าราชการการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและนักธุรกิจท้องถิ่นและส่วนกลางที่รู้เห็นเป็นใจกับการทุจริต ผู้บริหารงานอบท.ที่ทุจริตนั้นมีช่องทางกอบโกยรายได้จากงบประมาณของ อบท.ที่ได้รับในแต่ละปี ด้วยกลไกและกรรมวิธีที่แนบเนียนที่ประมวลกฎหมายอาญาเอาผิดกลุ่มที่กระทำการทุจริตได้ยาก การจัดซื้อจัดจ้างในอบท.นั้นจะใช้ระเบียบการพัสดุของกระทรวงมหาดไทยเป็นคู่มือในการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้างของอบท. นั้นมี 5 แบบคือการตกลงราคา การสอบราคา การประกวดราคา วิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษว่ากันว่าระเบียบการพัสดุนี้กลายเป็นช่องโหว่และจุดอ่อนให้มีการทุจริตในอบท.เพิ่มขึ้น นอกจากนี้สมาชิกของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมากกว่าร้อยละ 50 เป็นกลุ่มคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับสัญญาจ้างเหมาและสัญญาว่าจ้างงานใน อบท.นั้นๆ การที่รัฐไม่สามารถตรวจสอบและกำกับดูแล อบท.ได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงจึงทำให้ขบวนการทุจริตในอบท.มีความเจริญงอกงามมากขึ้นเรื่อยๆ การร่วมมือทุจริตที่มีนักธุรกิจเข้าเป็นผู้เล่นโดยมีนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการพนักงานในอบท.เป็นผู้สนองจึงเจริญงอกงามแพร่หลายออกไปทั่วประเทศ ปัญหาการทุจริตในอบท.ในขณะนี้นับได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันหาทางแก้ไขต่อไป	(-) (8) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น
18 ต.ค. 2554	ข่าวทั่วไป หนังสือพิมพ์แนวหน้า, “ท้องถิ่นบุรีรัมย์คุมเข้ม อบท. บรรจุครูผู้ดูแลเด็ก-จ้างพนักงานทุจริต”, วันที่ 18 ตุลาคม 2554. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/nnd/1260906) นายวิระชัย ประยูรเมธา ท้องถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์ เปิดเผ เงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ในตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2554 เพื่อให้ อบท.ดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดูแลเด็กที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเป็นครูผู้ดูแลเด็ก โดยในส่วนของ จ.บุรีรัมย์ มี อบท. ที่จะต้องดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 172 แห่ง 335 อัตรา จากทั้งหมด 208 แห่ง ใน 23 อำเภอ โดยให้ อบท.ดำเนินการสรรหาผู้ดูแลเด็กเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก โดยวิธีการคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขัน ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าว อบท.จะต้องดำเนินการบรรจุแต่งตั้ง ให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2554 ดังนั้นการดำเนินการบรรจุแต่งตั้งจะต้องสอดคล้องตรวจสอบ กรณีพบเห็นหรือทราบว่ามีการแอบอ้างและเรียกรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ตอบแทน พร้อมทั้งกำกับดูแล อบท. ที่เป็นหน่วยดำเนินการและ	(-) หน้า 14-49 ทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ทุจริต

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการคัดเลือกและแต่งตั้งหัวหน้าศูนย์เด็ก/ผู้ดูแลเด็กให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย โดยเคร่งครัด และหากพบว่าผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการคนใดดำเนินการที่ฝ่าฝืนจะดำเนินการกับผู้เกี่ยวข้องทุกกรณี และถือว่าเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา	ของท้องถิ่น
22 ธ.ค. 2554	ข่าวการเมือง หนังสือพิมพ์แนวหน้า, “มท.2 สั่งเบรก ปลัดเทศบาลนคร ชินซี 10 ซี ต้องมีผลงานเด่นชัดในท้องถิ่น”, วันที่ 22 ธันวาคม 2554. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/nnd/1306843) ที่กรมการปกครองส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สท.) นายชูชาติ หาญสวัสดิ์ รมช.มหาดไทย ในฐานะกำกับดูแล สท.เป็นประธานประชุมข้าราชการกรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมี นายนายวัลลภ พริ้งพงษ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย นายวิระยุทธ เอี่ยมอำภา อธิบดี สท.รวมถึงปลัดเทศบาลนครที่เป็นข้าราชการระดับซี 9 ร่วมเข้าการประชุม สำหรับวาระในการประชุมครั้งนี้ ทางคณะกรรมการในที่ประชุมได้มีการเสนอวาระ กฎเกณฑ์การให้ปลัดเทศบาลนคร ที่จัดเก็บรายได้เกินปีละ 300 ล้าน และใกล้เกษียณอายุราชการในระดับซี 9 ให้สามารถปรับเข้าหลักเกณฑ์ของการคัดเลือกขึ้นเป็นระดับซี 10 ได้นั้น อย่างไรก็ตาม นายชูชาติ ได้พูดแทรกคัดค้านขึ้นมาว่า “ไม่เห็นด้วย เนื่องจากขึ้นระดับที่ง่ายเกินไป และยังทำให้มีแต่ข้าราชการระดับซี 10 เต็มไปหมด แต่ไม่ทำงาน ประชาชนไม่มีกิน ส่งผลให้เป็นภาระแก่รัฐบาลต้องจ่ายงบประมาณมากขึ้น ซึ่งตนเห็นว่าเรื่องดังกล่าวนี้ตนไม่เห็นด้วย และให้ที่ประชุมนำกลับไปศึกษารายละเอียด เพื่อนำมาเสนอใหม่อีกครั้ง ทั้งนี้หากจะขึ้นเป็นระดับซี 10 ก็ขอให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถจริงๆ มีผลงานที่เด่นชัดในท้องถิ่นนั้นๆ ก็จะมีผลอะไรก็ได้ พร้อมทั้งปรับขึ้นให้ ไม่ว่าจะอะไรแต่ถ้าไม่มีผลงานมากินเงินเดือนรัฐบาลเท่านั้น ก็เสียตังเงินภาษีประชาชน ทั้งนี้ รมช.มหาดไทย กล่าวด้วยว่า เรื่องนี้จะต้องมีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมาใหม่ชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาเนื้อหา ก่อนโดยคณะทำงานของอนุกรรมการชุดดังกล่าว ตนจะนั่งเป็นประธานด้วยตัวเอง ส่วนนายวัลลภ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยกับอธิบดี สท.จะเป็นรองประธาน	(-) (7) การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ ท้องถิ่น
15 มี.ค. 2555	ข่าวการเมือง หนังสือพิมพ์ไทยรัฐออนไลน์, “อปท. จวก รบ.สั่งท้องถิ่นฯ รับมือน้ำท่วม แต่ไม่ให้อำนาจจัดการ”, วันที่ 15 มีนาคม 2555. (สืบค้นจาก http://www.thairath.co.th/content/pol/245471) วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2555 ที่สถาบันพระปกเกล้า ผศ.ดร.อรรถัย กักผล ผู้อำนวยการวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า เปิดเผยหลังการระดมความคิดเห็นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากทั่วประเทศเพื่อสรุปปัญหา อุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยว่า ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นพ้องตรงกันถึงความไม่พร้อมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทั้งการจัดการข้อมูล การประสานงานระหว่างหน่วยงาน การบริหารทรัพยากร และอำนาจในการตัดสินใจเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ โดยเฉพาะสถานการณ์น้ำท่วมในปีที่ผ่านมาถูกรวมศูนย์ไว้ที่รัฐบาลและจังหวัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น อบจ. อบต. หรือเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้อย่างทันท่วงที โดยปัญหาหนึ่งที่เห็นได้ชัด คือ แม้รัฐบาลจะบอกว่า เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา เตรียมคว 25-26 จังหวัดที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมกลับไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก งบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เพียงพอในการรับมือภัยพิบัติล่วงหน้า เนื่องจาก พ.ร.บ.ป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณ เข้าไปก้ำก๋ายได้ อีกทั้งไม่มีอำนาจจัดเตรียมศูนย์อพยพ หรือเบิกงบประมาณมาเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติล่วงหน้า	(-) (2) นโยบาย รัฐบาลที่มีต่อ การกระจาย อำนาจ โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย ของท้องถิ่นใน

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ภัย พ.ศ.2550 กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าไม่มีประกาศจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ ให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถใช้งบประมาณเพื่อการรับมือกับอุทกภัยได้ และอีกปัญหาหนึ่งคือปัญหาการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจนกับประชาชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็รู้สึกเป็นกังวล เพราะในส่วนของรัฐบาลยังมีความขัดแย้งไม่ชัดเจน ไม่มีการสื่อสารให้ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติรู้สึกอึดอัดเพราะไม่สามารถอธิบายสถานการณ์เพื่อสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ได้ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลต้องรีบชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องรายละเอียดของโครงการต่างๆ ของรัฐบาลในการรับมือภัยพิบัติทั้งปัญหาน้ำท่วมและปัญหายักษ์แล้งโดยเร็ว	การจัดบริการ สาธารณะ
18 ส.ค. 2555	ข่าวการเมืองหนังสือพิมพ์แนวหน้า, “อปท. โวยถึงแตก “ประชานิยม” ฟันพิษแล้ว ไม่มีจ่ายเงินเดือนหมื่นห้า”, วันที่ 18 สิงหาคม 2555. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/nnd/1469994) เมื่อเวลา 09.00 น. วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2555 บริเวณสนามหน้าศาลากลางจังหวัดเลย ได้มีผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเลยกว่า 200 คน นำโดยนายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล นายกเทศมนตรีเมืองวังสะพุง ในฐานะประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดเลย ร่วมชุมนุมพร้อมยื่นหนังสือขอเรียกร้องต่อ นายสมพงศ์ อรุณโรจน์ปัญญา ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ให้รัฐบาลช่วยเหลือเงิน 9,000 บาท ที่ต้องจ่ายเงินเดือนพนักงานที่จบการศึกษาระดับ ปวส. และ 15,000 บาท ที่ต้องจ่ายให้กับผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งเป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งของรัฐบาลชุดนี้ การรวมตัวกันในครั้งนี้มาจากความเดือดร้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่ได้รับผลกระทบจากรัฐบาลกับนโยบาย การจ่ายเงินเดือนแก่ผู้จบการศึกษา ปวส. 9,000 บาทและผู้จบการศึกษาปริญญาตรี 15,000 บาท ซึ่งอัตรา ณ วันนี้เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณการบริหารจัดการของท้องถิ่น ซึ่งทางเทศบาลไม่สามารถจ่ายได้ ทางแก้ไขคือรัฐบาลต้องจ่ายเงินส่วนที่เป็นนโยบายที่รัฐบาลออกมา ปัจจุบันทางเทศบาลจ่ายให้ผู้จบการศึกษาปริญญาตรีไม่เกิน 10,000 บาท รัฐจะให้จ่ายเพิ่มอีก 5,000 บาท ต่อคนต่อเดือน สุดท้ายเมื่อปฏิบัติไม่ได้จะมาให้ท้องถิ่นเอาพนักงานออกเป็นการผลกระทบสำหรับพนักงาน โดยนายพิชัยเห็นว่า “นโยบายประชานิยมไม่ถือว่าล้มเหลวแต่อยากให้ช่วยเหลือท้องถิ่นด้วย เพราะหน่วยงานอื่นรัฐบาลให้การสนับสนุนแล้ว แต่ท้องถิ่นยังไม่ให้การดูแลเงินจำนวน 6,200 ล้านบาท ซึ่งจะส่งผลกระทบกับท้องถิ่นไม่มีงบประมาณไปพัฒนาต้องนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนในส่วนที่เพิ่มจากนโยบายรัฐบาล อย่างน้อยให้ช่วยเหลือท้องถิ่นไปก่อน ในปีพ.ศ. 2555-2556 จากนั้นเราก็จะพยายามช่วยตนเอง”	(-) (2) นโยบาย รัฐบาลที่มีต่อ การกระจาย อำนาจ (8) การคลังและ งบประมาณ ท้องถิ่น
4 ก.ย. 2555	ข่าวการเมือง หนังสือพิมพ์แนวหน้า, “รัฐบาลไฟเขียวเพิ่มค่าครองชีพ อปท.”, วันที่ 4 กันยายน 2555. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/nnd/1482136) น.ส.คันสนีย์ นาคพงศ์ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แถลงผลการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ว่า ครม.มีมติอนุมัติการปรับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ตามสภาวะเศรษฐกิจที่ปรับสูงขึ้น และให้มีความเท่าเทียมกับบุคลากรภาครัฐอื่นๆ โดยให้ยึดถือแนวปฏิบัติ ดังนี้ 1. กรณีเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวที่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล (วุฒิปริญญาตรี 15,000 บาท และค่าแรง 300 บาท) เห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ตรวจสอบรายได้และค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามที่ได้จ่ายจริงของ อปท. แต่ละแห่ง หากที่ใดมีรายได้ไม่ถึงเพียงพอ ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาทบทวนเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจจ่ายโอน 2. กรณี อปท. มีค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทน	(+) (7) การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ ท้องถิ่น (8) การคลังและ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	แทนอื่นเกินกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เห็นควรให้ กกล. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ที่จัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ร้อยละ 100 โดยลดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลง เพื่อนำมาจัดสรรเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด 3. ให้ อบท. ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 90 กรณีที่งบประมาณรายจ่ายประกาศใช้บังคับแล้ว หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายในกรณีรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น การเบิกเงินให้พนักงานส่วนท้องถิ่นตามสิทธิ ตลอดจนลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยในระหว่างปีงบประมาณ หรือไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายขาดเงินสะสมได้ โดยได้รับอนุมัติจากผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและให้ถือเป็นรายจ่ายในปีนั้น	งบประมาณท้องถิ่น
31 ธ.ค. 2555	รายงานพิเศษ โดย ทีมข่าวภูมิภาค ข่าวนิตยสารออนไลน์, พรรคใหญ่รุกท้องถิ่น ยึดฐานเสียง-อำนาจบริหาร. วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2555. (สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1356944049&grpid=01&catid=01) ในรอบปีพ.ศ. 2555 สถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติคลี่คลายหลังพรรคเพื่อไทยคว้าชัยในการเลือกตั้งปีพ.ศ. 2554 สามารถจัดตั้งรัฐบาลบริหารงานภายใต้การนำของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สนามการเมืองท้องถิ่นถือว่ามีการแข่งขันดุเดือดเข้มข้น ด้วยพรรครัฐบาลและพรรคใหญ่พยายามรุกคืบส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น (อบท.) เน้นหนักไปที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ เนื่องจากเป็นท้องถิ่นที่มีงบประมาณบริหารสูง ทั้งเป็นฐานเสียงประชาชนกลุ่มใหญ่ จึงถูกจับตาว่าพรรคใหญ่หวังผลถึงการออกเสียงประชามติการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2550 หรือไม่? อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งหลายพื้นที่เกิดการเปลี่ยนขั้วการเมือง โดยพรรคใหญ่สามารถชิงอำนาจบริหารได้ตามเป้า แต่บางอบท.ผู้บริหารยังเหนียวแน่นยึดเก้าอี้ไว้ได้สำเร็จ แต่จากผลการเลือกตั้งไม่ว่าเป้าหมายของพรรคใหญ่จะบรรลุผลก็สนาม แต่สิ่งที่พึงตระหนักคือหน้าที่ การใช้อำนาจบริหารงาน ต้องเพื่อดูแลทุกข์ สุข แก่ปัญหาความเดือดร้อนให้ประชาชน ไม่เช่นนั้น ต่อให้กระแสพรรคหรือมีแรงสนับสนุนเพียงใด คงไม่สามารถเอาชนะใจประชาชนได้	(-) (4) การเมืองท้องถิ่น
29 ม.ค. 2556	ข่าวทั่วไป เว็บไซต์อาร์ทีไนน์, “สั่ง อบท. เลิกใช้งบรัฐบาลจัดงานวันวาเลนไทน์ ชี้ใช้งบผิดระเบียบ”, วันที่ 4 กันยายน 2555. (สืบค้นจาก http://www.ryt9.com/s/nnd/1482136) เทศบาลนครพิษณุโลกยกเลิกใช้งบประมาณ 3 แสนบาท จัดอีเวนท์แต่งงานในวันวาเลนไทน์ ปีนี้ ชี้เป็นการใช้งบผิดระเบียบ นายบุญทรง แทนธานี นายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก เผยว่า หลังจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งหนังสือเวียนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ (อบท.) ยกกรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าตรวจสอบการใช้งบประมาณของเทศบาลนครนทบุรี ในการจัดงานแต่งงานตามประเพณีไทยเมื่อปีพ.ศ. 2553 และได้ข้อสรุปในปีพ.ศ. 2555 ใจความความหนังสือเวียนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่ากาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำงบประมาณมาใช้ในการจัดงานแต่งงานตามประเพณีไทยนั้น เป็นการใช้งบประมาณที่ผิดระเบียบ เนื่องจากการจัดงานดังกล่าวสาธารณะไม่ได้รับประโยชน์ ผู้ได้รับประโยชน์มีเพียงคู่บ่าวสาวและญาติเท่านั้น ทำให้ปีพ.ศ. 2556 นี้ ได้ยกเลิกการจัดงานดังกล่าวไปแล้วเดิมที่วาง	(-) (8) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น (9) ความโปร่งใส/ทุจริต

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	อาหารและสมานฉันท์ 3) เกณฑ์การส่งเสริมวัฒนธรรมตามระบอบประชาธิปไตย และ 4) เกณฑ์การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรม	สาธารณะ
11 เม.ย. 2556	ข่าวมติชนออนไลน์, "ช็อค!กลางงานสงกรานต์ บุกลิงแสดหน้าดับ "ก้านันอัน" นายก อบต.เมืองคอน กราดกระสุนถล่มกันและ ผู่ชนหนีตาย". วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2556. สืบค้นจาก(http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1365648587&grpid=00&catid=19) นายอัน รักษาชล หรือ "ก้านันอัน" อายุ 72 ปี นายกอบต.บ้านตุล อ.ชะอวด จ.นครศรีธรรมราช ถูกยิงด้วยกระสุนปืนลูกไม่ยิงไม่ทราบขนาดเข้าที่ศีรษะด้านหน้าอาการสาหัสมาก เสียชีวิตในเวลาต่อมาเนื่องจากทนพิษบาดแผลไม่ไหว โดยสาเหตุเนื่องมาจากนายอันเป็นผู้มีบารมีกว้างขวางที่สุดคนหนึ่งในพื้นที่ ดำรงสันนิษฐานว่าอาจจะมาจากปมขัดแย้งเรื่องการเมืองท้องถิ่นที่มีกลุ่มอิทธิพลอีกกลุ่มหนึ่งพยายามที่จะแย่งอำนาจในการบริหารอบต.บ้านตุลจากนายอัน แต่ก็พ่ายแพ้การเลือกตั้งทุกครั้งทั้งที่ฝ่ายตรงข้ามได้ทุ่มเงินอย่างมหาศาลเพื่อล้มนายอันให้ได้ ผลการเลือกตั้งล่าสุดนายอันชนะการเลือกตั้งเพียง 10 คะแนน สร้างความโกรธแค้นให้ทีมการเมืองฝ่ายตรงข้ามเป็นอย่างมากจนส่งมือปืนมาตามฆ่านายอัน จนเสียชีวิตในที่สุด	(-) (4) การเมืองท้องถิ่น
14 พ.ค. 2556	ข่าวสังคม หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, "มีอบ อบท. ขอร้องเพิ่มงบประมาณท้องถิ่น". วันที่ 14 พฤษภาคม 2556. (สืบค้นจาก www.posttoday.com/สังคม/สังคม) นายชนกณ กิจกาญจน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายพนพล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยสมาชิกจากทั้ง 3 สมาคมทั่วประเทศ ได้ร่วมตัวชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2557 ทั้งนี้ แกนนำได้ปราศรัยบนเวทีว่า "นโยบายของรัฐบาลแทนที่จะใช้งบประมาณจากส่วนกลาง กลับใช้ของท้องถิ่นในการดำเนินการ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถนำงบประมาณไปดำเนินการนโยบายของท้องถิ่นเองได้ จึงจำเป็นต้องมาชุมนุมในครั้งนี้" โดยนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ออกมารับเรื่องร้องเรียนพร้อมกับร่วมหารือกับตัวแทนทั้ง 3 สมาคม ซึ่งนายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด ตัวแทนจากทั้ง 3 สมาคม กล่าวภายหลังการหารือว่า ตามที่คณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณพ.ศ. 2557 เป็นจำนวน 27.28% ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียง 0.01% จากงบประมาณปีพ.ศ. 2556 อย่างไรก็ดี จึงเห็นว่าไม่สามารถไปปฏิบัติหน้าที่บริการประชาชนได้เต็มที่ จึงมายื่นขอเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนใน 4 ข้อ คือ 1.ขอให้ทบทวนร้อยละสัดส่วนที่จะจัดสรรให้กับท้องถิ่นในปี 57 ไม่น้อยกว่า 27.77% ตามมติคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) 2.รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองที่เพิ่มขึ้นมาโดยลำดับ โดยในปีพ.ศ.2557 รัฐบาลเสนอให้ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ 56,000 ล้านบาท ซึ่งจากสถิติย้อนหลังท้องถิ่น ในปีพ.ศ. 2555 จัดเก็บยอดรับจริงได้ 42,000 ล้านบาท โดยเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 2,000 ล้านบาท หมายความว่าท้องถิ่นจะสามารถเก็บได้ปีละประมาณ 46,000 ล้านบาท การที่รัฐบาลทำตัวเลขให้ท้องถิ่นเก็บเองได้ 56,000 ล้านบาท จึงเป็นตัวเลขที่เกินกว่าความเป็นจริง ไม่สามารถมีรายได้ไปส่งท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง 3.ตามมติครม. การจัดทำโครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เชิงรุก ให้กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณจัดหารายได้เพื่อสนับสนุนโครงการนี้ ไม่ให้มารวมอยู่ในสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 เป็นต้นมา แต่กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณก็ยังนำเอาสัดส่วนนี้มารวมอยู่ด้วยทำให้ท้องถิ่นมีปัญหาดำเนินเรื่องของอสม.เชิงรุกออกสัดส่วนของท้องถิ่น 4.เรื่องของการชดเชยที่ปรับเปลี่ยนขึ้นค่าแรง 300 บาทและปริญญาตรี 15,000 ซึ่งเคยได้รับเงื่อนไขว่าจะชดเชยให้ในกรณีที่ท้องถิ่นได้รับผลกระทบ โดยให้เอาเงินอุดหนุนทั่วไปมาชดเชยก่อน แต่ในขณะนี้ยังไม่มีการชดเชยให้กับชาวท้องถิ่นซึ่ง	(-) หน้า 14-53 (8) การคลังและงบประมาณท้องถิ่น

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	กำลังเดือดร้อนอยู่	
14 มิ.ย. 2556	ข่าวทั่วไป หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, “ล้อมคอก อปท. สำรวจขยะหวั่นวิกฤติทั่ว ปท.”, วันที่ 14 มิถุนายน 2556. (http://www.ryt9.com/s/tpd/1671346) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจับมือกรมควบคุมมลพิษล้อมคอก 7,795 อปท. รุกสำรวจขยะมูลฝอยชุมชน หวั่นปัญหาอุทกภัยลามจนวิกฤติไปทั่วประเทศ นายโชคชัย เดชอมรธัญ รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บข้อมูลตามแบบสำรวจด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ตามที่กรมควบคุมมลพิษได้ประสานมา โดยการรวบรวมบันทึกข้อมูลให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรม ซึ่งนายวิเชียร จุ่งรุ่งเรือง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กล่าวว่า เนื่องจากปัญหาขยะมูลฝอยชุมชน ของเสียอันตราย มูลฝอยติดเชื้อยังเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี แม้จะมีมาตรการบริหารจัดการควบคุมแต่ก็ติดอุปสรรคตรงที่ข้อมูลด้านการกำจัดขยะมูลฝอยทุกประเภทที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงต้องมีการปรับปรุง คือ 1.สำรวจปริมาณขยะทั่วประเทศ 2.สำรวจสถานที่กำจัดของ อปท. ทั้งที่ถูกและไม่ถูกหลักวิชาการ และพื้นที่ที่ล้นเกินทั้ง 3.วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์พื้นที่เป้าหมาย 7,795 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาล 2,267 แห่ง อบต. 5,519 แห่ง อบจ. 8 แห่ง ที่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยประกอบด้วย อบจ. เชียงใหม่ ลำปาง พิจิตร นนทบุรี ศรีสะเกษ ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และ กทม. โดยนายวิเชียรได้กล่าวย้ำให้แต่ละ อปท. รวบรวมและแจ้งข้อมูลขยะที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่ปริมาณขยะมูลฝอยที่ได้จากการเก็บหรือขนไปกำจัด ให้ระบุว่าขยะที่เกิดขึ้นต่อวันใน อปท. ได้มาด้วยวิธีการใด? เพราะจากการประมาณการที่กรมควบคุมมลพิษศึกษาเอาไว้ พบว่าเทศบาลนครมีขยะเกิดขึ้น 1.89 กก.ต่อคนต่อวัน เทศบาลเมืองเกิด 1.15 กก.ต่อคนต่อวัน เทศบาลตำบลเกิด 1.02 กก.ต่อคนต่อวัน อบต.เกิด 0.91 กก.ต่อวันต่อคน เมืองพัทยาเกิด 3.90 กก.ต่อคนต่อวัน จึงเป็นเรื่องที่ อปท. และทุกฝ่ายต้องหันมาร่วมกันทำอย่างจริงจังก่อนที่ขยะจะล้นประเทศและเกิดวิกฤติในอนาคตข้างหน้า	(+) (6) การทำ ภารกิจหน้าที่ ของท้องถิ่นใน การจัดบริการ สาธารณะ
14 มิ.ย. 2556	ข่าวทั่วไป หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, “เบรกยุบ รร. เล็ก 5 http://www.ryt9.com/s/tpd/1671337 วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ.2556 เวลา 16.30 น. ที่กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) นางสิริกร มณีรินทร์ ประธานกรรมการเครือข่ายการศึกษาทางเลือกโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนของชุมชน กล่าวภายหลังประชุมคณะกรรมการฯ นัดแรกว่า ที่ประชุมมีมติร่วมกันให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) นำเสนอนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รองนายกรัฐมนตรีและ รมว.ศธ. ให้ชะลอการยุบโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 60 คนไว้ก่อน ยกเว้น 113 โรงเรียนที่มีหลักฐานชัดเจนว่าไม่มียกเรียนเลย จึงให้ดำเนินการยุบได้ แต่ที่เหลืออีก 5,867 โรงเรียน ให้ชะลอการยุบไว้ก่อน เพื่อทำแผนพัฒนาโรงเรียนเป็นรายโรงเรียน นางสิริกรกล่าวอีกว่า ขั้นตอนการทำแผนพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นรายโรงเรียน ที่ประชุมมีมติให้จัดโซนนิ่งเป็น 5 ภาค และให้ตั้งคณะอนุกรรมการระดับภาคขึ้นมา เพื่อทำแผนพัฒนาโรงเรียนในโซนนิ่งของตนเอง โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) ทั้ง 182 เขต ส่งข้อมูลโรงเรียนขนาดเล็กให้กับกรรมการเพื่อใช้วางแผนพัฒนาคุณภาพ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าจะให้ท้องถิ่น/ชุมชนเป็นแกนหลัก และควรได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน รวมถึงรัฐวิสาหกิจ เอกชน ที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งจะประสานไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้มาร่วมรับผิดชอบโรงเรียนประถมขนาดเล็ก และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) รับผิดชอบโรงเรียนมัธยม ที่ประชุมยังเสนอให้ รมว.ศธ. ทำหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย (มท.) ขอให้ อบต. และ อบจ. จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาให้ชัดเจน เป็นหลักประกันว่าแม้จะเปลี่ยนผู้บริหาร อปท. ไปแล้วก็จะได้รับบฯ สนับสนุนการศึกษาต่อไปนอกจากนี้ ที่	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย (6) การทำ ภารกิจหน้าที่ ของท้องถิ่นใน การจัดบริการ สาธารณะ

ว/ด/ป	บรรณานุกรมข่าว	ประเภทข่าว
	ประชุมยังให้ปรับปรุงเกณฑ์การคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อคัดสรรผู้บริหารที่ใส่ใจพัฒนาโรงเรียนจริงๆ และมีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งที่ชัดเจน ไม่ใช่มาอยู่แค่ 1 ปีก็ย้ายไปที่อื่น และต้องการให้ปรับหลักสูตรโรงเรียนเล็กให้ยืดหยุ่นขึ้นเพื่อเอื้อต่อการจัดการเรียนการสอนที่ปลูกฝังให้เด็กรักและเข้าใจชุมชน	
2 ก.ค. 2556	ข่าวภูมิภาค เว็บไซต์มติชนรายวัน, “อปท. บั้รัฐจัดเต็มกองทุนค่ารักษา ย้ำหากจริงใจทุนครบ7,500 ล.”, วันที่ 2 กรกฎาคม 2556. (สืบค้นจาก https://www.facebook.com/naraexclub) นายอักษฎาค์ ปาณิกบุตร ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) เปิดเผยว่า กรณีสำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ยื่นข้อเสนอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) อุดหนุนงบประมาณ 7,500 ล้านบาท ตามบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่าง 13 องค์กรผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดตั้งกองทุนค่ารักษาพยาบาลข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลของรัฐ จากเดิมสปสช.ได้รับจัดสรร 4,061 ล้านบาท ดังนั้นในการประชุมคณะกรรมการครั้งต่อไป มีนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานอนุกรรมการการเงินการคลังฯ ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ เข้าร่วมประชุม ตนจะเสนอข้อหารือการแก้ปัญหาช่วยเหลือข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นในการเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาล ซึ่งข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น และบุคคลในครอบครัวควรได้รับสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนสามัญ หน่วยงานไม่ควรนำปัญหางบประมาณมาเป็นเงื่อนไขต่อรอง นายพรชัย ไคว์สุรัตน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) อุบลราชธานี และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้ อปท.ในสัดส่วนผู้บริหาร อปท. กล่าวว่า จะหารือกับตัวแทนคณะกรรมการในสัดส่วนผู้บริหาร อปท. 3 สมาคม ให้ช่วยผลักดันงบประมาณเพิ่มเติมในการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจ แต่ไม่มั่นใจว่าจะได้รับเต็ม 7,500 ล้านบาท นายทวีศักดิ์ ศรีทองกิติกุล อดีตประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งประเทศไทย กล่าวว่า รัฐบาลควรแสดงความจริงใจโดยจัดสรรงบ 7,500 ล้านบาทให้ สปสช. เต็มจำนวน เนื่องจากเป็นเงื่อนไขเดิมในเอ็มโอยูกับ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี รวมทั้งนายวิทยา บุรณศิริ อดีตรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ยืนยันจะผลักดันให้เป็นรูปธรรม แต่การเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบของ สป.สช. และ สถ. ทำให้การจัดตั้งกองทุนฯเกิดการเปลี่ยนแปลง	(+) (2) นโยบาย รัฐบาลที่มีต่อ การกระจาย อำนาจ

บทที่ 15 การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นนโยบายสาธารณะและการจัดสรรทรัพยากรในระดับชุมชนท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปเป็นร่างเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540¹ ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550² และแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ทั้งสองฉบับก็ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้น และทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้กำหนดแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดทำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 โดยได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. และยังมีกฎหมายและระเบียบหลายฉบับที่ส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับ อปท.

เนื้อหาในส่วนนี้ จึงเป็นการประเมินว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อปท. มีรูปแบบหรือความเข้มข้นเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร โดยการประเมินจากมุมมองของประชาชนภาคครัวเรือนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ อปท. และประเมินจากแนวปฏิบัติที่ อปท. ได้ดำเนินการ โดยใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 110 แห่งในการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้า ข้อจำกัด หรือปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

15.1 กรอบวิเคราะห์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่น

ในบริบทของไทย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 281 และ 287 กำหนดหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งคือประชาชนมีสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ อปท. จะต้องแจ้งข้อมูลแก่ประชาชนหากการดำเนินกิจการต่างๆ ส่งผลกระทบต่อชีวิต

¹ มาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ มาตรา 46, 56, และ 79 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ ศิลปะและวัฒนธรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 60 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการ การปกครอง และมาตรา 287 สนับสนุนประชาชนในการเข้าชื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

² มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การตัดสินใจ และการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 57 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตัดสินใจและการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐที่จะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน มาตรา 66 รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ ศิลปะและวัฒนธรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 78 (3) และ (5) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานทั่วไปของภาครัฐ หมวดที่ 7 มาตรา 163 ถึง 165 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมืองทั่วไป และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการกิจกรรมตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านการจัดการศึกษา การอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

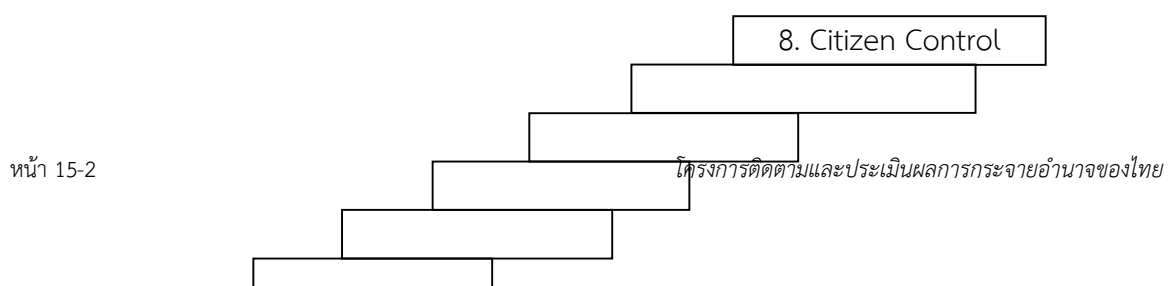
ความเป็นอยู่ของประชาชน และหากจำเป็น อบท. จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในการตัดสินใจที่สำคัญหรือจะต้องปรึกษาหารือกับประชาชนก่อนการดำเนินการ และนอกจากนี้ อบท. จะต้องรายงานข้อมูลผลการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง และผลลัพธ์จากการทำงานในแต่ละปี เพื่อให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ อบท. ได้อย่างเปิดกว้าง

อีกประเด็นที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประการคือสิทธิในการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 รวมถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมายข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ ตามมาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ประการหนึ่งของการกระจายอำนาจคือการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงาน ในการตัดสินใจ และในการตรวจสอบ อบท. อีกทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ทั้ง 2 ฉบับได้ส่งเสริมแนวทางและมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ด้วยเช่นกัน

สำหรับความหมายหรือขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้หลายประการแตกต่างกันไป อาทิ Arnstein (1969) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชน ซึ่งเดิมทีนั้นพวกเขาไม่เคยเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและอำนาจการตัดสินใจของรัฐ ได้เข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจว่าเป้าหมายและนโยบายสาธารณะควรมีลักษณะเช่นใด จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข้อคิดเห็นอย่างไร มีการกระจายภาระภาษีอากรกันเช่นใด จะร่วมมือกันดำเนินโครงการต่างๆ กันอย่างไร และจะกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเช่นใดเพื่อการสร้างสรรค์สังคมที่ดีร่วมกัน (หน้า 216) Wampler (2007) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือกระบวนการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอความต้องการและร่วมจัดสรรประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของรัฐ (หน้า 29) ส่วน Goldfrank (2007) ให้คำนิยามว่าหมายถึงกระบวนการที่ประชาชนสามารถมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน และการจัดสรรงบประมาณของ อบท. (หน้า 92)

ทั้งนี้ ช่องทางและระดับความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ Arnstein เป็นนักวิชาการคนแรกๆ ที่ได้พัฒนาแนวคิดดังกล่าวขึ้นในปี ค.ศ.1969 (พ.ศ.2512) ในงานเขียนชื่อ A Ladder of Citizen Participation ซึ่งแบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 8 ระดับ ตั้งแต่ระดับที่ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจน้อยที่สุด ไปจนถึงการมีส่วนร่วมแบบเข้มข้นที่สุดคือการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ (citizen control) ในการจัดทำนโยบายและการดำเนินงานด้านต่างๆ กันเอง ดังมีรายละเอียดในแผนภาพที่ 15-1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 15-1 ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ Arnstein (1969)



7. Delegated Power
6. Partnership
5. Placation
4. Consultation
3. Informing
2. Therapy
1. Manipulation

ดังนั้น เพื่อให้สามารถประเมินผลได้ในเชิงประจักษ์ คณะที่ปรึกษาจึงจัดแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อบท. โดยพิจารณาจากลักษณะการสื่อสาร (ทางเดียวหรือสองทาง) และระดับความเข้มข้นที่ภาคประชาชนสามารถมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของ อบท. ทำให้สามารถจำแนกระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมได้ 4 ระดับ และในแต่ละระดับมีวิธีการมีส่วนร่วมหลายช่องทางดังนี้

- **ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร** โดยการประเมินว่าประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกับ อบท. ในการร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการเร่งด่วนให้แก่คณะผู้บริหาร อบท. หรือการร่วมการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อรับฟังและ/หรือสะท้อนประเด็นปัญหาต่างๆ เป็นต้น
- **ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อบท.** โดยการประเมินว่าประชาชนร่วมใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหาร อบท. มากน้อยเพียงใด สนใจติดตามข้อมูลข่าวสารจาก อบท. เช่นใด เคยมีส่วนร่วมปฏิสัมพันธ์หรือติดต่อกับ อบท. ในลักษณะใดบ้าง ดังนี้ เป็นต้น
- **ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน** ได้แก่การประเมินว่าประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงานต่างๆ กับ อบท. หรือไม่อย่างไร อาทิ การร่วมเป็นกรรมการพัฒนาท้องถิ่น การเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง/คณะกรรมการตรวจรับพัสดุร่วมกับ อบท. หรือเป็นคณะกรรมการ/คณะกรรมการต่างๆ ร่วมกับ อบท. เป็นต้น
- **ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ** โดยการประเมินว่าภาคประชาชนได้รับการส่งเสริมให้เข้าร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่เป็นไปของชุมชนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร ตั้งแต่รูปแบบการร่วมทำประชาพิจารณ์/ประชุมติ การร่วมเสนอร่างข้อกฎหมายท้องถิ่นโดยภาคประชาชน การร่วมติดตามประเมินผลการทำงานของ อบท. รวมถึงการร่วมเข้าเสนอชื่อในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

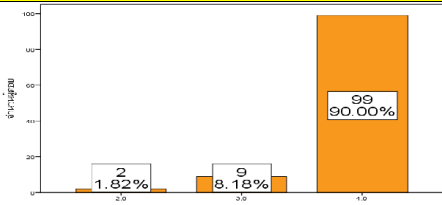
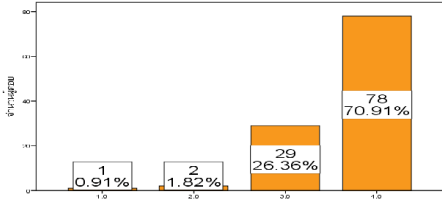
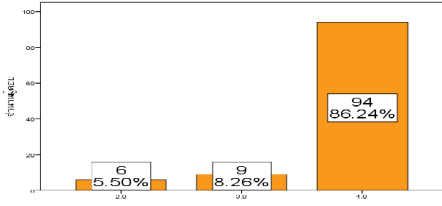
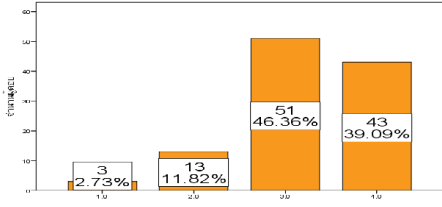
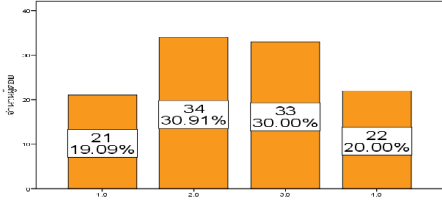
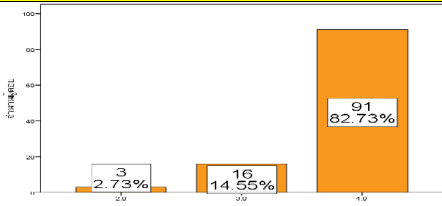
15.2 การดำเนินการของ อปท. ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

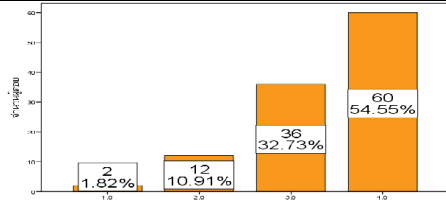
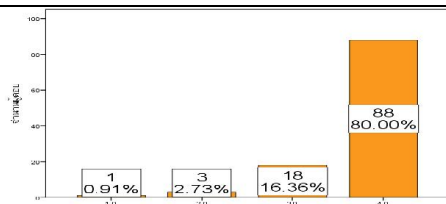
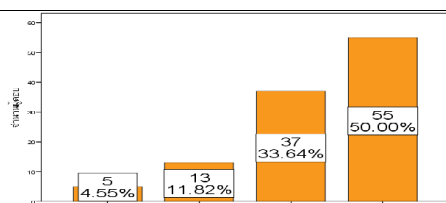
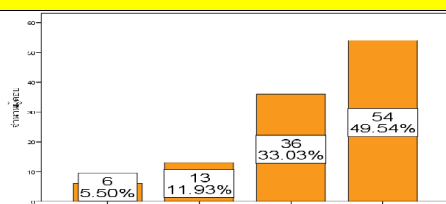
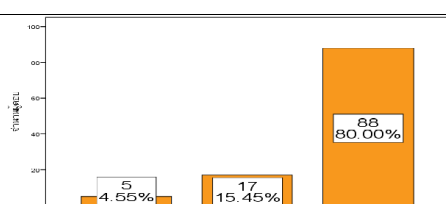
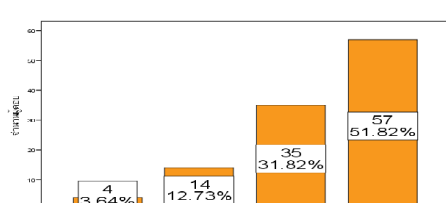
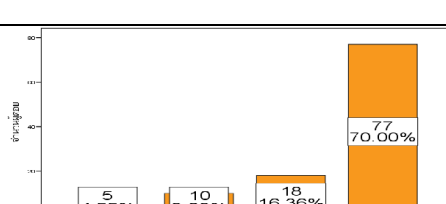
ในลำดับแรกนั้น คณะที่ปรึกษาได้สอบถามแนวปฏิบัติของ อปท. กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับกิจกรรมหรือช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. ใน 20 รูปแบบ จำแนกตามระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม 4 ระดับดังที่ได้นำเสนอข้างต้น ผลการวิเคราะห์ในภาพรวมของ อปท. กลุ่มตัวอย่างแสดงดังตารางที่ 15-1 ด้านล่าง

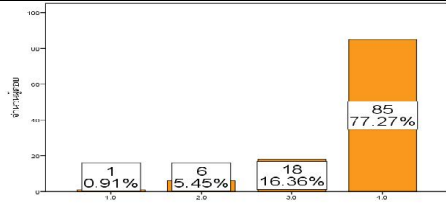
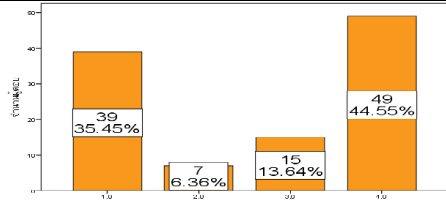
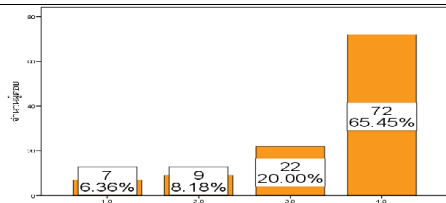
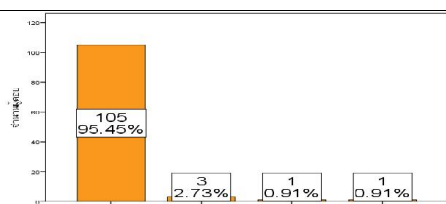
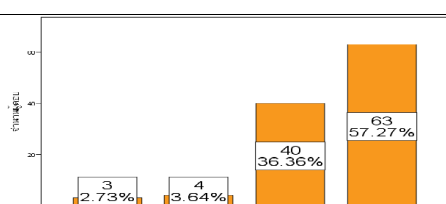
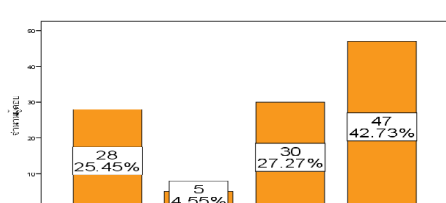
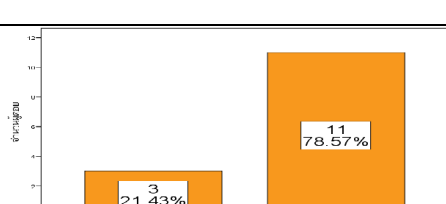
ในระดับแรก ซึ่งเป็นระดับการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้น ได้แก่อำเภอคำถามที่ 1 ถึงข้อที่ 5 จะเห็นว่าในภาพรวม อปท. 110 แห่ง ดำเนินการค่อนข้างมากในการให้ข้อมูลหรือว่าประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ ของท้องถิ่นให้แก่ประชาชนภาคส่วนต่างๆ ได้รับทราบ อาทิ การติดบอร์ดแจ้งข่าวสารที่หน้าสำนักงานหรือที่ว่าการอำเภอ/ศาลากลางจังหวัด (ข้อ 1) การประกาศข่าวเสียงตามสายหรือหอกระจายข่าว (ข้อ 2) และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือข้อมูลต่างๆ ผ่านเว็บไซต์ของ อปท. (ข้อ 3) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 90 ได้ดำเนินการสื่อสารผ่านช่องทางเหล่านี้บ่อยครั้งหรือเป็นประจำ

อย่างไรก็ดี การสื่อสารของ อปท. กลุ่มตัวอย่างผ่านหนังสือพิมพ์หรือสื่อท้องถิ่นเกิดขึ้นไม่มากนัก และมี อปท. กลุ่มตัวอย่างราว 1 ใน 5 เท่านั้นที่ใช้ช่องทางดังกล่าวเป็นประจำในการส่งข่าวสารให้แก่ประชาชน (ข้อ 5) ในขณะที่การจัดพิมพ์ข้อมูลเป็นเอกสาร/จุลสาร/แผ่นพับและจัดส่งแจกจ่ายให้ครัวเรือนนั้นเกิดขึ้นเพียงประมาณร้อยละ 40 ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ได้ดำเนินการช่องทางนี้เป็นประจำ (ข้อ 4)

ตารางที่ 15-1 การดำเนินการของ อปท. ในกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบ/วิธีการที่ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับความเข้มข้นที่ อปท. ดำเนินการ				N	$\bar{X}$	S.D.															
	ไม่เคย ดำเนินการ (1)	นานๆ ที่ (2)	เป็นครั้ง คราว (3)	เป็น ประจำ (4)																		
ก. ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร																						
(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้า สำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเข้มข้น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>2</td><td>1.82%</td></tr><tr><td>2</td><td>9</td><td>8.18%</td></tr><tr><td>3</td><td>99</td><td>90.00%</td></tr></tbody></table>				ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1	2	1.82%	2	9	8.18%	3	99	90.00%	110	3.88	0.38			
ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																				
1	2	1.82%																				
2	9	8.18%																				
3	99	90.00%																				
(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/ หอกระจายข่าว/วิทยุชุมชน	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเข้มข้น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>1</td><td>0.91%</td></tr><tr><td>2</td><td>2</td><td>1.82%</td></tr><tr><td>3</td><td>29</td><td>26.36%</td></tr><tr><td>4</td><td>78</td><td>70.91%</td></tr></tbody></table>				ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1	1	0.91%	2	2	1.82%	3	29	26.36%	4	78	70.91%	110	3.67	0.56
ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																				
1	1	0.91%																				
2	2	1.82%																				
3	29	26.36%																				
4	78	70.91%																				
(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อ จัดจ้างของ อปท. ผ่านเว็บไซต์	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเข้มข้น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>6</td><td>5.50%</td></tr><tr><td>2</td><td>9</td><td>8.26%</td></tr><tr><td>3</td><td>94</td><td>86.24%</td></tr></tbody></table>				ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1	6	5.50%	2	9	8.26%	3	94	86.24%	109	3.81	0.52			
ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																				
1	6	5.50%																				
2	9	8.26%																				
3	94	86.24%																				
(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/ จุลสารส่งให้ครัวเรือน-แจกประชาชน	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเข้มข้น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>3</td><td>2.73%</td></tr><tr><td>2</td><td>13</td><td>11.82%</td></tr><tr><td>3</td><td>51</td><td>46.36%</td></tr><tr><td>4</td><td>43</td><td>39.09%</td></tr></tbody></table>				ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1	3	2.73%	2	13	11.82%	3	51	46.36%	4	43	39.09%	110	3.22	0.76
ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																				
1	3	2.73%																				
2	13	11.82%																				
3	51	46.36%																				
4	43	39.09%																				
(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเข้มข้น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>21</td><td>19.09%</td></tr><tr><td>2</td><td>34</td><td>30.91%</td></tr><tr><td>3</td><td>33</td><td>30.00%</td></tr><tr><td>4</td><td>22</td><td>20.00%</td></tr></tbody></table>				ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1	21	19.09%	2	34	30.91%	3	33	30.00%	4	22	20.00%	110	2.51	1.02
ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																				
1	21	19.09%																				
2	34	30.91%																				
3	33	30.00%																				
4	22	20.00%																				
ข. ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อปท.																						
(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/ อสม./อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ	 <table border="1"><thead><tr><th>ระดับความเข้มข้น</th><th>จำนวนผู้ตอบ</th><th>ร้อยละ</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>3</td><td>2.73%</td></tr><tr><td>2</td><td>16</td><td>14.55%</td></tr><tr><td>3</td><td>91</td><td>82.73%</td></tr></tbody></table>				ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	1	3	2.73%	2	16	14.55%	3	91	82.73%	110	3.80	0.47			
ระดับความเข้มข้น	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ																				
1	3	2.73%																				
2	16	14.55%																				
3	91	82.73%																				

รูปแบบ/วิธีการที่ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับความเข้มข้นที่ อปท. ดำเนินการ				N	$\bar{X}$	S.D.
	ไม่เคย ดำเนินการ (1)	นานๆ ที่ (2)	เป็นครั้ง คราว (3)	เป็น ประจำ (4)			
(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการ จัดบริการของ อปท. หรือการสำรวจความ ต้องการบริการสาธารณะของประชาชน					110	3.40	0.76
(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/ อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ					110	3.75	0.54
(9) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุม สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ					110	3.29	0.85
ค. ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน							
(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจร่วมประชุม กับผู้บริหาร อปท. หรือประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อพิจารณาทิศทางการ พัฒนาท้องถิ่น-เรื่องต่างๆ ที่สำคัญ					109	3.27	0.88
(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการพัฒนา อปท./คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น					110	3.75	0.53
(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงาน ร่วมกับ อปท. ในการดำเนินโครงการ-การ ให้บริการสาธารณะ					110	3.32	0.83
(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง- คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกับ อปท.					110	3.52	0.84

รูปแบบ/วิธีการที่ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับความเข้มข้นที่ อปท. ดำเนินการ				N	$\bar{X}$	S.D.
	ไม่เคย ดำเนินการ (1)	นานๆ ที่ (2)	เป็นครั้ง คราว (3)	เป็น ประจำ (4)			
(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการประเมินผลการ ดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น					110	3.70	0.61
ง. ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ							
(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน					110	2.67	1.36
(16) มีการจัดทำประชาคมเพื่อกำหนด ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนา หรือในการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/ การจัดสรรงบประมาณ อปท.					110	3.45	0.89
(17) มีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อยื่นเรื่อง ถอดถอนผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่น					110	1.07	0.38
(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจ ของประชาชนที่มีต่อบริการของ อปท. และ นำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการ ให้บริการ/การทำงาน					110	3.48	0.70
(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัล การปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)					110	2.87	1.22
(20) ช่องทางการมีส่วนร่วมอื่นๆ อาทิ เว็บไซต์ / Facebook กลุ่ม/ผู้รับฟังความ คิดเห็น สายด่วนต่อตรงผู้บริหารฯ / วารสาร อปท. ฯลฯ					14	3.79	0.43

ในระดับต่อมาคือการมีปฏิสัมพันธ์แบบสองทางระหว่างประชาชนกับ อบท. ซึ่งแสดงดังข้อคำถามที่ 6 ถึงข้อ 9 พบว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เปิดโอกาสให้มีการติดต่อสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้บริหาร อบท. กับประชาชนหรือกลุ่มภาคส่วนต่างๆ ในชุมชน (ข้อ 6) และมีการออกหน่วยจัดประชาคมร่วมกับชุมชน/หมู่บ้าน/อำเภอ เพื่อรับฟังความคิดเห็นในด้านต่างๆ จากประชาชน (ข้อ 8) แต่อย่างไรก็ดี การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่น (ข้อ 9) หรือการจัดทำสำรวจความต้องการบริการสาธารณะจากประชาชน (ข้อ 7) นั้นเกิดขึ้นในระดับปานกลาง กล่าวคือ อบท. จำนวนระหว่าง 55-60 แห่งเท่านั้นที่ดำเนินการทั้งสองวิธีการดังกล่าวเป็นประจำในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในขั้นที่สาม เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงมือทำงานกับ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่ง ผลการศึกษาพบว่ามักเกิดขึ้นตามแนวทางหรือรูปแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยการพัสดุของ อบท. ฉบับปี พ.ศ. 2545 (ปัจจุบันยกเลิกข้อกำหนดนี้แล้ว) ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 11) คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างหรือตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง (ข้อ 13) และร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลดำเนินงานตามแผนพัฒนาของ อบท. (ข้อ 14) ซึ่ง อบท. จำนวนระหว่าง 77 - 88 แห่งได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 3 ลักษณะนี้เป็นประจำ

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเป็นคณะทำงานหรือคณะกรรมการร่วมกับ อบท. (ข้อ 12) และการร่วมประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ กับคณะผู้บริหาร อบท. (ข้อ 10) กลับเกิดขึ้นในระดับปานกลางเพียงเท่านั้น มี อบท. เพียงจำนวน 54 - 57 แห่งเท่านั้น (รวรร้อยละ 49.5 - 52.0) ที่ดำเนินการผ่านช่องทางการมีส่วนร่วมทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นประจำ

ในขั้นที่สี่คือการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางของ อบท. ซึ่งแสดงดังข้อคำถามที่ 15 ถึง 19 ในตารางที่ 15-1 ข้างต้น โดยภาพรวมนั้น อบท. ส่วนใหญ่สนับสนุนให้ประชาชนร่วมติดตามประเมินผลการทำงานของ อบท. โดยการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดบริการของ อบท. เป็นประจำราว 63 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 57.3 ของกลุ่มตัวอย่าง (ข้อ 18) และมี อบท. อีกราวร้อยละ 65.5 หรือจำนวน 72 แห่งที่สนับสนุนให้ประชาชนดำเนินการประชาพิจารณ์หรือร่วมกันลงมติในกิจการที่สำคัญๆ กับผู้บริหาร อบท. (ข้อ 16) นอกจากนี้ในบางพื้นที่ อบท. ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนริเริ่มการเสนอข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำกับกลุ่มตัวอย่าง อบท. รวรร้อยละ 44.5 (ข้อ 15) และกลุ่มตัวอย่างอีกราวร้อยละ 42.7 ยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการทำงานของบุคลากรท้องถิ่นด้วย (ข้อ 19)

อย่างไรก็ดี ในระดับการมีส่วนร่วมที่เข้มข้นนี้ อบท. อีกหลายแห่งยังมิได้ดำเนินการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง อาทิ อบท. จำนวน 46 แห่ง หรือราวร้อยละ 41.8 ไม่เคยส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนริเริ่มข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติของตนเองเพื่อบังคับใช้ในชุมชนท้องถิ่น (ข้อ 15) และอีกราวร้อยละ 30 ไม่ค่อยได้ส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมประเมินผลการทำงานของบุคลากรของ

อปท. (ข้อ 19) ที่สำคัญไปกว่านั้นคือในกลุ่มตัวอย่าง อปท. 110 แห่ง พบว่าเกือบทั้งหมด (ราว 105 แห่ง) ยังไม่เคยมีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อร่วมถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด (ข้อ 17) การใช้สิทธิขั้นเด็ดขาดของประชาชนในการตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่นจึงยังคงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติมากนักกับกลุ่มตัวอย่าง อปท. ครั้งนี้

นอกจากนี้แล้ว คณะที่ปรึกษายังได้จำแนกผลการวิเคราะห์ระดับความเข้มข้นของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างได้ดำเนินการ โดยแบ่งตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลการวิเคราะห์ในรายละเอียดแสดงดังตารางในภาคผนวกท้ายบท แต่สำหรับการเปรียบเทียบในภาพรวมระหว่าง อปท. แต่ละประเภทแสดงโดยย่อดังตารางที่ 15-2 หน้าถัดไป ซึ่งแสดงค่าเฉลี่ยของระดับความเข้มข้นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกเป็นคะแนนเฉลี่ยของ อปท. แต่ละประเภท ได้แก่ อบจ. (12 แห่ง) เทศบาลนคร (4 แห่ง) เทศบาลเมือง (9 แห่ง) เทศบาลตำบล (20 แห่ง) และ อบต. (65 แห่ง) โดยมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 คะแนน

ผลการวิเคราะห์พบว่าในกรณีของการมีส่วนร่วมในขั้นต้น ได้แก่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือข้อคำถามที่ 1 ถึง 5 นั้น อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินการค่อนข้างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการแจ้งข่าวสารผ่านเสียงตามสายหรือหอกระจายข่าว หรือวิทยุชุมชน และนิยมนิตยบัตรประชาสัมพันธ์ที่หน้าสำนักงาน แต่อย่างไรก็ดี ช่องทางการกระจายข่าวหรือข้อมูลผ่านสื่อสารมวลชนในพื้นที่จะเกิดขึ้นไม่บ่อยนักหรือแทบไม่เกิดขึ้นเลยในพื้นที่ อบต. ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนชนบท เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ไม่มีสื่อมวลชนมากนัก

ในทางกลับกัน รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับที่มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชนนั้น (ขั้นที่สองหรือข้อคำถามที่ 6 ถึง 9) พบว่าเทศบาลนครส่วนใหญ่ดำเนินการเข้มข้นน้อยกว่าอปท. ประเภทอื่นๆ ในขณะที่เทศบาลตำบลและ อบต. สามารถส่งเสริมช่องทางการมีส่วนร่วมแบบมีปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดีกว่าหรือบ่อยครั้งมากกว่า เหตุผลอาจเป็นเพราะความเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ของเทศบาลนครอาจทำให้ระดับการเข้าถึงมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับภาคประชาชนมีข้อจำกัดมากกว่าพื้นที่ขนาดเล็กหรือชุมชนชนบทที่ผู้คนอยู่อาศัยใกล้ชิดกันดังพื้นที่เทศบาลตำบลหรืออบต. ก็เป็นไปได้

ในทำนองเดียวกัน รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นการลงมือดำเนินงานนั้น (ข้อคำถามที่ 10 ถึง 14) พบว่า อปท. ขนาดเล็กๆ ดังเช่นเทศบาลตำบลหรือ อบต. มักมีกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับที่เข้มข้นกว่าหรือบ่อยครั้งมากกว่าในกรณีของเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะวิถีชีวิตและการดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชนในชุมชนเมืองขนาดใหญ่อาจก่อให้เกิดข้อจำกัดหรือเป็นอุปสรรคที่จะมาร่วมลงมือดำเนินงานกับ อปท. อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ชุมชนชนบทหรือชุมชนขนาดเล็กที่ประชาชนอยู่ใกล้ชิดกันหรือมีวิถีชีวิตแบบเรียบง่าย จึงอาจมีความสะดวกที่จะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ กับ อปท. ของพวกเขาได้บ่อยครั้งมากกว่า

สำหรับการมีส่วนร่วมในรูปแบบสุดท้ายที่มีความเข้มข้นสูงนั้น (ข้อคำถามที่ 15 ถึง 19) ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. สะท้อนว่า อปท. ขนาดใหญ่และอยู่ห่างไกลประชาชนดังเช่น อบจ. มีแนวโน้มที่จะลดความเข้มข้นลงในการส่งเสริมให้ประชาชนร่วมตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ กับ อบจ. ดังเช่นในกรณีของ

การเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติโดยภาคประชาชน (ข้อ 15) หรือการประชุมสำคัญๆ เพื่อกำหนดทิศทางของท้องถิ่นหรือการทำประชาคมในระดับ อบจ. นั้น (ข้อ 16) เกิดขึ้นในสัดส่วนที่ไม่บ่อยครั้งนัก หรือมีความเข้มข้นในการเกิดขึ้นที่น้อยกว่าใน อบท. ที่มีขนาดเล็กกว่าหรืออยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า ดังเช่น เทศบาลหรือ อบต.

เนื้อหาในส่วนนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ ของ อบท. แต่ละประเภท ซึ่งมีจุดแข็งหรือข้อจำกัดในการเลือกรูปแบบหรือช่องทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป และในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อบท. นั้นจึงไม่ควรกระทำแบบเดียว หากแต่ควรกำหนดวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความยืดหยุ่นและหลากหลายที่เหมาะสมกับบริบทพื้นฐานของท้องถิ่นแต่ละประเภทให้มากที่สุด

ตารางที่ 15-2 ระดับความเข้มข้นในการดำเนินการของ อบท. เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
โดยเปรียบเทียบระหว่าง อบท. แต่ละประเภท

ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน	คะแนนเฉลี่ยความเข้มข้น				
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร					
(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้าสำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด	3.83	3.75	3.67	3.95	3.91
(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอกระจายข่าว/วิทยุชุมชน	3.25	4.00	3.67	3.95	3.65
(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างของ อบท. ผ่านเว็บไซต์	3.83	3.25	3.78	3.75	3.86
(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/จุลสารส่งให้ครัวเรือน-ประชาชน	3.67	3.00	3.22	3.25	3.14
(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่	3.25	2.50	3.00	2.70	2.25
ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อบท.					
(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ	3.67	3.00	3.89	3.90	3.83
(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการจัดบริการของ อบท. หรือการสำรวจความต้องการการบริการสาธารณะของประชาชน	3.50	2.75	2.67	3.45	3.51
(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ	3.58	3.75	3.56	3.80	3.80
(9) ประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ	3.42	3.25	3.33	3.50	3.20
ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน					
(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจร่วมประชุมกับผู้บริหาร อบท. หรือประชุมกลุ่มย่อย เพื่อพิจารณาทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น-เรื่องต่างๆ ที่สำคัญ	3.45	3.50	3.11	3.55	3.15
(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา อบท./คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	3.58	3.25	3.67	3.90	3.78
(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงานร่วมกับ อบท. ในการดำเนินโครงการ-การให้บริการสาธารณะ	3.17	2.75	3.22	3.65	3.29
(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง-คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกับ อบท.	3.08	2.75	3.11	3.70	3.65
(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น	3.42	3.00	3.67	3.85	3.75
ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ					
(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน	2.17	2.75	2.22	3.50	2.57
(16) มีการจัดทำประชาคมติเพื่อกำหนดทิศทาง-นโยบายการพัฒนา หรือ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/การจัดสรรงบประมาณ อบท.	2.92	3.00	3.44	3.80	3.46
(17) มีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น	1.00	1.00	1.00	1.30	1.03
(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการของ อบท. และนำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการให้บริการ/การทำงาน	3.58	3.25	3.33	3.40	3.52

(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัลการปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)	3.17	2.50	2.11	3.25	2.83
---	------	------	------	------	------

หมายเหตุ ค่าตัวเลขในตารางมาจากค่าเฉลี่ยของระดับความเข้มข้นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดย อบจ. กลุ่มตัวอย่างที่มีค่าระหว่าง 1 ถึง 4

15.3 มุมมองของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น

ในทางกลับกัน หากสอบถามจากมุมมองของประชาชน (แทนที่จะเป็นมุมมองของ อบท. แล้วนั้น) ว่ามีประสบการณ์หรือมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบท. บ่อยครั้งเพียงใด และในรูปแบบหรือช่องทางใด และเมื่อพวกเขาได้เข้ามามีส่วนร่วมแล้วนั้น มีความคิดเห็นหรือมีความพึงพอใจกับ อบท. ที่ได้เปิดโอกาสให้พวกเขาได้เข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด เนื้อหาในบทนี้จึงต้องการประเมินประสิทธิผลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกวิธีหนึ่งโดยพิจารณาจากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการจาก อบท. เป็นหลัก ผลการวิเคราะห์รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแสดงดังตารางที่ 15-3, 15-4 และ 15-5 ด้านล่างตามลำดับ ส่วนผลการประเมินระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมกับ อบท. แสดงดังตารางที่ 15-6 หน้าถัดไป

ในลำดับแรก ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจจำนวน 11,430 รายนั้น แจ้งว่ามีความตื่นตัวในการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงเกินกว่าร้อยละ 90 และประชาชนกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 40 แจ้งว่าติดตามข่าวสารของ อบท. อย่างสม่ำเสมอหรือเป็นประจำ

ตารางที่ 15-3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับการมีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่น	ผลการสำรวจ	
การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นล่าสุด	ไปใช้สิทธิ์ร้อยละ 94.6 (10,852 รายจาก 11,430 ราย)	
การติดตามข่าวสารการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. ไม่สนใจ/ไม่เคยติดตาม	1,735 ราย (15.2%)
	2. ติดตามเป็นครั้งคราว	5,034 ราย (44.0%)
	3. ติดตามอย่างสม่ำเสมอ	3,125 ราย (27.3%)
	4. สนใจมาก/ติดตามเป็นประจำ	1,418 ราย (12.4%)
	5. อื่นๆ (ตกหล่น/ไม่ตอบ)	118 ราย (1.0%)
ช่องทางในการรับทราบข่าวสารของท้องถิ่น (เฉพาะผู้ตอบแบบสำรวจที่ติดตามข่าวสารของท้องถิ่น มีค่าคะแนนระหว่าง 0.0 - 3.0)	1. ประกาศข่าวที่บอร์ดหน้าสำนักงาน	$\bar{X} = 0.74$, S.D. = 0.96
	2. ประกาศข่าว/ข้อมูลผ่านเว็บไซต์	$\bar{X} = 0.33$, S.D. = 0.73
	3. ฟังผ่านเสียงตามสาย/วิทยุชุมชน/หอกระจายข่าว	$\bar{X} = 2.03$, S.D. = 1.05
	4. อ่านจากเอกสารสิ่งพิมพ์ของ อบท.	$\bar{X} = 0.81$, S.D. = 1.00
	5. อ่านข่าวจากหนังสือพิมพ์/สื่อท้องถิ่น	$\bar{X} = 0.73$, S.D. = 1.00
ประสบการณ์ในการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในประเด็นปัญหาของชุมชนท้องถิ่น	1. ไม่เคยพูดคุย	3,378 ราย (29.6%)
	2. เคยพูดคุยกับ (คุยได้มากกว่า 1 คน)	8,007 ราย (70.1%)

	2.1 นายก อบท./ผู้บริหารท้องถิ่น 2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่น 2.3 เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่น 2.4 อาสาสมัครภายในชุมชนท้องถิ่น 2.5 กำนัน-ผู้ใหญ่/ผู้นำ-กรรมการชุมชน 2.6 เจ้าหน้าที่รัฐ/ข้าราชการภูมิภาค 3. ตกหล่น/ไม่ตอบ	2,710 ราย 3,476 ราย 3,880 ราย 3,317 ราย 5,552 ราย 811 ราย 45 (0.4%)
การมีส่วนร่วมโดยการจ่ายภาษีอากรท้องถิ่น	1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2. ภาษีบำรุงท้องที่ 3. ภาษีป้าย 4. ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการอื่นๆ	2,869 ราย (25.1%) 3,353 ราย (29.3%) 353 ราย (3.1%) 4,784 ราย (41.9%)

ช่องทางที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ อบท. ของพวกเขา คือการรับฟังผ่านหอกระจายข่าว วิทยุชุมชน หรือติดตามข่าวสารจากเอกสารเผยแพร่หรือเอกสารสิ่งพิมพ์ที่ อบท. จัดทำขึ้น ส่วนช่องทางอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์ไม่เป็นที่นิยมมากนักในกลุ่มประชาชนเพื่อติดตามข่าวสารข้อมูลของ อบท. นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 41.9 แจ้งว่าเคยเสียภาษีในลักษณะใดลักษณะหนึ่งให้แก่ อบท. และกว่าร้อยละ 70 ของกลุ่มตัวอย่างได้เคยมีโอกาสพบปะหรือพูดคุยกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาของชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนในพื้นที่จะผูกพันหรือใกล้ชิดกับผู้นำชุมชน อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการชุมชน ฯลฯ มากกว่าผู้บริหารของ อบท. หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 15-4 รูปแบบและระดับความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น

รูปแบบการมีส่วนร่วม	ไม่เคยมีส่วนรวม	เข้าร่วม นานๆ ที่	เข้าร่วมเป็น ครั้งคราว	เข้าร่วม ประจำ
<u>ก. มีส่วนร่วมในการประชุมกับ อบท.</u>				
(1) เข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล	3,115 (27.3%)	2,077 (18.2%)	2,678 (23.5%)	3,540 (31.0%)
(2) เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง/เฉพาะโครงการ	5,756 (50.5%)	1,878 (16.5%)	2,116 (18.6%)	1,655 (14.5%)
(3) เข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น	7,208 (63.2%)	1,530 (13.4%)	1,520 (13.3%)	1,145 (10.0%)
(4) เข้าร่วมประชุมหารือกับผู้บริหาร อบท.	7,364 (64.6%)	1,457 (12.8%)	1,445 (12.7%)	1,129 (9.9%)
<u>ข. มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการในกิจการของ อบท.</u>				
(5) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น-สนับสนุนการจัดทำแผน	9,181	766	768	679

รูปแบบการมีส่วนร่วม	ไม่เคยมี ส่วนร่วม	เข้าร่วม นานๆ ที่	เข้าร่วมเป็น ครั้งคราว	เข้าร่วม ประจำ
	(80.6%)	(6.7%)	(6.7%)	(5.9%)
(6) คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง/ตรวจรับพัสดุของ อปท.	9,717 (85.4%)	647 (5.7%)	663 (5.8%)	351 (3.1%)
(7) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา/โรงเรียนของ อปท.	9,605 (84.4%)	669 (5.9%)	610 (5.4%)	494 (4.3%)
(8) คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของ อปท.	9,484 (84.4%)	702 (6.2%)	697 (6.1%)	493 (4.3%)
<u>ค. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญกับ อปท.</u>				
(9) เสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยประชาชน	9,287 (81.4%)	859 (7.5%)	801 (7.0%)	462 (4.0%)
(10) ทำประชาคมติ/ประชาพิจารณ์ในประเด็นสำคัญของส่วนรวม	8,053 (70.6%)	1,314 (11.5%)	1,224 (10.7%)	813 (7.1%)
(11) ตอบแบบสำรวจความคิดเห็น/ความพึงพอใจที่มีต่อ อปท.	7,669 (67.2%)	1,739 (15.2%)	1,328 (11.6%)	668 (5.8%)
(12) ลงชื่อเพื่อยื่นเรื่องถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น	10,375 (91.2%)	472 (4.2%)	377 (3.3%)	148 (1.3%)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละ โดยเทียบกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจจำนวน 11,430 คน

สำหรับวิธีการหรือช่องทางที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจครั้งนี้แจ้งว่าได้เข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. ของพวกเขาแสดงดังตารางที่ 15-4 ด้านบน ในลำดับแรกจะเห็นได้ว่าในภาพรวมนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. ยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก แม้ข้อคำถามที่ 1 จะสะท้อนว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้สำรวจราวร้อยละ 31.0 หรือจำนวน 3,540 คนจะมีส่วนร่วมประชุมประชาคมเป็นประจำกับ อปท. และอีกประมาณร้อยละ 23.5 มีโอกาสเข้าร่วมบ้างประปราย แต่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เคยเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าวเลยหรือเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมากมีสัดส่วนรวมกันที่สูงถึงราวร้อยละ 45.5 ของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนทั้งหมด

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อปท. ผ่านช่องทางอื่นๆ ก็เกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยเช่นกัน อาทิ การเข้าร่วมประชุมเฉพาะด้านกับ อปท. (ข้อ 2) การเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น (ข้อ 3) หรือการพบปะหารือกับผู้บริหารท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่น (ข้อ 4) เกิดขึ้นราวร้อยละ 9.9 ถึง 14.5 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เคยเข้าร่วมในกิจกรรมเหล่านี้กับ อปท. เลย (ข้อ 2, 3 และ 4) มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 50.5 ถึงประมาณร้อยละ 64.6

ในทำนองเดียวกัน สัดส่วนของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นประจำในคณะทำงานหรือคณะกรรมการให้กับ อปท. เกิดขึ้นไม่เกินร้อยละ 6 ของกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจครั้งนี้ (ข้อ 5 ถึงข้อ 8) ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เคยมีส่วนร่วมเป็นกรรมการใดๆ เลยกับ อปท. มีสัดส่วนที่สูงเกินกว่าร้อยละ 80.6 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และในกรณีของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจที่สำคัญกับ

อปท. ซึ่งแสดงดังคำถามข้อที่ 9 ถึง 12 ดังเช่น การทำประชามติร่วมตัดสินใจประเด็นสำคัญๆ ของชุมชนท้องถิ่น (ข้อ 10) การประเมินผลการทำงานของ อปท. (ข้อ 11) การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่น (ข้อ 9) หรือการยื่นเรื่องเพื่อเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น (ข้อ 12) ล้วนเป็นกิจกรรมที่ประชาชนไม่เคยมีโอกาสดำเนินการเลยและพบว่ามีสัดส่วนที่สูงมาก (ระหว่างร้อยละ 67.2 ถึงร้อยละ 91.2 ของกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้) ในขณะที่ผู้ที่เคยมีประสบการณ์เข้าร่วมเป็นประจำกับ อปท. ในช่องทางเหล่านี้ไม่ถึงร้อยละ 8 ของกลุ่มครัวเรือนที่ได้มีการสำรวจครั้งนี้

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบความเข้มข้นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกับ อปท. จำแนกตามประเภทของ อปท. ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. นั้น แสดงข้อมูลดังตารางที่ 15-5 หน้าถัดไป ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่สุ่มสำรวจครั้งนี้ได้มีส่วนร่วมกับ อปท. ของพวกเขาอย่างเข้มข้นมากนัก ในระดับแรก คือการเข้าร่วมประชุมหารือกับ อปท. เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนัก ยกเว้นการร่วมประชุมประชาคมเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมบ้างเป็นครั้งคราวกับ อปท. (คะแนนเฉลี่ยราว 2.01 ถึง 2.77 จากคะแนนเต็ม 4 คะแนน) ส่วนการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานร่วมกับ อปท. การมีส่วนร่วมประเมินผลการทำงานของ อปท. หรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นสำคัญกับ อปท. อาทิ การทำประชามติ/ประชาพิจารณ์ การเสนอร่างข้อกฎหมายท้องถิ่น ฯลฯ เกิดขึ้นน้อยมาก

ข้อสังเกตที่สำคัญคือประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในระดับ อบต. ให้ข้อมูลว่าพวกเขามีโอกาสบ่อยครั้งมากกว่าที่จะเข้ามีส่วนร่วมกับ อบต. เมื่อเทียบกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เทศบาล นับตั้งแต่การประชุมประชาคม การเข้าร่วมประชุมสภา อบต. หรือร่วมเป็นกรรมการ/คณะทำงานกับ อบต. เป็นต้น หรือแม้แต่วิธีแบบการมีส่วนร่วมที่เข้มข้นขึ้นนั้น ก็มักเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ อบต. ในสัดส่วนที่สูงกว่าโดยเฉลี่ย ข้อมูลดังตารางที่ 15-5 นี้ สะท้อนถึงข้อดีของการมี อปท. ขนาดเล็กได้อย่างชัดเจนก็คือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพวกเขาได้ง่ายขึ้น (easily accessible) และสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของ อบต. ได้ง่ายกว่า อปท. ขนาดใหญ่นั้นเอง

ตารางที่ 15-5 รูปแบบและความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น จำแนกตามประเภท อบท.

รูปแบบการมีส่วนร่วม	คะแนนเฉลี่ยความเข้มข้น				
	รวม	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
<u>ก. มีส่วนร่วมในการประชุมกับ อบท.</u>					
(1) เข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล	2.58	2.09	2.11	2.46	2.77
(2) เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง/เฉพาะโครงการ	1.97	1.75	1.76	1.88	2.07
(3) เข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น	1.71	1.47	1.54	1.66	1.78
(4) เข้าร่วมประชุมหารือกับผู้บริหาร อบท.	1.68	1.48	1.50	1.68	1.74
<u>ข. มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการในกิจการของ อบท.</u>					
(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น-สนับสนุนการจัดทำแผน	1.38	1.25	1.20	1.46	1.41
(2) คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง/ตรวจรับพัสดุของ อบท.	1.27	1.18	1.14	1.34	1.28
(3) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา/โรงเรียนของ อบท.	1.30	1.19	1.13	1.34	1.33
(4) คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของ อบท.	1.31	1.20	1.16	1.37	1.34
<u>ค. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญกับ อบท.</u>					
(1) เสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยประชาชน	1.34	1.22	1.24	1.38	1.36
(2) ทำประชาคมติ/ประชาพิจารณ์ในประเด็นสำคัญของส่วนรวม	1.54	1.36	1.42	1.51	1.60
(3) ตอบแบบสำรวจความคิดเห็น/ความพึงพอใจที่มีต่อ อบท.	1.56	1.54	1.46	1.61	1.57
(4) ลงชื่อเพื่อยื่นเรื่องถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น	1.15	1.12	1.10	1.22	1.14

หมายเหตุ ค่าตัวเลขในตารางมาจากค่าเฉลี่ยของระดับความเข้มข้นในการเข้าร่วมร่วมกับ อบท. โดยมีค่าระหว่าง 1 ถึง 4

ทั้งนี้ ทน. = เทศบาลนคร ทม. = เทศบาลเมือง ทต. = เทศบาลตำบล และ อบต. = องค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นสุดท้ายคือการประเมินว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใดต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบท. ของพวกเขาโดยมีข้อมูลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 15-6 ด้านล่าง ซึ่งแบ่งระดับตั้งแต่ระดับ 1 (ไม่เห็นด้วยหรือไม่พึงพอใจอย่างยิ่ง) ระดับ 2 (ไม่เห็นด้วยหรือไม่พึงพอใจ) ระดับ 3 (พึงพอใจหรือเห็นด้วย) และระดับ 4 (พึงพอใจหรือเห็นด้วยอย่างยิ่ง) และได้สอบถามความคิดเห็นประชาชนในประเด็นคำถามหลัก 5 ข้อเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อบท.

ในภาพรวมนั้นสามารถกล่าวได้ว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อ อบท. ในด้านการมีส่วนร่วมระดับปานกลางค่อนข้างดี ในด้านแรก (ข้อ 1) กลุ่มตัวอย่างแจ้งว่าพวกเขาส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ จาก อบท. อย่างทั่วถึงเป็นอย่างดี (ราว 8,023 คน หรือประมาณร้อยละ 70.5) และต่างมองว่า อบท. ของพวกเขาเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและนำไปดำเนินการจริง (ราว 8,146 คน หรือประมาณ 71.6 คน) (ข้อ 2) นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่า อบท. นำความคิดเห็นและความต้องการของ

พวกเขาไปจัดทำแผนงานและจัดสรรงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความคาดหวังของประชาชน (ข้อ 3) หรือจำนวน 7,632 คน หรือประมาณร้อยละ 67.1

แต่อย่างไรก็ดี ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังเห็นว่า อปท. ของพวกเขาควรเปิดโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น (ข้อ 4) โดยเฉพาะเมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบกับ อปท. แห่งอื่นๆ แล้วพบว่ามีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้นและเปิดกว้างมากกว่า (จำนวน 8,404 คน หรือราวร้อยละ 73.9 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 4 ในตารางที่ 15-6)

ตารางที่ 15-6 ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นความพึงพอใจ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(1) ท่านทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนหรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของ อบท. อย่างดี		11,388	2.70	0.67
(2) อบท. รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ ของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง		11,379	2.74	0.67
(3) อบท. จัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นหรือตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่		11,372	2.68	0.67
(4) เมื่อเทียบกับท้องถิ่นแห่งอื่นๆ แล้ว อบท. ของท่านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าปัจจุบัน		11,374	2.81	0.68
(5) ท่านไม่ยอมมีส่วนร่วมกับ อบท. เพราะคิดว่าเสนอความคิดเห็นอะไรไปก็แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารฯ ก็ไม่สนใจรับฟัง หรือไม่มีอะไรดีขึ้นต่อชุมชน		11,376	2.21	0.77

หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่พอใจอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่พอใจ ระดับ 3 หมายถึงพอใจ และระดับ 4 หมายถึงพอใจอย่างยิ่ง;

N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ (ระหว่าง 1 ถึง 4), และ S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน, คำถามข้อ 4 และ 5 เป็นคำถามเชิงลบ (negatively worded question)

นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษาฯ ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อเปรียบเทียบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีระดับความพึงพอใจต่อการมีส่วนร่วมกับ อบท. แต่ละประเภทที่แตกต่างหรือไม่ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงดังตารางที่ 15-7 ด้านล่าง ซึ่งเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจของประชาชนเปรียบเทียบในพื้นที่เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. และมีค่าคะแนนความพึงพอใจอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 คะแนน โดยข้อคำถามที่ 1 ถึง 3 นั้น คะแนนที่สูงกว่าหมายความว่าประชาชนมีความพึงพอใจสูงขึ้น ส่วน

คำถามข้อที่ 4 และ 5 เป็นคำถามเชิงนิเสธ (negatively worded) ดังนั้น หากมีคะแนนในคำถาม 2 ข้อนี้ในระดับต่ำกว่า ย่อมหมายความว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อ อบท. ในข้อคำถามดังกล่าวสูงกว่า

ผลการวิเคราะห์ยืนยันการอภิปรายก่อนนี้ (ตารางที่ 15-5 ข้างต้น) ว่าการเป็น อบท. ขนาดเล็ก ดังเช่น อบต. หรือเทศบาลตำบล เป็นต้น ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึง อบท. ได้ง่ายและมีส่วนร่วมในกิจการของ อบท. ได้ง่ายกว่าประชาชนในพื้นที่ อบท. ขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนคร/เมือง เป็นต้น ทั้งในด้านของการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวาง (ข้อ 1 ที่ชี้ว่าประชาชนในเขตเทศบาลตำบลและ อบต. มีความเห็นด้วยกับข้อคำถามนี้ในสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ขนาดใหญ่ๆ) หรือในด้านการเปิดโอกาสของ อบท. ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ข้อ 2 ที่ชี้ว่าคะแนนเฉลี่ยของ อบต. สูงกว่ากลุ่มอื่นๆ) ซึ่งในที่สุดทำให้ประชาชนในเขต อบต. มีความพึงพอใจมากกว่าประชาชนเขตพื้นที่ อบท. อื่นๆ ที่มีขนาดใหญ่กว่า (ข้อ 3) เนื่องจากพวกเขาสามารถเข้าไปควบคุม/กำกับดูแลการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ได้ดีใกล้ชิดกว่าการควบคุม/กำกับดูแลเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร นั่นเอง

ตารางที่ 15-7 เปรียบเทียบระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมกับ อบท. แต่ละประเภท

ประเด็นความพึงพอใจ ในการมีส่วนร่วมกับ อบท.	คะแนนเฉลี่ยความพึงพอใจ (1 ถึง 4)				
	รวม	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
(1) ท่านทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชน หรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของ อบท. อย่างไร	2.70	2.52	2.62	2.77	2.72
(2) อบท. รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ ของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง	2.74	2.60	2.66	2.74	2.77
(3) อบท. จัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น หรือตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่	2.68	2.58	2.58	2.65	2.71
(4) เมื่อเทียบกับท้องถิ่นแห่งอื่นๆ แล้ว อบท. ของท่านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าปัจจุบัน	2.81	2.86	2.78	2.77	2.82
(5) ท่านไม่อยากจะมีส่วนร่วมกับ อบท. เพราะคิดว่าเสนอความคิดเห็นอะไรให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารฯ ก็ไม่สนใจรับฟัง หรือไม่มีอะไรดีขึ้นต่อชุมชน	2.21	2.27	2.23	2.24	2.19

หมายเหตุ $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ (ระหว่าง 1 ถึง 4), คำถามข้อ 4 และ 5 เป็นคำถามเชิงนิเสธ (negatively worded question) ซึ่งจะตีความหมายในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับคำถามข้อ 1 ถึง 3

ข้อค้นพบนี้เป็นการยืนยันถึงข้อดีอีกครั้งหนึ่งของการมี อบท. ขนาดเล็กและอยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ได้อย่างชัดเจนในเชิงการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชน (political accessibility) อันเป็นผลต่อ

เนื่องมาจากการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ การเป็น อบท. ขนาดเล็กดังเช่น อบต. หรือ เทศบาลตำบล ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่ยึดโยงใกล้ชิดอยู่กับวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่น จึงส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึง อบท.ขนาดเล็กๆ เหล่านี้ และสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการทำงาน/การตรวจสอบการทำงานของ อบท. ขนาดเล็กในด้านต่างๆ ได้ง่ายขึ้น ซึ่งเป็นผลลัพธ์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจและบทบาทของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี

15.4 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการของการปกครองตนเองและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แผนการกระจายอำนาจ และระเบียบกฎหมายต่างๆ ซึ่ง อบท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ได้จัดให้มีขึ้นในหลายช่องทางแตกต่างกันออกไป และในทางกลับกัน คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการประเมินเปรียบเทียบด้วยการส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของ อบท. ส่งผลทำให้ประชาชนได้รับโอกาสเข้ามีส่วนร่วมกับ อบท. ได้อย่างแท้จริงสอดคล้องกันหรือไม่ และภาคประชาชนมีมุมมองหรือความพึงพอใจต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ อบท. มากน้อยเพียงใด

ผลการประเมินในครั้งนี้สะท้อนว่าแม้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อบท. จะเกิดขึ้นในวงกว้างและมีกฎหมายให้การรองรับสิทธิของประชาชนในด้านต่างๆ แต่ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อบท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ยังอยู่ระดับปานกลางเท่านั้น และถ้าหากมองจากมุมมองของประชาชนที่ตื่นตัวเข้ามีส่วนร่วมกับ อบท. ยิ่งอยู่ในสถานะที่มีข้อจำกัดเป็นอย่างมากและเข้ามีส่วนร่วมอย่างผิวเผินเท่านั้น

ในด้านแรก กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ อบท. ดำเนินการในทางปฏิบัติอยู่ในระดับที่จำกัด และมักเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างอ่อนๆ หรือเพียงขั้นต้นของกระบวนการเท่านั้นที่มีการดำเนินการอย่างแพร่หลายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะกิจกรรมการมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ข้อมูลทางเดียวจาก อบท. สู่ประชาชน หรือการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบของการประชุมปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชน หรือการร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล/ชุมชน/อำเภอ

เมื่อได้พิจารณาถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเข้มข้นขึ้น หรือเป็นรูปแบบที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องหรือต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่สำคัญหรือการดำเนินงานในระยะยาวแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำพอสมควร โดยเฉพาะการร่วมลงมือทำงานกับ อบท. โดยการเป็นคณะกรรมการ/คณะกรรมการต่างๆ การร่วมคิดร่วมผลักดันร่างกฎหมายท้องถิ่น ร่วมตัดสินใจทำประชาพิจารณ์กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นใน

สัดส่วนที่น้อยมาก ซึ่งสะท้อนได้จากข้อมูลทั้งฝั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และจากกลุ่มครัวเรือนที่คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสำรวจคู่ขนานกันไป

นอกจากนี้ ในบางกรณี ด้วยข้อจำกัดในเชิง “ระยะห่าง” ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท อาทิ อบจ. ที่โอกาสได้สัมผัสใกล้ชิดประชาชนนั้นมีอยู่อย่างจำกัดกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลหรือ อบต. ดังนั้น จึงส่งผลทำให้ช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจการของ อบจ. ยังมีข้อจำกัดกว่า อบต. ระดับล่างพอสมควร โดยเฉพาะกิจกรรมการตัดสินใจที่สำคัญที่ต้องอาศัยการลงมือลงแรง (contribution) อย่างเข้มข้นจากภาคประชาชน ข้อมูลจากการวิเคราะห์ครั้งนี้สะท้อนว่า อบต. ที่เป็นท้องถิ่นขนาดเล็กๆ อยู่ใกล้ชิดประชาชนมีข้อได้เปรียบในแง่การเข้าถึงกับประชาชนดีกว่า อบต. ขนาดใหญ่ ดังเช่นเทศบาลนครหรือ อบจ. และประชาชนก็มีความรู้สึกทำนองเดียวกันว่าพวกเขาสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมกับ อบต. ได้ในสัดส่วนที่สูงกว่า อีกทั้งยังมีความพึงพอใจจากการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่า

ข้อค้นพบประเด็นนี้มีความสำคัญยิ่งในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดประเภท อบต. ในอนาคต เนื้อหาการวิเคราะห์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทนี้บ่งชี้ว่าการมี อบต. หรือเทศบาลตำบล ซึ่งเป็น อบต. ขนาดเล็กๆ ทำให้การเข้าถึงและการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดีและได้เปรียบ อบต. ขนาดใหญ่ แต่เนื้อหาในบทอื่นๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะพบว่า อบต. ขนาดเล็กๆ มีข้อจำกัดในเชิงศักยภาพมากกว่า ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะหรือให้ความดูแลคุ้มครองประชาชนได้อย่างเต็มที่ เรื่องนี้คือประเด็นทางเลือกเชิงนโยบายกระจายอำนาจระหว่างศักยภาพในการทำงาน (capacity) ของ อบต. กับการเข้าถึงของประชาชน (accessibility) ที่มีลักษณะได้อย่างเสียอย่างในการกำหนดขนาดของ อบต. และเป็นประเด็นนโยบายที่คณะที่ปรึกษาจะวิเคราะห์ต่อไป

ในด้านที่สอง เมื่อสอบถามมุมมองของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมกับ อบต. นั้น ประชาชนเองมีความตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมกับ อบต. ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำเช่นกัน แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจส่วนใหญ่ (ราวร้อยละ 31) มีส่วนร่วมประชุมประชาคมอย่างสม่ำเสมอกับ อบต. ของพวกเขา แต่สำหรับกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ต้องการเวลาและสรรพกำลังทางความคิด-ทรัพยากรมากขึ้นแล้วนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้เข้าร่วมในกิจกรรมเหล่านี้กับ อบต. มากนัก อาทิ การร่วมเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงานในลักษณะต่างๆ กับ อบต. อีกทั้งกลุ่มตัวอย่างภาคครัวเรือนจำนวนมาก (ราวร้อยละ 81.4 ถึงร้อยละ 91.2) ไม่เคยได้ใช้สิทธิของตนเองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่นของตนเองหรือการตรวจสอบถอดถอนนักการเมืองสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแต่ประการใด ความพึงพอใจของกลุ่มประชาชนต่อการมีส่วนร่วมกับ อบต. ที่ได้สะท้อนผ่านมาทางการสำรวจข้อมูลครัวเรือนจึงอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี การสำรวจทัศนคติของประชาชนสะท้อนข้อเท็จจริงที่สำคัญว่า อบต. สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้นถ้าหากมีกิจกรรมที่เปิดโอกาสและกระตุ้นให้ภาคประชาชนเกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกิจการของ อบต. มากขึ้นในในอนาคต ประเด็น

สำคัญในเรื่องนี้คือ **อปท. จะต้องเร่งพัฒนาช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความหลากหลายและยืดหยุ่นต่อบริบทชุมชนมากขึ้น** ซึ่งอาจเป็นวิธีการที่แตกต่างไปจากเดิมหรือวิธีการตามระเบียบกฎหมายกำหนด และอาจพัฒนาช่องทางในทางเทคโนโลยีการสื่อสารในการเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้าถึงได้ง่ายมากขึ้น และมีค่าใช้จ่ายจากการเข้ามีส่วนร่วมที่ลดน้อยลงสำหรับประชาชน

พร้อมกันกับการพัฒนาช่องทางที่หลากหลายนั้น **อปท. จะต้องเร่งดำเนินการอย่างน้อย 3 ประการ** เพื่อส่งเสริมให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีคุณค่าเพิ่มมากขึ้น ประเด็นแรก **การพัฒนาฐานข้อมูล**ที่จำเป็นเพื่อสามารถสะท้อนให้ภาคประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมมองเห็นประเด็นปัญหาาร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นและสามารถตัดสินใจได้โดยอาศัยฐานข้อมูลดังกล่าว เป็นสิ่งที่ **อปท. จะต้องเร่งดำเนินการให้เกิดขึ้นโดยเร็ว**นับจากนี้ **อปท.** อาจทำงานร่วมกับสมาคมท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในการพัฒนาระบบข้อมูลท้องถิ่นที่จำเป็นเพื่อการวางแผนและตัดสินใจของประชาชนในชุมชนต่อไป

ประการต่อมา **อปท. จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ไปสู่ระบบเปิด** เพื่อรองรับต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่ **อปท. จะต้องดึงภาคประชาชนให้เข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจร่วมกันของ อปท. มากขึ้น** มิใช่เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมในเชิงพิธีกรรมสัญลักษณ์เท่านั้น บ่อยครั้งที่ผ่านมา **อปท.** มักเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสารจาก **อปท.** เป็นหลัก (สื่อสารทางเดียว) และมักเป็นการดำเนินการให้ครบถ้วนตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (token participation)

แต่เมื่อถึงเวลาที่ต้องตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ ในเชิงนโยบาย (จะทำหรือไม่ทำภารกิจใดหรือโครงการใด) ตัดสินใจในด้านกฎหมาย (จะตราข้อบัญญัติ/บังคับใช้กฎหมายอะไรหรือไม่และอย่างไร) หรือตัดสินใจในด้านการจัดสรรงบประมาณ (จะจัดสรรงบประมาณเท่าใดให้แก่โครงการใด หรือไม่สนับสนุนโครงการใด) เป็นต้น กลับเป็นประเด็นที่ **อปท.** ยังมิได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงมากเท่าใดนัก กระบวนการที่สำคัญเหล่านี้กลับเป็นสิ่งที่คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ **อปท.** ตัดสินใจและดำเนินการกันเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงยังมิได้เกิดขึ้นใน “ขั้นตอนการตัดสินใจที่แท้จริง” และส่งผลทำให้ประชาชนมองไม่เห็นคุณค่าและขาดความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมกับ **อปท.** ไปโดยปริยาย ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้นี้จะต้องปรับเปลี่ยนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญมากขึ้น

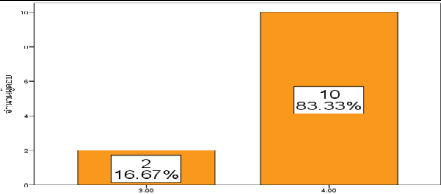
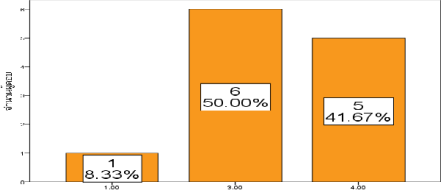
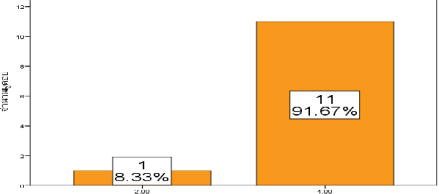
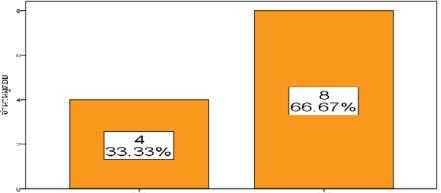
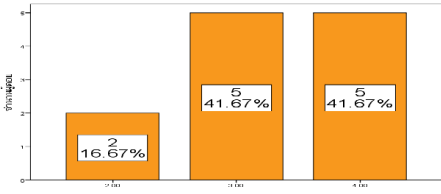
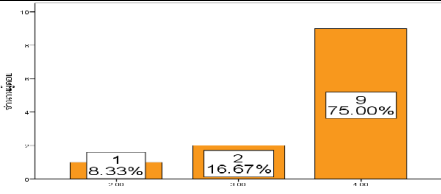
ประการสุดท้ายคือการสร้างมาตรการในเชิงบริหารจัดการของ **อปท.** และในเชิงกฎหมายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เปิดกว้างมากขึ้น โดย (1) ระเบียบที่กำกับวิธีปฏิบัติงานในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพบริบทความจำเป็นในพื้นที่ (2) ทัศนคติของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ **อปท.** ก็จะต้องปรับเปลี่ยนโดยจะต้องมองภาคประชาชนเป็น “ภาคีหุ้นส่วนในการพัฒนาท้องถิ่น” มิใช่การมองประชาชนเป็นเพียงองค์ประกอบของการทำงานหรือกลายเป็นอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือความล่าช้าแก่ **อปท.** ในการนี้จึงจะต้องมีการพัฒนาหรือฝึกอบรมให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

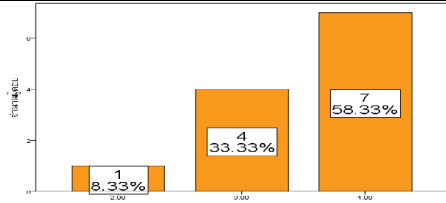
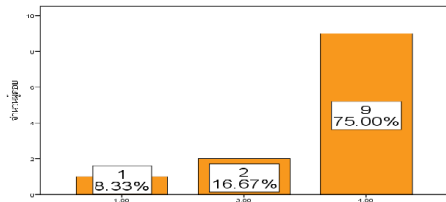
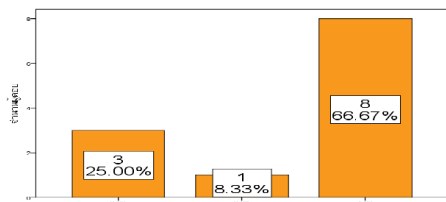
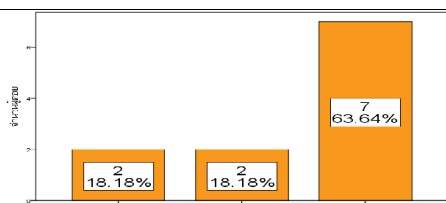
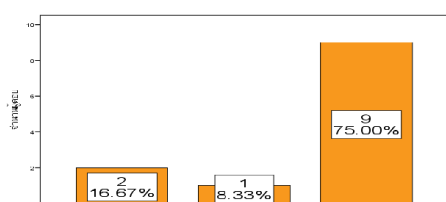
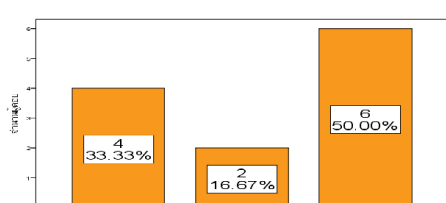
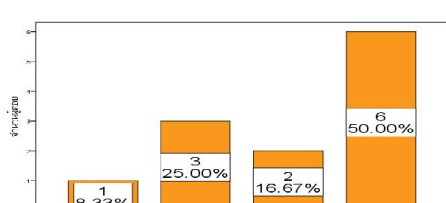
ในระยะยาว อปท. จำเป็นต้องสร้างระบบความร่วมมือระหว่าง อปท. ระดับบนและระดับล่าง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เชื่อมต่อและสนับสนุนซึ่งกันและกันในลักษณะ “ห่วงโซ่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน” เพื่อช่วยลดข้อจำกัดด้านระยะห่างจากประชาชนโดยเฉพาะ ในกรณีของ อบจ. ในการนี้ อปท. ขนาดใหญ่หรือ อปท. ระดับบนดังเช่น อบจ. อาจอาศัยช่องทางเดียวกัน กับ อปท. ระดับล่างในการสร้างความร่วมมือกับประชาชน มีการดำเนินการแลกเปลี่ยนและส่งต่อข้อมูล เกี่ยวกับสภาพปัญหาและความคาดหวังของประชาชนระหว่าง อปท. ด้วยกันเป็นลำดับขั้นไปมา โดยข้อมูลที่แลกเปลี่ยนผ่านช่องทางดังกล่าวจะผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่าง อปท. มากขึ้นและสามารถใช้เป็น ข้อมูลสำหรับวางแผนจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเรื่องเดียวกันระหว่าง อปท. ได้ ซึ่งในการดำเนินการเช่นนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการ กฎระเบียบ และทรัพยากรเพื่อรองรับ ระบบการมีส่วนร่วมแบบหลายชั้นของ อปท. นี้ต่อไป³

³ แนวคิดห่วงโซ่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นได้รับการนำเสนอไว้โดยวีระศักดิ์ เครือเทพ (2556)

ภาคผนวกท้ายบทที่ 15

ตารางที่ ผนวก 15-1 เปรียบเทียบระดับความเข้มข้นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ อปท. แต่ละประเภท

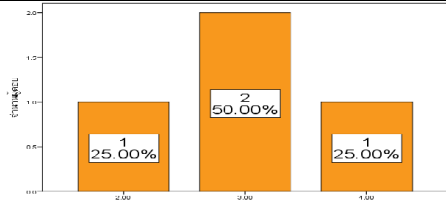
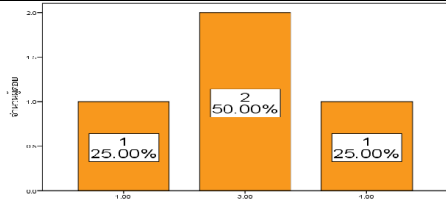
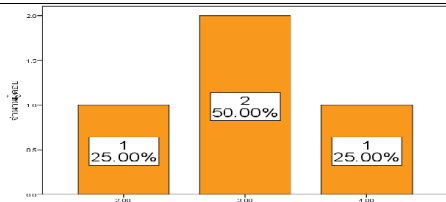
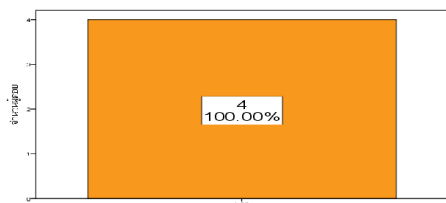
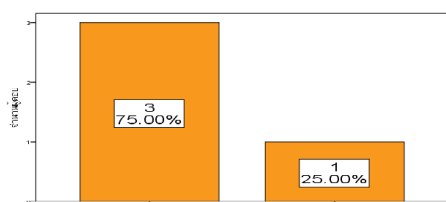
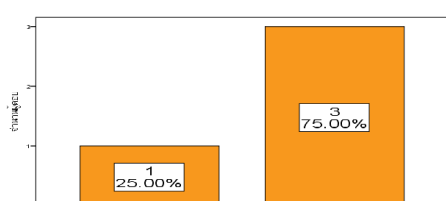
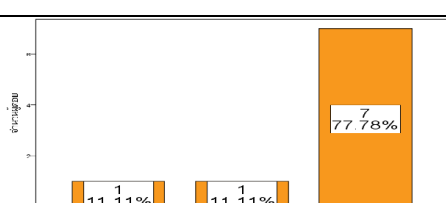
ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
อบจ.	ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร							
	(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้า สำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด					12	3.83	.39
	(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอ กระจายข่าว/วิทยุชุมชน					12	3.25	.87
	(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อ จัดจ้างของ อปท. ผ่านเว็บไซต์					12	3.83	.58
	(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/จุล สารส่งให้ครัวเรือน-แจกประชาชน					12	3.67	.49
	(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่					12	3.25	.75
	ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อปท.							
	(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/ อสม./อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ					12	3.67	.65

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการ จัดบริการของ อปท. หรือการสำรวจความ ต้องการบริการสาธารณะของประชาชน					12	3.50	.67
	(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/ อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ					12	3.58	.90
	(9) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุม สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ					12	3.42	.90
ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน								
	(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจร่วมประชุม กับผู้บริหาร อปท. หรือประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อพิจารณาทิศทางการ พัฒนาท้องถิ่น-เรื่องต่างๆ ที่สำคัญ					11	3.45	.82
	(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการพัฒนา อปท./คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น					12	3.58	.79
	(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงาน ร่วมกับ อปท. ในการดำเนินโครงการ-การ ให้บริการสาธารณะ					12	3.17	.94
	(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง- คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกับ อปท.					12	3.08	1.08
	(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน					12	3.42	1.00

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น							
ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ								
	(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน					12	2.17	1.34
	(16) มีการจัดทำประชาคมติเพื่อกำหนด ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนา หรือในการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/ การจัดสรรงบประมาณ อปท.					12	2.92	1.00
	(17) มีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อยื่นเรื่อง ถอดถอนผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่น					12	1.00	0.00
	(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจ ของประชาชนที่มีต่อบริการของ อปท. และ นำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการ ให้บริการ/การทำงาน					12	3.58	.67
	(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของ บุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัลการ ปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)					12	3.17	1.19

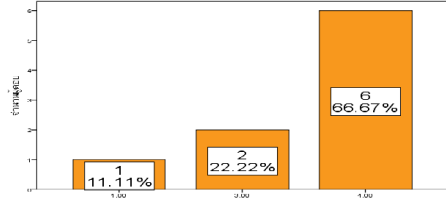
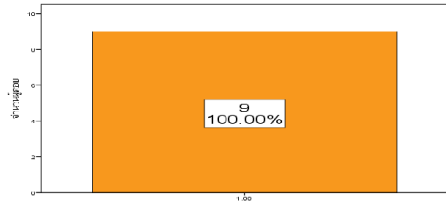
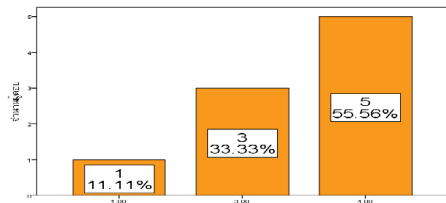
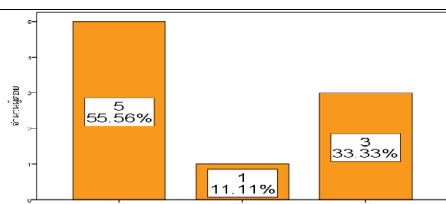
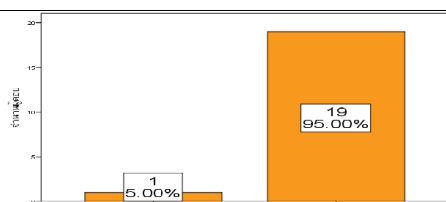
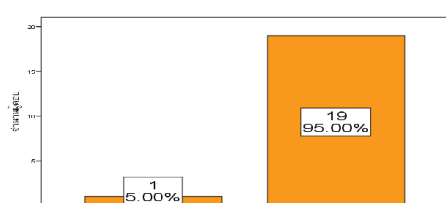
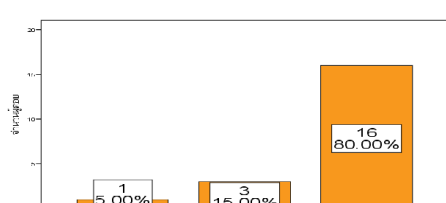
ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(20) ช่องทางการมีส่วนร่วมอื่นๆ (ระบุ) 20.1 ร่วมเป็นกรรมการร่วมส่งเสริมการ ท่องเที่ยวประเพณีประจำปี (สงกรานต์) 20.2 เว็บไซต์ของอบจ. / Facebook page 20.3 โครงการรับฟังความเห็นของประชาชน					3	3.67	.58
ทน.	ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร							
	(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้า สำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด					4	3.75	.50
	(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอ กระจายข่าว/วิทยุชุมชน					4	4.00	0.00
	(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อ จัดจ้างของ อปท. ผ่านเว็บไซต์					4	3.25	.96
	(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/จุล สารส่งให้ครัวเรือน-แจกประชาชน					4	3.00	.82
	(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่					4	2.50	1.00
	ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อปท.							
	(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/ อสม./อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ					4	3.00	1.15

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการ จัดบริการของ อปท. หรือการสำรวจความ ต้องการบริการสาธารณะของประชาชน					4	2.75	.96
	(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/ อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ					4	3.75	.50
	(9) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุม สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ					4	3.25	.50
ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน								
	(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมประชุม กับผู้บริหาร อปท. หรือประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อพิจารณาทิศทางการ พัฒนาท้องถิ่นเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ					4	3.50	.58
	(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการพัฒนา อปท./คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น					4	3.25	.96
	(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงาน ร่วมกับ อปท. ในการดำเนินโครงการ-การ ให้บริการสาธารณะ					4	2.75	.50
	(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง- คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกับ อปท.					4	2.75	.50
	(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน					4	3.00	.82

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น							
ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ								
	(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน					4	2.75	1.26
	(16) มีการจัดทำประชาคมเพื่อกำหนด ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนา หรือในการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/ การจัดสรรงบประมาณ อปท.					4	3.00	.82
	(17) มีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อยื่นเรื่อง ถอดถอนผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่น					4	1.00	0.00
	(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจ ของประชาชนที่มีต่อบริการของ อปท. และ นำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการ ให้บริการ/การทำงาน					4	3.25	.50
	(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของ บุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัลการ ปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)					4	2.50	1.00
ทม.	ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร							
	(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้า สำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด					9	3.67	.71

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอกระจายข่าว/วิทยุชุมชน					9	3.67	.71
	(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ผ่านเว็บไซต์					9	3.78	.67
	(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/จุลสารส่งให้ครัวเรือน-แจกประชาชน					9	3.22	.83
	(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่					9	3.00	1.00
ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อปท.								
	(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/อสม./อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ					9	3.89	.33
	(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการจัดบริการของ อปท. หรือการสำรวจความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน					9	2.67	1.00
	(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ					9	3.56	.73

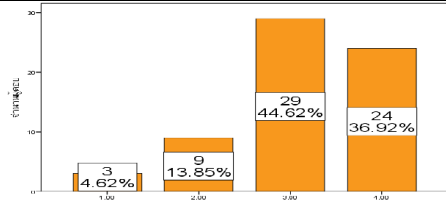
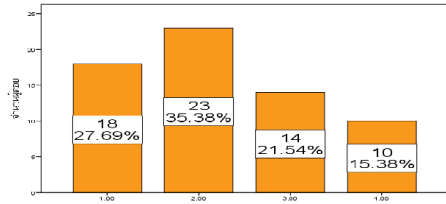
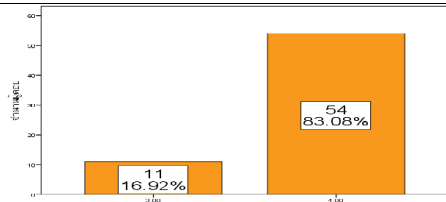
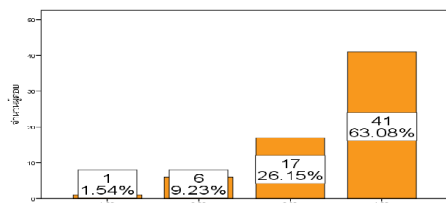
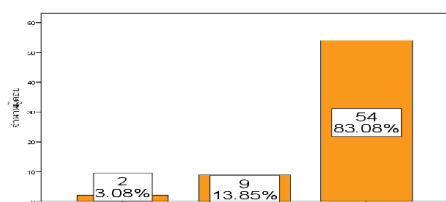
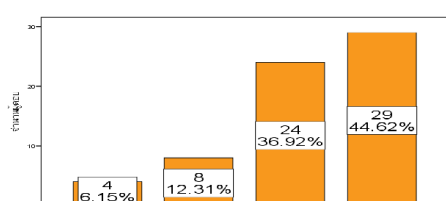
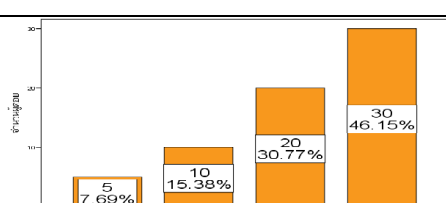
ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(9) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุม สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ					9	3.33	.87
ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน								
	(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจร่วมประชุม กับผู้บริหาร อปท. หรือประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อพิจารณาทิศทางการ พัฒนาท้องถิ่น-เรื่องต่างๆ ที่สำคัญ					9	3.11	1.05
	(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการพัฒนา อปท./คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น					9	3.67	.71
	(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงาน ร่วมกับ อปท. ในการดำเนินโครงการ-การ ให้บริการสาธารณะ					9	3.22	.83
	(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง- คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกับ อปท.					9	3.11	1.36
	(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น					9	3.67	.71
ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ								
	(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน					9	2.22	1.48

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(16) มีการจัดทำประชาคมติเพื่อกำหนด ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนา หรือในการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/ การจัดสรรงบประมาณ อปท.					9	3.44	1.01
	(17) มีการเข้าซื้อของประชาชนเพื่อยื่นเรื่อง ถอดถอนผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่น					9	1.00	0.00
	(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจ ของประชาชนที่มีต่อบริการของ อปท. และ นำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการ ให้บริการ/การทำงาน					9	3.33	1.00
	(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของ บุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัลการ ปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)					9	2.11	1.45
ทต.	ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร							
	(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้า สำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด					20	3.95	.22
	(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอ กระจายข่าว/วิทยุชุมชน					20	3.95	.22
	(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อ จัดจ้างของ อปท. ผ่านเว็บไซต์					20	3.75	.55

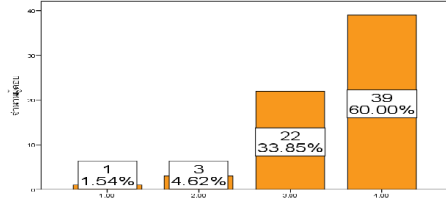
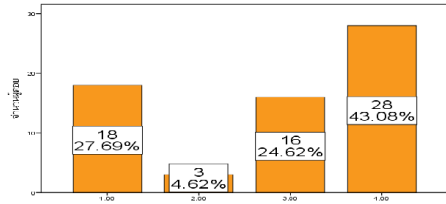
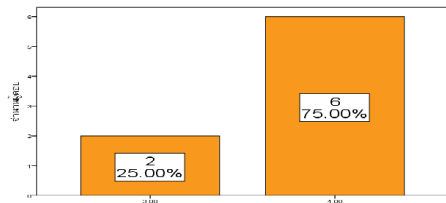
ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/จุลสารส่งให้ครัวเรือน-แจกประชาชน					20	3.25	.55
	(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่					20	2.70	.86
ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อปท.								
	(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/อสม./อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ					20	3.90	.31
	(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการจัดบริการของ อปท. หรือการสำรวจความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน					20	3.45	.51
	(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ					20	3.80	.41
	(9) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ					20	3.50	.76
ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน								

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจร่วมประชุม กับผู้บริหาร อปท. หรือประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อพิจารณาทิศทางการ พัฒนาท้องถิ่น-เรื่องต่างๆ ที่สำคัญ					20	3.55	.51
	(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการพัฒนา อปท./คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น					20	3.90	.31
	(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงาน ร่วมกับ อปท. ในการดำเนินโครงการ-การ ให้บริการสาธารณะ					20	3.65	.59
	(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง- คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกับ อปท.					20	3.70	.57
	(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น					20	3.85	.37
ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ								
	(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน					20	3.50	1.00
	(16) มีการจัดทำประชาคมติเพื่อกำหนด ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนา หรือในการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/ การจัดสรรงบประมาณ อปท.					20	3.80	.41

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(17) มีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อยื่นเรื่อง ถอดถอนผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่น					20	1.30	.73
	(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจ ของประชาชนที่มีต่อบริการของ อปท. และ นำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการ ให้บริการ/การทำงาน					20	3.40	.75
	(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของ บุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัลการ ปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)					20	3.25	.91
	(20) ช่องทางการมีส่วนร่วมอื่นๆ (ระบุ) 20.1 ใช้การสอบถามเป็นการส่วนบุคคล พร้อมตั้งกล่องรับฟังแสดงความคิดเห็น สาย ด่วนต่อตรงนายกเทศมนตรี					2	4.00	0.00
อบต.	ระดับการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลข่าวสาร							
	(1) การติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้า สำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด					65	3.91	.34
	(2) การประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอ กระจายข่าว/วิทยุชุมชน					65	3.65	.51
	(3) การประกาศข้อมูลที่สำคัญ-ข้อมูลจัดซื้อ จัดจ้างของ อปท. ผ่านเว็บไซต์					64	3.86	.43

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(4) การจัดพิมพ์เอกสารสิ่งพิมพ์/แผ่นพับ/จุลสารส่งให้ครัวเรือน-แจกประชาชน					65	3.14	.83
	(5) การลงประกาศข่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น/สื่อมวลชนในพื้นที่					65	2.25	1.03
ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับ อปท.								
	(6) การสื่อสารผ่านผู้บริหาร/สมาชิกสภา/อสม./อปพร./กลุ่มประชาสังคม ฯลฯ					65	3.83	.38
	(7) จัดทำการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อการจัดบริการของ อปท. หรือการสำรวจความต้องการบริการสาธารณะของประชาชน					65	3.51	.73
	(8) การทำประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด หรือจัดเวทีสาธารณะ					65	3.80	.47
	(9) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ					65	3.20	.89
ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน								
	(10) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจร่วมประชุมกับผู้บริหาร อปท. หรือประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อพิจารณาทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น-เรื่องต่างๆ ที่สำคัญ					65	3.15	.96

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(11) มีภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการพัฒนา อปท./คณะกรรมการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น					65	3.78	.45
	(12) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะทำงาน ร่วมกับ อปท. ในการดำเนินโครงการ-การ ให้บริการสาธารณะ					65	3.29	.88
	(13) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง- คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมกับ อปท.					65	3.65	.74
	(14) มีภาคประชาชน/ตัวแทนธุรกิจเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนพัฒนาท้องถิ่น					65	3.75	.53
ระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ								
	(15) มีการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน					65	2.57	1.37
	(16) มีการจัดทำประชาคมเพื่อกำหนด ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนา หรือในการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ/ การจัดสรรงบประมาณ อปท.					65	3.46	.94
	(17) มีการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อยื่นเรื่อง ถอดถอนผู้บริหาร-สมาชิกสภาท้องถิ่น					65	1.03	.25

ประเภท อปท.	รูปแบบ/วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ความเข้มข้นในการดำเนินการของ อปท.				N	$\bar{X}$	S.D.
		ไม่เคย ดำเนินการ	นานๆ ที่	เป็นครั้ง คราว	เป็น ประจำ			
	(18) มีการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจ ของประชาชนที่มีต่อการบริการของ อปท. และ นำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงการ ให้บริการ/การทำงาน					65	3.52	.66
	(19) มีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของ บุคลากรท้องถิ่น/การประเมินเงินรางวัลการ ปฏิบัติงาน (เงินโบนัส)					65	2.83	1.26
	(20) ช่องทางการมีส่วนร่วมอื่นๆ (ระบุ) 20.1 เว็บไซต์ อปท. 20.2 พบปะพูดคุยสม่ำเสมอไม่เป็นทางการ 20.3 ติดป้ายระบุนหมายเลขโทรศัพท์มือถือ 20.4 วารสารประชาสัมพันธ์ 3 เดือน/ครั้ง 20.5 การเปิดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น 20.6 ผู้รับฟังความคิดเห็น					8	3.75	.46

บทที่ 16 นวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นสถานะของการเปิดโอกาสให้ความหลากหลายในการใช้อำนาจรัฐเพื่อการจัดบริการสาธารณะและการดูแลความสงบเรียบร้อยทั่วไปภายในชุมชนท้องถิ่น เป็นสถานะของการใช้อำนาจบริหารปกครองของรัฐในหลายระดับเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนที่มีความหลากหลายในทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยที่ยังคงธำรงความเป็นเอกภาพของรัฐและอำนาจอธิปไตย ซึ่งองค์กรของชุมชนควรจะต้องดำเนินการได้อย่างอิสระและปลอดจากการแทรกแซงโดยองค์กรอื่นโดยไม่จำเป็น¹

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจจึงมิใช่เป้าหมายสุดท้ายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารจัดการรัฐเพื่อการดูแลความสงบเรียบร้อยทั่วไปและการส่งมอบบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ด้วยความหวังว่าอำนาจอิสระและทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นของ อปท. นี้จะนำไปสู่การแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอผลการประเมินว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้นแล้ว อปท. สามารถอาศัยบริบทของความเป็นอิสระที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวในการสร้างสรรค์ผลงานในการจัดบริการสาธารณะและ/หรือในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ดีเพิ่มขึ้นเพียงใด โดยใช้ข้อมูลกรณีนวัตกรรมของ อปท. จำนวน 110 แห่งในครั้งนี้ประกอบการวิเคราะห์เป็นหลัก

16.1 กรอบการวิเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่น

จากหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการดูแลคุณภาพชีวิตประชาชนและการจัดบริการสาธารณะ การกระจายอำนาจจึงถือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นที่จะช่วยกระตุ้นหรือส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวของ อปท. โดยการคิดริเริ่มการดำเนินงานในลักษณะใหม่ๆ เพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมจากสังคมยุคเก่าไปสู่สังคมยุคใหม่ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มีความซับซ้อนรุนแรงขึ้นตามมา ประชาชนจึงเริ่มคาดหวังให้ อปท. สามารถดูแลวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมีคุณภาพมากขึ้น หรือเพื่อให้สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้สำเร็จลุล่วงมากขึ้น ซึ่งในทางวิชาการเรียกได้ว่าเป็นการริเริ่มนวัตกรรมการทำงานเพื่อช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้น (stress-induced innovation) หรือในทางกลับกัน การกระจายอำนาจทำให้ อปท. ส่วนใหญ่มีระดับทรัพยากรและบุคลากรเครื่องมือเครื่องมือนำเข้าเพิ่มขึ้น จึงกลายเป็นแรงหนุนเสริมให้ อปท. กล้าคิดริเริ่มแผนงานหรือโครงการใหม่ๆ ตามระดับทรัพยากรที่มีเพิ่มขึ้น (slack-induced innovation)²

¹ สถานะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวประมวลจากความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่ไว้โดยนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Montagu (1948), Robson (1953), โกวิท พงงาม (2544) และ ชาดิชา ฌ เชียงใหม่ (2545) เป็นต้น

² Susan E. Clarke (1989) จัดแบ่งประเภทของการเกิดขึ้นของนวัตกรรมดังกล่าว

คำถามในประเด็นนี้จึงมีอยู่ว่าการปรับตัวของ อบท. ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจกว่า 15 ปีที่ผ่านมาในการริเริ่มนวัตกรรมการทำงานหรือในการจัดบริการสาธารณะมีอะไรบ้าง นวัตกรรมต่างๆ มีกระบวนการคิดและการดำเนินการเช่นใดและก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไร และเราจะประมวลบทเรียนจากนวัตกรรมท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการส่งเสริมการกระจายอำนาจและนวัตกรรมท้องถิ่นในวงกว้างอย่างไรได้บ้าง เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอผลการประเมินในภาพรวมว่ากรณีตัวอย่างของ อบท. จำนวน 110 แห่งในครั้งนี้มีการคิดริเริ่มนวัตกรรมเช่นใดทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณะ การบริหารจัดการ หรือการดำเนินการกิจความรับผิดชอบต่างๆ กระบวนการดำเนินนวัตกรรมเป็นอย่างไร และมีปัจจัยบริบทแวดล้อมสำหรับการเกิดขึ้นของนวัตกรรมเช่นใด

ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษากำหนดขอบเขตของคำว่า “นวัตกรรมท้องถิ่น” ให้อ้างอิงถึง

- (1) การริเริ่ม คิดค้น พัฒนา การแก้ไขหรือจัดการปัญหาต่างๆ ด้วยวิธีการใหม่ในบริบทของ อบท. ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาทางการเมือง-กฎหมายในท้องถิ่น/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการบริหารจัดการภายในองค์กร
- (2) อบท. จะต้องมิบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ผลักดัน ลงมือดำเนินการ หรือสนับสนุนกิจกรรม/โครงการนั้นๆ ให้เกิดขึ้น
- (3) เป็นงานที่ดำเนินการแล้วเสร็จและก่อให้เกิดประโยชน์ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยที่ไม่ควรมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนและ/หรือในการดำเนินการที่สูงเกินควร และ
- (4) เป็นกรณีตัวอย่างที่สามารถถ่ายทอดให้แก่ อบท. แห่งอื่นๆ นำไปประยุกต์ใช้หรือพัฒนาให้เกิดการเรียนรู้ต่อยอดได้ในวงกว้าง

เหตุผลสำคัญที่คณะที่ปรึกษากำหนดคำนิยามอย่างกว้างดังกล่าวเนื่องจากได้รับการพิสูจน์ยืนยันจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ก่อนหน้านี้แล้วว่ามียุทธศาสตร์การกระตุ้นนวัตกรรมท้องถิ่นในวงกว้างได้เป็นอย่างดี³ นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษามีมุมมองว่านวัตกรรมท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่นั้น อาจเป็นการคิด พัฒนา หรือต่อยอดมาจาก อบท. แห่งอื่นๆ ได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นแนวคิดที่แปลกใหม่สุดขีด (breakthrough) แต่อย่างใด และไม่จำเป็นต้องเป็นการริเริ่มโครงการหรือวิธีการแก้ไขปัญหาที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ มิเช่นนั้นแล้ว หากเราจำกัดขอบเขตคำนิยามนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างแคบแล้วนั้น ก็อาจไม่มีนวัตกรรมท้องถิ่นเกิดขึ้นได้เลยและไม่เป็นการส่งเสริมให้ อบท. มีการพัฒนาต่อยอดความคิดใดๆ ในบริบทของการกระจายอำนาจแต่ประการใด

³ งานวิจัยเหล่านี้ อาทิ Krueathep (2004), จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2548) หรือ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548) เป็นต้น

16.2 ภาพรวมการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นไทย

การวิเคราะห์ข้อมูลนวัตกรรมท้องถิ่นจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 110 แห่งพบว่า มี อบท. ที่รายงานว่าการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 64 แห่ง หรือร้อยละ 58.2 ของกลุ่มตัวอย่าง และมีการคิดริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมาจำนวน 75 เรื่อง หรือเฉลี่ยจำนวน 0.68 เรื่องต่อ อบท.⁴ โดย อบจ. จำนวน 12 แห่ง มีการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 10 แห่ง และมีนวัตกรรม 13 เรื่อง หรือเฉลี่ย 1.08 เรื่องต่อ อบจ. ส่วนกรณีของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีการริเริ่มนวัตกรรมจำนวน 5 เรื่อง 8 เรื่อง และ 15 เรื่องตามลำดับ หรือเฉลี่ยจำนวน 1.25 เรื่องต่อเทศบาลนคร 0.89 เรื่องต่อเทศบาลเมือง และ 0.75 เรื่องต่อเทศบาลตำบล ส่วนกรณีของ อบต. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 65 แห่ง มีการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น 29 แห่ง และมีนวัตกรรมรวม 34 เรื่องหรือราว 0.52 เรื่องโดยเฉลี่ยต่อ อบต.

⁴ ในความเป็นจริง จำนวนนวัตกรรมท้องถิ่นอาจมีมากกว่านี้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในการลงพื้นที่สำรวจของนักวิจัยภาคสนามในช่วงเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ของ อบท. ผู้ให้ข้อมูลอาจจะจดจำไม่ได้ทั้งหมดว่า อบท. มีการริเริ่มนวัตกรรมอะไรบ้างในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 16-1 ภาพรวมของนวัตกรรมท้องถิ่นที่รวบรวมขึ้นจาก อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	จำนวน อบท. กลุ่มตัวอย่าง	จำนวน อบท. ที่มี นวัตกรรมท้องถิ่น	จำนวนนวัตกรรม ที่เกิดขึ้นทั้งหมด **	จำนวนนวัตกรรม เฉลี่ย/อบท.
อบจ.	12	10	13	1.08
เทศบาลนคร	4	4	5	1.25
เทศบาลเมือง	9	8	8	0.89
เทศบาลตำบล	20	13	15	0.75
อบต.	65	29	34	0.52
รวม	110	64	75	$\bar{X} = 0.68$

หมายเหตุ ** เป็นจำนวนนวัตกรรมที่เจ้าหน้าที่ข้อมูลรวบรวมได้ในช่วงเวลาที่มีการเก็บข้อมูลเท่านั้น

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นจะผันแปรไปตามขนาดของ อบท. กล่าวคือโดยเฉลี่ยนั้น อบต. มีสัดส่วนการริเริ่มนวัตกรรมราว 0.52 เรื่อง และสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นสำหรับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะมีจำนวน 1.25 เรื่องต่อแห่งโดยเฉลี่ย ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้อย่างน้อย 2 ลักษณะ ในลักษณะแรกมีความเป็นไปได้ว่าเมื่อศักยภาพของท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านผู้บริหาร บุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณ จะส่งผลทำให้โอกาสในการดำเนินงานและริเริ่มทดลองวิธีการใหม่มีเพิ่มมากขึ้น หรือสอดคล้องกับแนวคิด Slack-induced innovation นั่นเอง ในอีกลักษณะหนึ่ง อาจมีความเป็นไปได้ว่าเมื่อสภาพชุมชนมีความเจริญมากขึ้น ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่มีความซับซ้อนมากขึ้นตามมา จึงเป็นแรงกดดันหรือปัจจัยท้าทายให้แก่ อบท. ที่จะต้องคิดค้นหรือทดลองแนวปฏิบัติใหม่ๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ตนเอง จึงมีส่วนกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ขนาดเล็กลงไปก็เป็นได้ หรือที่เรียกว่าเป็น Stress-induced innovation ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้น

จากนั้น เมื่อจำแนกประเภทของนวัตกรรมท้องถิ่นเป็นภารกิจด้านต่างๆ นั้นพบว่าในบรรดาจำนวนนวัตกรรมท้องถิ่น 75 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นนวัตกรรมเกี่ยวกับการบริการทางสังคมและสาธารณสุข จำนวน 19 เรื่องหรือราวร้อยละ 25.33 ของนวัตกรรมทั้งหมด ลำดับที่สองเป็นนวัตกรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจำนวน 13 เรื่องหรือราวร้อยละ 17.33 และลำดับที่สามเป็นนวัตกรรมเกี่ยวกับการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน และเรื่องการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทั้ง 2 ประเภทหลังนี้มีนวัตกรรมจำนวน 9 เรื่อง หรือราวร้อยละ 12 ของจำนวนนวัตกรรมท้องถิ่นที่ได้รวบรวมขึ้นทั้งหมดในช่วงเวลาที่มีการรวบรวมข้อมูลการวิจัย

พึงสังเกตว่านวัตกรรมส่วนใหญ่ของเทศบาลจะมุ่งประเด็นไปที่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (จำนวน 10 เรื่องหรือราวร้อยละ 35.71 ของนวัตกรรมของเทศบาล) ตามด้วยนวัตกรรมด้านบริการทางสังคมและสาธารณสุข (จำนวน 6 เรื่องหรือราวร้อยละ 21.4 ของจำนวนนวัตกรรมเทศบาล) ส่วน อบจ. มีนวัตกรรมที่มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ (จำนวน 5 เรื่องหรือราวร้อยละ 38.5

ของจำนวนนวัตกรรมของ อบจ.) ในขณะที่ อบต. มีนวัตกรรมส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับบริการทางสาธารณสุขและด้านสังคม (จำนวน 12 เรื่อง หรือร้อยละ 35.29 ของนวัตกรรมของ อบต.) ข้อมูลดังตารางที่ 16-2 สะท้อนได้ว่าการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นมีความหลากหลายและผันแปรไปตามสภาพบริบทพื้นฐานของแต่ละ อบต. มากพอสมควร

ตารางที่ 16-2 ประเภทนวัตกรรมท้องถิ่นจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทนวัตกรรมท้องถิ่น	อบจ. (12 แห่ง)		เทศบาล (33 แห่ง)		อบต. (65 แห่ง)		รวม (110 แห่ง)	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
การศึกษา	2	15.38	2	7.14	-	-	4	5.33
โครงสร้างพื้นฐาน	1	7.69	-	-	1	2.94	2	2.67
สังคมและสาธารณสุข	1	7.69	6	21.43	12	35.29	19	25.33
เศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ	-	-	-	-	4	11.76	4	5.33
การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	1	7.69	10	35.71	2	5.88	13	17.33
การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน	1	7.69	4	14.29	4	11.76	9	12.00
การศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี การท่องเที่ยวและกีฬา	2	15.38	2	7.14	2	5.88	6	8.00
การเกษตร	5	38.46	2	7.14	-	-	7	9.33
การเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน	-	-	1	3.57	8	23.53	9	12.00
การบริหารงานทั่วไป	-	-	1	3.57	1	2.94	2	2.67
รวมจำนวนนวัตกรรม	13	100.00	28	100.00	34	100.00	75	100.00

อย่างไรก็ดี เมื่อได้วิเคราะห์ในเชิงลึกว่าชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ที่เผชิญกับปัญหาท้าทายแตกต่างกันออกไป ดังข้อมูลที่ได้นำเสนอไว้แล้วในตารางที่ 14-2 ก่อนนี้ การริเริ่มนวัตกรรมของ อบต. ในครั้งนี้มีความสอดคล้องกับปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อบต. มากน้อยเพียงใด คณะที่ปรึกษาจึงได้จำแนกหารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรปัญหาท้าทายของ อบต. แต่ละประเภท (ข้อมูลจากตารางที่ 14-2 ที่ผ่านมา) เทียบกับประเภทของนวัตกรรมท้องถิ่นที่ได้ริเริ่มครั้งนี้ (ข้อมูลจากตารางที่ 16-2 ข้างต้น) ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบหาความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงดังตารางที่ 16-3 ด้านล่าง

ข้อมูลตารางที่ 16-3 ดังกล่าวบ่งชี้ว่าการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น แม้ว่าจะมีความแตกต่างหลากหลายตามบริบทแวดล้อมของ อปท. ก็ตาม แต่ทว่ามีความสอดคล้องกันระหว่างนวัตกรรมท้องถิ่นกับประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อปท. เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น และมักเกิดขึ้นกับกรณีนวัตกรรมด้านสังคม การแก้ไขปัญหาความไร้ระเบียบ และการแก้ไขปัญหาเสพติดหรืออาชญากรรม ข้อมูลครั้งนี้พบว่า อปท. ได้พยายามริเริ่มการแก้ไขปัญหาต่างดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงกว่าประเด็นปัญหาท้าทายด้านอื่นๆ ที่เกิดขึ้น ดังเช่น เทศบาลที่ประสบปัญหาท้าทายด้านสังคมฯ มีจำนวน 22 แห่ง แต่มีเทศบาลที่ริเริ่มนวัตกรรมเพื่อจัดการปัญหาต่างๆ ดังกล่าวโดยตรงจำนวน 9 เรื่องเท่านั้น ดังนี้ เป็นต้น

ในทางกลับกัน ประเด็นปัญหาท้าทาย อปท. ในด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม แม้จะเกิดขึ้นใน อปท. จำนวน 35 แห่งจากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่ง แต่ทว่ามี อปท. ที่ริเริ่มนวัตกรรมจัดการปัญหาดังกล่าวนี้รวมทั้งสิ้นเพียง 5 เรื่อง และเป็นนวัตกรรมของเทศบาลจำนวน 3 เรื่องในการดูแลจัดการปัญหาขยะ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลในตารางดังกล่าวยืนยันได้ชัดเจนว่าความสอดคล้องของนวัตกรรมกับปัญหาในชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง

ตารางที่ 16-3 ประเมินความสอดคล้องระหว่างปัญหาท้าทายของ อปท. กับการริเริ่มนวัตกรรม

ประเด็นท้าทายของชุมชนท้องถิ่น **					กรณีนวัตกรรมที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชน			
ประเด็น	อบจ. (#12)	เทศบาล (#33)	อบต. (#65)	รวม (#110)	อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
1. ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ค่าครองชีพสูง การจ้างงานตกต่ำ	2	9	16	27	1	1	1	3
2. ปัญหาแรงงานต่างด้าว/ประชากรแฝง	1	12	9	22	-	3	2	5
3. ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบ	5	22	34	61	-	9	9	18
4. ปัญหาสิ่งแวดล้อม ขยะ มลพิษ ทรัพยากรเสื่อมโทรม	4	10	21	35	1	3	1	5
5. ปัญหาด้านการเกษตร ขาดแหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน	3	1	24	28	2	1	-	3
6. ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ประปา ถนน คมนาคม ฯลฯ	4	8	12	24	1	-	1	2
7. ปัญหาสุขภาพ การเจ็บป่วย โรคระบาดในชุมชน	1	3	5	9	-	1	2	3
8. ปัญหาการจัดการภัยพิบัติ ภัยสาธารณะ	5	4	12	21	-	1	1	2
9. ปัญหาผังเมือง/ เมืองขยายตัว ชุมชนแออัด	-	5	9	14	-	-	-	-
10. ปัญหาคุณภาพและโอกาสทางการศึกษา	-	2	5	7	-	-	-	-
รวม	-	-	-	-	5	19	17	41

หมายเหตุ ** ข้อมูลปัญหาท้าทายของชุมชนท้องถิ่นได้นำเสนอไว้ในข้อเขียนบทที่ 14 (ตารางที่ 14-2) ที่ผ่านมา

ทั้งนี้ตัวอย่างนวัตกรรมท้องถิ่นที่สำรวจพบในแต่ละด้านมีสาระสำคัญโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(1) **ด้านการศึกษา** อาทิ การจัดตั้งโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (อบจ.เชียงราย) การจัดตั้งโรงเรียนมัธยมตากสินระยอง (อบจ.ระยอง) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ (Learning Disorder: LD) (เทศบาลเมืองท่าข้าม) เป็นต้น

(2) **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** อาทิ โครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงถนนเข้าพื้นที่การเกษตร (อบจ.น่าน) การพัฒนาขีดความสามารถของระบบประปา (อบต.ไรร้อย) เป็นต้น

(3) **ด้านสังคมและสาธารณสุข** อาทิ การจัดตั้งกองทุนเครือข่ายบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินระดับตำบล (อบจ.หนองบัวลำภู) การสร้างห้องน้ำผู้สูงอายุ (เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา) การพัฒนาทักษะชีวิตแก่ผู้พิการ (เทศบาลตำบลหนองตาคง) โครงการ “คุณแม่วัยใส” (อบต. ชุมเห็ด) การจัดตั้งศูนย์ 3 วัยสานสายใยรักแห่งครอบครัว (อบต.บ้านนา) เป็นต้น

(4) **ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ** อาทิ วิสาหกิจชุมชนหัตถกรรมจากกกเหล้าพัฒนา (อบต.เหล้าพัฒนา) การจัดตั้งโรงสีข้าวชุมชน (อบต.หนองบัว) การส่งเสริมกลุ่มปุ๋ยอินทรีย์เคมีอัดเม็ดบ้านโนนประดู่ (อบต.เชียงสือ) เป็นต้น

(5) **ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ** อาทิ การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร (อบจ.ขอนแก่น) การจัดการกำจัดขยะมูลฝอย (เทศบาลนคร

เชียงราย) ถนนสะอาด ปลอดภัยขยะ (เทศบาลตำบลกำแพง) การจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนก้าวสู่เมืองคาร์บอนต่ำ หรือ Low carbon city (เทศบาลตำบลปริก) เป็นต้น

(6) ด้านการรักษาความสงบและปลอดภัยในชุมชน อาทิ โครงการอนุญาตตุลาการหมู่บ้าน (อบจ.กระบี่) การจัดทำแผนเฉพาะกิจการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย (เทศบาลนครนนทบุรี) การจัดตั้งศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทตำบลโดยชุมชนตำบลปากดุก (อบต.ปากดุก) เป็นต้น

(7) ด้านการศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี การท่องเที่ยวและกีฬา อาทิ โครงการอนุรักษ์ประเพณีสู่ขวัญข้าว (อบจ.ปราจีนบุรี) การจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นแผ่นดินล้านนา (เทศบาลเมืองดอกคำใต้) การพัฒนาเมืองให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (เทศบาลเมืองโพธาราม) เป็นต้น

(8) ด้านการเกษตร อาทิ การจัดตั้งตลาดกลางผลไม้ จำกัด (อบจ.ระยอง) การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก (อบจ.ระยอง) การบริหารทรัพยากรน้ำร่วมกันในจังหวัด (อบจ.อุบลราชธานี) การส่งเสริมประกวดแปลงเกษตรเรียนรู้แบบเศรษฐกิจพอเพียง (อบจ.อุทัยธานี) เป็นต้น

(9) ด้านการเมืองและการมีส่วนร่วม อาทิ โครงการต้นกล้าวัฒนธรรมจิตอาสา: สมุดบันทึกคนดีจิตอาสา (อบต.ดอนแก้ว) โครงการธนาคารความดี (อบต.หัวงัม) โครงการธนาคารการมีส่วนร่วม (อบต.หนองแปน) การพัฒนาทางการเมืองและกฎหมายท้องถิ่นให้แก่ประชาชนและกลุ่มคนพิการในตำบล (อบต.ลำดวน) เป็นต้น

(10) ด้านการบริหารจัดการ อาทิ อาสาสมัครชุมชนร่วมตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล (เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์) โครงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อบต. (อบต.หัวงัม) เป็นต้น

สำหรับตัวอย่างพอส่งเชิงเกี่ยวกับนวัตกรรมที่โดดเด่นของ อบท. กลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้อาจสามารถแสดงดังกล่องข้อมูลที่ 16-1 ด้านล่าง ซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิดหรือที่มาของนวัตกรรมกิจกรรมที่ อบท. ได้ดำเนินการ ผลลัพธ์จากการดำเนินการ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น สำหรับรายละเอียดโดยย่อเกี่ยวกับนวัตกรรมทั้งหมด 75 เรื่องสามารถอ่านได้จากภาคผนวกท้ายบทต่อไป

กล่องข้อมูลที่ 16-1

นวัตกรรม: ตลาดกลางผลไม้ อบจ.ระยอง

(1) ที่มาของนวัตกรรม

จังหวัดระยองมีพื้นที่เกษตร 1.4 ล้านไร่ โดยส่วนใหญ่ปลูกผลไม้ ได้แก่ ทุเรียน เงาะ มังคุด ลองกอง ฯลฯ ในฤดูกาลผลไม้ เหล่านี้ต่างให้ผลผลิตพร้อมกัน ทำให้ผลผลิตล้นตลาดและทำให้ราคาตกต่ำ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้พ่อค้าคนกลางเข้ามาถวราคารับซื้อสินค้าเกษตร และทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาต่ำและไม่คุ้มทุน ส่วนภาครัฐเองก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้อย่างยั่งยืนและจริงจัง ในบางปีมีการชุมนุมประท้วงของเกษตรกรทั้งในอำเภอแกลง อำเภอวังจันทร์ และที่หน้าศาลากลางจังหวัดระยอง

(2) นวัตกรรมท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตร โดยเน้นการส่งเสริมคุณภาพการผลิต และสนับสนุนหาช่องทางการตลาด ระบายผลไม้อย่างตลาดต่างประเทศและต่างจังหวัดให้รวดเร็วมากขึ้นเพื่อเป็นการจัดการอุปสงค์และอุปทานของผลผลิตการเกษตรให้เกิดความสมดุล อันมีผลต่อเนื่องต่อราคาการจัดจำหน่าย ในที่สุด อบจ. ระยองจึงได้จัดตั้ง “ตลาดกลางผลไม้” ในปี พ.ศ. 2552 เพื่อรับซื้อผลไม้จากเกษตรกรและนำไปจำหน่ายในต่างประเทศพื้นที่ต่างจังหวัด โดยใช้งบประมาณจากเงินกู้เบิกเกินบัญชี (OD) จากธนาคารออมสิน มาใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการ

(3) ผลลัพธ์ของนวัตกรรม

นวัตกรรมดังกล่าวนี้ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของจังหวัดระยองมีราคาที่ดีขึ้นกว่าร้อยละ 10 เกษตรกรมีรายได้มากขึ้นและเข้าร่วมเป็นสมาชิกในการดำเนินการผ่านตลาดกลางผลไม้ของ อบจ. ระยองมากกว่า 2,100 ราย

(4) ปัญหาอุปสรรคและบทเรียนจากนวัตกรรมท้องถิ่น

การดำเนินการดังกล่าวของ อบจ.ระยอง ได้รับการทักท้วงจากส่วนราชการว่าไม่สามารถกระทำได้เพราะเป็นการแข่งขันกับตลาด แต่อย่างไรก็ดี นวัตกรรมเรื่องนี้เป็นดำเนินการดำเนินบทบาทของ อบจ. ในด้านเศรษฐกิจชุมชนด้วยการพยุงราคาสินค้าในตลาด ที่ควรได้รับการส่งเสริมขยายผลต่อไปในวงกว้าง เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานเกิดความยั่งยืนคือการส่งเสริมให้เกษตรกรพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรให้มีคุณภาพ เพื่อให้เป็นที่ต้องการของตลาด และการหาตลาดจำหน่ายสินค้าให้เพียงพอกับผลผลิตทางการเกษตรเพื่อระบายสินค้าได้รวดเร็ว โดยที่ภาครัฐควรให้การสนับสนุนและรับรองการดำเนินการนวัตกรรมดังกล่าวของ อบจ. ต่อไป

นวัตกรรม: โรงเรียนผู้สูงอายุ อบต.ห้วยม จ.เชียงราย

(1) ที่มาของนวัตกรรม

ในตำบลห้วยมมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น (จำนวน 1,283 คนจากประชากร 6,617 คนในปี 2556) ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งมีอาการเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะปัญหาสุขภาพจิต ภาวะซึมเศร้า ตลอดจนนำไปสู่ปัญหาการฆ่าตัวตายอันเนื่องมาจากการทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพัง อบต. มีความตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรดังกล่าวจึงได้ริเริ่มการเตรียมความพร้อมในด้านร่างกายและจิตใจให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

(2) นวัตกรรมท้องถิ่น

อบต. ห้วยมได้ริเริ่มโครงการ “แก่อายุสง่า ชราอย่างมีคุณภาพ” มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. จัดอบรมหลักสูตรโรงเรียนผู้สูงอายุ เพื่อให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ต่อการมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี
2. จัดตั้งศูนย์ดูแลผู้สูงอายุภาคกลางวันตำบลห้วยม

ในการนี้ อบต.ห้วยมดำเนินการอบรมให้ความรู้และการเตรียมตัวแก่ผู้สูงอายุผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อพัฒนาให้มีความสามารถในการดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง และของผู้สูงอายุด้วยกัน เพื่อให้เป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ

อาทิ หัวข้อพุทธศาสนา มารยาทไทย/วิถีประชาธิปไตยกับผู้สูงอายุ กฎหมายใกล้ตัว เศรษฐกิจพอเพียง การพูดในที่ชุมชน สถานที่สำคัญ/บุคคลสำคัญ เกษตรพอเพียง/ชีวิตจิต การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ และประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรม

(3) ผลลัพธ์ของนวัตกรรม

กลุ่มผู้สูงอายุเข้าร่วมกิจกรรมที่ อบต. จัดให้จำนวนมากกว่า 500 คน และมีสภาพจิตใจที่ดีขึ้น มีการดูแลสุขภาพใส่ใจตนเองมากขึ้น และเมื่อดำเนินการแล้วไม่มีสถิติการฆ่าตัวตายของผู้สูงอายุเกิดขึ้นอีกในตำบล

(4) บทเรียนจากนวัตกรรมท้องถิ่น

ความสำเร็จของนวัตกรรมเกิดจากการให้ความร่วมมือของเครือข่ายและภาคส่วนต่างๆ ทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการบริหาร และหลักสูตรการเรียนการสอนที่ใช้ได้จริงกับผู้สูงอายุ หากรัฐสนับสนุนการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่ อบต. ในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทำงานได้อย่างคล่องตัว ย่อมส่งผลดีต่อการริเริ่มนวัตกรรมต่างๆ ต่อไปในอนาคต

หมายเหตุ รายละเอียดทั้งหมดเกี่ยวกับกรณีนวัตกรรมแต่ละเรื่องอ่านได้จากกรณีศึกษาของ อบต. แต่ละแห่งจำนวน 110 แห่ง ดังเอกสาร ภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

16.3 กระบวนการริเริ่มและการดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่น

การริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นเกิดขึ้นได้อย่างไร ใช้ทรัพยากรอย่างไร มีวิธีการดำเนินงานหรือการบริหารจัดการเป็นเช่นใด และประสบปัญหาท้าทายอะไรบ้างในการดำเนินการ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบและการบริหารจัดการนวัตกรรมการดังต่อไปนี้ ประเด็นแรกเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งคณะที่ปรึกษาจำแนกเป็น 2 กลุ่มคือ สาเหตุการริเริ่มจากปัจจัยภายใน อาทิ อบต. มีศักยภาพ แรงขับหรือแรงจูงใจของผู้บริหาร มีความต้องการแก้ไขปัญหา/ฟื้นฟู/อนุรักษ์ ฯลฯ และสาเหตุการริเริ่มนวัตกรรมจากปัจจัยภายนอก อาทิ สภาพปัญหาที่มีความรุนแรง การดำเนินการในปัจจุบันของ อบต. มีปัญหา ขัดจำกัด ฯลฯ อบต. จึงต้องการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการที่ดีขึ้น หรือในบางกรณี นวัตกรรมท้องถิ่นอาจเกิดมาจากการริเริ่ม/สั่งการ/นโยบายของรัฐบาลหรือส่วนราชการ ฯลฯ และ อบต. นำไปต่อยอดหรือขยายผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น ผลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 16-4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 16-4 การวิเคราะห์สาเหตุการริเริ่มของนวัตกรรมท้องถิ่น

กลุ่ม	เหตุผลการริเริ่มนวัตกรรม	อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
1. ปัจจัยภายใน	1. ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่ม/ผลักดัน	5 (38.46)	9 (32.14)	2 (5.88)	16 (21.33)
	2. ชุมชนมีทรัพยากร/มีโอกาส และผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่ม	2 (15.38)	5 (17.86)	4 (11.76)	11 (14.67)
	3. ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ผลักดัน	-	1 (3.57)	1 (2.94)	2 (2.67)

2. ปัจจัยภายนอก	4. บริบทพื้นฐานหรือสภาพความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น	-	6 (21.43)	16 (47.06)	22 (29.33)
	5. รัฐบาล/ส่วนราชการให้อำนาจ-มอบอำนาจ ออกคำสั่ง-แนวปฏิบัติจากส่วนราชการ	1 (7.69)	-	3 (8.82)	3 (4.00)
	6. หน่วยงานภายนอก/ส่วนราชการจูงใจหรือกระตุ้นให้มีการริเริ่มนวัตกรรม	1 (7.69)	1 (3.57)	2 (5.88)	4 (5.33)
	7. สภาพปัญหารุนแรง และกดดันให้ อบต. ต้องดำเนินการบางอย่าง	4 (30.77)	6 (21.43)	6 (17.65)	16 (21.33)
รวม		13 (100.0)	28 (100.0)	34 (100.0)	75 (100.0)

ในภาพรวมนั้นนวัตกรรมท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุหลัก 2 ประการ ประการแรกคือการริเริ่มหรือผลักดันจากคณะผู้บริหาร อบต. ซึ่งมีสัดส่วนของนวัตกรรมราว 21.33 ที่เกิดขึ้นจากสาเหตุนี้ ดังเช่นกรณีของ อบจ.ระยอง ริเริ่มการดำเนินการบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก หรือการจัดตั้งตลาดกลางผลไม้ ล้วนมาจากดำริของนายก อบจ. ที่ต้องการดูแลผลผลิตทางการเกษตรของจังหวัด ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากราคาผลผลิตทางการเกษตร อาทิ มังคุด ยางพารา ฯลฯ เกิดความผันผวนเนื่องจากปริมาณอุปสงค์และอุปทานไม่สัมพันธ์กัน อบจ. จึงต้องการริเริ่มวิธีการจัดการปัญหาเรื่องปริมาณผลผลิตทางการเกษตรในจังหวัดให้สัมพันธ์กับตลาด เพื่อช่วยให้สถานการณ์ด้านราคาของสินค้าการเกษตรที่ชาวเกษตรกรในจังหวัดผลิตได้มีความแน่นอนมากขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

ทั้งนี้พึงสังเกตว่าศักยภาพของผู้บริหารของ อบต. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. และเทศบาล มักส่งผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มนวัตกรรมในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้บริหาร อบต. ซึ่งสามารถพิจารณาเปรียบเทียบได้จากตารางที่ 16-4 ข้างต้นว่าสัดส่วนของนวัตกรรมที่ริเริ่มโดยผู้บริหารของ อบจ. มีร้อยละ 38.46 ส่วนในกรณีของเทศบาลมีนวัตกรรมราวร้อยละ 32.14 ที่ริเริ่มโดยผู้บริหารเทศบาล ในขณะที่ อบต. มีการริเริ่มนวัตกรรมโดยผู้บริหารราวร้อยละ 5.88 เท่านั้น

นอกจากนั้นแล้ว สาเหตุการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นอาจเกิดได้จากสภาพปัญหาและแรงกดดันจากภายนอก อบต. ได้เช่นกัน ซึ่งมักจะเกิดขึ้นกับกรณีนวัตกรรมของ อบต. เป็นส่วนใหญ่ (ราวร้อยละ 80 ของนวัตกรรม อบต. เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก) กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงในบริบทแวดล้อมต่างๆ จึงอาจส่งผลให้ อบต. ต้องปรับตัวด้วยการลงมือดำเนินการบางอย่างเพื่อให้สามารถแก้ไขหรือบรรเทาความรุนแรงของปัญหาลงได้ ปัญหาเหล่านี้หลายครั้ง อบต. ไม่สามารถควบคุมได้ตั้งแต่ต้น อาทิ ปัญหาจากภัยพิบัติและการบรรเทาสาธารณภัย การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องขยะในพื้นที่ อบต. หลายแห่ง การจัดการโรคไข้เลือดออกระบาดโดยกำจัดยุงลายด้วยสารชีวภาพของ อบต. ในเมือง จ.อุตรดิตถ์ หรือการส่งเสริมการฝึกสอนว่ายน้ำให้แก่เด็กในตำบลเพื่อลดปัญหาเด็กเสียชีวิตจากการจมน้ำโดย อบต. ไกรกลาง จ.สุโขทัย เป็นต้น

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุการริเริ่มนวัตกรรมทั้ง 2 ประการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่าในกรณีของ อบจ. และเทศบาลขนาดใหญ่ ที่มีศักยภาพและภาวะผู้นำท้องถิ่นค่อนข้างสูง มักจะส่งผลต่อการริเริ่มนวัตกรรมเชิงรุกในการจัดการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้นกว่าเดิม หรือที่เรียกว่าเป็น Slack-induced innovation ส่วน อบต. มักทำงานในเชิงตั้งรับและรอรับมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากมีข้อจำกัดทางทรัพยากรและบุคลากรมากกว่า จึงมีลักษณะของนวัตกรรมแบบ Stress-induced innovation

ด้วยเหตุนี้ หากการกระจายอำนาจสามารถนำไปสู่ความผ่อนคลายในการควบคุม อบต. โดยเฉพาะกับ อบต. ขนาดใหญ่ โดยการให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้นแล้วนั้น น่าเชื่อได้ว่าจะส่งผลทำให้ อบต. ขนาดใหญ่มีขีดความสามารถในการริเริ่มนวัตกรรมดีๆ เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีความพร้อมในเชิงบุคลากร ทรัพยากร และภาวะผู้นำนั่นเอง ส่วน อบต. ขนาดเล็กนั้น ทิศทางการกระจายอำนาจควรมุ่งไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้ อบต. หรือท้องถิ่นขนาดเล็กๆ มีศักยภาพและความพร้อมที่จะริเริ่มวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองต่อไป

ในลำดับต่อมา ในแง่ของทรัพยากรทางการเงินเพื่อการดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่น อาจมีที่มาได้จากหลายแหล่ง อาทิ อบต. อาจใช้งบประมาณจากเงินรายได้ของตนเองทั้งหมด อาจใช้งบประมาณจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือส่วนราชการต่างๆ สามารถใช้เงินกู้จากสถาบันการเงิน เงินบริจาคจากประชาชนในชุมชน หรือเงินสนับสนุนจากองค์กรภายนอก อาทิ องค์กรเอกชน มูลนิธิ กองทุนส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นต้น หรืออาจใช้งบประมาณจากหลายแหล่งผสมกัน ข้อมูลในตารางที่ 16-5 นำเสนอการวิเคราะห์แหล่งเงินทุนในการดำเนินนวัตกรรมดังนี้

ในลำดับแรก นวัตกรรมท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องใช้งบในการดำเนินการ หรือราว 68 เรื่องจาก 75 เรื่อง หรือราวร้อยละ 90 ของนวัตกรรมท้องถิ่น ทั้งนี้มีกิจกรรมบางด้านเท่านั้นที่ไม่ได้ใช้งบดำเนินการโดยตรง เช่น งานด้านบริหารจัดการ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น ในลำดับที่สอง การดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่นส่วนใหญ่มักใช้งบรายได้ของ อบต. เป็นหลัก มีนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 37 เรื่องจาก 68 เรื่องที่ใช้งบประมาณจากแหล่งนี้เป็นหลัก หรือราวร้อยละ 54.4

ตารางที่ 16-5 แหล่งเงินทุนหลักที่ใช้ในการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่น

ประเภทท้องถิ่น	จำนวน อบต.	จำนวน นวัตกรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมด	จำนวน นวัตกรรมที่ใช้งบประมาณในการดำเนินการ	แหล่งเงินทุน						
				เงินรายได้ อบต. 100%	ใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรอื่นๆ 100%	เงินกู้/วงเงิน OD จากสถาบันการเงิน	รวมลงทุนกับ อบต. อื่น	เงินรายได้ อบต. + เงินสนับสนุนจากชุมชน	เงินรายได้ อบต. + เงินสนับสนุนจากองค์กรอื่น	มีแหล่งเงินจาก 3 แหล่งขึ้นไป

อบจ.	12	13	13	7		1	1	-	4	1
ทน.	4	5	5	3	-		-	-	2	-
ทม.	9	8	8	5	-		-	-	3	-
ทต.	20	15	13	8	1		-	1	3	-
อบต.	65	34	29	14	3		-	-	8	4
รวม	110	75	68	37	4	1	1	1	20	5

หมายเหตุ 1. จำนวนแหล่งเงินทุนมีจำนวนไม่เท่ากับจำนวนนวัตกรรม เพราะบางนวัตกรรมไม่มีการใช้งบประมาณดำเนินการ
2. ไม่มีนวัตกรรมใดที่ใช้เงินสนับสนุนจากส่วนราชการทั้งหมด หรือใช้การขอรับบริจาคจากประชาชนในชุมชนทั้งหมด

ประเด็นที่น่าสนใจจากการวิเคราะห์ด้านแหล่งงบประมาณของการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นคือ อบต. ได้พยายามประสานขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกทั้งที่เป็นภาคเอกชน องค์กรสาธารณะ เพื่อให้มีทรัพยากรเพิ่มขึ้นสำหรับการดำเนินนวัตกรรม ซึ่งมีรายร้อยละ 29.4 ของนวัตกรรมทั้งหมด ส่วนแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินหรือการร่วมลงทุนกับ อบต. อื่นๆ ในการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นยังมีใช้ช่องทางระดมทุนที่นิยมมากในกลุ่มตัวอย่าง อบต. ครึ่งนี้

ในประเด็นสุดท้าย เป็นเรื่องของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่น ดังข้อมูลการวิเคราะห์ในตารางที่ 16-6 ด้านล่าง ซึ่งนวัตกรรมท้องถิ่นส่วนมากที่รวบรวมขึ้นครั้งนี้ (รายร้อยละ 77.3 หรือ 58 เรื่องจาก 75 เรื่อง) ประสบกับปัญหาในการดำเนินการด้วยกันทั้งสิ้น ปัญหาสำคัญส่วนใหญ่เป็นเรื่องการขาดแคลนทรัพยากร/ปัจจัยนำเข้า ทั้งในด้านกำลังคน การเงิน หรือเครื่องมืออุปกรณ์ (ข้อ 1) (แต่ยกเว้นกรณีเทศบาลนครซึ่งมักมีความพร้อม-ศักยภาพในด้านดังกล่าวอยู่แล้ว) และมักเป็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดโอกาสที่จะสร้างความยั่งยืนในการดำเนินนวัตกรรม เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่รับรู้ไม่เข้าใจ หรือไม่ร่วมลงมือดำเนินการอย่างเข้มข้นกับ อบต. (ข้อ 3 และข้อ 4) (รายร้อยละ 20.7 ของนวัตกรรมที่ประสบปัญหาดังกล่าว)

เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. สะท้อนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือปัญหาในเชิงกฎหมายของการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นมีเพียงสัดส่วนไม่มากนัก (ข้อ 2) หรือรายร้อยละ 6.9 ของจำนวนนวัตกรรมเท่านั้น ในขณะที่การดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่พบกับปัญหาหรือข้อจำกัดดังกล่าวข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงสะท้อนได้ว่า อบต. ส่วนใหญ่สามารถพัฒนาวิธีการหรือปรับเปลี่ยนช่องทางการดำเนินนวัตกรรมได้อย่างเหมาะสม โดยที่ไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มหรือดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่นมากเกินไปจนควรนั่นเอง

ตารางที่ 16-6 ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่น

ประเด็นท้าทาย ปัญหา หรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่น	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.	รวม
1. ขาดปัจจัยนำเข้า (Inputs) อาทิ เงิน คน เครื่องมือ ฯลฯ หรือมีไม่เพียงพอ	5 (41.7)	-	3 (42.9)	1 (11.1)	5 (19.2)	14 (24.1)
2. ขาดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ/ปัญหาด้านกฎหมาย	1 (8.3)	-	1 (14.3)	1 (11.1)	1 (3.8)	4 (6.9)
3. ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน/ภาคชุมชน	1 (8.3)	1 (25.0)	2 (28.6)	2 (22.2)	6 (23.1)	12 (20.7)
4. มีข้อจำกัดในการประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน	2 (16.7)	2 (50.0)	1 (14.3)	2 (22.2)	5 (19.2)	12 (20.7)
5. ผลลัพธ์ (output) ที่ดำเนินการได้ยังไม่ได้มาตรฐาน	2 (16.7)	-	-	-	1 (3.8)	3 (5.2)
6. ความท้าทายในการกิจเป้าหมายที่ใหญ่เกินไป	-	1 (25.0)	-	1 (11.1)	1 (3.8)	3 (5.2)
7. วัฒนธรรมการทำงานของ อบท. ที่ไม่สนับสนุนต่อการริเริ่มนวัตกรรม	1 (8.3)	-	-	-	-	1 (1.7)
8. ขาดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง/ล่าช้า	-	-	-	2 (22.2)	7 (26.9)	9 (15.5)
รวม	12 (100.0)	4 (100.0)	7 (100.0)	9 (100.0)	26 (100.0)	58 (100.0)

แต่อย่างไรก็ดี บทสะท้อนจากนวัตกรรมท้องถิ่นบางประการชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการริเริ่มของ อบท. มีข้อติดขัดกับประเด็นทางกฎหมายพอสมควร อาทิ อบท. ได้ริเริ่มดำเนินนวัตกรรมไปแล้วและได้รับผลสำเร็จด้วยดีตามวัตถุประสงค์ แต่ในภายหลัง อบท. ได้รับการทักท้วงจากหน่วยงานกำกับดูแล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) หรือจากหน่วยตรวจสอบ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ว่า อบท. ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่อยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ หรือไม่มีระเบียบรองรับการดำเนินนวัตกรรม ฯลฯ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นพอสมควร ดังเช่น อบจ.ระยองที่แจ้งว่าการดำเนินการของ อบจ. ในการบริหารระบบเศรษฐกิจด้านสินค้าเกษตรในจังหวัดได้รับการทักท้วงจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อบจ. หรือกรณีของ อบต.ภูเงิน จ.ร้อยเอ็ด ที่ต้องการบริหารความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติโดยการซื้อประกันภัยเพื่อการกระจายความเสี่ยง แต่ได้รับการทักท้วงว่า อบต. ไม่สามารถกระทำได้ การบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติของ อบต. จึงกระทำไม่ได้เต็มที่ ซึ่งในที่สุดประชาชนในพื้นที่ย่อมมิได้รับการดูแลอย่างเต็มที่จาก อบท. ดังนั้น เป็นต้น และข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้จึงควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยเร่งด่วน

เป็นที่น่าเสียดายว่าในช่วงที่ผ่านมา หน่วยงานกำกับดูแล อปท. โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และสำนักงานเลขาธิการ (สกล.) ก็ได้มีท่าทีหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่น (หรือการขยายขอบเขตการให้บริการสาธารณะของ อปท.) หากแต่มุ่งแสดงบทบาทของ “ผู้คุมกฎ” เป็นหลักโดยมักนิยมใช้หลัก “กฎหมายมหาชน” และให้เหตุผลว่า อปท. ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่นประเภทต่างๆ จึงไม่ได้ดำเนินการสนับสนุนหรือมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับให้ อปท. สามารถริเริ่มและ/หรือดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม แม้ว่าหน่วยงานทั้งสองนี้จะมีอำนาจในการดำเนินการได้ตามกฎหมายแล้วก็ตาม⁵ หากเราปล่อยให้การบริหารจัดการด้านนวัตกรรมท้องถิ่นเกิดขึ้นในกรอบที่จำกัดดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่อาจคาดหวังถึงผลลัพธ์อย่างเต็มที่จากการกระจายอำนาจที่จะนำไปสู่การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นได้

16.4 ผลลัพธ์ของนวัตกรรมท้องถิ่น

รายละเอียดเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นปรากฏในตารางภาคผนวกท้ายบท แต่ในส่วนนี้จะนำเสนอสาระสำคัญพอสังเขปเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินนวัตกรรมในแต่ละกลุ่ม ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วนั้น นวัตกรรมท้องถิ่นสามารถนำมาซึ่งการพัฒนาในคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ของประชาชนได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน หรืออย่างน้อยก็นำไปสู่สิทธิในการมีส่วนร่วมการปกครองตนเองของประชาชนได้เป็นอย่างดี ผลลัพธ์ต่างๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) **ด้านการศึกษา** อาทิ โรงเรียนของ อปท. จัดการเรียนการสอนเสริมทักษะภาษาต่างประเทศ ทำให้เด็กนักเรียนมีผลการเรียนที่ดีขึ้น ได้รับรางวัลทางวิชาการ รับรางวัลด้านกีฬาหรือความสามารถพิเศษอื่นๆ ที่ทัดเทียมหรือเหนือกว่าโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือ อปท. จัดตั้งโรงเรียน/หลักสูตรเฉพาะสำหรับเด็กที่บกพร่องในการเรียนรู้ (learning disability) สามารถช่วยขยายโอกาสในการเรียนให้แก่เด็กเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

(2) **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** อาทิ นวัตกรรมด้านนี้ช่วยให้การคมนาคมสัญจรไปมาของประชาชนมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น ลดความสูญเสีย/เสียเวลา ลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุ-อันตราย ช่วยให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้นจากการมีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ไม่มีอันตรายต่อชีวิตหรือการคมนาคมสัญจร เป็นต้น

⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. ส่วนคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ก็มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา 12 (6) (15) และ (16) ที่สามารถออกประกาศคณะกรรมการฯ เพื่อรองรับการดำเนินการของ อปท. ได้

(3) **ด้านสังคมและสาธารณสุข** อาทิ นวัตกรรมท้องถิ่นบางประเภทสามารถนำไปสู่การให้บริการผู้ป่วยฉุกเฉินได้รวดเร็วครอบคลุมมากขึ้น ลดอัตราการเสียชีวิตลง คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ผู้พิการ ได้รับการดูแลมากขึ้น เป็นต้น

(4) **ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ** อาทิ นวัตกรรมด้านนี้ช่วยเพิ่มงาน สร้างอาชีพ และสร้างรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น 2 - 3 พันบาทต่อเดือนต่อคน กลุ่มอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมมีผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของตลาด กลุ่มอาชีพสามารถดำเนินงานได้อย่างยั่งยืน มีความเข้มแข็ง เป็นต้น

(5) **ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ** อาทิ การจัดการขยะช่วยลดปริมาณขยะลงได้ร้อยละ 10 - 20 ช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้สึกและตระหนักเรื่องขยะ/สิ่งแวดล้อม หรือสามารถลดปริมาณหมอกควัน-มลพิษในชุมชนลง และสามารถจัดการขยะได้ถูกต้องตามหลักสุขอนามัยมากขึ้น เป็นต้น

(6) **ด้านการรักษาความสงบและปลอดภัยในชุมชน** อาทิ การจัดการสายตรวจชุมชน-การติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV ช่วยลดปัญหาสถิติอาชญากรรม อุบัติเหตุลง ลดปัจจัยเสี่ยงจากสาธารณภัย หรือการจัดการภัยพิบัติทำให้ อปท. มีการซักซ้อมและแผนรับมือภัยพิบัติเป็นระบบ ซึ่งช่วยลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและทางราชการ เป็นต้น

(7) **ด้านการศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี** การท่องเที่ยวและกีฬา อาทิ ประเพณีสำคัญได้รับการอนุรักษ์-สืบทอดให้รุ่นลูกหลาน จำนวนนักท่องเที่ยวในพื้นที่เพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมท้องถิ่นได้รับการอนุรักษ์ เป็นต้น

(8) **ด้านการเกษตร** อาทิ อปท. สามารถเพิ่มแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้ประชาชนได้ เกษตรกรมีผลผลิตทางการเกษตรที่ดีขึ้นและต่อเนื่องมากขึ้น ประชาชนมีทางเลือกในการทำการเกษตรมากขึ้น อาทิ เกษตรอินทรีย์ เกษตรเชิงพหุ/ทางเลือก/เศรษฐกิจพอเพียง ฯลฯ การจัดการตลาดกลางของ อบจ. ระยอง ทำให้เกษตรกรรายได้ดีขึ้น ราคาสินค้าไม่ผันผวน และผลการดำเนินการของตลาดได้ผลกำไร ฯลฯ เป็นต้น

(9) **ด้านการเมืองและการมีส่วนร่วม** อาทิ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับ อปท. โดยมีตัวแทนประชาชนเข้าร่วมจำนวน 112 คนมาจากหลากหลายกลุ่มในการประชุมประชาคม และทำให้ประชาชนในตำบลเกิดสำนึกรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของพลเมือง และมีความเข้าใจในการบริหารงานของ อปท. เพิ่มขึ้น เป็นต้น

(10) **ด้านการบริหารจัดการ** อาทิ การจัดอาสาสมัครตรวจสอบการทำงานของ อปท. ช่วยให้ประชาชนร่วมทำงานตรวจสอบไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ และบุคลากรเทศบาลไม่กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เป็นต้น

16.5 บทสังเคราะห์การกระจายอำนาจกับนวัตกรรมท้องถิ่น

เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าการกระจายอำนาจส่งผลต่อการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร คณะที่ปรึกษาจึงลองจำแนกองค์ประกอบของการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่น โดยพยายามวิเคราะห์ว่าการกระจายอำนาจส่งผล (หรือมีอิทธิพล) อย่างไรต่อการเกิดขึ้นของนวัตกรรม ซึ่งแบ่งผลกระทบได้ 2 ลักษณะ ผลทางตรงจากการกระจายอำนาจ (direct effect) และผลทางอ้อมจากการกระจายอำนาจ (indirect effect) ผลทางตรงจากการกระจายอำนาจคือ (1) ทำให้ อบท. มีทรัพยากรทางการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นในทันที ซึ่งจะสนับสนุนให้ อบท. มีความสามารถในการริเริ่มแก้ไขปัญหาต่างๆ มากขึ้นได้ ในกรณีต่อมา (2) การกระจายอำนาจทำให้ อบท. มีอำนาจอิสระในการทำงาน (autonomy) มากขึ้นที่จะคิดค้นวิธีการใหม่ๆ โดยที่มีได้ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาแบบเดิมๆ อีกต่อไป จนนำไปสู่การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นตามมา

ส่วนผลทางอ้อมจากการกระจายอำนาจที่จะก่อให้เกิดนวัตกรรมนั้น สามารถจำแนกได้ดังนี้ (1) การกระจายอำนาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางตรง ซึ่งมีภาวะผู้นำและอำนาจตัดสินใจในการริเริ่มหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้มากขึ้น และ (2) การกระจายอำนาจส่งเสริมให้ อบท. มีอิสระในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้มากขึ้น ซึ่งปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวมีส่วนต่อการเกิดนวัตกรรมท้องถิ่นได้อีกทอดหนึ่งตามมา ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจึงลองวิเคราะห์กรณีตัวอย่างนวัตกรรมทั้ง 75 เรื่องของ อบท. ในครั้งนี้ว่ามีคุณลักษณะสำคัญในการเกิดขึ้นของนวัตกรรมทั้งในทางตรงและทางอ้อมดังกล่าวหรือไม่ ผลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 16-7 ด้านล่าง

ในภาพรวมนั้น จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 75 เรื่องนั้น เป็นผลโดยตรงมาจากการกระจายอำนาจที่ทำให้ อบท. ส่วนใหญ่มีทรัพยากรและอำนาจอิสระในการริเริ่มดำเนินนวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทพื้นฐานและสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ดีขึ้น (ร่วร้อยละ 90.7 และร้อยละ 58.7 ของนวัตกรรมที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงมาจากการกระจายอำนาจทั้งสองประการตามลำดับ) โดยที่ อบจ. และเทศบาลจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกระจายอำนาจต่อการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นในสัดส่วนที่เข้มข้นกว่า อบต.

ตารางที่ 16-7 ปัจจัยทางตรงและปัจจัยทางอ้อมในการกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่น

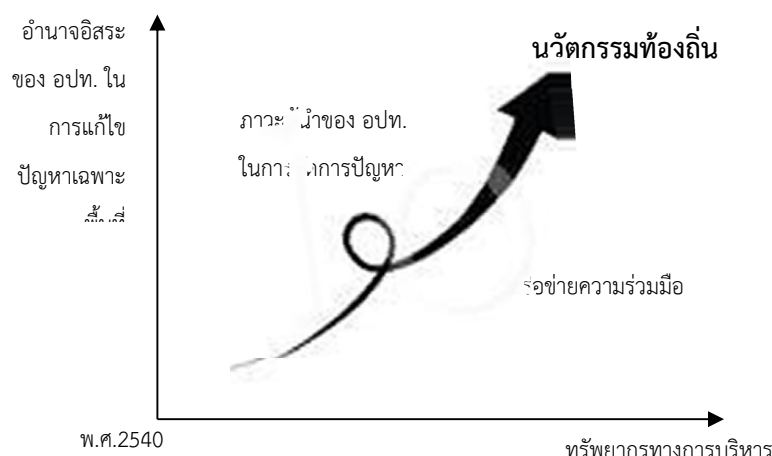
ประเภท อบท.	อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
จำนวนนวัตกรรม (เรื่อง)	13 (100%)	28 (100%)	34 (100%)	75 (100%)
ปัจจัยทางตรงจากการกระจายอำนาจ				
มีทรัพยากรสนับสนุน อาทิ บุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์ ฯลฯ	13 (100%)	26 (92.9%)	29 (85.3%)	68 (90.7%)
อำนาจอิสระในการดำเนินการเพื่อตอบสนองปัญหาเฉพาะพื้นที่	8 (61.5%)	18 (64.3%)	18 (52.9%)	44 (58.7%)

ปัจจัยทางอ้อมจากการกระจายอำนาจ				
ภาวะผู้นำของ อบท. ต่อการเกิดนวัตกรรม	7 (53.8%)	14 (50.0%)	6 (17.6%)	27 (36.0%)
สร้างเครือข่ายในการดำเนินนวัตกรรม	12 (92.3%)	17 (60.7%)	19 (55.9%)	48 (64.0%)

ในทำนองเดียวกัน การกระจายอำนาจทำให้ อบท. มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองและมีอิสระในการร่วมมือทำงานเป็นเครือข่ายกับภาคส่วนอื่นๆ ปัจจัยทั้งสองจึงเกื้อหนุนให้ อบท. ได้รับแนวคิดหรือมุมมองใหม่ๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จากการริเริ่มของผู้นำ อบท. และหรือจากระดมสมองแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และในที่สุดจึงทำให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นขึ้นตามมา (ราวร้อยละ 36 และร้อยละ 64 ของนวัตกรรมที่เกิดขึ้นด้วยปัจจัยทางอ้อมทั้งสองประการดังกล่าว) แต่อย่างไรก็ดี อิทธิพลของปัจจัยทั้งสองประการต่อการเกิดขึ้นของนวัตกรรมของ อบท. นั้นยังไม่เข้มข้นมากเท่ากับกรณีนวัตกรรมของ อบจ. หรือเทศบาล

ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจที่ทำให้ อบท. ได้รับอำนาจในการบริหารจัดการ อิสระในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาตนเอง และยังเปิดโอกาสให้ อบท. มีการเลือกผู้นำท้องถิ่นของตนเองและวิธีการบริหารจัดการในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือ ล้วนส่งผลต่อการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ซึ่งในที่สุดทำให้ปัญหาด้านต่างๆ ของชุมชนได้รับการจัดการแก้ไขด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์หรือมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น และเป็นประเด็นที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้นในวงกว้างต่อไป แผนภาพที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นแสดงดังภาพที่ 16-1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 16-1 แสดงผลจากการกระจายอำนาจต่อการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่น



16.6 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้นำเสนอถึงนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 110 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า อปท. มีการริเริ่มนวัตกรรมพอสมควร และเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 โดยเฉลี่ย อปท. จำนวน 110 แห่งมีการริเริ่มนวัตกรรมของตนเองร้อยละ 58.2 ของจำนวน อปท. กลุ่มตัวอย่าง และมีนวัตกรรมเฉลี่ย 0.68 เรื่องต่อ อปท. โดยที่ อปท. ขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีส่วนการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นสูงกว่า นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้พบว่าการริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นมักมีลักษณะที่สอดคล้องกับบริบทพื้นฐานของชุมชน มีการใช้ทรัพยากรจากหลายแหล่งในการดำเนินงาน โดยเฉพาะแหล่งงบประมาณรายได้ของ อปท. และการขอรับการสนับสนุนจากภายนอก โดยที่ผู้บริหารท้องถิ่นมักเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการริเริ่มนวัตกรรมต่างๆ ดังกล่าว อีกทั้งสภาพปัญหาแรงกดดันก็เป็นอีกสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้มีการริเริ่มนวัตกรรม

อย่างไรก็ดี การดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่นมักประสบกับปัญหาท้าทายที่สำคัญคือการก้าวข้ามข้อจำกัดด้านกฎหมายในการดำเนินนวัตกรรมท้องถิ่นและข้อจำกัดในด้านศักยภาพในการบริหารจัดการของ อปท. ที่ส่งผลทำให้การริเริ่มนวัตกรรมท้องถิ่นต่างๆ มีข้อจำกัดและอาจยังไม่สอดคล้องนักต่อการรับมือกับประเด็นปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ อปท. นอกจากนี้แล้ว ความท้าทายที่สำคัญอีกประการคือการธำรงรักษานวัตกรรมท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว โดยเฉพาะในการชักจูงหรือการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการนวัตกรรมกับ อปท. อย่างเข้มข้นต่อเนื่อง มีเช่นนั้นแล้วโอกาสที่นวัตกรรมท้องถิ่นจะดำเนินการได้ในระยะยาวย่อมลดน้อยลงและถือเป็นความท้าทายที่ อปท. จะต้องเร่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับท้องถิ่นและต่อการริเริ่มดำเนินนวัตกรรมต่อไป

ข้อสังเกตประเด็นนี้มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เพราะหากภาคชุมชนไม่มีความเข้มแข็งหรือไม่สามารถรับช่วงต่อในการดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่นได้แล้วนั้น ย่อมกลายเป็นภาระที่ อบต. ที่ริเริ่มนวัตกรรมเหล่านี้จะต้องลงมือดำเนินการเองในระยะยาว และย่อมกลายเป็นปัญหาหรือข้อจำกัดที่อาจส่งผลทำให้ อบต. ขาดทรัพยากรหรือเวลาที่จะริเริ่มหรือต่อยอดนวัตกรรมใหม่ๆ เพิ่มขึ้นอีกในอนาคต ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งกับภาคประชาชนให้ดำเนินการร่วมกันกับ อบต. ได้จะเป็นพลังสำคัญที่จะดำเนินการและกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นในวงกว้าง

ด้วยเหตุนี้ ข้อจำกัดต่างๆ ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในนวัตกรรมท้องถิ่นควรต้องลดน้อยลงให้อยู่ในระดับต่ำสุด เพื่อมิให้อุปสรรคหรือกฎระเบียบใดๆ มาขัดขวางต่อผลสำเร็จของการดำเนินนวัตกรรม ทั้งนี้เนื่องจากนวัตกรรมส่วนใหญ่ที่คณะที่ปรึกษาได้พบมีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อประชาชนในพื้นที่และดำเนินการได้ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม แต่บ่อยครั้งที่ส่วนราชการแจ้งว่า อบต. ไม่มีอำนาจอิสระดำเนินการนวัตกรรมเหล่านั้นได้ ดังนั้นเป็นต้น ข้อจำกัดเช่นนี้ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยการตราระเบียบหรือมาตรการรองรับ และส่งเสริมให้ อบต. ดำเนินการต่อไปในวงกว้าง

ในเรื่องนี้ ควรมีกระบวนการทางการบริหารปกครองที่ให้การรองรับการริเริ่มดำเนินการนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งทางคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (กกถ.) หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) อาจจัดให้มีกระบวนการพิจารณาดังกล่าวขึ้นในอนาคต เพื่อเป็นการส่งเสริมนวัตกรรมของ อบต. ในวงกว้างและต่อเนื่อง ในการนี้ อบต. สามารถเสนอนวัตกรรมท้องถิ่นให้แก่ กกถ. หรือ สถ. พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมในการดำเนินนวัตกรรมและพิจารณาให้การรับรองการดำเนินการของ อบต. โดยการออกประกาศ กกถ. หรือตราระเบียบ/คำสั่งจากกระทรวงมหาดไทย ที่อนุญาตให้ อบต. ดำเนินการได้เป็นรายกรณี (หรือเป็นกรณีทั่วไป) ตามเหมาะสม ขึ้นอยู่กับสภาพบริบทพื้นฐานของชุมชน ความจำเป็น และศักยภาพในการบริหารจัดการของ อบต. แห่งต่างๆ ได้ต่อไป

นอกจากนี้ การส่งเสริมการเรียนรู้จากกันและกันระหว่าง อบต. จะส่งผลต่อการกระตุ้นวิถีคิด การเลียนแบบ และขยายผลให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในอนาคต จากจำนวนตัวอย่าง อบต. 110 แห่ง และมีนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน 64 แห่ง รวม 75 เรื่อง จัดว่าเป็นระดับการริเริ่มนวัตกรรมที่อาจยังไม่สูงมากนัก ในเรื่องนี้ หากเราต้องการส่งเสริมความเป็นอิสระของ อบต. ในการจัดการปัญหาของตนเอง ได้อย่างยั่งยืน การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และขยายผลจาก อบต. ด้วยกันเป็นวงกว้างเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง หน่วยงานกลาง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่ อบต. หรือสถาบันการศึกษา สามารถเป็นตัวกลางในการจัดการเรื่องเหล่านี้ได้ และควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนต่อไป

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา อย่างน้อยก็มีหลักประกันว่า อบต. จะปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของการให้ความเป็นอิสระได้ดีในระดับหนึ่ง แม้ว่าอาจจะยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก แต่การกระจายอำนาจก็ส่งผลโดยตรงต่อการริเริ่มหลายประการ (1) การกระจายอำนาจส่งเสริมความเป็นผู้นำท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งส่งผลเป็นอย่างมากต่อการริเริ่มนวัตกรรมดังที่ได้พบในการศึกษาครั้งนี้ (2) การกระจายอำนาจช่วยให้ อบต. มีทรัพยากรในด้านต่างๆ มากขึ้น ทำให้เอื้อต่อการคิดริเริ่มนวัตกรรมในการ

แก้ไขปัญหาดังมา และที่สำคัญ (3) เมื่อการกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่น นวัตกรรมเหล่านี้จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ซึ่งแน่นอนว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน

ภาคผนวกท้ายบทที่ 16

ตารางที่ ผนวก 16-1 สรุปเนื้อหาโดยย่อเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่นไทย

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
นวัตกรรมในระดับ อบจ. จำนวน 13 เรื่อง					
ด้าน การศึกษา	อบจ. เชียงราย	การจัดตั้งโรงเรียน องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เชียงราย	1.ส่งเสริมและพัฒนาสถานศึกษาเครือข่ายต้นแบบเพื่อยกระดับคุณภาพ การศึกษาใน จ.เชียงราย ปีละ 1,000,000 บาท 2.ทัศนศึกษาแหล่งเรียนรู้ฐานนอกโรงเรียน เพื่อให้นักเรียนได้ศึกษาแหล่งเรียนรู้นอก โรงเรียนนำมาปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้และมีประสบการณ์เพิ่มมากขึ้น งบประมาณ 400,000 บาท 3.ทุนสำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษา และผู้ด้อยโอกาส เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ นักเรียนนักศึกษา และผู้ด้อยโอกาสได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น จำนวน 18 ทุน รวมเป็นเงิน 540,000 บาท 4.จัดหาอาหารกลางวัน ให้แก่นักเรียน ร.ร.อบจ.ชร. ระดับมัธยม เพื่อให้นักเรียน มีอาหารกลางวันที่ถูกหลักโภชนาการ มีสุขภาพพลามัยที่สมบูรณ์ แข็งแรง และมี พัฒนาการที่สมวัย หลักสูตรทั่วไป จำนวน 1,167 คนๆละ 20 บาท จำนวน 200 วัน หลักสูตรกีฬา จำนวน 300 คนๆละ 50 บาท 3 มื้อ จำนวน 240 วัน รวม เป็นเงิน 13,000,000 บาท 5.ก่อสร้างอาคารที่พักนักกีฬา เพื่อสำหรับเป็นหอพักของนักเรียนหลักสูตรการ กีฬา จำนวน 1 แห่ง รวมเป็นเงิน 17,000,000 บาท	1.โรงเรียนมีนักกีฬาที่เป็น ตัวแทนไปแข่งขันรายการ ต่างๆ เช่น การแข่งขัน จักรยานนักเรียนชิงแชมป์โลก กีฬาฟุตบอลชนะเลิศ ระดับประเทศ เป็นต้น 2.นักเรียนของโรงเรียน อบจ. สามารถแข่งขันทักษะด้าน วิชาการได้รับรางวัลมากมาย ทั้งในระดับเขตและระดับ จังหวัด 3.มีโรงเรียนภาษาที่เน้นการ เรียนการสอนแบบเข้มข้นเน้น ภาษาจีนและภาษาอังกฤษ	ไม่สามารถระบุได้ ไม่สามารถระบุได้ ไม่สามารถระบุได้
ด้าน โครงสร้าง	อบจ.น่าน	การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน	1.ดำเนินการสำรวจพื้นที่และวางแผนเส้นทางถนนเข้าพื้นที่เกษตรที่จะ ดำเนินการปรับปรุงและซ่อมแซม	ปรับปรุงถนนเข้าสู่พื้นที่ทำ การเกษตรให้แก่เกษตรกร	1.ได้ถนนที่ปรับปรุงแล้ว กว้าง 5.00 เมตร ยาว 167.87 กม.

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
พื้นฐาน		และปรับปรุงถนน เข้าพื้นที่ การเกษตร	2.จัดทำโครงการและบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น 3.ดำเนินการปรับปรุงและซ่อมแซมถนนดินเข้าสู่พื้นที่ทำเกษตรตามแผนงาน		2.ได้ถนนที่ปรับปรุงแล้ว ขนาด กว้างเฉลี่ย 5.00 เมตร รวม ความยาวทั้งสิ้น 133.26 กม.
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	อบจ. หนองบัว ลำภู	การจัดตั้งกองทุน เครือข่ายบริการ ทางการแพทย์ ฉุกเฉินระดับต้น	1. อบรมบุคลากร ได้แก่ หลักสูตรผู้ปฏิบัติการฉุกเฉินขั้นพื้นฐาน (First Responder: FR) และหลักสูตรเวชกรฉุกเฉินระดับต้น (Emergency Medical Technician-Basic: EMT-B) และจัดระบบการส่งต่อผู้ป่วย ผู้ป่วยพิการที่ต้องไป ตรวจตามนัด 2. นิเทศติดตาม โดย อบจ.จัดกิจกรรมการติดตามหน่วยปฏิบัติการฉุกเฉินระดับ ต้น เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานและรวบรวมปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินงาน และกำหนดแนวทางแก้ไข 3. จัดตั้งกองทุนเครือข่ายบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินระดับต้น ร่วมกับ อปท. ในเครือข่าย เพื่อระดมทุนสำหรับช่วยเหลือผู้ป่วย ในภาวะอุบัติเหตุฉุกเฉิน	• จำนวนผู้ใช้บริการเฉลี่ยต่อ เครือข่าย • จำนวนเครือข่าย/จุด ให้บริการ	มี อปท.เครือข่ายรวม 18 จุดใน 6 อำเภอ ผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2555 - 30 เมษายน 2556 พบว่ามีกรแจ้ง เหตุ รวม 2,992 ราย เฉลี่ย 427.4 รายต่อเดือน
ด้านการ เกษตร	อบจ. อุดรธานี	การบริหาร ทรัพยากรน้ำ ร่วมกันในจังหวัด	• วางแผนทำงานและทำข้อตกลงร่วมกันระหว่าง อปท. ที่เกี่ยวข้อง • ดำเนินการพัฒนาบุคลากรจำนวน 100 คน • นำโครงการไปทดลองปฏิบัติรวมทั้งติดตามและประเมินผล • ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและประชุมเพื่อพัฒนาต่อไป • จัดประชุมใหญ่สัมมนาเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 3	การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่	• ปริมาณกักเก็บน้ำเดิม 104,280.00 ลบ.ม • ปริมาณกักเก็บน้ำใหม่ 147,596.00 ลบ.ม • ร้อยละของปริมาณน้ำที่ เพิ่มขึ้น 41.54
ด้านสิ่ง แวดล้อม	อบจ. ขอนแก่น	การเสริมสร้าง ศักยภาพชุมชนใน	• มอบเงินกองทุนส่งเสริมการบูรณาการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ • หนุนรงค์การจัดการลดปริมาณขยะ การรีไซเคิลขยะ	• จัดสำนึกให้ประชาชนรู้จัก อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	• จำนวนขยะที่ลดลง , รายได้ และผลิตภัณฑ์จากขยะของคน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และ ทรัพยากร ธรรมชาติ		การจัดการขยะมูล ฝอยแบบครบ วงจร	• ประกวดการใช้เชื้อเพลิงขยะของชุมชนและสถานศึกษา	และสิ่งแวดล้อมชุมชน • ลดปัญหาขยะ • การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน	ในชุมชนหรือสถานศึกษา • จำนวนขยะที่ลดลง , รายได้และผลิตภัณฑ์จากขยะของคนในชุมชนหรือสถานศึกษา • จำนวนขยะที่ลดลง , รายได้และผลิตภัณฑ์จากขยะของคนในชุมชนหรือสถานศึกษา
ด้านการ เกษตร	อบจ.อุบล ราชธานี	การเฝ้าติดตาม ข้าวเพื่อเกษตร อินทรีย์	การเฝ้าติดตามข้าวโดยรถแทรกเตอร์ โดย อบจ. จัดเตรียมรถไว้ให้ชาวนา/เกษตรกรสามารถยืมไปใช้ได้	นาข้าวที่ได้รับการเฝ้าติดตาม ซึ่ง (ลดปริมาณซึ่งข้าวที่ต้อง เผา)	นาข้าวที่ได้รับการเฝ้าติดตาม ประมาณ 45 ไร่ต่อวันต่อคัน
ด้านการ เกษตร	อบจ. อุทัยธานี	การส่งเสริม ประกวดแปลง เกษตรเรียนรู้แบบ เศรษฐกิจพอเพียง ตามแนว พระราชดำริ	• จัดฝึกอบรมให้ความรู้เกษตรกรในจังหวัดทุกอำเภอ • จัดการประกวดแปลงเรียนรู้ • ตัดสินแปลงเรียนรู้และอบรมเชิงปฏิบัติการ	• จัดฝึกอบรมเกษตรกร • แปลงเกษตรเรียนรู้ส่งประกวด ปี 55 • จัดอบรมเชิงปฏิบัติการ	• เกษตรกรเข้าร่วม 2,811 คน • ตัดสินตามประเภทรางวัล
ด้าน ศาสนา ท่องเที่ยว และกีฬา	อบจ. ปราจีนบุรี	โครงการจัด ประเพณีสู่ขวัญ ข้าว	การจัดงานประเพณีสู่ขวัญข้าวและส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัดปราจีนบุรี ให้เฟื่องฟูขึ้น	• การส่งเสริมประเพณีสู่ขวัญข้าวของจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งได้รับการส่งเสริม ฟันฟู และสืบทอดทางวัฒนธรรม	จำนวนนักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่า 500 คน
ด้านการ	อบจ.	การจัดตั้งตลาด	• อบจ.ระยองจัดให้มีตลาดกลางผลไม้ และจัดเตรียมทีมดูแลตลาดกลางผลไม้	• เกษตรกรที่นำผลไม้ขายให้	• ปี พ.ศ. 2552 เกษตรกร

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
เกษตร	ระยอง	กลางผลไม้ จำกัด	โดยกองแผนฯ ดูแลด้านการตลาดและการซื้อขายผลไม้ และสำนักปลัดฯ ดูแลเอกสารสัญญา อุดมการ • ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรรับทราบโครงการผ่านวารสาร อบจ. และ อปท.ทุกแห่งในจังหวัดระยอง • รวบรวมเกษตรกรในพื้นที่ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการ และสนับสนุนพื้นที่ฝึกอบรม • จัดอบรมให้เกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพผลผลิต โดยเฉพาะเงาะและมังคุด โดยเชิญวิทยากรจากหน่วยงานด้านการเกษตรมาให้ความรู้ • ติดต่อพ่อค้าให้รับซื้อผลไม้ของจังหวัดระยอง โดยมีการนำเสนอตัวอย่างผลไม้ที่จะจำหน่าย (ต้นฤดูกลาง ผลไม้คุณภาพสูง ส่วนกลางฤดูกลางและปลายฤดูกลาง คุณภาพผลไม้จะลดลง) และทำสัญญาการรับซื้อผลไม้ • รับซื้อผลไม้จากเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยมีจุดรับซื้อ 3 แห่งที่ อ.วังจันทร์ อ.บ้านค่าย และอ.เมือง • ผลไม้ที่มีคุณภาพดีในช่วงต้นฤดูกลางส่งออกไปยังประเทศจีนและเวียดนาม • ผลไม้ช่วงกลางและปลายฤดูกลางถูกขนส่งไปขายยังพื้นที่ต่างๆ ได้แก่ นครปฐม สมุทรสาคร ราชบุรี ขอนแก่น มุกดาหาร นครราชสีมา อุตรดิตถ์ และอุบลราชธานี โดยใช้รถสิบล้อประมาณ 40 – 50 คันต่อฤดูกาล • เรียกเก็บเงินหลังจากพ่อค้ารับผลไม้ 3 วัน โดยให้โอนเงินมาที่ อบจ.ระยอง • อบจ.เบิกเงินงบประมาณดำเนินการจากคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) เป็นค่าบริหารจัดการกิโกรัมละ 1 บาท และค่าขนส่งกิโกรัมละ 1.50 บาท	ตลาดกลางผลไม้ • เกษตรกรสามารถนำผลไม้ไปขายที่จุดรับซื้อผลไม้ได้สะดวกมากขึ้น	700 ราย • ปี พ.ศ. 2553 เกษตรกร 1,100 ราย • ปี พ.ศ. 2554 เกษตรกร 1,700 ราย • ปี พ.ศ. 2555 เกษตรกร 2,100 ราย • ปี พ.ศ. 2552 จุดรับซื้อ 3 จุด • ปี พ.ศ. 2553 จุดรับซื้อ 5 จุด • ปี พ.ศ. 2554 จุดรับซื้อ 6 จุด • ปี พ.ศ. 2555 จุดรับซื้อ 10 จุด

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			• เพิ่มจุดรับซื้อผลไม้ที่อำเภอเมือง 2 จุด • เพิ่มจุดรับซื้อผลไม้ที่อำเภอเขาชะเมา 1 จุด • เพิ่มจุดรับซื้อผลไม้ที่อำเภอเมือง 2 จุด และอำเภอแกลง 2 จุด		
ด้านการ เกษตร	อบจ. ระยอง	การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการ ยางพาราภาค ตะวันออก	• อบจ.ระยองเตรียมรับมอบโอนกิจการบริหารตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกจากจังหวัดระยอง โดยเตรียมออกข้อบัญญัติ การวางแผนการบริหารจัดการ • ประกาศใช้ข้อบัญญัติ อบจ.ระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551 • จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก • อบจ.ระยองรับมอบโอนกิจการบริหารตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกจากจังหวัดระยอง ได้แก่ อาคารสำนักงาน โรงเก็บยาง วัสดุครุภัณฑ์บางส่วน โดยตั้งอยู่ที่ ต.ชุมแสง อ.วังจันทร์ จ.ระยอง • ปรับปรุง ซ่อมแซม และก่อสร้างอาคารตลาดกลางฯ เพิ่มเติม และปรับปรุงถนนทางเข้าตลาดกลางฯ • จัดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ทุนจดทะเบียน 100,000,(- • คณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกสรรหาผู้จัดการบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด • เปิดดำเนินงานอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อทดลองระบบ เปิดดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยการประมูลมี 2 แบบ คือ 1) การประมูลจริง เกษตรกรขนยางพารามาที่ตลาดกลาง ชั่งน้ำหนัก แจ่งพ่อค้า	• อบจ.ระยองมีตลาดกลางราคาพาราเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยางพารา • เกษตรกรผู้ปลูกยางพาราสามารถขายยางพาราในราคาที่เป็นธรรม	• ปี 2552(ม.ค.- ธ.ค.2552) กำไร 2,011,092.78 บาท • ปี 2553(ม.ค.- มี.ค.2553) กำไร 39,876.62 บาท • ปี 2554(เม.ย.53- มี.ค.54) กำไร 2,590,849.87 บาท • ปี 2555(เม.ย.54- มี.ค.55) กำไร 1,609,655.48 บาท • ปี 2552 ปริมาณยางพารา 12,643,077 กิโลกรัม • ปี 2553 ปริมาณยางพารา 15.875.473 กิโลกรัม
				โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย	17,566,276 กิโลกรัม • ปี 2555 ปริมาณยางพารา 19,119,340 กิโลกรัม

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			และให้พ่อค้าประมูล 2) เปเซอร์มาร์เก็ต เกษตรกรรวมกลุ่มตามกลุ่มต่างๆ กลุ่มอำเภอ แล้วแจ้ง นำหนัยางพารามาที่ตลาดกลาง จากนั้นแจ้งพ่อค้า และให้พ่อค้าประมูล โดย ตลาดกลางจ่ายเงินให้เกษตรกรล่วงหน้า คิดดอกเบี้ยร้อยละ 0.1 บาท และให้ พ่อค้าจ่ายเงินให้บริษัทหลังจากได้รับสินค้าภายใน 3 วัน โดยหากพ่อค้าชำระ ล่าช้า ต้องเสียค่าปรับร้อยละ 1 บาทต่อเดือน บริษัทฯ ต้องสรุปงบการเงินทุก เดือนให้ อบจ.ทราบอย่างสม่ำเสมอ • กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย 100,000,000 บาท เพื่อใช้ดำเนินงานตลาดกลาง ยางพารา • ชำระค่าหุ้นบริษัท 50,000,000 บาท		
ด้าน การศึกษา	อบจ. ระยอง	การจัดตั้งโรงเรียน มัธยมตากสิน ระยอง	• สภาก่อสร้างการบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดตั้ง สถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยใช้ชื่อ “โรงเรียน มัธยมตากสินระยอง” • จัดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิตากสินระยอง โดยเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการจัด การศึกษาของโรงเรียนในสังกัด อบจ.ระยอง เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางการศึกษา ภายในจังหวัด ช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และเพื่อสาธารณะ ประโยชน์อื่นๆ • ประกาศจัดตั้งโรงเรียนมัธยมตากสินระยอง อย่างเป็นทางการ • ก่อสร้างอาคารเรียน 2 หลัง อาคารเอนกประสงค์ อาคารกีฬา อาคารฝึกงาน และสนามกีฬา โดยใช้พื้นที่เรือนจำกลางระยองเดิมซึ่งเป็นที่ รวมเนื้อที่ทั้งหมด 51 ไร่	• โรงเรียนได้รับการยอมรับ จากผู้ปกครองและนักเรียนใน จังหวัดระยอง • โรงเรียนจัดการเรียนการ สอนได้ตามมาตรฐานสากล	• ปี 2553 นักเรียน 353 คน • ปี 2554 นักเรียน 512 คน • ปี 2555 นักเรียน 626 คน • จำนวนนักเรียนต่อห้องไม่เกิน ห้องละ 30 คน โดยจัดแบ่ง ห้องเรียนในปีการศึกษา 2555 ดังนี้ ม. 1 นักเรียน 626 คน 25 ห้อง ม. 2 นักเรียน 512 คน 18 ห้อง และ ม. 3

หน้า 16-27

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			• เปิดรับครูประจำโรงเรียนมัธยมตากสินระยอง โดยค่าจ้างครูรับผิดชอบโดย อบจ.ระยอง • มูลนิธิตากสินระยองสนับสนุนเงินเดือนของผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน 2 คน และหัวหน้ากลุ่มสาระ 9 คน และสื่อการสอน และกิจกรรมของโรงเรียน • ทำ MOU การดำเนินงานของโรงเรียนบริหารงานร่วมกันระหว่าง อบจ.ระยอง และมูลนิธิตากสินระยอง เริ่มเปิดทำการเรียนการสอนในระบบสองภาษาแบบ EIS ในรายวิชา คณิตศาสตร์, วิทยาศาสตร์ และคอมพิวเตอร์ และเรียนวิชาภาษาอังกฤษกับครูชาวต่างชาติทุกห้องเรียน โดยเปิดรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 13 ห้อง รวมนักเรียน 372 คน • รับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 18 ห้อง รวมนักเรียน 512 คน • รับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 25 ห้อง รวมนักเรียน 626 คน • โรงเรียนขยายเปิดการสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ชั้น ม.4 และจัดหลักสูตรคู่ขนานระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.6) ควบคู่ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ : ปวช. และสะสมหน่วยกิตโดยได้รับความร่วมมือทางวิชาการจาก วิทยาลัยเทคนิคบ้านค่าย		
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย และความ	อบจ.ก ระปี	การจัดตั้ง อนุญาโตตุลาการ หมู่บ้าน	• จัดกิจกรรมการฝึกอบรมทบทวนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอนุญาโตตุลาการหมู่บ้าน • จัดกิจกรรมการฝึกอบรมและทัศนศึกษาดูงานอนุญาโตตุลาการหมู่บ้าน • จัดกิจกรรมประกวดอนุญาโตตุลาการหมู่บ้าน • การดำเนินงานของอนุญาโตตุลาการหมู่บ้านแต่ละแห่ง	คดีเล็กน้อย/ลหุโทษที่ได้รับ การไกล่เกลี่ย	คดีพิพาทลดลงร้อยละ 80

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
สงบใน ชุมชน			-รับเรื่องร้องทุกข์ -กระบวนการไกล่เกลี่ย -ส่งผลการเจรจาไกล่เกลี่ยไปยัง สภ.เมืองกระบี่ กรณีอนุญาตตุลาการหมู่บ้านไม่สามารถไกล่เกลี่ยเองได้ ให้ส่งข้อมูลไปให้ สภ. เมืองกระบี่ ดำเนินการต่อไป		
ด้าน ศาสนา วัฒนธรรม ม การ ท่องเที่ยว และกีฬา	อบจ.ก ระบี่	2.โครงการ ฟุตบอล อบจ. กระบี่คัพ ด้านกัย ยาเสพติด	• รอบคัดเลือกระดับอำเภอ • รอบคัดเลือกระดับจังหวัด	การเข้าร่วมโครงการของ อปท. และหน่วยงานต่างๆ	จำนวน อปท.ในจังหวัดกระบี่ที่ เข้าร่วม ร้อยละ 85 จากเป้าหมายที่ตั้งไว้
นวัตกรรมในระดับเทศบาลจำนวน 28 เรื่อง					
ด้านสิ่ง แวดล้อม และ ทรัพยากร ธรรมชาติ	ทน. เขียงราย	โครงการน้ำเสียที่ ไม่เสียเปล่า	ก่อสร้างและดำเนินการบำบัดน้ำเสีย 39,679,666.00 ลบ.ม.	น้ำเสียจากชุมชนผ่านการ บำบัด	ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งเป็นไปตาม เกณฑ์ อาทิ - ค่า PH 7.14 - ค่า set.solid 0.20 - ค่า DO 0.92 - ค่า BOD 3.63 - ค่า TSS 4.50 - ค่า T.DS 197.50
ด้านสิ่ง	ทน.	การจัดการกำจัด	• จัดซื้อที่ดิน 123 ไร่ ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบก่อสร้างโครงการ	บ่อสังเกตการณ์คัดแยกขยะ	ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งเป็นไปตาม

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
แวดล้อม และ ทรัพยากร ธรรมชาติ	เชียงราย	ขยะมูลฝอย เทศบาลนคร เชียงราย	งบประมาณ • สร้างบ่อฝังกลบบ่อที่ 1 และบ่อบำบัดน้ำจากขยะ 3 บ่อ อาคารสำนักงาน บ้านพักคนงาน อาคารเก็บเครื่องจักรกล เครื่องซังขยะ ป้อมยาม ลานล้างรถ ขยะ และบ่อสังเกตการณ์น้ำใต้ดิน • สร้างบ่อฝังกลบบ่อที่ 2 ขยายเขตไฟฟ้าในโครงการ จัดซื้อรถบรรทุกทุกท้าย 6 ล้อ รถแทรกเตอร์ดินตะขาบ 1 คัน และก่อสร้างถนนภายในโครงการ • สร้างบ่อฝังกลบบ่อที่ 4-5 พร้อมก่อสร้างถนนภายในโครงการ จัดซื้อ เครื่องจักรกลบรรทุกกระบะ ในพื้นที่ 200 ไร่ 50 ตารางวา • ปรับปรุงระบบท่อรวบรวมน้ำเสียจากขยะ และบ่อสูบน้ำเสีย ก่อสร้างคันดินบ่อ ฝังกลบ ชั้นที่ 2 บ่อที่ 1 ติดตั้งระบบควบคุมไฟฟ้าบ่อบำบัดน้ำเสีย จัดซื้อรถ แทรกเตอร์ ว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาความเหมาะสมออกแบบการจัดการขยะ มูลฝอยแบบครบวงจร • ก่อสร้างและปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ขุดบ่อดินกักเก็บน้ำ และนำดิน จากการขุดบ่อน้ำมาก่อสร้างคันดินฝังกลบขยะมูลฝอย ชั้นที่ 2 บ่อที่ 3 และการ ปรับปรุงภูมิทัศน์โครงการ • ก่อสร้างคันดินบ่อฝังกลบชั้นที่ 3 • ดำเนินการฝังกลบขยะมูลฝอย ในบ่อฝังกลบที่ 6 (บ่อฝังกลบขยะคัดแยก) ประสานมหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยนเรศวรจัดทำประเมินความ เป็นไปได้ของโครงการ	น้ำ/ (วัดครั้งที่ 6 ปี 2556)	เกณฑ์ อาทิ ค่า PH = 7.76 ค่า set.solid < 0.1 ค่า DO = 0 ค่า BOD = 0.29 ค่า TSS = 1.37 ค่า T.DS = 175.50
ด้านสิ่ง แวดล้อม	ทน.นคร ราชสีมา	การส่งเสริมการมี ส่วนร่วมในการ	• การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง • การคัดแยกขยะและรวบรวมขยะอินทรีย์ในชุมชน	• เกิดชุมชนต้นแบบการ จัดการขยะในเขตเทศบาล	• เกิดชุมชนต้นแบบการจัดการ ขยะ 5 ชุมชน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และ ทรัพยากร ธรรมชาติ		จัดการขยะมูล ฝอยแบบครบ วงจรให้เหลือศูนย์ (Zero waste)	• การจัดประกวดชุมชนปลอดขยะ	• ปริมาณขยะที่ลดลง • จำนวนขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ (reuse-recycle)	• จำนวนขยะที่ลดลง 29 ตัน/วัน จากเดิมมีปริมาณขยะราว 210 ตันต่อวัน หรือลดลงได้ราวร้อยละ 13.8 และจำนวนขยะที่สามารถนำกลับมาให้ใหม่ได้ประมาณ 58.48 ตัน/ปี
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย และความ สงบใน ชุมชน	ทน. นนทบุรี	โครงการจัดทำ แผนเฉพาะกิจการ ป้องกันและ บรรเทาอุทกภัย	• เตรียมการป้องกันอุทกภัย - เตรียมการแจ้งเตือนภัย ติดตามรายงานพยากรณ์อากาศ และระดับน้ำจากกรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน และกองทัพอากาศ - ประชาสัมพันธ์ข่าวพยากรณ์อากาศ ระดับน้ำให้ประชาชนรับทราบ - จัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลนครนนทบุรี ทำหน้าที่เตือนภัยประจำ - อุปกรณ์ที่จำเป็น บุคลากร - ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ 20 จุด - กันแนวกระสอบทรายริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา 12 จุด - เมื่อกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเห็นสมควร จึงตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อประสานงาน เตรียมการป้องกันและบรรเทาภัย • ดำเนินการขณะเกิดอุทกภัย - ติดตามระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างใกล้ชิด - ช่วยชีวิตผู้ประสบภัย - เคลื่อนย้ายทรัพย์สินประชาชน ราชการไปไว้ที่ปลอดภัย	การป้องกันความเสียหายจาก อุทกภัย ปี 2544	• มูลค่าการป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย 4,500,000,000 บาท • คร่าวเรือนที่ไม่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย 300,000 โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย • คร่าวเรือนที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย 2,693 คร่าวเรือน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			- จัดส่งเครื่องอุปโภค บริโภค น้ำดื่มที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ - ขอความร่วมมือไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง - หากเกิดเหตุเกินความสามารถ ขอรับการสนับสนุนไปยังกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ หรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพื้นที่ใกล้เคียง - สำรวจความเสียหาย และให้ความช่วยเหลือเติมกำลังความสามารถ - จัดระบบรักษาความปลอดภัยในพื้นที่อพยพ และให้ความช่วยเหลือประชาชน - รายงานความเสียหายไปยังกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอเพื่อทราบข้อมูลปัจจุบัน จนกว่าเหตุการณ์จะยุติ • บำรุงฟื้นฟูสภาวะภายหลังเกิดอุทกภัย - ให้การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ ผู้ป่วย - สำรวจความเสียหายชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และสิ่งสาธารณประโยชน์ เพื่อให้ความช่วยเหลือ - ประชาสัมพันธ์ฟื้นฟูสภาพจิตใจ และสร้างความเชื่อมั่นในการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงาน ช่อมแซมส่วนที่เสียหาย - กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลนครนนทบุรีฟื้นฟูความเสียหายเบื้องต้น กรณีเกินความสามารถขอสนับสนุนจากกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ		

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
ด้านสิ่งแวดล้อม และ ทรัพยากร ธรรมชาติ	ทน.สุ ราษฎร์ ธานี	โครงการ “ถุงพลาสติกแลก แต้ม แลกของ สัจจور”	• ประชาสัมพันธ์ เชิญชวนประชาชนเข้าร่วมกิจกรรม • ออกรับแลกถุงเวียนไปตามชุมชนต่างๆ เดือนละ 1 ครั้ง • สะสมแต้ม ตามจำนวนถุงพลาสติกที่สะสมได้ • สะสมแต้ม ครบแลกของรางวัลตามความประสงค์	• น้ำหนักของถุงพลาสติกที่คัดแยกได้ • จำนวนชุมชนที่เข้าร่วมกิจกรรม	• ปี 2556 คัดแยกขยะ ถุงพลาสติกได้ไม่น้อยกว่า 5 ตัน คัดแยกได้ 4.4226 ตัน • ปี 2556 มีชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมไม่น้อยกว่า 7 ชุมชน มี 10 ชุมชนที่เข้าร่วมกิจกรรม
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	ทม.เมือง แกน พัฒนา	การสร้างห้องน้ำ ผู้สูงอายุ	ขั้นตอนการดำเนินงาน 1.ประชุมสมาชิกสภา/ผู้บริหาร/ข้าราชการ/พนักงาน/ตัวแทนประชาชนในแต่ละชุมชนเพื่อทราบหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน 2.การสำรวจความต้องการห้องน้ำของผู้สูงอายุในเขตเทศบาล โดยผู้นำหมู่บ้าน จากนั้นในหมู่บ้านจัดเรียงลำดับบ้านที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนที่สุด 3.เขียนโครงการเพื่อเสนอโครงการ พร้อมทำหนังสือแต่งตั้งคณะดำเนินงานเพื่อคัดเลือกผู้สูงอายุ และคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีความจำเป็น ชุมชนละ 5 หลัง จำนวน 27 ชุมชน รวมทั้งสิ้น 135 หลัง 4.ประสานงานกองช่างเพื่อประเมินราคาวัสดุ อุปกรณ์ 5.ประชาสัมพันธ์เชิญชวนประชาชนที่สนใจเข้าร่วมกันสร้างห้องน้ำ และดำเนินงานร่วมกัน โดยมีกองช่างเป็นผู้ควบคุมงาน 6.รายงานผลการดำเนินงานและสำรวจความพึงพอใจ	ห้องน้ำผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี 2552 ถึงปัจจุบัน	ห้องน้ำของบ้านเรือนผู้สูงอายุที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว จำนวน 135 ห้อง
ด้าน ศาสนา วัฒนธรรม- พัฒนา	ทม.ดอก คำใต้	โครงการจัดตั้ง “พิพิธภัณฑ์ ท้องถิ่นแผ่นดิน	• จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ • ปรับปรุงสถานที่และรวบรวมโบราณวัตถุและของมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และรวบรวมเรื่องราวต่างๆ ของชุมชนล้านนาในอดีต	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย พอใจที่มีต่อพิพิธภัณฑ์	คนต่อปี • ระดับความพึงพอใจเฉลี่ยของ

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
ธรรม ท่องเที่ยว และกีฬา		ล้านนา”	• เปิดให้บริการแก่ชาวดอกคำใต้และประชาชนทั่วไป		ผู้เข้าชมต่อเนื่องอยู่ที่ระดับมาก (จากการวางแผน 5 ระดับ : น้อยที่สุด น้อย ปานกลาง มาก และมากที่สุด)
ด้าน การเมือง และการมี ส่วนร่วม ของ ประชาชน	ทม. กาฬสินธุ์	โครงการ อาสาสมัครชุมชน ร่วมตรวจสอบการ บริหารงานของ เทศบาล	• ประกาศรับสมัคร อสท. ในแต่ละชุมชน • จัดฝึกอบรม “การจับผิด อปท./ แหล่งข้อมูล” • จัดประชุมอาสาสมัครฯ • กำหนดมาตรการในการทำงานของอาสาสมัครฯ • อาสาสมัครปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่	• มีอาสาสมัครชุมชนร่วม ตรวจสอบการบริหารงานของ เทศบาล • บุคลากรเทศบาลไม่กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ	• ร่วมทำงานตรวจสอบไม่น้อย กว่าร้อยละ 40 • บุคลากรเทศบาลไม่กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ 100%
ด้าน สิ่งแวดล้อม และ ทรัพยากร ธรรมชาติ	ทม.วาริน ชำราบ	โครงการชุมชน ปลอดภัย	1.จัดทำรายละเอียดโครงการและขออนุมัติดำเนินงานโครงการ 2.รวบรวมข้อมูลพื้นฐานและสำรวจพื้นที่ 3.ขอสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 12 อุบลราชธานี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4.ดำเนินการประชุมประชาคมและรายละเอียดโครงการ 5.ดำเนินการฝึกอบรม กิจกรรมการสาธิตและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือของโครงการ 6.ดำเนินการตามเป้าหมายและแผนงานโครงการ 7.การประชุมประเมินผลโครงการและจัดทำรายงาน (หากสามารถดำเนินการใน รูปรายงานการศึกษาวิจัยได้) 8.สรุปผลการดำเนินงานและคณะกรรมการดำเนินการประกวดตรวจประเมิน	• ประชากรในเขตเทศบาล เมืองวารินชำราบ • การจัดเก็บขยะของเทศบาล	• จำนวน 28,805 คน 10,111 ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ • ลดปริมาณขยะจากประมาณ วันละ 30 ตันเหลือประมาณ 10-15 ตันต่อวัน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
ด้านการ เกษตร	ทม.ชัยภูมิ	โครงการส่งเสริม อาชีพและการ สร้างรายได้ให้แก่ ประชาชนชาว เกษตรกร	• ประชาสัมพันธ์โครงการ รวบรวมกลุ่มสมาชิกตั้งเป็นกลุ่มอาชีพ และประสานจัดหาวิทยากรเพื่ออบรมและพาไปทัศนศึกษาดูงาน • เทศบาลดำเนินการสนับสนุนให้ชุมชนมีอาชีพเสริมเพิ่มรายได้ เช่น การทำปุ๋ยชีวภาพ การนวดแผนไทย การทำตะกร้าสาน ยางพารา เป็นต้น	• เกษตรกรสามารถผลิตปุ๋ย นานอกขายในกลุ่มเกษตรกร ได้ • ประชาชนมีอาชีพเสริมสามารถผลิตผลผลิตเพื่อนำออกจำหน่ายได้ต่อเนื่องตะกร้ายางพารา	• จำนวนปุ๋ยหมักที่ผลิตได้ใน หน้า 16-35 เดือน • จำนวนผลผลิตที่ผลิตและขายได้ สามารถผลิตตะกร้ายางพาราเพื่อขายได้ต่อเนื่องจำนวน 50 ใบ/สัปดาห์
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย และความ สงบใน ชุมชน	ทม. นครนายก	โครงการติดตั้ง กล้องวงจรปิด CCTV เพื่อ ป้องกันและแก้ไข ปัญหา อาชญากรรม	• ประชาชนเสนอให้เทศบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ และเทศบาลต้องการติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV เพื่อแก้ไขปัญหา • วางแผนขอรับงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น • วางแผนกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย • เปิดประมูลการวางระบบและติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV • เริ่มติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV จำนวน 309 ตัว วางระบบและติดตั้งอุปกรณ์ ห้องควบคุมกล้อง CCTV และส่งมอบงานงวดสุดท้าย • เทศบาลให้แต่ละหน่วยงานภายในส่งเจ้าหน้าที่ 1 คนเข้าร่วมอบรมการดูแลห้องควบคุมกล้องวงจรปิด • การดูแลระบบกล้อง CCTV • เจ้าหน้าที่ที่เข้าอบรมสับเปลี่ยนเวรดูแลห้องควบคุมกล้อง CCTV วันละ 2 คน	• อัตราการเกิดคดีอาชญากรรมลดลง • อัตราการเกิดอุบัติเหตุลดลง	• จำนวนคดีอาชญากรรมในพื้นที่ลดลงร้อยละ 20 ของคดีอาชญากรรมในพื้นที่ • การจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจร ร้อยละ 80 – 90 ของผู้กระทำความผิด

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			ในวันจันทร์ – ศุกร์ เวลา 08.30 – 16.30 น. ช่วงเวลาอื่น เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเทศบาลเป็นผู้ดูแล • ประชาชนสามารถขอรูปภาพจากกล้องวงจรปิดได้ โดยยื่นคำร้องพร้อมแนบ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้อนุมัติ โดยเมื่อให้ ประชาชนดูภาพจากกล้อง เจ้าหน้าที่จะต้องส่งรายงานทุกครั้ง		
ด้าน ศาสนา วัฒนธรรม การ ท่องเที่ยว และกีฬา	ทม.โพ ธาราม	โครงการพัฒนา เมืองโพธารามให้ เป็นแหล่ง ท่องเที่ยวทาง วัฒนธรรม	• วางแผนให้เมืองโพธารามเป็นเมืองท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม • ประชาสัมพันธ์ให้ชาวโพธารามให้ความร่วมมือเปิดบ้านตนเองให้ช่างภาพจาก กลุ่ม สห+ภาพ ถ่ายวิถีชีวิตความเป็นอยู่เมืองโพธาราม • จัดกิจกรรมถ่ายภาพเมืองโพธารามร่วมกับ กลุ่ม สห+ภาพ โดยช่างภาพของ กลุ่มประมาณ 40 คน ถ่ายภาพเมืองโพธาราม • ติดภาพถ่ายจากกลุ่ม สห+ภาพ รอบเมืองโพธาราม • จัดงาน ตีตัวเข้าวิก-พลิกฟื้นชีวิตชุมชน-ชนนิทรรศการภาพสัญจร ในกิจกรรม “โพธาราม...ลิ้มไม่ลง คงไม่ลืม” โดยมีกิจกรรมเล่าเรื่องเมืองโพธาราม นิทรรศการภาพถ่าย มินิคอนเสิร์ต ฉายภาพยนตร์ • จัดอบรมมัคคุเทศก์น้อยให้แก่เด็กนักเรียนในโรงเรียนเทศบาล • ประชาสัมพันธ์ “เต้าหู้ดำ” อาหารสุขภาพ ของฝากขึ้นชื่อของเมืองโพธาราม • เปิดเมืองโพธารามเป็นสถานที่ถ่ายทำรายการโทรทัศน์ สารคดี ละคร • จัดงานถนนปลอดภัย เมืองน่าอยู่ สู่อาเซียน • ขายอาหารพื้นถิ่นเมืองโพธาราม	• การเป็นที่รู้จักของ นักท่องเที่ยว • การเป็นแหล่งท่องเที่ยวทาง วัฒนธรรม	• นักท่องเที่ยวปีละประมาณ 5,000 คน • ปี 2554 ถ่ายละคร 3 เรื่อง สารคดี รายการ โทรทัศน์ 5 รายการ • ปี 2555 ถ่ายละคร 8 เรื่อง สารคดี รายการ โทรทัศน์ 15 รายการ • ปี 2556 ถ่ายละคร 6 เรื่อง สารคดี รายการ โทรทัศน์ 1 รายการ
ด้าน การศึกษา	ทม. ท่าข้าม	โครงการจัด การศึกษาสำหรับ	• ดำเนินการสำรวจและเก็บข้อมูลเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ของ ครอบครัวในพื้นที่เทศบาลเมืองท่าข้าม	• นักเรียนที่มีความบกพร่อง ของทักษะการเรียนรู้ในพื้นที่	• จำนวนนักเรียนที่มีความ บกพร่องของทักษะการเรียนรู้ใน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
		เด็กที่มีความ บกพร่องของ ทักษะการเรียนรู้ (Learning Disorder : LD)	• จัดตั้งคณะกรรมการระดับผู้บริหารเพื่อดูแลโครงการ ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีด้านการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล • ส่งตัวแทนผู้รับผิดชอบ ทั้งบุคลากรของกองการศึกษา ครูผู้สอน ครูการศึกษา พิเศษเข้าอบรมเพิ่มพูนความรู้เรื่องการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ (Learning Disorder) • ประชุมวางแผนการดำเนินงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ อาจารย์ประจำโรงเรียน คณะแพทย์จากโรงพยาบาลสวนสราญรมย์ • คัดกรองเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ในโรงเรียนร่วมกับ คณะแพทย์จากโรงพยาบาลสวนสราญรมย์ • จัดทำแผนการเรียนรู้เฉพาะบุคคล (IEP) • เตรียมสื่อการเรียนรู้ อุปกรณ์การเรียนรู้ • จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ ร่วมกับเด็กปกติ โดยมีนักเรียนที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ปีละประมาณ 50 คน • ติดตามประเมินผลการเรียนรู้รายบุคคลตามแผนการเรียนรู้เฉพาะบุคคล (IEP)	เทศบาลเมืองท่าข้ามที่เข้า เรียนในโรงเรียนเทศบาล • การเรียนรู้ของเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ • การจบการศึกษาของเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้	พื้นที่เทศบาลเมืองท่าข้ามที่เข้า เรียนในโรงเรียนเทศบาล จำนวน 60 คน (ร้อยละ 100) • ร้อยละของนักเรียนที่สามารถเรียนรู้ได้ตามแผนการเรียนรู้เฉพาะบุคคล ร้อยละ 100 • ร้อยละของเด็กที่มีความบกพร่องของทักษะการเรียนรู้ที่จบการศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด ร้อยละ 100
ด้าน สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากร ธรรมชาติ	ทต.บ้าน กลาง	โครงการการจัดเก็บขยะที่ไม่ ต้องเสีย งบประมาณของ เทศบาล	ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ที่จะเก็บขยะในนิคมอุตสาหกรรม	สามารถจัดเก็บขยะในนิคม อุตสาหกรรมได้	ปริมาณขยะที่สามารถกำจัดได้ ประมาณ 1 ตันต่อวันและได้รับ เงินค่าใบอนุญาตเก็บสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยภายในท้องถิ่น อีกปี ละประมาณ 100,000 บาท
ด้าน	ทต.เกาะ	โครงการจัดตั้ง	• การรณรงค์คัดแยกขยะ	• การมีส่วนร่วมของประชาชน	• จำนวนคน/ครัวเรือนที่มาเข้า

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากร ธรรมชาติ	คา	ศูนย์ประสานงาน และบริหารจัดการ ร่วมด้านการ บริหารจัดการขยะ	• การส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงไส้เดือนเพื่อกำจัดขยะ • การสร้างเครือข่ายชุมชนจัดการขยะกับ อปท. ช้างเคียง • ส่งผลให้เกิดการต่อยอดกิจกรรมอื่นอีกมากมายในชุมชน	ในพื้นที่ • การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในโครงการคัดแยกขยะ/ลดปริมาณขยะ • การลดปริมาณขยะในชุมชนเกาะคา • ผลลัพธ์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดความร่วมมือในด้านอื่นๆ อาทิ โครงการคืนชีวิตสู่สายน้ำ อาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม นักสืบสายน้ำ ทอดผ้าป่าขยะ และทอดผ้าป่าต้นไม้ เป็นต้น	ร่วมกิจกรรมกับเทศบาล ประมาณ 95% ของจำนวนหลังคาเรือนทั้งหมด เข้าร่วมโครงการ มีบางหลังไม่เข้าร่วม เพราะเจ้าของบ้านอยู่ต่างพื้นที่ • จำนวนประชาชน/ครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการคัดแยกขยะเพิ่มขึ้น เกือบเต็มทั้งพื้นที่ • ปริมาณขยะที่ลดลงต่อวัน เดิมในปี 2549 มีประมาณ 10 ตัน ต่อวัน ปัจจุบันมีปริมาณขยะที่เทศบาลต้องกำจัดประมาณ 2.985 ตันต่อวันโดยเฉลี่ย
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	ทต. เมืองงาย	โครงการเยี่ยมบ้าน ผู้สูงอายุและผู้ พิการ	ออกเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุผู้พิการ	• มีการการเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุและผู้พิการ • สานสัมพันธ์ระหว่าง อสม., อปท กับ ผู้สูงอายุและผู้พิการ	• เยี่ยมบ้านผู้สูงอายุและผู้พิการ จำนวน 50 ราย /เดือน โดยเทศบาลดำเนินงาน ณ ตอนนั้นเป็นเวลา 3 เดือน (ในปี 2556)
ด้านการ เกษตร	ทต.หาด กรวด	โครงการผลิต สารชีวภาพโดย การใช้สาร จุลินทรีย์ในการ	• เทศบาลได้ส่งเจ้าหน้าที่ศึกษาหาความรู้และเข้าอบรมกับหน่วยงานภายนอก • นำแนวคิดมาทดลอง,ปฏิบัติในพื้นที่ • ทดลองแนวเกษตรแบบอินทรีย์ในแปลงนาของเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรเกิดความมั่นใจในการทำการเกษตรแบบอินทรีย์	• การรับรองระบบการผลิตผลิตภัณฑ์การเกษตรแบบอินทรีย์ • ข้าวหอมมะลิแดงอินทรีย์	• เกษตรกรได้ใบรับรองจำนวน 63 ราย • ปริมาณข้าวหอมมะลิที่ส่งออก จำนวน 95,850 กิโลกรัมต่อปี

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
		ป้องกันและกำจัด โรคและแมลง ต่างๆ	- จัดอบรมแก่เกษตรกรเรื่องแนวทางการทำการเกษตรแบบอินทรีย์ โดยพาเกษตรกรเดินทางไปอบรมที่ ม.แม่ใจ จังหวัดเชียงใหม่ - เกษตรกรเริ่มทำการผลิตข้าวโพดหวานแบบอินทรีย์ - จัดส่งวิทยากรอบรมการตรวจแปลงการเกษตรอินทรีย์ และจัดอบรมการปลูกข้าวอินทรีย์จนถึงปัจจุบัน	- สารชีวภัณฑ์ - จำนวนสมาชิกกลุ่ม	- จำนวนคนที่ใช้บริการ 30 คน/เดือนหรือจำนวนสารชีวภัณฑ์ที่ผลิตได้ 1,484 หน่วย/เดือน - จำนวนสมาชิกกลุ่ม 90 คน
ด้านสิ่งแวดล้อม และ ทรัพยากร ธรรมชาติ	ทต. หนองเรือ	โครงการจัดตั้ง ธนาคารขยะ	- ริเริ่มโครงการ และจัดประชุมรับฟังความเห็นจากประชาชนในชุมชน - ริเริ่มกิจกรรมธนาคารขยะในชุมชนบ้านการสวรรค์พัฒนา และจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน - ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบและนำขยะมาขายในธนาคารขยะ - คณะกรรมการดำเนินการจัดประชุมทุกๆ เดือน เพื่อสรุปรายรับ-รายจ่ายในการดำเนินงาน	- ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น - การลดปริมาณขยะที่เทศบาลต้องจัดการ	- จำนวนรายได้จากการขาย/การรีไซเคิลขยะ 500-1,000 บาท/เดือน/ครัวเรือน - ปริมาณขยะลดลงราวร้อยละ 20 จากเดิมที่เทศบาลจะต้องจัดการวันละ 7 ตัน
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย และความ สงบ	ทต.พนา	โครงการป้องกัน สาธารณภัย และ ลดปัญหาอุบัติเหตุ ในเทศบาล ประจำปี 2555	อปพร. ออกตรวจตราสาธารณภัย และดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตเทศบาลโดยใช้จักรยานสายตรวจ โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ กลางวัน ตั้งแต่ 06.00-18.30 น. กลางคืน ตั้งแต่ 18.00-06.30 น.	ประชาชนและนักท่องเที่ยวที่อยู่ภายในเขตเทศบาลตำบลพนามีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และปลอดภัยจากภัยสาธารณะมากขึ้น	ชุมชนทุกชุมชนในเขตเทศบาลตำบลพนาที่ได้รับการตรวจตราสาธารณภัยเป็น 2 ช่วงเวลา คือ กลางวัน 06.00-18.30 น. กลางคืน 18.00-06.30 น. ทุกวัน
ด้าน การศึกษา	ทต.ท่าตูม	โครงการจัด การศึกษาของ ตนเอง สามารถ รองรับเด็กในพื้นที่	- นายกฯ มีความมุ่งมั่นตั้งใจอยากให้เด็กท่าตูมไม่คุณภาพด้านการเรียน ให้เป็นนโยบายหาเสียง แล้วก็ทำตามนโยบาย - คัดคนที่มีคุณภาพมาเป็นครูและผู้บริหาร โดยพยายามหาคนที่จบเกียรตินิยม - ด้านการศึกษาการสอนในโรงเรียนของเทศบาล	- ผลการเรียนของเด็กลดได้สอง - มีนักเรียนจากภายนอกมาสมัครสอบเข้าเรียนมาก	- ผู้ปกครองไว้วางใจให้บุตรหลาน - มีคนมาสมัครเข้าเรียนแต่ละปีมากขึ้นแข่งขันมากขึ้น

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
		เทศบาลที่มีฐานะ ยากจน	- พัฒนาหลักสูตรการศึกษา จัดให้เหมาะกับบริบทท้องถิ่น - ประชุมผู้ปกครอง/ผู้นำชุมชนเพื่อร่วมหาแนวทางในการจัดการศึกษาของเทศบาล	แข่งขันสูง	
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	ทต.โพ ตลาดแก้ว	โครงการบ้าน สะอาดสวยงาม	- ประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนทราบ - แนะนำการปฏิบัติตามโครงการ - ดำเนินกิจกรรมตามโครงการ -ให้แต่ละครัวเรือนสำรวจบ้านของตัวเอง -ดำเนินการสางสิ่งของที่ไม่จำเป็นออก -จัดความเป็นระเบียบภายในบริเวณบ้านของตัวเองให้เรียบร้อย สวยงามน่าอยู่ - รวมถึงสภาพแวดล้อมภายในชุมชน - ติดตามประเมินผล	- ความสะอาดสวยงาม - ปลอดภัยโรคติดต่อ	- ตรวจความสะอาดทุกครัวเรือน 1,120 ครัวเรือน - ตรวจสอบสุขภาพ 1,120 ครัวเรือน
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	ทต. บางพระ	โครงการประกวด บุคลากร สร้างสรรค์	เตรียมข้อมูลและจัดโครงการ, จัดทำหลักเกณฑ์วิธีการประกวด,จัดทำตัวชี้วัด, สรรหากรรมการ, ดำเนินการประกวด	- จำนวนผู้เข้าร่วมประกวด นวัตกรรม 122 คน/ 1,000 คะแนน/ 75% - จำนวนนวัตกรรมที่พนักงานนำเสนอผลงานที่มีผลต่อการปรับปรุงการทำงานส่วนใหญ่ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ	- จำนวนนวัตกรรมที่พนักงานนำเสนอเป็นเรื่องเกี่ยวกับ (1) สร้างเมืองสวย น้ำใส ไร้ขยะ ไร้มลพิษ (2) ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเทศบาล (3) เพิ่มรายได้ และสร้างเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน (4) เพิ่มช่องทางการเรียนรู้ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
					(5) เพิ่มความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน (6) เพิ่มพื้นที่สีเขียว สำนักงานสีเขียวและเศรษฐกิจสีเขียว (7) ส่งเสริมประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ท้องถิ่นของชุมชน
ด้านสังคม และ สาธารณสุข	ทต.หนอง ตาก	การพัฒนาทักษะ ชีวิตแก่ผู้พิการ	• เทศบาลกำหนดแผนในการลงพื้นที่ตรวจสอบผู้พิการ • ลงพื้นที่ตรวจสอบผู้พิการที่มีในพื้นที่เทศบาล (จำนวน ลักษณะ/สาเหตุของการพิการ สภาพครอบครัว การดำเนินชีวิต ทักษะในการดำเนินชีวิต-การประกอบอาชีพ ความต้องการที่จำเป็นในการดำเนินชีวิต/การประกอบอาชีพ ฯลฯ) • เทศบาลจัดเตรียมบุคลากรเพื่อมาให้ความช่วยเหลือ-พัฒนาทักษะให้แก่ผู้พิการ • กำหนดการนัดหมายผู้พิการพัฒนาเพิ่มทักษะชีวิตผู้พิการ	• ผู้พิการที่ได้รับการฟื้นฟูในการพัฒนาศักยภาพชีวิตให้กับผู้พิการในพื้นที่	• ผู้พิการได้รับการพัฒนาชีวิตร้อยละ 20 สามารถกลับมาใช้ชีวิตที่ดีขึ้นได้ • จำนวนผู้พิการที่ได้รับการพัฒนาทักษะในการดำเนินชีวิต ปี 2554 จำนวน 112 คน ปี 2555 จำนวน 116 คน ปี 2556 จำนวน 121 คน
ด้านสังคม และ สาธารณสุข	ทต.ท่า มะเดื่อ	การจัดตั้งศูนย์ สุขภาพของ เทศบาล	• การจัดตั้งศูนย์สุขภาพ • การฝึกสอนและจัดตั้งชมรมแอโรบิค • การฝึกสอนและจัดตั้งชมรมลีลาศ • จัดตั้งออกกำลังกายผู้สูงอายุ • การประชาสัมพันธ์การส่งเสริมการออกกำลังกายรูปแบบใหม่	• การใช้สนามลานกีฬาเพื่อการออกกำลังกาย • รูปแบบการออกกำลังกายของประชาชน • สถิติการใช้บริการโรงพยาบาล	• ไม่สามารถนับหน่วยได้ • ไม่สามารถนับหน่วยได้ • ไม่สามารถนับหน่วยได้

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
ด้าน สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากร ธรรมชาติ	ทต. กำแพง	กำแพงถนน สะอาด ปลอดถังขยะ	- ศึกษาสภาพปัญหาและความเหมาะสมของระบบการจัดการโครงการ/การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินโครงการก่อนการจัดโครงการ - จัดกิจกรรมรณรงค์ให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในชุมชน ชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมตามโครงการ - เชิญตัวแทนประชาชน กลุ่มองค์กรต่างๆร่วมประชุมหารือโครงการ กำหนดเส้นทางเป้าหมายที่จะเข้าร่วมโครงการและกำหนดวันเวลาจัด - ประกาศกำหนดให้ถนนสายต่างๆที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการ (ถนนละงู-ฉลุง, ละงู-ทุ่งหว้า, ละงู-ปากบารา) เป็นถนนปลอดถังขยะและกำหนดช่วงเวลาทั้งขยะมูลฝอยของถนนแต่ละสาย โดยกำหนดถนนและช่วงเวลาในการเก็บขยะมาจากความเห็นร่วมกันของตัวแทนประชาชนในถนนแต่ละสาย - ถนนละงู - ฉลุง เวลา 19.30 น. - ถนนละงู - ทุ่งหว้า เวลา 20.00 น. - ถนนละงู - ปากบารา เวลา 22.00 น. - เก็บถังขยะจากถนนเป้าหมายทุกสายกลับ (ที่เดิมเคยมีถังขยะอยู่) - สำรวจประเมินผลสำเร็จของโครงการ	- ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะในชุมชน - ลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกัน และประชาชนกับเทศบาลเกี่ยวกับ	มีการทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จำนวน 3 ครั้ง และตัวแทนประชาชนได้ร่วมกันกำหนดเส้นทางเป้าหมายที่จะเข้าร่วม
				- เกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่เทศบาลในด้านความสะอาดเรียบร้อยของถนนที่เข้าร่วมโครงการ - ประหยัดงบประมาณเทศบาล	หน้า 16-42 จัดเก็บขยะ - การร้องเรียนเรื่องปัญหาความขัดแย้งเรื่องขยะลดลง 90 % - ถนนทั้ง 3 สายหลักที่เข้าร่วมโครงการมีความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย - เทศบาลไม่ต้องใช้งบประมาณในการจัดซื้อถังขยะในถนนเป้าหมาย ซึ่งเดิมใช้ปีละ 250,000 บาท
ด้านสังคม และ สาธารณสุข	ทต.ปริก	การจัดการสุ่ตำบล สุขภาวะ	- ชุมชนดำเนินการส่งเสริมการเรียนรู้ภายในตำบล ทำงานร่วมกับ สสส. เพื่อส่งเสริมตำบลสุขภาวะ - เกิดการต่อยอดแนวคิดและต้องการจัดทำแผนสุขภาพชุมชนให้ครอบคลุมมิติต่างๆ อย่างเพียงพอ - เทศบาลส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม โดยเชิญเครือข่ายต่างๆ	- แผนสุขภาพชุมชนที่มาจากมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ - ชุดโครงการส่งเสริมสุขภาพได้รับการสนับสนุน	- จำนวนองค์กรในเครือข่ายมากกว่า 15 แห่ง - เทศบาลให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการต่างๆ ที่มาจากแผนสุขภาพชุมชน โดยใน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			ด้านสุขภาพและภาคประชาชนร่วมกันคิดวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดความต้องการของตนเอง โดยเทศบาลให้การสนับสนุน - รวบรวมข้อมูลและปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน - ประชุมเชิงปฏิบัติการวางแผนสุขภาพของประชาชน จัดทำ Mind map ปัญหาด้านสุขภาพ และนำไปจัดแผนที่เส้นทางในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน (Road Map) - ได้ชุดโครงการส่งเสริมสุขภาพตำบลและเทศบาลนำไปบรรจุเป็นแผนงานและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินโครงการ	งบประมาณดำเนินการจากเทศบาล	ปีงบประมาณ 2556 ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินโครงการในวงเงินทั้งสิ้น 827,340 บาท
ด้าน สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากร ธรรมชาติ	ทต.ปริก	การจัดการ สิ่งแวดล้อมชุมชน ก้าวสู่เมือง คาร์บอนต่ำ	- เกิดปัญหาประชาชนประท้วงโรงงานเรื่องการปล่อยน้ำเสียในชุมชนได้รับผลกระทบ และสิ่งแวดล้อม (คลองอยู่ตะเภา) เสื่อมโทรม - เทศบาลเข้าร่วมโครงการ “เมืองคาร์บอนต่ำ” กับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย - ประชุมเครือข่ายกำหนดแผนงานและวิธีการส่งเสริมสู่เมืองคาร์บอนต่ำและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชน - ดำเนินการตามแผนส่งเสริมคาร์บอนต่ำและการจัดการสิ่งแวดล้อม	- คุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน - กิจกรรมที่ดำเนินการมีความต่อเนื่อง	- เทศบาลมิได้จัดเก็บข้อมูลไว้ แต่จากการประเมินของผู้บริหารเทศบาล และภาคชุมชน เห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในทุกๆ ด้าน - มีการประชุมกำหนดแผนงานและติดตามผลทุกๆ 2 เดือน ต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 - ปัจจุบัน
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย	ทต.ปริก	การจัดตั้ง เครือข่ายการ จัดการภัยพิบัติ	- การประชุมเพื่อคิดวิธีการจัดการ-รับมือภัยพิบัติ วางแผนเบื้องต้น - จัดตั้งศูนย์อำนวยการภัยพิบัติ เทศบาลตำบลปริก และเครือข่ายป้องกันจัดการภัยพิบัติ - การสำรวจพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ โดยอาศัยข้อมูลในอดีต และจัดทำแผนที่	- มีองค์กรรับผิดชอบและมีแผนรับมือกับภัยพิบัติ - ประชาชนและภาคีเครือข่ายรับรู้ถึงการรับมือหากเกิดภัย	- มีการซักซ้อมเป็นประจำทุกปี และมีเครือข่ายเข้าร่วม - จำนวนคนที่เข้าร่วมในการซักซ้อมรับมือกับภัยพิบัติใน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และความ สงบใน ชุมชน			ยุทธศาสตร์เพื่อการจัดการภัยพิบัติ และใช้ในการซักซ้อมในตำบล อาทิ จุดรวมพล จุดขนย้าย แหล่งพักพิงชั่วคราว และศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นต้น - จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และมีแผนบูรณาการ เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ การสั่งการ การควบคุม บุคลากรและการประสานงาน ติดต่อให้ชัดเจน และจัดเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะต่างๆ ที่จำเป็นให้มีพร้อมใช้ - การจัดการซักซ้อมระหว่างภาคีต่างๆ และภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง	น้ำท่วมในพื้นที่	เครือข่ายเทศบาล จำนวน 500 คน/ปี จำนวนคนในตำบลที่รับทราบเรื่องการรับมือกับภัยพิบัติ มากกว่า 5,000 คน
นวัตกรรมในระดับ อบต. จำนวน 34 เรื่อง					
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย	อบต.มหา วัน	โครงการจัดทำ “สติ๊กเกอร์ แจ้ง เหตุสายตรง 24 ชั่วโมง	- ประชาสัมพันธ์เบอร์ศูนย์ อปพร. อบต.มหาวัน และขั้นตอนในการแจ้งเหตุผ่านทางโทรศัพท์และวิทยุสื่อสาร รวมถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน การนำส่งของ - อาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย - นำสติ๊กเกอร์ที่จัดทำขึ้นแจกจ่ายตามครัวเรือนต่างๆ ในเขต อบต.	ประชาชนในเขตพื้นที่ที่มีการแจ้งเหตุฉุกเฉินเพิ่มขึ้น	เคสผู้ป่วยฉุกเฉินที่แจ้งทางศูนย์ฯ นำส่งโรงพยาบาลแม่สอด จำนวนเคสต่อปีเฉลี่ยปีงบประมาณหนึ่งมี 600 เคส/ราย
ด้าน โครงสร้าง พื้นฐาน	อบต.ไร่ น้อย	การปรับปรุงและ พัฒนาขีด ความสามารถของ ระบบประปา	- ดำเนินการสำรวจพื้นที่ สภาพความชำรุดของระบบประปา ท่อประปาและให้สมาชิกสภา อบต. นำปัญหามาปรึกษาหารือวางแผนการดำเนิน - ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขท่อ/แหล่งน้ำแบบทยอยในแต่ละปี และดำเนินการพัฒนาระบบส่งน้ำ/เครื่องปั้มน้ำ/ท่อประปา	อบต. ส่งมอบบ่อน้ำประปา	มีบ่อน้ำเก็บน้ำไว้ใช้ได้ครบทุก หน้า 16-44
ด้านสังคม และสา- ธารณสุข	อบต. ชุมเห็ด	โครงการ “คุณแม่ วัยใส”	- เจ้าหน้าที่ อบต. จัดอบรมแกนนำชุมชนและอบรมหญิงตั้งครรภ์ในเขตพื้นที่ - เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและแกนนำชุมชนติดตามเยี่ยมและให้ความรู้หญิงตั้งครรภ์ก่อนวัยที่พร้อม - แกนนำสุขภาพร่วมค้นหาหญิงตั้งครรภ์ให้มารับฝากครรภ์และให้การดูแลด้านสุขภาพอย่างถูกต้องเหมาะสม	พัฒนาศักยภาพแกนนำชุมชน ให้มีความรู้ความเข้าใจในงาน อนามัยแม่และเด็ก	ร้อยละ 80 ของหญิงตั้งครรภ์ ได้รับการฝากครรภ์ก่อน 12 สัปดาห์และครบตามเกณฑ์ สุขภาพ

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
					ทำงานระหว่างเครือข่ายหลายๆ กลุ่มเพิ่มมากขึ้น
ด้าน การเมือง และการมี ส่วนร่วม ของ ประชาชน	อบต. ห้วยงัม	ธนาครความดี	- ระดมความคิดแก้ปัญหาคนทำความดีน้อยลงในชุมชน - ตกลงร่วมกันในการทำธนาครความดีและใช้ของสังฆทานที่พระสงฆ์ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาเป็นของตอบแทน - ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปในชุมชนได้รับทราบ - ร่วมกันจัดทำข้อตกลงและเมนูความดีโดยเริ่มจากศีล 5 และขยายไปยังกิจกรรมอื่นๆ ตามที่ชาวบ้านในพื้นที่ต้องการ - พยายามสอดแทรกกิจกรรมเข้าไปในโครงการต่างๆ เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมของอบต. การช่วยแผ้วถางพื้นที่รกร้าง หรืออื่นๆ ก็จะมีการเพิ่มคะแนนความดีให้	- ชาวบ้านทำความดีกันมากขึ้น - ประชาชนให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่ อบต.เป็นผู้จัด - ประชาชนในพื้นที่ตั้งใจทำความดีกันมากขึ้น เข้าร่วมกิจกรรมทำความดีกับหน่วยงานเกือบ 100%	- จำนวนประชาชนที่ลงชื่อเข้าร่วมเกือบ 100% - ข้อมูล ณ วันที่ 30 กรกฎาคม 2553 จำนวนสมาชิกทั้งหมด 1,086 คน เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ 59 คน สมาชิกสามัญ 1,027 คน จำนวนความดีหรือความดีสะสมรวมทั้งสิ้น 228,677 ความดี และมีความดีที่ถอนเพื่อแลกเป็นสิ่งของจำนวน 35,371 ความดี
ด้านการ บริหาร งานทั่วไป	อบต. ห้วยงัม	การป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริตใน อบต.	- ประชุมชี้แจงและเตรียมความพร้อมในการจัดทำโครงการฯ - จัดทำโครงการฯ และขออนุมัติ - ประชุมแบ่งงาน ประสานงานกลุ่มเป้าหมาย - ประสานงานสถานที่จัดงานฯ - จัดเตรียมอุปกรณ์ และวัสดุที่เกี่ยวข้อง - กิจกรรมตามโครงการมาตรการกำหนดความโปร่งใสใน อบต. - สรุปผลโครงการ	ผู้บริหาร, พนักงาน, กำนัน- ผู้ใหญ่บ้าน, พระสงฆ์, เยาวชน , ส่วนราชการ, กลุ่มผู้สูงอายุ, กลุ่มพัฒนาสตรี, สมาชิก อบต.	ผู้บริหาร, พนักงาน, กำนัน- ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนใน อบต.ห้วยงัม จำนวน 45 คน
ด้านสังคม	อบต.	การจัดตั้งโรงเรียน	เปิดการเรียนการสอนภาคเรียนที่ 1 วิชาที่เปิดการสอน 8 วิชา		

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และ สาธา- รณสุข	ห้วยงัม	ผู้สูงอายุตำบล ห้วยงัม	1. พุทธศาสนา 2. มารยาทไทยกับผู้สูงอายุ/วิถีประชาธิปไตยกับผู้สูงอายุ 3. กฎหมายใกล้ตัว/เศรษฐกิจพอเพียง 4. การพูดในที่ชุมชน 5. สถานที่สำคัญ/บุคคลสำคัญ 6. เกษตรพอเพียง/ชีวิตจิต 7. การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ 8. สังคมและวัฒนธรรม • เปิดการเรียนการสอนภาคเรียนที่ 2 เปิดทำการสอนทุกวันพฤหัสบดี	ร่วมกันเพิ่มมากขึ้น • สภาพจิตใจของผู้สูงอายุดีขึ้น	อบต จัดเพิ่มขึ้น เกือบ 100% • ไม่มีผู้สูงอายุฆ่าตัวตาย
ด้าน ศาสนา วัฒนธรรม การ ท่องเที่ยว และกีฬา	อบต. ห้วยงัม	ช่วงผู้นำหมู่บ้าน ล้านนา สืบสาน ภูมิปัญญาท้องถิ่น	• จัดเป็นตารางการเรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมพื้นบ้านประเพณี เช่น การตลกมวย สลาก แห่เทียนเข้าพรรษา เป็นต้น • การทำอาหาร/ขนมพื้นถิ่น • การประดิษฐ์ของเล่นจากวัสดุธรรมชาติ เช่น ประดิษฐ์ลูกข่าง กังหันไม้ไผ่ รongเท้าจากกะลามะพร้าว หรือประดิษฐ์สิ่งของต่างๆ เพื่อร่วมงานบุญ เช่น ประดิษฐ์ต้นแคร์ ตุงล้านนา เป็นต้น • การละเล่นพื้นบ้าน เช่น ตะโกสวรรณ ลูกสะบ้าพาเพลิน วงล้อมหาสนุก ห่วงมหัศจรรย์ กะลาพาเที่ยว ใบพัดพรรษา หมากเก็บ	• เด็กมีกิจกรรมที่หลากหลายในการเรียนรู้ และเป็นพื้นที่การแสดงออกของเด็กที่จะได้มีอิสระการ เล่นหรือดำเนินกิจกรรม • เด็กได้เรียนรู้วัฒนธรรมพื้นเมือง และรู้จักกับผู้สูงอายุในหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น	• เด็กศูนย์เด็กเล็ก จำนวน 120 คน/สัปดาห์ • ครู วิทยากร อู๋ย จำนวน 10 คน/สัปดาห์ • เด็กๆได้ร่วมกิจกรรม มีความสุข สนุกสนานมากกว่าการอยู่แต่ในห้องเรียน
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	อบต. ห้วยงัม	หมอน้อยคอย ช่วยเหลือ	• วางแผนการทำโครงการ • ออกแบบสำรวจข้อมูล แบบสังเกตผู้ป่วย/ผู้สูงอายุ • กำหนดการและจัดทำปฏิทินดำเนินงาน/ ตารางเวลาการปฏิบัติงาน • เชิญเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยมาอบรมให้ความรู้ในการดูแลผู้ป่วย	• นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3 ได้เข้าร่วมกิจกรรม • เด็กๆจิตอาสา ได้ดูแลผู้ป่วยในชุมชนโดยออกเยี่ยมผู้ป่วยที่	• นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3 ได้เข้าร่วมกิจกรรม จำนวน 96 คน • เด็กๆจิตอาสา ได้ดูแลผู้ป่วยใน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			- เตรียมอุปกรณ์ในการดำเนินกิจกรรมดูแลผู้ป่วยในชุมชน - ประชาสัมพันธ์กิจกรรมในโรงเรียน/นอกชุมชน - ดำเนินกิจกรรม ขั้นตอนที่ 1 จัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้เรื่องการปฐมพยาบาลเบื้องต้น การดูแลผู้สูงอายุ การนวดคลายกล้ามเนื้อ การทำผลิตภัณฑ์สมุนไพร การทำน้ำยาเอนกประสงค์ และการทำขนม ให้แก่กลุ่มเยาวชนจำนวน 60 คน เป็นระยะเวลา 1 วัน ขั้นตอนที่ 2 นำกลุ่มเยาวชนที่เป็นแกนนำโครงการจำนวน 20 คน ไปฝึกทักษะการปฐมพยาบาลที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลในทุกๆ ทุกวันเสาร์/อาทิตย์ ขั้นตอนที่ 3 กลุ่มเยาวชนที่ได้รับการฝึกอบรมจัดทำขนม น้ำดื่มสมุนไพร กลุ่ม โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มทำกลุ่มละ 10 คนเพื่อนำผลิตภัณฑ์ที่ทำนำไปจำหน่ายและนำไปมอบให้กับผู้สูงอายุที่กลุ่มเยาวชนลงพื้นที่ช่วยเหลือโดยจัดทำในทุกๆวันศุกร์ ขั้นตอนที่ 4 ภาคเข้าช่วยเหลือกิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุร่วมกับผู้นำฝ่ายต่างๆในชุมชนโดยการลงทะเบียนมาเรียนของนักเรียนผู้สูงอายุ เข้าแถวเคารพธงชาติ สวดมนต์ไหว้พระนั่งสมาธิ เล่นเกม เป็นพี่เลี้ยงขณะเรียนหนังสือ กิจกรรมนันทนาการได้แก่เล่นเปตอง รำไม้พอง รำวงย้อนยุค ส่วนภาคบ่ายหลังจากที่น้องๆศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตื่นนอนแล้วจะมีนักเรียนอีกกลุ่มหนึ่งจำนวน 10 คน ไปทำกิจกรรมให้กับน้องๆ และจะมีผู้สูงอายุจากโรงเรียนผู้สูงอายุชั้นปีที่ 4 มาถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้แก่เยาวชนใน	เป็นโรคอัมพฤกษ์ อัมพาต และผู้สูงอายุ - เด็กๆจิตอาสา ช่วยเหลืองาน รพ.สต. - เด็กๆจิตอาสา ช่วยงาน โรงเรียนผู้สูงอายุ - นักเรียนได้เรียนรู้การช่วยเหลือผู้อื่นและเป็นการฝึกให้เด็กได้มีคุณธรรม	ชุมชนโดยออกเยี่ยมผู้ป่วยที่เป็นโรคอัมพฤกษ์ อัมพาต และผู้สูงอายุ จำนวน 27 ราย - เด็กๆจิตอาสา ช่วยเหลืองาน รพ.สต. จำนวน 318 ราย - เด็กๆจิตอาสา ช่วยงาน โรงเรียนผู้สูงอายุ จำนวน 136 ราย

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			ภาคบ้ายเช่นกัน		
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	อบต.สมอ แข	ใช้สมุนไพรและภูมิ ปัญญาชาวบ้านใน การควบคุมโรค ไข้เลือดออก ระบาดในชุมชน	• การจัดโครงการอบรมฯ ให้ความรู้และปรับแนวคิดให้กับผู้ร่วมโครงการ • เริ่มการผลิตยากันยุง แบบโลชั่น กลิ่นตะไคร้หอม และมีการทดสอบโดย อบต. ว่าสามารถป้องกันยุงได้ โดยไม่มีผลข้างเคียง ใช้ชื่อผลิตภัณฑ์ ว่า “ก.ย. 54” • มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ในรูปของสเปรย์ ซึ่งได้ผลิตแล้วในปัจจุบัน	• ยากันยุงตะไคร้หอมแบบ โลชั่น • ยากันยุงแบบสเปรย์ • ลดงบประมาณค่าใช้จ่ายของ อบต. ที่จะใช้ซื้อสารเคมีมาพ่น และทราย	• จำนวนผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ (ขวด) ประมาณ 3,000 ขวด/ปี • จำนวนผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ (ขวด) ประมาณ 1,000-2,000 ขวด/ปี • ค่าใช้จ่ายของ อบต. ที่ลดลงปีละประมาณ 2 แสนบาท
ด้านสิ่งแวดล้อม และ ทรัพยากร ธรรมชาติ	อบต.วัง หลุม	โครงการเตา ชีวภาพผลิตแก๊ส ในครัวเรือน	• ประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงแนวคิดในการลดการใช้พลังงาน • การติดตั้งเตาชีวมวลในชุมชน • เริ่มดำเนินการ - โดยใช้ขี้หมูเป็นเชื้อ พอได้ก๊าซแล้วต่อไปก็ใช้เศษอาหารในการผลิตก๊าซชีวภาพ - หลังจากนั้นใช้ส่วนผสมเศษอาหาร 1 ส่วนต่อน้ำ 1 ส่วน สามารถใส่เศษอาหารผสมได้ทุกวัน • มีการอบรมเครือข่ายกับภาค 9 ที่จังหวัดนครสวรรค์ประมาณปีละ ๑ ครั้ง	• ีเตาก๊าซชีวภาพจำนวน 7 • การลดค่าใช้จ่ายครัวเรือน ด้านแก๊สหุงต้ม • การปรับปรุงด้านสิ่งแวดล้อม ให้กับชุมชน	• เตาชีวภาพแต่ละแห่ง ผลิตก๊าซ หน้า 16-49 • ครัวเรือนสามารถทำอาหารได้ ประมาณ 1 ชั่วโมง ขึ้นอยู่กับวัตถุดิบที่เติม ถ้าเติมมากจะได้พลังงานเชื้อเพลิงมาก • ครัวเรือนลดรายจ่ายค่าก๊าซหุงต้ม จากเดิมที่เคยซื้อ 3 เดือนต่อถังโดยเฉลี่ย จนไม่ต้องซื้อ ตั้งแต่มีถังผลิตแก๊สของตนเอง • กากที่เหลือมาใช้ผลิตปุ๋ยได้ และยังช่วยลดกลิ่นมูลสัตว์ และลดปริมาณขยะในชุมชน
ด้านสังคม	อบต.นาพู่	โครงการส่งเสริม	• โครงการเสริมอาหารให้แม่ไก่ไข่ได้รับอาหารจากการเสริมด้วยสารโพแทสเซียม	• แม่ไก่ไข่ได้รับอาหารจากการ	• ไก่มีปริมาณโอโอดินเพิ่ม

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และ สาธา- ณสุข		สารอาหาร ไอโอดีนแบบครบ วงจร	ไอโอดด์ (Potassium Iodide) ที่มีความเข้มข้นสูงอันเป็นสารประกอบ อนินทรีย์และเกลือแร่ในอาหารไก่ที่ใช้เลี้ยงทุกวัน - ทดสอบผลโดยการนำไข่ไก่ไปต้มสุกและให้อาสาสมัครจำนวน 124 คนใน ชุมชนตำบลนาพุ รับประทานร่วมกับอาหารเช้าเป็นระยะเวลา 5 วันต่อเนื่องกัน นั้น - สนับสนุนให้คนในชุมชนกินไข่ไก่ไอโอดีน - ดำเนินการเสริมไอโอดีนในพืชผักพื้นบ้าน และวิเคราะห์ปริมาณสารอาหาร - สนับสนุนให้ประชาชนปลูกผักพื้นบ้านโดยการเติมสารอาหาร และขยายผล	เสริมด้วยสารโพแทสเซียมไอ โอดด์ (Potassium Iodide) ที่มีความเข้มข้นสูงอันเป็น สารประกอบอนินทรีย์และ เกลือแร่ในอาหารไก่ที่ใช้เลี้ยง ทุกวัน - นำไข่ไก่ไปต้มสุกและให้ อาสาสมัครจำนวน 124 คนใน ชุมชนตำบลนาพุ รับประทาน ร่วมกับอาหารเช้าเป็นระยะ เวลา 5 วันต่อเนื่องกันนั้น - สนับสนุนให้คนในชุมชนกิน ไข่ไก่ไอโอดีน - สนับสนุนให้คนในชุมชนปลูก ผักพื้นบ้านโดยการเติม สารละลายโพแทสเซียมไอโอ เดต (Potassium iodate)	สูงขึ้นถึง 90-120 ไมโครกรัมต่อ ฟอง - จากเดิมมีค่ามัธยฐานเฉลี่ย เท่ากับ 7.03 ไมโครกรัม/ เดซิลิตร (ซึ่งถือว่ามีความการ ขาดสารไอโอดีน) เพิ่มขึ้นเป็น 16.57 ไมโครกรัม/เดซิลิตร โดย ค่าที่เหมาะสมต่อการมีสาร ไอโอดีนอย่างเพียงพอเท่ากับ 10 – 20 ไมโครกรัม/เดซิลิตร - หญิงตั้งครรภ์ในตำบลทุกคน ได้รับประทานไข่ไอโอดีนทุกวัน - ศูนย์เด็กเล็กในตำบล รวม 7 ศูนย์ มีเด็ก 400 คน อายุ 4-5 ปี จากการสำรวจ พบว่ามีไอคิว ที่สูงขึ้น - ผักพื้นบ้านมีปริมาณสาร ไอโอดีนได้มากถึง 150 – 170 ไมโครกรัม/100 กรัม น้ำหนักสด
ด้าน เศรษฐกิจ	อบต.เหล่า พัฒนา	โครงการวิสาหกิจ ชุมชนหัตถกรรม	เริ่มมีการก่อตั้งกลุ่มทอเสื่อโดยกลุ่มแม่บ้านมีสมาชิกประมาณ 20 คน โดยตั้ง ชื่อกลุ่มว่า “กลุ่มแม่บ้านทอเสื่อกกบ้านเหล่าพัฒนา”	- เสื่อพับ - กระเป๋	เสื่อพับ สมาชิกมีรายได้ 1,600 บาท คิดเป็น 100 ชิ้น/เดือน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
ชุมชน และการ ส่งเสริม อาชีพ		จากกกเหล่า พัฒนา	• มีการเพิ่มพูนความรู้โดยวิทยากรผู้เชี่ยวชาญเพื่อพัฒนาฝีมือการผลิตและมีการติดต่อกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม • มีการเพิ่มพูนความรู้เรื่องงานสานเพิ่มขึ้น • นโยบายสนับสนุน OTOP • เป็นชื่อกลุ่มเป็น “กลุ่มหัตถกรรมจากกกเหล่าพัฒนา” • ก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์เพื่อเป็นสถานที่ผลิต ผลิตภัณฑ์จากกก • มีการออกแบบผลิตภัณฑ์เองได้/ ประชาชนเริ่มมีความชำนาญ • มีการทำผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เช่น โคมไฟ หรือการนำเสื่อกกไปก่อรูปกับโต๊ะ หรือเก้าอี้ เพื่อเพิ่มมูลค่าแก่ผลิตภัณฑ์	• ที่รองจาน • กกมหาโชคกลาง • อื่นๆที่ผลิตกว่า 100 รายการ ทั้งนี้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว เปลี่ยนแปลงไปตามความ สนใจของตลาด	1,200 ชิ้น/ปี • กระเป๋าสมาชิกมีรายได้ 2,400 บาท คิดเป็น 100 ชิ้น/เดือน 1,200 ชิ้นปี • ที่รองจาน สมาชิกมีรายได้ 1,200 บาท คิดเป็น 4,500 ชิ้น/เดือน 54,000 ชิ้น/ปี • กกมหาโชคกลาง สมาชิกมีรายได้ 1,000 บาท คิดเป็น 500 ชิ้น/ เดือน 6,000 ชิ้น/ปี
ด้าน การเมือง และการมี ส่วนร่วม	อบต. หนองแปน	เวทีสาธารณะ	• จัดประชุมปรึกษาหารือเพื่อวางแผนจัดเวทีสาธารณะและกำหนดประเด็นในการพูดคุย • ประสานงานกับวิทยากรเพื่อให้ความรู้กับผู้เข้าร่วมอบรม • แจ่งวันเวลาที่จัดประชุม เพื่อเตรียมผู้เข้าร่วมประชุมเวทีสาธารณะ • ประชุมเวทีสาธารณะ	ประชาชนในตำบลเกิดสำนึก ต่อบทบาทหน้าที่ของพลเมือง และมีความเข้าใจในการ บริหารงานของ อบต.	ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการ ทำงานกับ อบต. มีตัวแทน ประชาชนหมู่บ้านละ 7 คน รวม 16 หมู่บ้านประมาณ 112 คน โดยเฉลี่ยต่อการประชุม 1 ครั้ง
ด้าน การเมือง และการมี ส่วนร่วม	อบต. หนองแปน	ธนาคาร การมีส่วนร่วม	• มีการให้คะแนนผู้ที่เข้าร่วมประชุม • เสนอความคิดเห็น และเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน	• ประชาชนมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ ข้อมูลและความรู้ร่วมกัน	• ประชาชนเข้าร่วมประชุมเวที หน้า 16-41 80% ของประชากร
ด้าน การเมือง	อบต. ลำดวน	การพัฒนาทาง การเมืองและ	• สำรวจข้อมูลคนพิการในตำบล และประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้เข้าร่วมการอบรมที่ อบต. จัดขึ้น	ผู้พิการในตำบลได้รับการ อบรมให้ความรู้เรื่องกฎหมาย	ผู้พิการจำนวน 50 คนได้รับการ อบรมมีความรู้ในกฎหมายและ

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และการมีส่วนร่วม		กฎหมายท้องถิ่น ให้แก่ประชาชน และกลุ่มคนพิการ ในตำบล	• อบรมให้ความรู้แก่ผู้พิการและผู้ดูแลคนพิการ	และสิทธิประโยชน์ของตนเอง	สิทธิต่างๆ ของตนเอง
ด้านสังคม และ สาธารณสุข	อบต.นิคม พัฒนา	โครงการแก้ว กัลยาเบิกบานเพื่อ ผู้พิการยิ้มได้	• ลงพื้นที่ตรวจสอบคนพิการ และสอนให้ญาติทำกายภาพบำบัด • ลงพื้นที่ตรวจสอบคนพิการที่มีในพื้นที่ อบต. • นัดหมายคนพิการมาฟื้นฟูสมรรถภาพกับนักกายภาพบำบัดที่ อบต.	ผู้พิการที่ได้รับการฟื้นฟู จากอาการนอนติดเตียง	ผู้พิการที่ได้รับการฟื้นฟูจำนวน 2 รายจาก 10 ราย (ร้อยละ 20) หายจากอาการนอนติดเตียง และสามารถเดินได้อีกครั้ง
ด้าน สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากร ธรรมชาติ	อบต.ไส ไทย	โครงการไสไทย ถนนสวย ปลอดภัย ขยะ	1. เชิญผู้นำหมู่บ้าน ผู้นำศาสนา ผู้อำนวยการโรงเรียนทุกโรงเรียน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต.และส่วนราชการต่างๆประชุมปรึกษาหารือรับฟัง ความคิดเห็นเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำโครงการร่วมกัน 2. ส่วนราชการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันประชุมหาข้อสรุป เพื่อกำหนด รายละเอียดในการดำเนินการ ดังนี้ 2.1 กำหนดพื้นที่ในการดำเนินการในถนนสายหลักทั้ง 4 สาย 2.2 กำหนดวิธี ระยะเวลาในการดำเนินการ โดยขอความร่วมมือให้ครัวเรือนรวม รวมและคัดแยกขยะที่สามารถนำมาใช้ใหม่ได้ หรือนำไปขายเป็นของเก่า เพื่อลด ปริมาณขยะก่อนบรรจุใส่ถังหรือภาชนะ ผู้มัดปากถุงให้แน่นหนา วางถุงขยะหน้า บ้านหรือที่จุด อบต.กำหนด ตั้งแต่เวลา 18.00 – 24.00 น. 2.3 ประชาสัมพันธ์ทางสื่อทุกช่องทาง เพื่อให้ข้อมูลประชาชน 2.4 ผู้บริหาร สมาชิก ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อจัดทีมลงพื้นที่เพื่อแนะนำโครงการ โดยการ	• บริเวณถนนที่เข้าร่วม โครงการตลอดทั้งสายมี ทัศนียภาพที่สวยงาม แก้ปัญหาเรื่องขยะตกค้าง และเศษขยะที่ตกหล่นตามพื้น ถนน เพราะมีการมัดปากถุงที่ หนาแน่น • ประหยัดงบประมาณในการ จัดซื้อถังขยะและ ประหยัดเวลาในการจัดเก็บ ขยะของ อบต.	• ปริมาณขยะลดลงที่ตกหล่น ตามพื้นมีน้อยลง • งบประมาณในการจัดซื้อถัง ขยะลดลง ช่วยประหยัด ค่าใช้จ่ายของทาง อบต.

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			เคาะประตูทุกบ้านทุกครอบครัวที่เข้าร่วมโครงการ 2.5 จัดเก็บถังขยะและแจกถุงใส่ขยะทุกครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ ครัวเรือนละ 5 ถุง ในครั้งแรกที่ดำเนินการ หลังจากนั้นครัวเรือนต้องหาภาชนะอื่นๆ เช่น ถังพลาสติก ฯลฯ มาใส่ขยะและเก็บกลับทุกครั้ง 2.6 แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลโดยรายงานให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบเป็นประจำทุกวัน ในระยะเวลาหนึ่งเดือนที่เริ่มดำเนินการ หลังจากนั้นให้รายงานผลทุกสัปดาห์เพื่อพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพ 3. ประชาสัมพันธ์กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้ 3.1 จัดทำประกาศแจ้งสื่อมวลชนทุกแขนง 3.2 จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ 3.3 จัดทำเอกสารสื่อประชาสัมพันธ์ 3.4 คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา อบต. ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของ อบต. จัดทีมลงพื้นที่ประชาสัมพันธ์โดยเคาะประตูบ้านทุกครัวเรือน คณะทำงานติดตามประเมินผลรายงานผู้บริหารท้องถิ่นเป็นประจำทุกวัน ในระยะเวลา 1 เดือน หลังจากนั้นรายงานทุกสัปดาห์ เพื่อพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพ		
ด้านสังคม และ สาธารณสุข	อบต.เวียงใต้	การให้ ทุนการศึกษาแก่ เด็กเรียนดีในพื้นที่	- ทำ MOU ร่วมกับคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ - คัดเลือกตัวแทนเด็กที่มีผลการเรียนดีและต้องการเรียนด้านพยาบาลจากโรงเรียนในพื้นที่ - ส่งรายชื่อเด็กที่เข้าหลักเกณฑ์และสอบผ่านการแข่งขันจากทั่วจังหวัด - คัดเลือกเด็กที่มีความเหมาะสม ให้ทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียนเป็นเวลา 4 ปี	นักศึกษาที่มีความรู้ในและจบ การศึกษาจากคณะพยาบาล ศาสตร์	บัณฑิตสาขาพยาบาลศาสตร์ 1 คนกลับมาทำงานรับใช้/พัฒนา ท้องถิ่น

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			• ให้การสนับสนุนการศึกษา ปีละ 100,000 บาท		
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย และความ สงบใน ชุมชน	อบต. ห้วยไร่	การวางแผน งบประมาณเพื่อ รับมือกับภัยพิบัติ น้ำท่วม/น้ำป่าไหล หลากอย่างครบ วงจร	• ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับมือกับภัยน้ำท่วม เช่น การประชาสัมพันธ์แก่ชาวบ้าน การอบรมแนวทางการป้องกันน้ำท่วมและการรับมือ ทำนบดินป้องกันตลิ่งพังทลาย ฯลฯ • ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยระหว่างการเกิดเหตุน้ำท่วม เช่น การแจกสิ่งของ ข้าวสาร อาหารแห้ง เป็นต้น • ให้การเยียวยาต่างๆ อาทิ การให้เงินสนับสนุน ช่วยเหลือ บ้านหรือครัวเรือนที่เกิดความเสียหาย เป็นต้น	• การวางแผนงบประมาณมี ใช้จ่าย และเพียงพอต่อการ รับมือกับภัยพิบัติสาธารณะ • ประชาชนได้รับความ ช่วยเหลือทันที	• ไม่สามารถระบุได้ หน้า 16-43
ด้านสังคม และ สาธารณสุข	อบต. ในเมือง	การผลิตน้ำยา เอนกประสงค์เพื่อ กำจัดยุงลายตัวแก่	• รมรณรงค์ควบคุมป้องกันโรคไข้เลือดออกโดยพ่นหมอกควันใส่ทรายกำจัดลูกน้ำ ยุงลาย • ผลิตน้ำยาเอนกประสงค์กำจัดลูกน้ำยุงลายตัวแก่จากมะกรูดและตะไคร้หอม และนำไปหยอดในแหล่งที่มีน้ำขังจุดต่างๆ ในชุมชนหรือบริเวณตัวบ้าน	• น้ำยาเอนกประสงค์สามารถกำจัดยุงลายตัวแก่ได้ • การป้องกันปัญหาโรคไข้เลือดออก	• ปริมาณยุงลายในบริเวณบ้านหรือแหล่งน้ำซึ่งมีปริมาณลดลงร้อยละ 80 • จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการมากกว่า 2,000 ครัวเรือน • จำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาด้วยโรคไข้เลือดออกลดลง 50% ของปีที่แล้ว
ด้านการ ดูแลรักษา ความ	อบต. ปากดุก	การจัดตั้งศูนย์เฝ้า ระวังภัยพิบัติ ตำบลโดยชุมชน	• ประชุมปัญหาทะเลาะเบาะแว้ง ปัญหาข้อพิพาทบ่อยครั้งในตำบล • ประชุมปรึกษาหารือและทำประชาคมเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในชุมชน	• คดีลักทรัพย์ • ฝ่าฝืนกฎจราจร • ทำลายสิ่งสาธารณะ	• คดีลักทรัพย์ จำนวน 2 คดี/ ปี พ.ศ. 2546 • ฝ่าฝืนกฎจราจร จำนวน 5

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
ปลอดภัย และความ สงบใน ชุมชน		ตำบลปากดุก	• ร่างระเบียบข้อบังคับศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทตำบลปากดุกขึ้น โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการร่างระเบียบข้อบังคับของตำบล และแต่งตั้งคณะกรรมการใกล้เคียงกรณีข้อพิพาท (ศาลตำบล)	• ก่อการทะเลาะวิวาท • ค่าปรับ	คดี/ ปี พ.ศ. 2546 • ทำลายสิ่งสาธารณะ จำนวน 2 คดี/ ปี พ.ศ. 2546 • ทะเลาะวิวาท จำนวน 6 คดี/ ปี พ.ศ. 2546 ค่าปรับ 5,050 บาท/ปี พ.ศ. 2546
ด้านการ ดูแลรักษา ความ ปลอดภัย	อบต. ไกรกลาง	การก่อสร้าง สระว่ายน้ำ	เริ่มดำเนินการโดยใช้ รถแบคโฮ ของอบต. ทำการขุดและตอกเข็ม โดยวิทยาลัยพลศึกษาสุโขทัยให้ความรู้เรื่องรูปแบบสระที่มาตรฐาน อบต.ซื้อเหล็กและอุปกรณ์บางส่วน ส่วนแรงงาน ผู้นำและชาวบ้านทุกหมู่พลัดเวรกันมาทำทุกวัน ช่าง อบต.เป็นผู้รับผิดชอบออกแบบในการก่อสร้าง อบต.ส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกหัดสอนว่ายน้ำ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักควบคุมโรคไม่ติดต่อ	• เด็กในชุมชนว่ายน้ำเป็น • ไม่มีเด็กจมน้ำเสียชีวิต	โรงเรียนในเขต 3 โรง และโรงเรียน อบต.ข้างเคียง มาขอรับบริการเป็นจำนวนมากทุกวันทำการ
ด้าน การเมือง และการมี ส่วนร่วม ของ ประชาชน	อบต. แม่ลาด	ธนาคารความดี	• ขออนุมัติโครงการธนาคารความดีจากสภา อบต. และคณะผู้บริหาร อบต. • การประชุมคณะกรรมการร่วมฯ รพ.ศูนย์สุขภาพ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ความดี วิธีการบันทึกคะแนนความดี อัตราการแลกของรางวัล x 5 เท่า โดยที่กิจกรรมความดีแต่ละอย่างมีรหัสคะแนนความดีไม่เท่ากัน แตรหัส 008 จะให้ค่ามาก เพราะเกี่ยวกับความดีอย่างแท้จริง • เจ้าหน้าที่ อบต. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในหมู่บ้านเกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีการของโครงการ และให้เข้าร่วมในโครงการนี้ • เจ้าหน้าที่จัดเตรียมเอกสาร- สมุดธนาคารความดี • เปิดรับสมัคร • ดำเนินการบันทึกคะแนนความดีโดยกรรมการชุมชน และเมื่อถึงรอบที่กำหนด	• จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ • ความดีหรือกิจกรรมความดีเกิดขึ้นในตำบลอย่างต่อเนื่อง	• จำนวนสมาชิกที่ทำความดีที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นจาก 200 คน จนปัจจุบันมีสมาชิก 400 คน • คะแนนความดีที่มีคนแลกสะสมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการถึงปัจจุบัน คะแนน 84,000 คะแนน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			ก็จะเปิดให้ประชาชนนำคะแนนความดีมาแลกของรางวัลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด • การประเมินผลถอดบทเรียน (ประมาณ 40 คน)		
ด้านสังคม และ สาธารณสุข	อบต.วัง แสง	การจัดตั้งศูนย์ บำบัดทุกข์สร้าง สุขภาพชุมชน ตำบลวังแสงโดย ภูมิปัญญาหมอ พื้นบ้าน	1.การสำรวจและจัดทำ “ทำเนียบภูมิปัญญาหมอยาพื้นบ้านตำบลวังแสง” ทั้ง หมอที่ชำนาญด้านเส้น กระดูก ข้อ เอ็น พิษจากสัตว์ และสมุนไพร จากนั้นมีการ ทำประชาคมรับรอง และได้เชิญอาจารย์หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพจาก สถาบันการศึกษาและหน่วยงานด้านสาธารณสุขร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อ ตรวจสอบและรับรองอีกครั้ง ที่ผ่านมา อบต. ได้ออกหนังสือรับรองให้แก่หมอ พื้นบ้านที่ผ่านการกลั่นกรองแล้ว มากกว่า 60 คน โดยได้มีการจัดประชุมหมอ พื้นบ้านเพื่อทำความเข้าใจถึงเป้าหมายและแนวทางในการบริหารจัดการ 2.จัดระบบการบริหารจัดการ การรักษาสุขภาพร่วมกัน โดยมีคณะกรรมการ หมอพื้นบ้านที่เข้ามาให้การรักษาวบ้านที่เจ็บป่วย ณ “ศูนย์สุขภาพชุมชน ตำบลวังแสง” ซึ่งเป็นสถานที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังแสงจัด ให้ ภายในบริเวณสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ชาวบ้านเจ็บป่วย และมารักษาที่ศูนย์ฯ แต่หมอที่ประจำศูนย์ในขณะนั้นไม่มีความชำนาญในโรค ดังกล่าว ศูนย์ฯ จะส่งต่อผู้ป่วยให้ไปรักษาที่บ้านของหมอพื้นบ้าน สำหรับเรื่อง ค่ารักษาพยาบาล ศูนย์ฯ ไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ จากผู้ป่วย แต่โดยส่วนใหญ่ผู้ป่วย จ่ายค่าครูให้กับทางหมอพื้นบ้านโดยตรง 3.การแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์บำบัดทุกข์สร้างสุขภาพชุมชนตำบลวังแสง โดย ทำหน้าที่บริหารงานของศูนย์ฯ และประสานงานกับภาคีภาคส่วนต่างๆ ทั้งสถานี อนามัย โรงพยาบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการส่งเสริมสุขภาพ รวมถึง	จำนวนผู้มาใช้บริการ	ผู้ให้บริการ 3 คน/วัน

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
			สถาบันการศึกษา 4.ส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มเข้ารับการอบรมเพิ่มเติมความรู้ในด้านการแพทย์แผนโบราณกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ พัฒนาศักยภาพในการรักษาของหมอพื้นบ้านต่อไป		
ด้าน เศรษฐกิจ ชุมชน	อบต. หนองบัว	การจัดตั้งโรงสีข้าว ชุมชน	• การก่อตั้งของแนวคิดจัดตั้งโรงสีชุมชน มีการระดมทุนจากสมาชิก • ปรับปรุงหินจากสองลูกเป็นสามลูก โดย อบต. สนับสนุนงบประมาณ • ปรับลดเงินปันผลของผู้ที่มีหุ้นแต่ไม่มีการสีข้าวจากร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 2	ข้าวที่ผลิตจริงประมาณ 1-2 ตันต่อวัน เพิ่มขึ้นเป็นราว 2-3 ตันต่อวัน	ต้นข้าวและปริมาณข้าวที่ตกถึง มือชาวบ้านอย่างเต็มเม็ดเต็ม หน่วย
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	อบต.กุด หว้า	การฟื้นฟูผู้สูงอายุ และผู้ป่วยเรื้อรัง	• อบรมให้ความรู้และจัดทำเครื่องออกกำลังกายจากวัสดุธรรมชาติ • ลงพื้นที่เยี่ยมผู้สูงอายุและผู้ป่วยเรื้อรังกับนักกายภาพบำบัด	• ผู้สูงอายุได้รับการเอาใจใส่ และออกกำลังกายอย่าง เหมาะสม • ผู้ป่วยเรื้อรังได้รับการฟื้นฟู	ผู้สูงอายุมีสุขภาพแข็งแรงและ ผู้สูงอายุผู้ป่วยเรื้อรัง จำนวน 100 คน มีสุขภาพที่ดีขึ้น
ด้าน เศรษฐกิจ ชุมชน และการ ส่งเสริม อาชีพ	อบต. เชียงสือ	โครงการกลุ่มปุ๋ย อินทรีย์เคมีอัดเม็ด บ้านโนนประดู่	• สร้างอาคารศูนย์การเรียนรู้ในการดำเนินกิจการร่วมกัน • ริเริ่มการผลิตปุ๋ยใช้เองในชุมชน • ให้การสนับสนุนพาเกษตรกรไปดูงานในที่ต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้เรื่องการผลิตปุ๋ย • ก่อสร้างและต่อเติม สร้างผลผลิตเพื่อสร้างมูลค่าให้ผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นเกิด มูลค่าและเพิ่มรายได้ให้ เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วม • มีการส่งเกษตรกรไปอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ หรือศึกษาดูงาน	• ปุ๋ยอินทรีย์เคมี ปริมาณ 70 ตันต่อปี สำหรับใช้ในตำบล	• ข้าวได้ผลผลิตมากขึ้น - ต้น/ ไร่/ปี • ดินมีสภาพดีมากขึ้น • ต้นทุนในการผลิตลดลง
โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย					
ด้าน การเมือง	อบต. นรสิงห์	น้อมธรรมนำไทย สายใยชุมชน	• ประชุมคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา อบต. และพนักงาน อบต. เพื่อเตรียมการจัดงานอบรม และมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบ	• การมีส่วนร่วมของประชาชน ในโครงการ	• การมีส่วนร่วมของประชาชน ในโครงการเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และการมีส่วนร่วม ของ ประชาชน			• ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและเด็ก-เยาวชนทั่วไป และทำหนังสือเรียนเชิญประชาชน ผู้นำชุมชน องค์กรต่างๆ ให้เข้าร่วม • ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้ง 9 ประการตามแผนงาน • สรุปและประเมินผลการดำเนินงาน	• การลดปริมาณการดื่มสุราในชุมชนหรือในงานประเพณีต่างๆ • การลดลงของคดีอาชญากรรมที่รุนแรง	ละ 30 - 40 ของคนในตำบล • ค่าระดับความพึงพอใจมากกว่าร้อยละ 70 ของคนที่เข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ • การลดปริมาณการดื่มสุราในชุมชนหรือในงานประเพณีต่างๆ ลดลงกว่าร้อยละ 50 • การลดลงของคดีอาชญากรรมที่รุนแรงลดลงเท่ากับศูนย์
ด้านการเมือง และการมีส่วนร่วม ของ ประชาชน	อบต. พุดเลา	การจัดตั้ง เครือข่ายจิตอาสา ใส่ใจสังคม	• การส่งเสริมกิจกรรมทำบุญตามประเพณี • การฝึกแต่งกลอน (จัดวิทยากรอบรมให้ความรู้แก่เด็กและเยาวชน) • การจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการสวดมนต์สรภัญญะ	มีผู้คนมาร่วมทำบุญตาม ประเพณี เด็กและเยาวชนมีความรู้ใน การแต่งกลอน ประชาชน/เยาวชนมีความรู้ใน การสวดมนต์ ทำนองสรภัญญะได้อย่าง ถูกต้อง	• มีคนมาร่วมทำบุญ จำนวนคนที่อบรม 70 คน • จำนวนเด็กและเยาวชนที่เข้าอบรม 70 คน • ประชาชน/เยาวชนมีความรู้ในการสวดมนต์ • ทำนองสรภัญญะได้อย่างถูกต้อง จำนวนคนที่เข้าอบรม 70
ด้าน เศรษฐกิจ ชุมชน	อบต.บาง ขุนไทร	การจัดตั้งกลุ่ม อนุรักษ์หอยแครง	• เข้าร่วมโครงการ THAI-UNCAP (ไทย-สหประชาชาติ) ของ UNDP เป็นต้นแบบสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มอนุรักษ์หอยแครงให้ความรู้แก่ชาวบ้านในตำบลบางขุนไทร เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองใน	มาตรการหอยแครงของกลุ่ม นายทุนและชาวประมงบาง	หน้า 16-47 ที่ยังเข้ามาจับหอยแครงในพื้นที่ บางขุนไทร จากประมาณ 20

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
และการ ส่งเสริม อาชีพ			การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้น เน้นการพัฒนาคนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ โดยวิทยากรจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ • ออกตรวจลาดตระเวนโดยชาวบ้านในพื้นที่ที่ประกอบอาชีพเก็บหอยแครงด้วยมือในตำบลบางขุนไทร เนื่องจากชาวบ้านต้องออกเก็บหอยแครงเป็นประจำทุกวัน จึงเป็นการออกตรวจลาดตระเวนไปในเวลาเดียวกัน และเมื่อพบว่ามีการลักลอบหอยแครงเข้ามาในพื้นที่ชาวบ้านจะทำการแจ้งแก่อาสาสมัครกลุ่มอนุรักษ์หอยแครงให้ออกตรวจจับเรือคราดที่เข้ามาในพื้นที่ • จัดกิจกรรมงานวันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล เพื่อให้ชาวบ้านในพื้นที่เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์หอยแครงมากขึ้น เช่น จัดกิจกรรมแข่งขันกีฬาระดานเลน • ประสานงานไปยังประมงจังหวัดเพชรบุรี เพื่อจัดอบรมความรู้ทางวิชาการให้แก่อาสาสมัครที่ออกลาดตระเวนให้เกิดความเข้าใจในเรื่องกฎหมายประมง กฎหมายทะเล • ขยายเครือข่ายกลุ่มเพิ่ม เพื่อเพิ่มพลังในการต่อรองและขยายขอบเขตการอนุรักษ์ เช่น การจัดตั้งกลุ่มเกษตรปลอดสารเคมี , กลุ่มประมงพื้นบ้าน และกลุ่มเยาวชนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ	กลุ่มลดลง • ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล เช่น หอยแครง ปูทะเล กุ้งทะเล ป่าชายเลน ได้กลับฟื้นฟูสู่ความอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง ส่งผลให้ชาวบ้านสามารถประกอบอาชีพดั้งเดิมคือการจับหอยแครงด้วยมือและเรือกระดานเลนกระบี่ • ชาวบ้านในชุมชนได้เรียนรู้เรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลจากการปฏิบัติจริงในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนเองและเกิด จิตสำนึกในการอนุรักษ์วิถีใหม่ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำเพิ่มมากขึ้น	ลำ ในปี 2542 เหลือประมาณ 5 ลำในปัจจุบัน • สร้างรายได้ให้แก่ชุมชนต่อปีจากเดิมที่แทบจะหาสัตว์น้ำมาขายได้เลยในปี 2542 ซึ่งปัจจุบัน ธุรกิจประมงพื้นบ้านทำรายได้รวมเป็นเงินประมาณ 39 ล้านบาทต่อปีโดยประมาณ • จำนวนอาสาสมัคร จากเดิมมีจำนวน 35 คนในปี 2542 เพิ่มขึ้นเป็น 60 คนในปัจจุบัน
ด้าน ศาสนา การ	อบต. แหลมกลัด	การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้การ ท่องเที่ยวชุมชน	• เขียนโครงการเพื่อขออนุมัติ • ดำเนินการก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้การท่องเที่ยวชุมชน • จัดทำข้อมูลของแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ	มีผู้ใช้บริการศูนย์การเรียนรู้ การท่องเที่ยวต่อเนื่อง	จำนวนผู้ใช้บริการศูนย์การ เรียนรู้การท่องเที่ยวชุมชน 5,000 คนต่อปี

ประเภท นวัตกรรม	อปท.	ชื่อโครงการ	วิธีการดำเนินการ	ผลผลิต/ผลลัพธ์เบื้องต้น	จำนวนหน่วย/ ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
ท่องเที่ยว			เปิดใช้ประโยชน์ศูนย์การเรียนรู้การท่องเที่ยวชุมชน		
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	อบต.บ้าน นา	การจัดตั้งศูนย์ 3 วัยสานสายใยรัก แห่งครอบครัว	- การจัดอบรมให้ความรู้เรื่องต่างๆ เช่น ยาเสพติด ท้องก่อนแต่ง เพศศึกษา ฯลฯ - พาไปดูงานภูเก็ต สถานที่ที่โยงให้ครอบครัวได้ใช้ชีวิตร่วมกัน เช่น วัดฉลอง สวดมนต์ ภูเก็ตควาเรียน ได้ความรู้เรื่องสัตว์ ธรรมชาติ สุสานสินามิ 46	- ครอบครัว - อบต. - เครือข่ายทำงานกับ อบต. เพิ่มขึ้น	- ครอบครัวเดิมเข้ามาร่วมกิจกรรมอีกกับ อบต. - ครอบครัวใหม่ เข้าร่วมเฉลี่ย 50 คนต่อปี - จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมในปีอื่นๆเพิ่มมากขึ้น - การประสานงานและกิจกรรมของ อบต. สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น - มีผู้เข้าร่วมทำงานกับ อบต. เพิ่มมากขึ้นผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน เยาวชน และเด็ก
ด้านสังคม และ สาธา- รณสุข	อบต.ไชย มนตรี	โครงการฟื้นฟู สมรรถภาพคน พิการในชุมชน	- นัดฟื้นฟูที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในชุมชน - ออกเยี่ยมบ้านคนพิการ	- การนัดฟื้นฟูกายภาพบำบัดประจำวัน - การออกเยี่ยมบ้านคนพิการ - จำนวนผู้พิการได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพตามจำเป็น	- จำนวนผู้รับบริการ 4 คน/วัน - จำนวนครัวเรือนที่ออกเยี่ยม 4 ครัวเรือน/วัน - ผู้พิการได้รับการดูแลฟื้นฟูสมรรถภาพตามสมควร 20 ราย/ปี

บทที่ 17 ความพึงพอใจของประชาชน ที่มีต่อบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้ให้หลักประกันเรื่องสิทธิทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการต่างๆ ของรัฐและรวมถึงกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ มาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และมาตรา 87 และ 287 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นต้น ดังนั้น จึงถือเป็นประเด็นสำคัญที่จะประมวลข้อมูลความคิดเห็นและมุมมองของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องว่าคิดเห็นอย่างไรต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้ อปท. สามารถนำข้อมูลดังกล่าวใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการทำงานของตนเอง และเพื่อให้หน่วยงานกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกำกับดูแลและกำหนดแนวทางส่งเสริมศักยภาพการทำงานของ อปท. ได้ต่อไป

เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอผลการประเมินในภาพรวมว่าประชาชนภาคครัวเรือนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) กับการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งในครั้งนี้คิดเห็นอย่างไรหรือพึงพอใจมากน้อยเพียงใดกับการการจัดบริการสาธารณะของ อปท.¹ โดยคณะที่ปรึกษา จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ (1) บริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับและ (2) ระดับความพึงพอใจที่มีต่อบริการต่างๆ ที่ อปท. จัดให้ โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้านหลัก อันได้แก่ การจัดการบริการด้านการศึกษา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการทางสังคมและสาธารณสุข การส่งเสริมเศรษฐกิจและการพัฒนาอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน

นอกจากนี้แล้ว ประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นอีกประการคือการพิจารณาว่ามีส่วนช่วยขยาย “โอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส” ได้หรือไม่อย่างไร ในประเด็นนี้ คณะที่ปรึกษาจึงจำแนกการวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ อปท. ตามชั้นรายได้ครัวเรือน (household income level) ในระดับต่ำ ปานกลาง และสูง เพื่อที่ต้องการจะประเมินว่าหากประชาชนกลุ่มผู้มีรายต่ำหรือปานกลางค่อนข้างต่ำมีความพึงพอใจและ/หรือความไว้วางใจใน อปท. มากกว่าประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงแล้วนั้น ย่อมสะท้อนได้ว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นจาก อปท. ได้มากขึ้นกว่าแต่เดิม จึงส่งผลให้ระดับความพึงพอใจและความไว้วางใจของพวกเขาที่มีต่อ อปท. เพิ่มขึ้น และย่อมเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้ว่าการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมามีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการ

¹ สำหรับผลการสำรวจความพึงพอใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแต่ละแห่ง คณะที่ปรึกษา ได้นำเสนอไว้ในเอกสารภาคผนวกกรณีศึกษาของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง ทำรายงานการวิจัยฉบับนี้

เข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นของประชาชนในระดับฐานรากได้ ผลวิเคราะห์จะเป็นอย่างไรสามารถอ่านได้จากรายละเอียดของเนื้อหาบทนี้ตามลำดับ

17.1 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านการศึกษาของ อบท.

จากกลุ่มครัวเรือนที่คณะที่ปรึกษา ได้ดำเนินการสำรวจจำนวน 11,430 ครัวเรือนและข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานของ อบท. ทั้ง 110 แห่งพบว่าส่วนใหญ่แล้วประชาชนในพื้นที่มักจะพบเห็น รับรู้ หรือเคยได้รับบริการทางการศึกษาจาก อบท. ทั้งในส่วนที่เป็นการจัดการศึกษาในห้องเรียนและการศึกษานอกห้องเรียนหรือการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 80 ที่ได้สำรวจครั้งนี้ (หรือราว 9,136 ครัวเรือน) เคยพบเห็นหรือเคยเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามที่ อบท. จัดให้มีขึ้นในพื้นที่ (ดูตารางที่ 17-1 ด้านล่าง) และพบว่า อบท. ให้การสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี อบท. กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ส่วนใหญ่สะท้อนข้อมูลว่าการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น หรือการให้บริการศูนย์การเรียนรู้นอกห้องเรียน อาทิ ห้องสมุด ศูนย์คอมพิวเตอร์ ศูนย์การเรียนรู้ด้านต่างๆ พิพิธภัณฑ์ ศูนย์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาคารหอดูดาว เป็นต้น ยังมีจำนวนไม่มากนัก โดยเฉลี่ยมี อบท. จำนวนประมาณร้อยละ 36.2 ถึงร้อยละ 44.4 เท่านั้นที่ให้บริการลักษณะดังกล่าว และถึงแม้ว่า อบท. หลายแห่งจะให้บริการเหล่านี้แก่เด็กนักเรียนและประชาชนในพื้นที่ แต่สัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ได้พบเห็นหรือได้ใช้บริการเหล่านี้โดยตรงยังมีสัดส่วนไม่สูงนัก โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10.6 - 19.8 เท่านั้น ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้อาจสะท้อนให้เห็นได้ว่าการขยายขอบเขตการให้บริการด้านการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งการเร่งประชาสัมพันธ์ให้ผู้คนในพื้นที่ได้รับรู้เกี่ยวกับบริการหรือโครงการทางการศึกษาของ อบท. ต่างๆ เป็นประเด็นที่ควรดำเนินการให้เข้มข้นมากขึ้นต่อไป

ตารางที่ 17-1 ประเภทบริการด้านการศึกษานอกห้องเรียนที่ประชาชนพบเห็นหรือเคยได้รับจาก อบท.

ประเภทการศึกษานอกห้องเรียน ที่ดำเนินการโดย อบท.	พบเห็น/ เคยใช้บริการ (ร้อยละ)	ไม่เคยพบเห็น/ ไม่เคยใช้บริการ (ร้อยละ)	ข้อมูลตกหล่น/ ไม่ตอบ (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
การจัดกิจกรรมตามประเพณีหรือการส่งเสริม วัฒนธรรมอันดีงาม	9,136 (80.0%)	1,868 (16.3%)	426 (3.7%)	11,430 (100%)
การส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นพหุ วัฒนธรรมและความหลากหลายในชุมชนท้องถิ่น	2,259 (19.8%)	1,477 (12.9%)	406 (3.6%)	4,142 (36.2%)
ส่งเสริมการเรียนรู้นอกห้องเรียน/ห้องสมุด/ศูนย์ การเรียนรู้/Free Wi-Fi ฯลฯ	1,213 (10.6%)	3,006 (26.3%)	861 (7.5%)	5,080 (44.4%)

หมายเหตุ: สัดส่วนร้อยละคำนวณจากครัวเรือนจำนวน 11,430 แห่งที่คณะที่ปรึกษา ได้ดำเนินการสำรวจ

ประเด็นต่อมาเป็นการนำเสนอข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นว่าครอบครัวกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจในครั้งนี้ มีจำนวนเด็กนักเรียนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และได้เข้าเรียนตามเกณฑ์อย่างน้อยเพียงใด และในการเลือกสถานศึกษาของพวกเขาเหล่านั้น ได้ให้ความสนใจเข้าเรียนในโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่ดำเนินการโดยอปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างอย่างน้อยเพียงใด ข้อมูลดังกล่าวแสดงดังตารางที่ 17-2 และ 17-3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 17-2 จำนวนเด็กนักเรียนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีในครัวเรือนที่เห็นกลุ่มตัวอย่าง

จำนวนเด็กนักเรียนในครัวเรือน	1 คน (ร้อยละ)	2 คน (ร้อยละ)	3 คน (ร้อยละ)	4 คน (ร้อยละ)	5 คน (ร้อยละ)	6 คน (ร้อยละ)	9 คน (ร้อยละ)	11 คน (ร้อยละ)	รวมเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี
จำนวนครัวเรือน	3,327 (29.1%)	1,772 (15.5%)	331 (2.9%)	105 (20.0%)	20 (0.2%)	14 (0.1%)	1 (0.1%)	1 (0.1%)	8,488 คน

จากข้อมูลในตารางที่ 17-2 ข้างต้นจะเห็นว่าเด็กนักเรียนในครอบครัวกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจครั้งนี้ มีจำนวน 8,488 คน และข้อมูลตารางที่ 17-3 บ่งชี้ว่าส่วนใหญ่เป็นเด็กนักเรียนในระดับประถมศึกษา (จำนวน 3,450 คนหรือราวร้อยละ 40.6) และมีมัธยมศึกษา (จำนวน 2,505 คนหรือราวร้อยละ 29.5) ตามด้วยเด็กเล็กในระดับอนุบาล (จำนวน 1,356 คนหรือราวร้อยละ 16.0) และระดับเด็กเล็กก่อนวัยเรียน (จำนวน 725 คนหรือราวร้อยละ 8.5) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนในเบื้องต้นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจครั้งนี้ น่าจะมีส่วนรับทราบข้อมูลหรือรับรู้ความเป็นไปในด้านการจัดการศึกษาของ อปท. ของพวกเขาไม่มากนัก เนื่องจากจะต้องตัดสินใจส่งบุตรหลานของตนเองเข้าเรียนนั่นเอง (สะท้อนว่าเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สามารถให้ข้อมูลที่นักวิจัยต้องการได้อย่างน่าเชื่อถือ หรือเป็น Valid sample นั่นเอง)

ตารางที่ 17-3 การเลือกโรงเรียนหรือสถานศึกษาของเด็กนักเรียนในพื้นที่ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ระดับ	จำนวนคน (ร้อยละ)	เข้าเรียนสถานศึกษา/ โรงเรียนสังกัด อปท. <u>ในเขตพื้นที่</u> จำนวน (คน)	เข้าเรียนสถานศึกษา/ โรงเรียนสังกัด อปท. <u>นอกเขตพื้นที่</u> จำนวน (คน)	เข้าเรียนโรงเรียน เอกชน-มูลนิธิ- โรงเรียนศาสนา จำนวน (คน)	เข้าเรียนโรงเรียน สังกัด สพฐ./ กระทรวงศึกษาฯ จำนวน (คน)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	725 (8.5%)	559	56	34	76
อนุบาล	1,356 (16.0%)	228	482	155	491
ประถมศึกษา	3,450 (40.6%)	401	1,126	246	1,677
มัธยมศึกษา	2,505	165	725	123	1,492

	(29.5%)				
อาชีวศึกษา	452 (5.3%)	-	-	132	320
รวม	8,488 (100.0%)	1,353 (15.9%)	2,389 (28.1%)	690 (8.1%)	4,056 (47.8%)

ประเด็นที่น่าสังเกตคือเรื่องการเลือกสถานศึกษาของเด็กนักเรียนในพื้นที่ ข้อมูลภาพรวมสะท้อนให้เห็นว่าผู้ปกครองและบุตรหลานส่วนใหญ่ยังคงนิยมเข้าเรียนโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในสัดส่วนที่สูงถึงจำนวน 4,056 คน (จาก 8,488 คนหรือร้อยละ 47.8) และเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัดอปท. ในพื้นที่ของตนเองราว 1,353 คน (ประมาณร้อยละ 15.9) เท่านั้น นอกจากนี้ เด็กนักเรียนอีกจำนวนหนึ่งราว 2,389 คน (จากจำนวน 8,488 คนหรือร้อยละ 28.1) ได้เข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัดอปท. ที่ตั้งอยู่นอกพื้นที่ อปท. ที่ต่างไปจากบ้าน/ภูมิลำเนาของตนเอง ฉะนั้น ข้อมูลในภาพรวมดังตารางที่ 17-3 ข้างต้นจึงช่วยให้ประเมินได้ว่าคุณภาพมาตรฐานและหรือชื่อเสียงและการยอมรับของโรงเรียนในสังกัด อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งอาจยังคงเป็นประเด็นข้อจำกัดของ อปท. และจำเป็นต้องเร่งพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานและการเรียนการสอนของโรงเรียน อปท. อย่างเร่งด่วนต่อไป

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 17-3 ในรายละเอียด จะเห็นว่าการเรียนการสอนในระดับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท. นั้นเป็นที่นิยมในระดับสูงของเหล่าบรรดาผู้ปกครองที่เป็นกลุ่มตัวอย่างการสำรวจครั้งนี้ กล่าวคือในกลุ่มเด็กเล็กจำนวน 725 คนนั้น ได้เข้าเรียนกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท. จำนวน 559 คนหรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 77.1 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าการส่งเด็กเล็กเข้าเรียนในสถานศึกษาสังกัดอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดี สัดส่วนความนิยมชมชอบในสถานศึกษาของ อปท. เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพิจารณาในชั้นเรียนที่สูงขึ้น อาทิ ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เป็นต้น ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่แจ้งว่านิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสูงกว่า

ในลำดับต่อมาคือการประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดบริการด้านการศึกษาของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งข้อมูลแสดงดังตารางที่ 17-4 ด้านล่าง ผลสำรวจในภาพรวมทำให้สามารถกล่าวได้ว่าการดำเนินงานของ อปท. ด้านนี้อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดีถึงระดับดี กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 7,111 คนหรือร้อยละ 69.6) เห็นว่า อปท. ได้ส่งเสริมการเรียนรู้และการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามเป็นอย่างดี (ข้อ 4) และส่วนใหญ่ (จำนวน 8,109 คนหรือร้อยละ 79.7) เห็นว่าครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของ อปท. ตั้งใจทำงานอย่างทุ่มเทและมีคุณภาพ (ข้อ 5)

ตารางที่ 17-4 ผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในด้านการจัดศึกษาและการส่งเสริมการเรียนรู้ของ อปท.

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{x}$	S.D.
-------------------------------	------------------	---	-----------	------

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(1) ทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ดีกว่าเด็กในโรงเรียนสังกัด สพฐ. หรือโรงเรียนเอกชน		10,190	2.64	0.54
(2) เด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น		10,170	2.76	0.43
(3) หากเลือกได้ โดยที่ค่าใช้จ่ายหรือระยะทางไม่ได้เป็นอุปสรรค ท่านจะส่งบุตรหลานเข้าเรียนกับโรงเรียน อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ		10,180	2.94	0.50
(4) อบท. ส่งเสริมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสืออนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามอย่างทั่วถึงและเพียงพอ		10,218	2.96	0.19
(5) ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี		10,177	3.07	0.37
(6) ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียน อบท. โดยเฉลี่ยต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ		10,175	2.88	0.40
(7) ท่านอยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่นหรือ อบท. แห่งอื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า		10,145	1.72	0.51

หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลลัพธ์จากการจัดการศึกษาของ อบท. ทำให้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 6,960 คนหรือร้อยละ 68.4) เห็นว่าเด็กนักเรียนของโรงเรียนหรือสถานศึกษาสังกัด อบท. สามารถเรียนต่อหรือหางานทำได้ในระยะเวลาอันสั้น (ข้อ 2) และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 8,323 คนหรือร้อยละ 81.8) เห็นว่าการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนสังกัด อบท. ทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในด้านการศึกษาโดยเฉลี่ยน้อยกว่าการส่งบุตรหลานไปเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ (ข้อ 6) จึงทำให้พวกเขาส่วนใหญ่ (จำนวน 7,195 คนหรือร้อยละ 70.7) เลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. (ข้อ 3) และส่วนใหญ่ (จำนวน 8,533 คนหรือร้อยละ 84.1) ไม่ประสงค์จะย้ายไปพื้นที่ท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ที่แม้ว่าจะมีโรงเรียนในสังกัดที่มีคุณภาพดีกว่าก็ตาม (ข้อ 7)

ส่วน อบจ. ทั้ง 12 แห่งที่มีการจัดการเรียนการสอน การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและการอนุรักษ์ประเพณีอันดีงามหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษาทั้งในและนอกห้องเรียน หรือให้การสนับสนุนการเรียนการสอนแก่โรงเรียนต่างๆ ในจังหวัดนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 12 ครั้งให้ความเห็นว่าในภาพรวมผลการดำเนินงานด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอยู่ในระดับตั้งแต่ปานกลางถึงระดับดี/ดีมาก (ดูข้อมูลจากตารางที่ 17-5) โดยมี อบจ. ที่ให้บริการทางการศึกษาในระดับที่ดี/ดีมากจำนวน 2 แห่ง หรือร้อยละ 16.7 ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบจ. มี อบจ. ที่ให้บริการระดับที่ดี จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) มี อบจ. จำนวน 6 แห่ง หรือร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างที่ให้บริการด้านการศึกษาในระดับปานกลางถึงระดับดี และมี อบจ. จำนวน 3 แห่ง หรือร้อยละ 25.0 ให้บริการด้านการศึกษาเป็นที่พึงพอใจของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับปานกลาง

ตารางที่ 17-5 ประเมินระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดบริการด้านการศึกษาของ อบจ.

	ระดับความพึงพอใจ			
	ต้องปรับปรุง	ปานกลาง	ดี	ดีมาก
จำนวน อบจ. ทั้งสิ้น 12 แห่ง	--	3 แห่ง (25.0%)	1 แห่ง (8.3%)	--
	--	6 แห่ง (50.0%)	2 แห่ง (16.7%)	

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยแนบท้ายรายงานการวิจัยนี้

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาในรายละเอียดถึงระดับความพึงพอใจของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริการสาธารณะของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกการวิเคราะห์ว่า อบท. ที่ได้รับรางวัลหรือมีผลงานเป็นที่โดดเด่น (outstanding cases) นั้น สามารถจัดบริการด้านการศึกษาได้เป็นที่น่าพึงพอใจมากกว่ากลุ่มตัวอย่าง อบท. ทัวไป (matched-pair cases) หรือไม่เพียงใด ผลการวิเคราะห์พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในพื้นที่ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นมีความพึงพอใจในระดับที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างใน อบท. ทัวไป โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าเด็กนักเรียนในสังกัด อบท. สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ในระยะเวลาอันสั้น (ข้อ 2, $F = 3.237$ p-value = 0.039) ผู้ปกครองเลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้า

เรียนกับโรงเรียน อปท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ (ข้อ 3, $F = 20.400$ $p\text{-value} = 0.000$) และต่างเห็นว่า อปท. ส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กและประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึงและเพียงพอ (ข้อ 4, $F = 33.590$ $p\text{-value} = 0.000$) และต่างเห็นว่าครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อปท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทต่อการเรียนการสอน (ข้อ 5, $F = 19.819$ $p\text{-value} = 0.000$)

17.2 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการโครงสร้างพื้นฐานของ อปท.

ในประเด็นต่อมา กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจในครั้งนี้นี้ส่วนใหญ่ (ราวร้อยละ 76.4 - 94.5) เป็นผู้ที่เคยใช้บริการหรือได้รับประโยชน์จากบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างจัดให้หรือดูแลรับผิดชอบอยู่เป็นประจำ อาทิ ถนนในพื้นที่ แหล่งน้ำ บ่อน้ำ หรือระบบประปาท้องถิ่น/หมู่บ้าน หรือป้ายจราจรไฟส่องสว่าง เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างภาคครัวเรือนในครั้งนี้น่าจะให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งได้เป็นอย่างดี ดังมีรายละเอียดแสดงในตารางที่ 17-6 ต่อไปนี้

ตารางที่ 17-6 บริการโครงสร้างพื้นฐานประเภทหลักที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างได้ใช้บริการจาก อปท.

ประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่ในความดูแลของ อปท.	เคยใช้บริการ (ร้อยละ)	ไม่เคยใช้ (ร้อยละ)	ตกหล่น/ ไม่ตอบ (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
ถนนภายในซอย/ชุมชน/หมู่บ้าน	10,799 (94.5%)	464 (4.1%)	167 (1.5%)	11,430 (100%)
แหล่งน้ำ/บ่อน้ำ/น้ำประปาของ อปท.	9,361 (81.9%)	1,829 (16.0%)	239 (2.1%)	11,430 (100%)
ป้ายจราจร/ไฟสัญญาณ/ป้ายบอกทาง	8,738 (76.4%)	2,357 (20.6%)	335 (2.9%)	11,430 (100%)

เมื่อได้ประเมินความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจครั้งนี้พบว่าส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการดูแลงานด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. ในระดับปานกลางค่อนข้างดี ในลำดับแรกกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 65 ขึ้นไป (จำนวนมากกว่า 7,332 คน) เห็นว่าการพัฒนาถนนหนทางภายในชุมชนมีความเพียงพอ (ข้อ 1) ระบบระบายน้ำในชุมชนมีความสามารถระบายน้ำได้เป็นอย่างดี (ข้อ 3) และชุมชนท้องถิ่นมีแหล่งน้ำเพียงพอสำหรับการใช้ในชีวิตประจำวันหรือในการประกอบอาชีพ (ข้อ 4) และกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 63 (จำนวน 7,178 คน) เห็นว่าถนนหนทางภายในชุมชนมีสภาพผิวการจราจรที่ดี มีป้ายบอกทางหรือสัญญาณจราจรเหมาะสม และไม่ค่อยก่อให้เกิดอุบัติเหตุ (ข้อ 2)

ตารางที่ 17-7 ผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท.

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(1) ถนนหนทางภายในชุมชนมีเพียงพอและได้รับการซ่อมบำรุงให้ใช้งานได้		11,185	2.71	0.65
(2) ถนนหนทางในชุมชนมีสภาพผิวถนนที่ดี ไฟจราจร-ป้ายบอกทางมีจำนวนเพียงพอและให้ข้อมูลถูกต้อง ทำให้การเดินทางมีความสะดวกขึ้น หรือมีอุบัติเหตุน้อยลง		11,403	2.63	0.66
(3) ระบบระบายน้ำสามารถรองรับการระบายน้ำในช่วงที่ฝนตกหนักได้ดี ปริมาณน้ำไม่เอ่อล้นจนท่วมถนนหรือผิวการจราจร		11,402	2.63	0.69
(4) แหล่งน้ำภายในชุมชนมีความสะอาดและมีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภค อุปโภค การเกษตร/การประกอบอาชีพ		11,353	2.65	0.67
(5) อบท. ไม่มีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่แน่นอน ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ไม่สวยงาม หรือไม่ทันต่อการขยายตัวของชุมชน/เมือง		11,356	2.39	0.68
(6) อบท. มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่จำเป็น หรือมีขนาดใหญ่โตเกินควรบ่อยครั้ง หรือสูญเสียงบประมาณมากเกินไป		11,361	2.27	0.68
(7) ถนนหนทาง สะพาน สัญญาณจราจร หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ อบท. แห่งอื่นๆ มีสภาพใช้งานได้ดี คุณภาพได้มาตรฐาน หรือมีอายุการใช้งานยาวนานกว่าพื้นที่ของท่าน		11,382	2.53	0.66

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(8) กรมทางหลวง/กรมทางหลวงชนบท หรือส่วนราชการในระดับจังหวัด/อำเภอ รับผิดชอบทำถนน สะพาน หรือโครงสร้างพื้นฐานมีคุณภาพหรือมาตรฐานดีกว่า อปท.		11,371	2.60	0.74

หมายเหตุ: ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนี้, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้น มีความต่อเนื่อง และทันต่อการขยายตัวของเมือง/ชุมชนท้องถิ่น (ข้อ 5 จำนวน 6,499 คน หรือร้อยละ 57.2 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งต่อคำถามข้อนี้) และเห็นว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินการนั้นเป็นโครงการที่มีความจำเป็น ไม่ได้มีลักษณะสุรุ่ยสุร่ายหรือเกินความจำเป็นจนก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง (ข้อ 6 จำนวน 7,588 คนหรือร้อยละ 66.8 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งต่อคำถามข้อนี้)

อย่างไรก็ดี กลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจส่วนใหญ่ยังไม่มีความมั่นใจมากกว่าการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. ของพวกเขาจะมีคุณภาพหรือมาตรฐานทัดเทียมได้กับโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. แห่งอื่นๆ (ข้อ 7 หรือกลุ่มตัวอย่างจำนวน 5,986 คน หรือร้อยละ 52.6 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อคำถามนี้) และยังไม่มั่นใจว่าการดำเนินงานของ อปท. ในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานจะมีคุณภาพที่ดีกว่าการดำเนินงานโดยกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท หรือส่วนราชการในระดับภูมิภาค (ข้อ 8 จำนวน 6,663 คนหรือร้อยละ 58.6 ของกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อคำถามนี้)

ในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาบทบาทของ อบจ. ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นการเฉพาะ โดยประเมินจากความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้ร่วมประชุมกลุ่มย่อยจำนวน 12 ครั้งนั้น พบว่าความพึงพอใจของกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลางถึงปานกลางค่อนข้างดี ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 17-8 ด้านล่าง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบจ. จำนวน 8 แห่งเห็นว่าคุณภาพของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ. อยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบจ. จำนวน 2 แห่งเห็นว่าคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ. อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดี และมี อบจ. อีก 2 แห่งที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่ามีความคุณภาพและการดูแลซ่อมบำรุงที่ดี

ตารางที่ 17-8 ประเมินระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่องานด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ.

	ระดับความพึงพอใจ			
	ต้องปรับปรุง	ปานกลาง	ดี	ดีมาก
จำนวน อบจ.	--	8 แห่ง	2 แห่ง	--
ทั้งสิ้น 12 แห่ง		(66.6%)	(16.7%)	

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอ่านเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวกสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยแนบท้ายรายงานการวิจัยนี้

ในลำดับสุดท้าย เมื่อได้พิจารณาในรายละเอียดถึงระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้รับรางวัลหรือมีผลงานเป็นที่โดดเด่น (outstanding cases) นั้นช่วยให้ประชาชนทั่วไปมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานมากกว่ากลุ่มตัวอย่าง อบท. ทัวไป (matched-pair cases) หรือไม่ ผลการวิเคราะห์พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในพื้นที่ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นมีความพึงพอใจในระดับที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างใน อบท. ทัวไป โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องถนนหนทางภายในชุมชนมีเพียงพอ และสามารถใช้งานได้ดี (ข้อ 1, $F=67.347$ p-value = 0.000) สภาพผิวถนนมีคุณภาพ ไฟจราจร-ป้ายบอกทางมีเพียงพอและให้ข้อมูลถูกต้อง ทำให้การเดินทางมีความสะดวกหรือมีอุบัติเหตุตื้นน้อยลง (ข้อ 2, $F=97.149$ p-value = 0.000) นอกจากนี้ ระบบระบายน้ำที่ อบท. ดูแลรับผิดชอบสามารถรองรับการระบายน้ำภายในชุมชนได้อย่างดี (ข้อ 3, $F=62.54$ p-value = 0.000) และแหล่งน้ำภายในชุมชนมีความสะอาด และเพียงพอต่อชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ (ข้อ 4, $F=39.419$ p-value = 0.000) และในประเด็นสุดท้าย ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจในเรื่องถนนหนทาง สะพาน สัญญาณจราจร หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ อบท. ของพวกเขาดำเนินการมีคุณภาพมาตรฐานดีกว่า อบท. อื่นๆ ทัวไป (ข้อ 7, $F=8.926$ p-value = 0.000)

17.3 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านสังคมและสาธารณสุขของ อบท.

โดยทัวไปนั้น ประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจครั้งนี้ส่วนใหญ่พบเห็นว่า อบท. ของพวกเขาดูแลเรื่องการจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุ้งลาย (จำนวน 9,946 คน หรือร้อยละ 87.0) และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 7,747 คน หรือร้อยละ 73.1) ได้รับบริการตรวจสุขภาพ/ตรวจคัดกรอง/การบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐานจาก อบท. ของพวกเขา อีกทั้งกลุ่มตัวอย่างราวกึ่งหนึ่ง (จำนวน 5,457 คนหรือร้อยละ 52.4) เคยได้รับหรือมีสมาชิกในครอบครัวเคยได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และกลุ่มตัวอย่างอีกเกือบกึ่งหนึ่ง (4,331 คนหรือร้อยละ 49.5) เคยใช้บริการสนามกีฬา ลานกีฬา หรือลานออกกำลังกายที่ อบท. จัดให้มีขึ้นในพื้นที่หรือในชุมชน ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับการได้รับบริการด้านสังคมและสุขภาพจาก อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแสดงดังตารางที่ 17-9 ต่อไปนี้

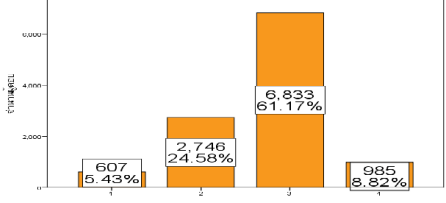
ตารางที่ 17-9 บริการด้านสังคมและสุขภาพที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างได้รับจาก อบท.

ประเภทบริการด้านสังคม และสาธารณสุขที่ อบท. จัดให้	เคยใช้บริการ (ร้อยละ)	ไม่ใช่/ไม่เคยใช้ (ร้อยละ)	ตกหล่น/ ไม่ตอบ (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
บ้านพักคนชรา-คนพิการ/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ/	116	357	478	951

ประเภทบริการด้านสังคม และสาธารณสุขที่ อบท. จัดให้	เคยใช้บริการ (ร้อยละ)	ไม่ใช่/ไม่เคยใช้ (ร้อยละ)	ตกหล่น/ ไม่ตอบ (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
สถานดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ-ผู้พิการ	(12.2%)	(37.5%)	(50.3%)	(100.0%)
คนชราที่อายุเกิน 60 ปีได้รับเบี้ยยังชีพครบถ้วน และตรงตามกำหนดเวลา	5,457 (52.4%)	4,600 (44.2%)	354 (3.4%)	10,411 (100.0%)
บ้านพักหรือศูนย์ดูแลคนยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ที่ถูกทอดทิ้ง ฯลฯ	36 (13.3%)	204 (75.3%)	31 (11.4%)	271 (100.0%)
ศูนย์บริการสาธารณสุข/ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ ชุมชน	2,947 (73.7%)	894 (22.4%)	158 (3.9%)	3,999 (100.0%)
บริการตรวจสอบสุขภาพ/บริการทันตกรรม/ บริการตรวจโรคพื้นฐาน	7,747 (73.1%)	2,064 (19.5%)	793 (7.5%)	10,604 (100.0%)
การพ่นหมอกควันกำจัดยุงลาย การใส่ ทรายอะเบท	9,946 (87.0%)	1,217 (10.6%)	267 (2.4%)	11,430 (100.0%)
สนามกีฬา/ลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย ของ อบท.	4,331 (49.5%)	3,240 (37.0%)	1,179 (13.4%)	8,750 (100.0%)
สวนสาธารณะ/ส่วนหย่อมในพื้นที่	2,033 (44.8%)	1,733 (38.2%)	771 (17.0%)	4,537 (100.0%)

สำหรับความพึงพอใจของประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการบริการทางสังคมและสาธารณสุขของ อบท. นั้น ส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีถึงดีมาก ข้อมูลดังแสดงในตารางที่ 17-10 สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าพวกเขาเข้าถึงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานได้ค่อนข้างง่ายจาก อบท. (จำนวน 7,818 คน หรือร้อยละ 70.0 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อ 1) และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน อาทิ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ ได้รับการดูแลห่วงใยเอาใจใส่เป็นอย่างดีจาก อบท. (จำนวน 8,895 คนหรือร้อยละ 78.9 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อ 3) นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังเห็นว่าบุคลากรของ อบท. มีทักษะและทำงานอย่างเต็มที่ในการดูแลและให้บริการทางสังคมและสุขภาพแก่ประชาชน (จำนวน 6,855 คนหรือร้อยละ 60.8 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อ 5)

ตารางที่ 17-10 ผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านสังคมและสาธารณสุขของ อบท.

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(1) ถ้ารู้สึกเจ็บป่วยเล็กๆ น้อยๆ ไป ท่านอยากใช้บริการการรักษา จากศูนย์บริการสาธารณสุข/ศูนย์ ตรวจสุขภาพของ อบท. แทนที่จะ ไป รพ.สต. หรือโรงพยาบาล ประจำจังหวัด		11,171	2.73	0.69

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(2) บริการทางการแพทย์/การดูแลสุขภาพของ อปท. ทำให้ค่าใช้จ่ายในด้านการรักษาพยาบาลของท่านหรือสมาชิกครอบครัวลดน้อยลง		11,151	2.82	0.60
(3) ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการในชุมชนได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานในระดับที่ดีขึ้น/คุณภาพสูงขึ้นจากอปท.		11,281	2.84	0.59
(4) ท่านรู้สึกว่ อปท. มีบทบาทสำคัญที่ทำให้โรคระบาดหรือโรคภัยไข้เจ็บในชุมชนลดน้อยลงหรือทำให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น		11,307	2.86	0.58
(5) บุคลากรของ อปท. ด้านพัฒนาสังคม/สาธารณสุข ขาดความรู้ความสามารถหรือทักษะที่จำเป็นในการทำงานช่วยเหลือประชาชน		11,276	2.36	0.68
(6) ท่านเคยคิดจะย้ายไปอยู่ที่ อปท. แห่งอื่นเนื่องจาก อปท. แห่งนั้นจัดบริการด้านสังคม สวัสดิการชุมชน บริการสุขภาพที่ดีกว่า		11,309	1.91	0.73

หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ในทำนองเดียวกัน การบริหารทางสังคมและสุขภาพที่จัดให้โดย อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างยังส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเช่นกัน กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 8,594 คน หรือร้อยละ 77.1 เห็นว่าบริการที่ อปท. จัดให้ส่งผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านการรักษาพยาบาลของพวกเขาและ/หรือสมาชิกครอบครัวลดน้อยลง (ข้อ 2) อีกทั้งยังส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกอุ่นใจและปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บหรือโรคระบาดในชุมชนลดน้อยลง (จำนวน 9,063 คนหรือร้อยละ 80.2 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 4) และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เหล่านี้มีความมั่นใจในบริการทางสาธารณสุขและบริการทางสังคมของ อปท. จึงไม่มีเหตุผลที่จะย้ายไปอยู่อาศัยในพื้นที่ท้องถิ่นแห่งอื่นๆ (จำนวน 9,112 คนหรือร้อยละ 80.6 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 6)

ส่วนด้านความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริการทางสาธารณสุขและบริการทางสังคมที่ อบจ. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 12 แห่งจัดให้นั้นส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดี ดังแสดงในข้อมูลตารางที่ 17-11 ด้านล่าง และมีกลุ่มประชาชนเห็นว่า อบจ. จำนวนอย่างน้อย 2 แห่ง หรือราวร้อยละ 16.7 ของกลุ่มตัวอย่าง อบจ. ได้จัดบริการในด้านดังกล่าวอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจขึ้นดี/ดีมาก

ตารางที่ 17-11 ประเมินระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อบริการด้านสังคมและสุขภาพของ อบจ.

	ระดับความพึงพอใจ			
	ต้องปรับปรุง	ปานกลาง	ดี	ดีมาก
จำนวน อบจ.	--	3 แห่ง (25.0%)	1 แห่ง (8.3%)	--
ทั้งสิ้น 12 แห่ง	--	6 แห่ง (50.0%)	2 แห่ง (16.7%)	--

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยแนบท้ายรายงานการวิจัยนี้

ในลำดับสุดท้าย เมื่อได้พิจารณาในรายละเอียดถึงระดับความพึงพอใจของประชาชนภาคครัวเรือนที่มีต่อบริการด้านสังคมและสุขภาพที่จัดให้โดย อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแบบโดดเด่น (outstanding cases) เทียบกับกลุ่มตัวอย่าง อบท. แบบจับคู่ (matched-pair cases) พบว่าประชาชนให้ความพึงพอใจแก่กลุ่ม อบท. ที่โดดเด่นในระดับที่สูงกว่า อบท. ทั่วไปโดยเฉลี่ยใน 2 ด้าน อาทิ กลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่โดดเด่นสามารถให้บริการทางสังคมและสุขภาพเพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ง่ายในระดับที่สูงกว่า (ข้อ 1 ในตารางที่ 17-10 ด้านบน, $F=23.163$ $p\text{-value} < 0.000$) และ อบท. ที่โดดเด่นได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจสูงกว่าเนื่องจากมีส่วนช่วยให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชนลดน้อยลง (ข้อ 2 ในตารางที่ 17-10 ด้านบน, $F = 9.774$ $p\text{-value} < 0.000$)

17.4 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจชุมชนและอาชีพของ อบท.

เมื่อได้พิจารณาจากกลุ่มตัวอย่างภาคครัวเรือนที่สำรวจครั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 35 - 38 เคยใช้บริการหรือเคยพบเห็นกิจกรรมส่งเสริมอาชีพและการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน อาทิ การส่งเสริมอาชีพที่ อบท. ให้การสนับสนุน การฝึกอบรมอาชีพและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานต่างๆ และการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนวิสาหกิจ หรือกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างอีกราว 1 ใน 4 (หรือจำนวน 2,779 คน) เคยใช้บริการตลาดสดของ อบท. ในชีวิตประจำวัน ข้อมูลต่างๆ แสดงดังรายละเอียดในตารางที่ 17-12 ด้านล่าง

ตารางที่ 17-12 บริการด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างได้รับจาก อบท.

ประเภทกิจกรรมส่งเสริมอาชีพ และพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน	เคยใช้บริการ (ร้อยละ)	ไม่เคยใช้ (ร้อยละ)	ตกหล่น/ไม่ตอบ (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
บริการตลาดสด-ตลาดกลางที่จัดให้/ดำเนินการ โดย อปท.	2,779 (74.6%)	424 (11.4%)	520 (14.0%)	3,723 (100%)
การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ การสร้างรายได้เสริมให้กับ ประชาชน การฝึกอาชีพ ฯลฯ	3,952 (36.6%)	5,462 (50.5%)	1,392 (12.9%)	10,806 (100%)
บริการโรงรับจำนำ/สถานธนาณบาลที่ดำเนินการ โดย อปท.	340 (25.4%)	822 (61.5%)	174 (13.0%)	1,336 (100%)
การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนวิสาหกิจชุมชน ฯลฯ	4,353 (46.6%)	4,156 (44.5%)	832 (8.9%)	9,341 (100%)

เมื่อพิจารณาว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดเห็นอย่างไรกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพของ อปท. ในพื้นที่ ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 17-13 ด้านล่าง ในภาพรวมนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 8,308 คนหรือราวร้อยละ 73.0) เห็นว่าการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของ อปท. ส่งผลทำให้เศรษฐกิจชุมชนและการจ้างงานในพื้นที่มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น (ข้อ 1) และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 6,954 คน หรือราวร้อยละ 61.2) ยังเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของ อปท. ทำให้ประชาชนมีรายได้ที่ดีขึ้นและ/หรือไปหางานทำต่างพื้นที่ลดน้อยลง (ข้อ 2) ซึ่งผลลัพธ์ต่อการพัฒนาเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากการที่ อปท. มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีความกระตือรือร้นในการทำงานส่งเสริมเศรษฐกิจและอาชีพให้แก่ประชาชน (กลุ่มตัวอย่างจำนวน 7,788 คนหรือราวร้อยละ 68.5 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 3)

ตารางที่ 17-13 ผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพของ อบท.

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(1) ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อบท. มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เจริญก้าวหน้าและส่งผลให้รายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น		11,374	2.76	0.65
(2) การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจของ อบท. ทำให้ประชาชนมีงานทำในพื้นที่มากขึ้น และ/หรือออกไปหางานทำนอกพื้นที่น้อยลง		11,361	2.62	0.66
(3) บุคลากรของ อบท. มีความรู้ความสามารถ หรือกระตือรือร้นในการทำงานส่งเสริมอาชีพ พัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจชุมชน		11,364	2.70	0.64
(4) ส่วนราชการระดับจังหวัด/อำเภอ ฯลฯ มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการส่งเสริมอาชีพ การเกษตร หรือเศรษฐกิจชุมชน ดีกว่าบุคลากรของ อบท.		11,345	2.57	0.68
(5) หากไม่มี อบท. หรือไม่มีโครงการส่งเสริมอาชีพ/เกษตร/พัฒนาฝีมือแรงงานที่ อบท. ดำเนินการแล้ว คุณภาพชีวิตและระดับรายได้ของท่านจะลดลงเป็นอย่างมาก		11,375	2.33	0.72

หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

อย่างไรก็ดี กลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าแม้ว่าบุคลากรของ อบท. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและส่งเสริมอาชีพจะมีความรู้ความสามารถ แต่อาจยังไม่สามารถเปรียบเทียบกับบุคลากรของราชการส่วนภูมิภาคที่มีการกิจและประสบการณ์โดยตรงในด้านนี้ได้มากนัก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 6,317 คนหรือร้อยละ 55.7) เห็นว่าบุคลากรของราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีทักษะที่สูงกว่าบุคลากรของ อบท. ในด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ (ข้อ 4) นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 6,753 คนหรือร้อยละ 59.4) ให้ความเห็นว่าการดำเนินการของ อบท. ในภารกิจด้านนี้อาจยังไม่มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มระดับรายได้และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขามากนัก (ข้อ 5 ในตาราง

ที่ 17-13 ข้างต้น) ซึ่งในท้ายที่สุด ทำให้ผลการประเมินโดยรวมบ่งชี้ว่าความพึงพอใจของประชาชนต่อ อบท. ในภารกิจด้านนี้อยู่ในระดับปานกลางถึงปานกลางค่อนข้างดีเพียงเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในเชิงลึกกว่า อบท. ที่ได้รับรางวัลโดดเด่นสามารถให้บริการด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพเป็นที่พึงพอใจหรือไว้วางใจได้แก่ประชาชนมากกว่า อบท. ทั่วไปหรือไม่ ผลการวิเคราะห์ในรายละเอียดบ่งชี้ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเชื่อมั่นและพึงพอใจต่อ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นในหลายด้านมากกว่า อบท. ทั่วไป อาทิ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นสามารถส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนมีงานทำมากขึ้น (ข้อ 2 ของตารางที่ 17-13, $F=13.880$ $p\text{-value} < 0.000$) มีความพึงพอใจอย่างสูงในบุคลากรของ อบท. ว่าจะสามารถส่งเสริมอาชีพ พัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจชุมชนได้ (ข้อ 3 ของตารางที่ 17-13, $F=4.550$ $p\text{-value} = 0.011$) และเห็นว่า อบท. ที่โดดเด่นเหล่านั้นมีการดำเนินงานที่ส่งผลโดยตรงต่อการยกระดับรายได้และ/หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างชัดเจน (ข้อ 5 ของตารางที่ 17-13, $F=3.159$ $p\text{-value} = 0.043$)

ในประเด็นสุดท้าย สำหรับการประเมินความพึงพอใจจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบจ. ในภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมอาชีพนั้น ข้อมูลในตารางที่ 17-14 ด้านล่างสะท้อนว่า ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการดำเนินงานของ อบจ. ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง/ปานกลางค่อนข้างดี ในขณะที่มี อบจ. จำนวนอย่างน้อย 2 แห่งที่มีผลการดำเนินงานด้านนี้ที่เข้าขั้นควรปรับปรุง (รวรร้อยละ 16.7 ของกลุ่มตัวอย่าง อบจ.) นอกจากนี้แล้ว กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังสะท้อนว่า อบจ. ที่ดำเนินการส่งเสริมเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนอย่างจริงจังจนเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน มีจำนวนอย่างน้อย 4 แห่งจากจำนวน 12 แห่งที่ได้ประเมินผลในครั้งนี้ หรือรวรร้อยละ 25.0 เพียงเท่านั้น

ตารางที่ 17-14 ประเมินระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนของ อบจ.

	ระดับความพึงพอใจ			
	ต้องปรับปรุง	ปานกลาง	ดี	ดีมาก
	--	2 แห่ง	4 แห่ง	--
จำนวน อบจ.		(16.7%)	(33.3%)	
ทั้งสิ้น 12 แห่ง	2 แห่ง	4 แห่ง	--	
	(16.7%)	(33.3%)		

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอ่านเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวกสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยแนบท้ายรายงานการวิจัยนี้

17.5 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท.

ข้อมูลในตารางที่ 17-15 และ 17-16 นำเสนอผลการสำรวจเกี่ยวกับวิธีการที่ภาคครัวเรือนใช้ในการบำบัดน้ำเสียและในการจัดการขยะตามลำดับ ในประเด็นแรก สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจในพื้นที่จำนวน 11,430 รายนั้น พบว่าวิธีการที่ประชาชนนิยมใช้ในการกำจัดน้ำเสียตามบ้านเรือนหรือสถาน

ประกอบกันได้แก่การปล่อยทิ้งตามแหล่งน้ำธรรมชาติ (จำนวน 10,518 รายหรือร้อยละ 92.0 ของกลุ่มตัวอย่าง) และอีกส่วนหนึ่งคือการระบายทิ้งตามท่อระบายน้ำจากครัวเรือน (ราวร้อยละ 56.0)

ส่วนวิธีการกำจัดขยะตามครัวเรือนหรือสถานประกอบการนั้น พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 5,582 รายหรือร้อยละ 48.8) มีได้คัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด และนิยมนำไปทิ้งในถังขยะหรือสถานที่ที่ อบต. จัดเตรียมไว้ (จำนวน 7,751 รายหรือร้อยละ 67.8) ในขณะที่การกำจัดขยะที่ไม่ถูกวิธี เช่น การเผา/ฝังในครัวเรือน หรือการนำไปทิ้งตามที่ว่างหรือสถานที่ที่รกร้าง ฯลฯ มีจำนวนรวมกันสูงถึง 5,340 ราย หรือร้อยละ 46.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ข้อมูลใน 2 ตารางดังกล่าวชี้ให้เห็นวิธีการจัดการมูลพิษ/ของเสียที่ไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล และสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของ อบต. ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 17-15 วิธีการที่ภาคครัวเรือนใช้ในการกำจัดน้ำเสีย

วิธีการกำจัดน้ำเสียในบ้านเรือน/สถานประกอบการ	จำนวน	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง
เทลงพื้นดิน	5,044 ราย	44.1
ปล่อย/เทลงแหล่งน้ำตามธรรมชาติ	10,518 ราย	92.0
ทิ้งตามท่อระบายน้ำที่ออกจากครัวเรือน	6,406 ราย	56.0
อื่นๆ	452 ราย	4.0

ตารางที่ 17-16 วิธีการที่ภาคครัวเรือนใช้ในการกำจัดขยะ

วิธีการกำจัดขยะในบ้านเรือน/สถานประกอบการ	จำนวน	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง
เผา	4,055 ราย	35.8
ฝัง	896 ราย	7.8
ทิ้งในที่รกร้าง	389 ราย	3.4
ทิ้งลงถังขยะที่ อบต. จัดไว้	6,839 ราย	59.8
วางในสถานที่และทิ้งที่ อบต. กำหนด (กรณีถนน/ชุมชนปลอดถังขยะ)	912 ราย	8.0
อื่นๆ	452 ราย	4.0

ในทางกลับกัน อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ก็ได้จัดบริการด้านสิ่งแวดล้อมและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติหลายประเภท ดังแสดงในตารางที่ 17-17 ด้านล่าง ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อบต. ที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างพบเห็นบ่อยมากสุดใน 5 ลำดับแรกมีดังนี้ (1) การจัดการท่อระบายน้ำเพื่อรองรับการระบายน้ำ/น้ำฝน (จำนวน 6,284 คนหรือร้อยละ 55.0 ของกลุ่มตัวอย่าง) (2) การจัดการขยะในชุมชน (จำนวน 6,278 คนหรือร้อยละ 54.9 ของกลุ่มตัวอย่าง) (3) การเพิ่มพื้นที่สีเขียว เช่น สวนสาธารณะ ปลูกป่า ปลูกต้นไม้ ฯลฯ (จำนวน 5,094 คนหรือร้อยละ 44.6 ของกลุ่มตัวอย่าง) (4) การดูแลแหล่งน้ำตามธรรมชาติในชุมชน อาทิ คู คลอง หนอง บึง สระ ฯลฯ (จำนวน 4,017 คนหรือ

รวรร้อยละ 35.1 ของกลุ่มตัวอย่าง) และ (5) การดูแลพื้นที่สาธารณะไม่ให้เกิดการรกร้างหรือบุกรุก (จำนวน 3,582 คนหรือร้อยละ 31.3 ของกลุ่มตัวอย่าง)

ตารางที่ 17-17 บริการด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนพบเห็นหรือได้รับจาก อบท.

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	เคยใช้/เคยพบเห็น (ร้อยละ)	ไม่เคยใช้/ไม่เคย พบเห็น (ร้อยละ)	ตกหล่น/ไม่ ตอบ (ร้อยละ)	รวม
อบท. จัดการท่อระบายน้ำและระบบการระบาย น้ำฝนอย่างสม่ำเสมอ	6,284 (57.2%)	4,124 (37.5%)	586 (5.3%)	10,994 (100%)
อบท. จัดการขยะอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ ตั้งแต่ การจัดเก็บและกำจัดขยะในชุมชน	6,278 (71.7%)	2,209 (25.2%)	271 (3.1%)	8,758 (100%)
อบท. เพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เช่น สวนสาธารณะ ป่า ปลูกต้นไม้ ฯลฯ	5,097 (59.7%)	2,737 (32.1%)	701 (8.2%)	8,535 (100%)
อบท. ดูแลแหล่งน้ำตามธรรมชาติ และกำหนด แนวทางการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม	4,017 (56.1%)	2,438 (34.0%)	709 (9.9%)	7,164 (100%)
อบท. ดูแลพื้นที่สาธารณะไม่ให้เกิดการรกร้างหรือเกิดการ บุกรุกอย่างจริงจังและต่อเนื่อง	3,582 (54.1%)	2,350 (35.5%)	690 (10.4%)	6,622 (100%)
อบท. มีการจัดการน้ำเสียและน้ำทิ้งในพื้นที่อย่าง สม่ำเสมอและทั่วถึง	1,881 (55.5%)	1,253 (37.0%)	257 (7.6%)	3,391 (100%)
อบท. จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับป่าชุมชนและให้ ข้อมูลการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน	1,193 (51.2%)	845 (36.2%)	294 (12.6%)	2,332 (100%)
อบท. รับสมัคร ฝึกอบรม จัดตั้ง และสนับสนุน อาสาสมัครดูแลรักษาป่าชุมชน	1,176 (41.0%)	1,101 (38.4%)	592 (20.7%)	2,869 (100%)
อบท. รับสมัคร ฝึกอบรม จัดตั้ง และสนับสนุน อาสาสมัครควบคุมไฟฟ้า	1,137 (43.8%)	1,182 (45.5%)	279 (10.7%)	2,598 (100%)
อบท. มีการจัดการมลพิษทางอากาศ ควันพิษ อากาศเสียในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น	1,015 (47.9%)	968 (45.7%)	137 (6.5%)	2,120 (100%)
อบท. ส่งเสริมและรณรงค์การท่องเที่ยวเชิง อนุรักษ์/การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่	574 (54.4%)	381 (36.1%)	101 (9.5%)	1,056 (100%)
อบท. และชุมชนมีข้อตกลง/กฎระเบียบในการ ดูแลสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จากป่า ชุมชน แหล่งน้ำธรรมชาติ ทรัพยากรชายฝั่ง ฯลฯ	440 (42.8%)	393 (38.2%)	195 (19.0%)	1,028 (100%)
อบท. มีการจัดการมลพิษทางเสียงและการ สั่นสะเทือนของถนน-อาคารสิ่งปลูกสร้าง	390 (31.1%)	631 (51.1%)	214 (17.4%)	1,235 (100%)
อบท. ดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่าง ต่อเนื่อง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม	345 (57.8%)	224 (37.5%)	28 (4.7%)	597 (100%)
อบท. มีการจัดการแหล่งมลพิษที่สำคัญในพื้นที่	248	332	114	694

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	เคยใช้/เคยพบเห็น (ร้อยละ)	ไม่เคยใช้/ไม่เคย พบเห็น (ร้อยละ)	ตกหล่น/ไม่ ตอบ (ร้อยละ)	รวม
อาทิ โรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ฯลฯ	(35.7%)	(47.8%)	(16.4%)	(100%)

อย่างไรก็ดี ข้อมูลในตารางที่ 17-17 สะท้อนถึงข้อเท็จจริงและความท้าทายต่อ อบต. ในการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายประการ อาทิ การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ อบต. จัดขึ้นนั้นอาจยังไม่หลากหลายหรือเข้มข้นเพียงพอในพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดการน้ำทิ้ง/น้ำเสียจากระบบรวมของชุมชน (มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างเพียง 1,881 รายหรือร้อยละ 16.5 ที่แจ้งว่า อบต. ดำเนินการอย่างจริงจังในด้านนี้) และการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ หมอก-ควัน หรือควันพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างเพียง 1,015 รายหรือร้อยละ 8.9 ที่แจ้งว่า อบต. ดำเนินการอย่างจริงจังในด้านนี้) และการจัดการกับแหล่งกำหนดมลพิษในพื้นที่อย่างจริงจัง อาทิ โรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น (มีกลุ่มตัวอย่างเพียง 248 รายหรือร้อยละ 2.2 เท่านั้นที่แจ้งว่า อบต. ดำเนินการอย่างจริงจังในด้านนี้) ข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการของ อบต. ในการจัดการปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องท้าทายที่จะต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นนี้ จะได้รับการอภิปรายไว้โดยละเอียดในเนื้อหาบทที่ 22 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป

ส่วนการประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของ อบต. ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ผลการประเมินในภาพรวมพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อการดำเนินการกิจด้านนี้ในระดับที่ ดีพอสมควร ดังรายละเอียดข้อมูลในตารางที่ 17-18 หน้าถัดไป ในประเด็นแรก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ระหว่างร้อยละ 62.1 ถึง 73.5) เห็นว่า อบต. มีความตั้งใจจริงในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (ข้อ 6) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ (ข้อ 7) และให้ความสนใจต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่มากกว่าส่วนราชการภูมิภาคหรือหน่วยงานราชการส่วนกลาง (ข้อ 8)

ผลลัพธ์จากการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดย อบต. กลุ่มตัวอย่างจึงทำให้ประชาชนพึงพอใจว่าชุมชนของพวกเขา มีความสะอาด ไม่มีขยะตกค้างมากเกินไป (จำนวน 8,347 คนหรือร้อยละ 73.3 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 1) แม่น้ำลำคลองหรือแหล่งน้ำในชุมชนมีความสะอาด (จำนวน 6,977 คนหรือร้อยละ 61.5 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 2) สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติหรือป่าไม้มีความสะอาดและอุดมสมบูรณ์ (จำนวน 7,492 คนหรือร้อยละ 67.2 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 5) และชุมชนไม่มีมลภาวะทางเสียงรบกวนเป็นที่น่ารำคาญ (จำนวน 8,783 คนหรือร้อยละ 77.2 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 3) และไม่มีมลพิษทางอากาศที่รุนแรงจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน (จำนวน 8,930 คนหรือร้อยละ 78.7 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 4)

ตารางที่ 17-18 ผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท.

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(1) ชุมชนของท่านมีความสะอาด ไม่มีขยะตกค้าง		11,382	2.77	0.66
(2) น้ำในแม่น้ำลำคลอง แหล่งน้ำชุมชนมี ความสะอาด สามารถใช้อุปโภค/ บริโภคได้		11,337	2.60	0.70
(3) พื้นที่ชุมชนไม่มีเสียงรบกวนจนเป็นที่ น่ารำคาญต่อการใช้ชีวิตประจำวัน		11,377	2.84	0.64
(4) ประชาชนไม่มีปัญหาสุขภาพอัน เนื่องมาจากมลพิษทางอากาศ หรือ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม		11,348	2.86	0.64
(5) สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ป่าไม้ หรือสถานที่ท่องเที่ยวเชิง นิเวศน์ในชุมชนได้รับการดูแลอย่าง เหมาะสมไม่เสื่อมโทรมก่อนเวลา อันควร		11,152	2.69	0.64
(6) อบท. มีความตั้งใจจริงในการจัดการ ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี		11,360	2.71	0.65
(7) ท่านรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกับ อบท. ในการดูแลสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่		11,353	2.77	0.62
(8) อบท. สามารถดูแลแก้ไขปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้ดีกว่าหน่วยงานในระดับจังหวัด/ อำเภอหรือส่วนราชการต่างๆ		11,325	2.62	0.70

หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนี้, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

นอกจากนี้ เมื่อได้วิเคราะห์ในรายละเอียดเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อบท. ที่มีผลงานโดดเด่น (outstanding case) กับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ อบท. ทั่วไป (matched case) พบว่า อบท. ที่มีผลงานโดดเด่นสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่โดยเฉลี่ยได้สูงกว่าในทุกประเด็นข้อคำถามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้นเพื่อให้การนำเสนอบทวิเคราะห์นี้มีความกระชับ คณะที่ปรึกษาจึงมิได้นำเสนอคำอธิบายรายละเอียดในประเด็นนี้ไว้ในเนื้อหา

อย่างไรก็ดี เมื่อได้ประเมินความพึงพอใจของประชาชนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของ อบจ. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 แห่งพบว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่า อบจ. โดยเฉลี่ยมีผลงานด้านนี้ในระดับปานกลางเท่านั้น (ดูตารางที่ 17-19 ด้านล่าง) ตัวอย่างเช่น อบจ. บางพื้นที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างรุนแรง แต่ทาง อบจ. ยังไม่มีแนวนโยบายหรือการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือยังมิได้ทำงานร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ หรือ อบท. แห่งต่างๆ ในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เป็นต้น ข้อมูลในตารางที่ 17-19 นี้ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของ อบจ. ในการดำเนินการกิจดังกล่าวอย่างเข้มข้นมากขึ้นต่อไป

ตารางที่ 17-19 ประเมินระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในระดับ อบจ.

	ระดับความพึงพอใจ			
	ต้องปรับปรุง	ปานกลาง	ดี	ดีมาก
จำนวน อบจ.	1 แห่ง (8.3%)	5 แห่ง (41.7%)	1 แห่ง (8.3%)	--
ทั้งสิ้น 12 แห่ง	3 แห่ง (25.0%)	2 แห่ง (16.7%)	--	--

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยแนบท้ายรายงานการวิจัยนี้

17.6 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน

สำหรับการประเมินความพึงพอใจของประชาชนในด้านสุดท้ายเป็นภารกิจของ อบท. ในด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน การจัดการภัยพิบัติ และการดูแลความปลอดภัยความเป็นระเบียบของชุมชน ข้อมูลเบื้องต้นในตารางที่ 17-20 สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต่างพบเห็นว่า อบท. ดำเนินกิจกรรมการรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด (จำนวน 8,939 คนหรือร้อยละ 78.2) การจัดเวรยาม สายตรวจชุมชน หรือให้การสนับสนุน อปพร. ในการดูแลตรวจตราปัญหาอาชญากรรมในชุมชน (จำนวน 8,357 คนหรือร้อยละ 73.8) และ อบท. กลุ่มตัวอย่างมีการดำเนินการอย่างจริงจังในการจัด

ระเบียบชุมชน การใช้ทางสาธารณะ หรือการรुकกล้าพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น (จำนวน 6,511 คนหรือราวร้อยละ 63.0)

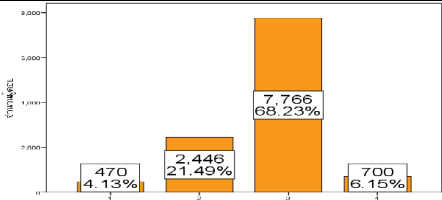
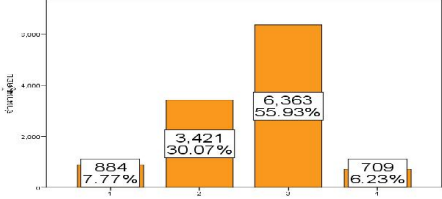
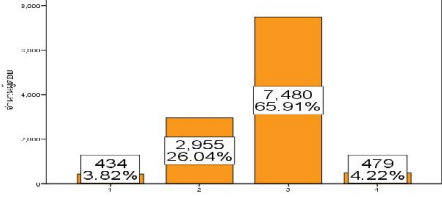
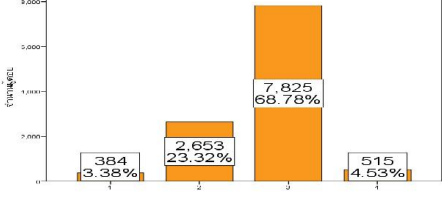
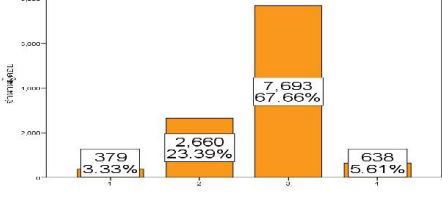
ตารางที่ 17-20 ประเภทกิจกรรมในการดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยในชุมชนที่ประชาชนได้รับจาก อบท.

กิจกรรมของ อบท. ด้านความปลอดภัยและการดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชน	เคยใช้/เคยพบเห็น (ร้อยละ)	ไม่เคยใช้/ไม่เคยพบเห็น (ร้อยละ)	ตกหล่น/ไม่ตอบ (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
กิจกรรมรณรงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	8,939 (78.2%)	2,061 (18.0%)	430 (3.8%)	11,430 (100%)
จัดเวรยาม/สายตรวจชุมชน/ อปพร. เพื่อช่วยป้องกันปัญหาอาชญากรรมในชุมชน	8,357 (73.8%)	2,311 (20.4%)	658 (5.8%)	11,327 (100%)
จัดระเบียบชุมชน การใช้ทางเท้า/ทางสาธารณะ แก้ไขปัญหาการรุกกล้าที่สาธารณะ แหล่งเสื่อมโทรม/แออัด	6,511 (63.0%)	2,850 (27.6%)	966 (9.4%)	10,327 (100%)
การจัดการแก้ไขปัญหามลพิษที่ก่อกำเนิดในพื้นที่	6,490 (60.7%)	3,120 (29.2%)	1,090 (10.2%)	10,700 (100%)
จัดเตรียมแผนและอุปกรณ์สำหรับรับมือกับภัยพิบัติ ไฟไหม้ น้ำท่วม ดินถล่ม แผ่นดินไหว และมีการซักซ้อมสม่ำเสมอ	6,449 (58.8%)	3,220 (29.3%)	1,303 (11.9%)	10,972 (100%)
ดูแลและคุ้มครองมิให้ประชาชนในชุมชนถูกละเมิดหรือสิทธิเสรีภาพ	6,066 (72.7%)	1,835 (22.0%)	448 (5.4%)	8,349 (100%)
อบท. ใช้มาตรการทางสังคม-เครือข่าย/กฎชุมชนในการดูแล ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษ ปัญหายาเสพติด หรือปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ในพื้นที่	5,308 (72.1%)	1,521 (20.7%)	535 (7.3%)	7,364 (100%)
อบท. มีกฎระเบียบ/ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติในการจัดระเบียบชุมชน ที่/ทางสาธารณะ การควบคุมอาคาร/สิ่งปลูกสร้าง หรือพื้นที่เสื่อมโทรม/แออัด	648 (69.8%)	206 (22.2%)	74 (8.0%)	928 (100%)
อบท. จัดเตรียมแผนและวิธีปฏิบัติตนหากเกิดสารเคมีรั่วไหลหรือระเบิดในเขตอุตสาหกรรม	313 (52.2%)	132 (22.0%)	155 (25.8%)	600 (100%)
อบท. มีกฎระเบียบ/ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ยาเสพติด หรือความขัดแย้งในพื้นที่	89 (85.6%)	9 (8.7%)	6 (5.8%)	104 (100%)

ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ได้สำรวจนั้น พบว่ามีความพึงพอใจต่อ อบท. ในระดับปานกลางค่อนข้างดีในการดำเนินงานดูแลรักษาความปลอดภัยและการจัดระเบียบชุมชน (ดูข้อมูลจาก

ตารางที่ 17-21 หน้าถัดไปประกอบคำอธิบาย) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า อปท. ของพวกเขาเป็นองค์กรที่สามารถพึ่งได้ในการดูแลสุขภาพสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชนท้องถิ่น (ข้อ 1 จำนวน 8,466 คนหรือร้อยละ 74.4) อปท. สามารถจัดระเบียบชุมชน การใช้ถนน ทางเท้าได้เป็นระเบียบเรียบร้อย (ข้อ 3 จำนวน 7,959 คนหรือร้อยละ 70.1) อีกทั้งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังเห็นว่า อปท. สามารถให้ความคุ้มครองพวกเขาได้หากประสบปัญหาการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ (ข้อ 4 จำนวน 8,340 คนหรือร้อยละ 73.3)

ตารางที่ 17-21 ผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อ อปท. ในการดูแลสุขภาพสงบเรียบร้อยและความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{x}$	S.D.
(1) อปท. สามารถเป็นที่พึ่งได้ในการดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน		11,382	2.76	0.62
(2) ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ชุมชนน่าอยู่ขึ้น เพราะคดีอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือยาเสพติดแพร่ระบาดในพื้นที่ลดลงเป็นอย่างมาก		11,377	2.61	0.72
(3) อปท. สามารถจัดระเบียบการใช้ถนนทางเท้า หรือที่สาธารณะได้อย่างเรียบร้อย ไม่เกะกะกีดขวางการจราจร และเป็นระเบียบสวยงาม		11,348	2.71	0.61
(4) อปท. สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้หากประชาชนประสบปัญหาการถูกล่วงละเมิดหรือสิทธิเสรีภาพ		11,377	2.74	0.59
(5) ประชาชนรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติต่างๆ เพราะทราบดีว่าหากเกิดภัยพิบัติขึ้น จะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานใดรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา		11,370	2.76	0.60

ประเด็นประเมินผลลัพธ์/ผลกระทบ	ระดับความพึงพอใจ	N	$\bar{X}$	S.D.
(6) ประชาชนต้องการย้ายไปอยู่ในชุมชนท้องถิ่นอื่นที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากกว่า มีความปลอดภัยสูงกว่า หรือมีแผนรับมือกับภัยพิบัติที่ดีกว่า		11,377	1.91	0.76

หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนี้, $\bar{X}$ = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลลัพธ์จากการดำเนินงานของ อบท. ดังกล่าว ทำให้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รู้สึกว่าการย้ายไปอยู่ในชุมชนท้องถิ่นของพวกเขาสามารถจัดการปัญหาอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือปัญหาเสพติดระดับได้ลดลง (ข้อ 2 จำนวน 7,072 คนหรือร้อยละ 62.2) และประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้สึกปลอดภัยในการใช้ชีวิตในชุมชนแม้ในเวลาที่เกิดภัยพิบัติ เพราะ อบท. มีการเตรียมการรับมือและซักซ้อมแผนอย่างดีพอ (ข้อ 5 จำนวน 8,331 คนหรือร้อยละ 73.3) ทำให้พวกเขาส่วนใหญ่ไม่ต้องการย้ายบ้านไปพำนักอาศัยในชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ แต่ประการใด (ข้อ 6 จำนวน 9,071 คนหรือร้อยละ 79.8)

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือการวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจเชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ได้รับรางวัลโดดเด่นและไม่ได้รับรางวัลในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา สำหรับกลุ่ม อบท. ที่มีรางวัลและผลงานโดดเด่น (outstanding case) จำนวน 33 แห่งจาก 110 แห่ง (หรือร้อยละ 30) นั้น ได้ให้บริการด้านความปลอดภัยและการดูแลความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนในพื้นที่ จนสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างได้สูงกว่าโดยเฉลี่ยเมื่อเทียบกับ อบท. ทัวไป (matched-pair case) ที่ดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนในภารกิจด้านเดียวกัน (ตามข้อคำถามที่ 1, 2, 3, และ 5 ของตารางที่ 17-21 ข้างต้น, p-value < .05)

สำหรับประเด็นวิเคราะห์สุดท้ายก็คือความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ต่อการจัดบริการด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของ อบจ. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 12 แห่ง ข้อมูลในตารางที่ 17-22 ด้านล่างสะท้อนให้เห็นว่าความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการดำเนินการด้านนี้ของ อบจ. อยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่ แม้จะมี อบจ. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างหลายแห่งได้ริเริ่มบริการรถการแพทย์ฉุกเฉิน (รถกู้ชีพ) ซึ่งเป็นที่พึงพอใจอย่างมากในมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ แต่ในภาพรวมของภารกิจด้านนี้ อบจ. ส่วนใหญ่ยังมิได้ดำเนินการจัดการระเบียบชุมชนอย่างเข้มข้น หรือดำเนินการดูแลความสงบเรียบร้อย หรือการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่อย่างครบถ้วนรอบด้าน

ตารางที่ 17-22 ประเมินระดับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชนของ อบจ.

ระดับความพึงพอใจ			
ต้องปรับปรุง	ปานกลาง	ดี	ดีมาก

	--	10 แห่ง	--	--
จำนวน อบจ.		(83.4%)		
ทั้งสิ้น 12 แห่ง	1 แห่ง	1 แห่ง	--	
	(8.3%)	(8.3%)		

หมายเหตุ รายละเอียดเกี่ยวกับความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอ่านเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวกสรุปเนื้อหาการประชุมกลุ่มย่อยแนบท้ายรายงานการวิจัยนี้

17.7 องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นกับการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการขั้นพื้นที่ที่จำเป็น

เนื้อหาในส่วนนี้คือการประเมินว่า อบท. สามารถช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้หรือไม่อย่างไร ฐานคิดสำคัญในเรื่องนี้ก็คือหากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือคนยากจนสะท้อนว่าพวกเขามีความพึงพอใจและ/หรือความไว้วางใจใน อบท. ที่มากกว่าประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงแล้วนั้น ย่อมสื่อความหมายได้ว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจาก อบท. ได้มากขึ้นกว่าเดิม จึงทำให้ความพึงพอใจและความไว้วางใจของพวกเขาที่มีต่อ อบท. หรือมีต่อบริการสาธารณะของ อบท. อยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยนั่นเอง

เพื่อให้คณะที่ปรึกษาสามารถจำแนกกลุ่มครัวเรือนได้อย่างชัดเจน จึงได้จัดชั้นรายได้ของกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้ (1) กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ คือกลุ่มที่แจ้งว่ามีรายได้ครัวเรือนต่อเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท (2) กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง คือกลุ่มที่แจ้งว่ามีรายได้ครัวเรือนต่อเดือนระหว่าง 10,000 - 29,999 บาท และ (3) กลุ่มผู้มีรายได้สูง คือผู้ที่แจ้งว่ามีรายได้ครัวเรือนต่อเดือนตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป และหลังจากจำแนกชั้นรายได้ของกลุ่มครัวเรือนแล้วนั้น จึงเป็นการวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของประชาชนเปรียบเทียบกันในกลุ่มรายได้ต่างๆ ที่มีต่อบริการที่ได้รับจาก อบท. และที่มีต่อความไว้วางใจ/ความพึงพอใจในการดำเนินงานของ อบท. ดังที่จะนำเสนอผลวิเคราะห์ในลำดับต่อไป หากสมมติฐานที่ว่า การกระจายอำนาจช่วยเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงบริการสาธารณะให้กับประชาชนในระดับฐานรากได้รับการยืนยันจากข้อมูลการสำรวจครัวเรือน 11,430 แห่งนี้ ย่อมเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่พิสูจน์ได้ว่าการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมามีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในระดับฐานรากได้

ก. คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนจำแนกตามระดับรายได้

เมื่อได้จำแนกกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนตามชั้นรายได้ 3 กลุ่มแล้วนั้น แสดงข้อมูลดังตารางที่ 17-23 ต่อไปนี้ ในลำดับแรก ครัวเรือนที่จัดว่ามีฐานะยากจน มีรายได้ต่ำกว่า 1 หมื่นบาทต่อเดือน มีจำนวน 3,397 ครัวเรือน หรือร้อยละ 29.7 ของกลุ่มตัวอย่าง ในลำดับที่สอง ครัวเรือนที่มีฐานะความเป็นอยู่ระดับปานกลาง หรือมีรายได้ครัวเรือนต่อเดือนระหว่าง 1 - 3 หมื่นบาท มีจำนวน 4,745 ครัวเรือน หรือมีร้อยละ 41.5 ของกลุ่มตัวอย่าง และในลำดับสุดท้ายได้แก่ครัวเรือนที่มีฐานะค่อนข้างดี หรือมีรายได้ครัวเรือนต่อเดือนตั้งแต่ 3 หมื่นบาทขึ้นไป มีร้อยละ 17.6 ของกลุ่มตัวอย่าง หรือจำนวน 2,019 ครัวเรือน

ตารางที่ 17-23 จำแนกกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนตามระดับรายได้

รายได้เฉลี่ยครัวเรือน (บาท/เดือน)	จำนวน (ร้อยละ)
1 - 9,999 บาท	3,397 (29.7%)
10,000 - 29,999 บาท	4,745 (41.5%)
30,000 บาทขึ้นไป	2,019 (17.6%)
ไม่ตอบ/ตกหล่น	1,269 (11.1%)
รวม	11,430 (100.0%)

หมายเหตุ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่างครัวเรือน อ่านได้จากรายละเอียดเนื้อหาบทที่ 5 ที่ผ่านมา

ข. การเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

ข้อมูลตารางที่ 17-24 ในหน้าถัดไปนำเสนอผลการวิเคราะห์ในภาพรวมเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่ อบท. ดำเนินการ ซึ่งข้อมูลสามารถสะท้อนได้ว่าประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีระดับความพึงพอใจต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่ อบท. จัดให้ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หรือที่เรียกว่า Pro-poor service delivery นั่นเอง และในบางกรณี กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลางก็มีระดับความพึงพอใจที่สูงกว่าด้วยเช่นกัน ดังมีรายละเอียดในแต่ละด้านดังนี้

ในด้านการศึกษา พบว่าประชาชนกลุ่มยากจนนั้น มีความพึงพอใจต่อการจัดบริการด้านดังกล่าวของ อบท. ค่อนข้างมาก พวกเขาเห็นว่าการศึกษาของ อบท. เข้าถึงได้ง่าย และช่วยให้ค่าใช้จ่ายในการศึกษาของครัวเรือนลดลง อีกทั้งยังพึงพอใจที่ อบท. ของพวกเขาส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชนและการส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอย่างแพร่หลาย จึงทำให้กลุ่มครัวเรือนที่ยากจนเหล่านี้มีความพึงพอใจต่อการบริการด้านการศึกษาของ อบท. ในระดับที่สูงกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ลำดับต่อมา ด้านโครงสร้างพื้นฐานนั้น เนื่องจากเป็นบริการที่ อบท. จัดให้และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ (public goods) ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนทั่วไปเข้าถึงและใช้บริการได้โดยสะดวก และกีดกันการเข้าถึงบริการได้ยาก (non-excludability) ไม่ว่าประชาชนจะมีฐานะดีมีเงินอย่างไรก็ตาม ดังนั้นบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมจะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในระดับที่ดี และก็ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่าคนกลุ่มยากจนมีความพึงพอใจหรือเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานได้อย่างแตกต่างกับกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะดีกว่าหรือไม่อย่างไร

สำหรับบริการทางด้านสังคมและสาธารณสุขนั้น พบข้อมูลยืนยันอย่างชัดเจนว่ากลุ่มครัวเรือนที่ยากจนมีความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะที่ อบท. จัดให้ในระดับที่สูงเป็นอย่างมาก (และมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ) กล่าวคือประชาชนเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้มากขึ้นจากบริการรักษาพยาบาลขั้นต้นของ อบท. อาทิ การตรวจคัดกรอง การตรวจประจำปี ศูนย์บริการสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยให้รายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลของประชาชนลดลง และยังช่วยให้กลุ่มคน

ผู้ด้อยโอกาส อาทิ เด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ ฯลฯ ได้รับการดูแลด้านสุขภาพและสวัสดิการที่จำเป็นได้ดีขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/คนยากจนมีความรู้สึกอุ่นใจมากขึ้นว่าชุมชนของพวกเขามีความน่าอยู่เนื่องจากโรคระบาดหรือโรคภัยไข้เจ็บลดน้อยลง ดังนี้ เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพของ อบต. ทำให้ประชาชนกลุ่มคนยากจนรู้สึกว่าการดูแลสุขภาพความเป็นอยู่จาก อบต. อย่างชัดเจนกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า เช่น กลุ่มยากจนมีความพึงพอใจอย่างมากเนื่องจากพวกเขาได้รับการส่งเสริมอาชีพ โอกาสในการมีงานทำอย่างทั่วถึง ไม่ต้องเดินทางไปประกอบอาชีพ/หางานนอกชุมชน การดำเนินการของ อบต. ส่งผลให้เกิดการพัฒนารายได้และเศรษฐกิจชุมชนเกิดความเจริญก้าวหน้า และทำให้คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด

ในลำดับต่อมาด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบในชุมชนนั้น กลุ่มครัวเรือนที่ยากจนก็มีความมั่นใจและพึงพอใจในการดำเนินการของ อบต. อย่างสูงและมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากครัวเรือนที่มีฐานะสูงกว่า อาทิ พวกเขาารู้สึกว่า อบต. เป็นที่พึ่งได้ในด้านการดูแลสุขภาพสงบปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การจัดระเบียบชุมชน การใช้ถนน การป้องกันและเตรียมรับมือกับปัญหาภัยพิบัติประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ทำให้ประชาชนกลุ่มยากจนรู้สึกว่าพวกเขาสามารถไว้วางใจ อบต. ได้ในระดับที่สูงนั่นเอง

ตารางที่ 17-24 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะจาก อปท. จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน

ประเด็นการประเมิน	ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจของประชาชน			หมายเหตุ
	กลุ่มรายได้ต่ำ	กลุ่มรายได้ปานกลาง	กลุ่มรายได้สูง	
ด้านการจัดการศึกษา				
หากเลือกได้ โดยที่ค่าใช้จ่ายหรือระยะทางไม่ได้เป็นอุปสรรค ท่านจะส่งบุตรหลานเข้าเรียนกับโรงเรียน อปท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ	2.78**	2.73*	2.67	p < .01
อปท. ส่งเสริมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามอย่างทั่วถึง และเพียงพอ	2.76**	2.68	2.67	p < .01
ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียน อปท. โดยเฉลี่ยต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ	2.91*	2.90*	2.85	p < .01
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน				
ถนนหนทางภายในชุมชนมีเพียงพอ และได้รับการซ่อมบำรุงให้ใช้งานได้ดี	2.69	2.72	2.69	
ถนนหนทางในชุมชนมีสภาพผิวถนนที่ดี ไฟจราจร-ป้ายบอกทางมีจำนวนเพียงพอและให้ข้อมูลถูกต้อง ทำให้การเดินทางมีความสะดวกขึ้น หรือมีอุบัติเหตุลดลง	2.61	2.63	2.62	
ระบบระบายน้ำสามารถรองรับการระบายน้ำในช่วงที่ฝนตกหนักได้ดี ปริมาณน้ำไม่เอ่อล้นจนท่วมถนนหรือผิวการจราจร	2.65*	2.63*	2.58	p < .01
แหล่งน้ำภายในชุมชนมีความสะอาด และมีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภค อุปโภค การเกษตร/การประกอบอาชีพ	2.67*	2.65*	2.60	p < .01
ด้านสังคมและสาธารณสุข				
ถ้ารู้สึกเจ็บป่วยเล็กๆ น้อยๆ ทั่วไป ท่านอยากใช้บริการการรักษาจากศูนย์บริการสาธารณสุข/ศูนย์ตรวจสุขภาพของ อปท. แทนที่จะไป รพ.สต. หรือโรงพยาบาลประจำจังหวัด	2.76*	2.74*	2.65	p < .01
บริการทางการแพทย์/การดูแลสุขภาพของ อปท. ทำให้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของท่านหรือสมาชิกครอบครัวลดน้อยลง	2.88**	2.79	2.77	p < .01
ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการในชุมชนได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานในระดับที่ดีขึ้น/คุณภาพสูงขึ้นจาก อปท.	2.91**	2.80	2.78	p < .01
ท่านรู้สึกว่า อปท. มีบทบาทสำคัญที่ทำให้โรคระบาดหรือโรคภัยไข้เจ็บในชุมชนลดน้อยลง หรือทำให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น	2.93**	2.83*	2.79	p < .01
ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ				
ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อปท. มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เจริญก้าวหน้าและส่งผลให้ระดับรายได้	2.81**	2.75	2.72	p < .01

ประเด็นการประเมิน	ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจของประชาชน			หมายเหตุ
	กลุ่มรายได้ต่ำ	กลุ่มรายได้ปานกลาง	กลุ่มรายได้สูง	
และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น				
การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจของ อปท. ทำให้ประชาชนมีงานทำในพื้นที่มากขึ้น และ/หรือออกไปหางานทำนอกพื้นที่น้อยลง	2.64*	2.63*	2.59	p < .05
หากไม่มี อปท. หรือไม่มีโครงการส่งเสริมอาชีพ/เกษตร/พัฒนาฝีมือแรงงานที่ อปท. ดำเนินการแล้ว คุณภาพชีวิตและระดับรายได้ของท่านจะลดลงเป็นอย่างมาก	2.36**	2.32	2.29	p < .01
ด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน				
อปท. สามารถเป็นที่พึ่งได้ในการดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิต	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย			
ในช่วง 4-5 ปีนี้ ชุมชนน่าอยู่ขึ้นเพราะคดีอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือยาเสพติดแพร่ระบาดในพื้นที่ลดลงเป็นอย่างมาก	2.66*	2.58	2.57	p < .01
อปท. สามารถจัดระเบียบการใช้ถนน ทางเท้า หรือที่สาธารณะได้อย่างเรียบร้อย ไม่เกะกะกีดขวางการจราจร และเป็นระเบียบสวยงาม	2.74**	2.74*	2.66	p < .01
อปท. สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้หากประชาชนประสบปัญหาการถูกล่วงละเมิดหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ	2.81**	2.72*	2.67	p < .01
ท่านรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติต่างๆ เพราะทราบดีว่าหากเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้ว ท่านจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานใดรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา	2.82**	2.74*	2.69	p < .01
ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ				
ชุมชนของท่านมีความสะอาด ไม่มีขยะตกค้าง	2.82**	2.76*	2.71	p < .01
น้ำในแม่น้ำลำคลอง แหล่งน้ำชุมชนมีความสะอาด สามารถใช้อุปโภค/บริโภคได้	2.68**	2.60*	2.49	p < .01
พื้นที่ชุมชนไม่มีเสียงรบกวนจนเป็นที่รำคาญต่อการใช้ชีวิตประจำวัน	2.91**	2.85*	2.74	p < .01
ประชาชนไม่มีปัญหาสุขภาพอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศ หรือสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม	2.92**	2.86*	2.77	p < .01
สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ป่าไม้ หรือสถานที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศในชุมชนได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม ไม่เสื่อมโทรมก่อนเวลาอันควร	2.68*	2.71*	2.64	p < .01

หมายเหตุ

- ค่าเฉลี่ยระดับการประเมินความพึงพอใจอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 ซึ่งได้มาจาก 1 = ไม่พอใจ/ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง, 2 = ไม่พอใจ/ไม่เห็นด้วย, 3 = พอใจ/เห็นด้วย, และ 4 = พอใจ/เห็นด้วยอย่างยิ่ง ทั้งนี้สำหรับคำถามเชิงนิเสธ (negatively worded) ต้องตีความหมายในทิศทางกลับกัน
- ครัวเรือนรายได้ต่ำหมายถึงมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1 หมื่นบาทลงไป ครัวเรือนรายได้ปานกลางหมายถึงมีรายได้ระหว่าง 1 - 3 หมื่นบาทต่อเดือน และรายได้สูงหมายถึงมีรายได้ครัวเรือนตั้งแต่ 3 หมื่นบาทขึ้นไปต่อเดือน

- 3) ** หมายถึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้นไป 2 ชั้น (ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง > กลุ่มผู้มีรายได้สูง)
- 4) * หมายถึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้นไป 1 ชั้น (ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง หรือ กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้สูง หรือ กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง > กลุ่มผู้มีรายได้สูง)

ตารางที่ 17-25 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อผลลัพธ์จากการให้บริการและ/หรือการดำเนินงานของ อบท. จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน

ประเด็นการประเมิน				หน้า 17-25
	กลุ่มรายได้ต่ำ	กลุ่มรายได้ปานกลาง	กลุ่มรายได้สูง	
ด้านการจัดการศึกษา				
ทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ดีกว่าเด็กในโรงเรียนสังกัด สพฐ. หรือโรงเรียนเอกชน	2.56 **	2.59*	2.62	p < .05
เด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น	2.74**	2.70*	2.65	p < .01
ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอน เป็นอย่างดี	2.91**	2.85*	2.78	p < .01
ท่านอยากย้ายไปอยู่ที่อื่นหรือ อบท. แห่งอื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า	1.78**	1.86*	1.90	p < .01
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน				
อบท. ไม่มีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่แน่นอน ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ไม่สวยงาม หรือไม่ทันต่อการขยายตัวของชุมชน/เมือง	2.37*	2.40	2.43	p < .01
อบท. มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่จำเป็น หรือมีขนาดใหญ่โตเกินควรบ่อยครั้ง หรือสูญเสียงบประมาณมากเกินไป	2.21**	2.29	2.32	p < .01
ด้านสังคมและสาธารณสุข				
บุคลากรของ อบท. ด้านพัฒนาสังคม/สาธารณสุข ขาดความรู้ความสามารถหรือทักษะที่จำเป็นในการทำงานช่วยเหลือประชาชน	2.32*	2.35*	2.41	p < .01
ท่านเคยคิดจะย้ายไปอยู่ที่ อบท. แห่งอื่นเนื่องจาก อบท. แห่งนั้นจัดบริการด้านสังคม สวัสดิการชุมชน บริการสุขภาพที่ต่ำกว่า	1.86**	1.91	1.93	p < .01

ประเด็นการประเมิน	ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจของประชาชน			หมายเหตุ
	กลุ่มรายได้ต่ำ	กลุ่มรายได้ปานกลาง	กลุ่มรายได้สูง	
ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ				
บุคลากรของ อปท. มีความรู้ความสามารถ หรือกระตือรือร้นในการทำงานส่งเสริมอาชีพ พัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจชุมชน	2.77**	2.68*	2.62	p < .01
ด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน				
ท่านเคยคิดอยากจะย้ายไปอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากกว่า มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูงกว่า หรือมีแผนรับมือกับภัยพิบัติที่ดีกว่า อปท. ในปัจจุบัน	1.84**	1.91	1.95	p < .01
ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ				
อปท. มีความตั้งใจจริงในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี	2.72*	2.71*	2.66	p < .01
ท่านรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกับ อปท. ในการดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่	2.78*	2.79*	2.72	p < .01

หมายเหตุ 1) ค่าเฉลี่ยระดับการประเมินความพึงพอใจอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 ซึ่งได้มาจาก 1 = ไม่พอใจ/ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง, 2 = ไม่พอใจ/ไม่เห็นด้วย, 3 = พอใจ/เห็นด้วย, และ 4 = พอใจ/เห็นด้วยอย่างยิ่ง ทั้งนี้สำหรับคำถามเชิงนิเสธ (negatively worded) ต้องตีความหมายในทิศทางกลับกัน; 2) ** หมายถึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้น 2 ชั้น (ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง > กลุ่มผู้มีรายได้สูง); 3) * หมายถึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เมื่อเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้น 1 ชั้น (ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง หรือ กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ > กลุ่มผู้มีรายได้สูง หรือ กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลาง > กลุ่มผู้มีรายได้สูง); และ 4) ครัวเรือนรายได้ต่ำหมายถึงมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 1 หมื่นบาทลงไป ครัวเรือนรายได้ปานกลางหมายถึงมีรายได้ระหว่าง 1 - 3 หมื่นบาทต่อเดือน และรายได้สูงหมายถึงมีรายได้ครัวเรือนตั้งแต่ 3 หมื่นบาทขึ้นไปต่อเดือน

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ส่วนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น กลุ่มครัวเรือนที่ยากจนก็ยังคงเห็นว่า อบท. ให้การดูแลภารกิจด้านดังกล่าวอย่างดี และมีผลสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับฐานรากเป็นอย่างมาก อาทิ กลุ่มครัวเรือนที่ยากจนเห็นว่าชุมชนของพวกเขาได้รับการดูแลอย่างดีจาก อบท. ทำให้มีความสะอาด ไม่มีขยะตกค้างมากนัก มีน้ำในแม่น้ำหรือแหล่งน้ำที่มีความสะอาด ไม่มีมลพิษทางเสียงหรืออากาศจนเป็นที่น่ารำคาญหรือส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน

ค. ความพึงพอใจที่มีต่อการดำเนินงานด้านต่างๆ ของ อบท.

สำหรับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานและ/หรือผลลัพธ์จากการให้บริการด้านต่างๆ ของ อบท. จำแนกตามระดับรายได้ของครัวเรือนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 17-25 ข้างต้น ซึ่งจะพบข้อมูลที่ยืนยันได้เช่นกันว่าโดยรวมแล้วนั้นกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะยากจนจะมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานและ/หรือการให้บริการด้านต่างๆ ของ อบท. ที่สูงกว่าเป็นอย่างมาก อาทิ ด้านการศึกษานั้น ประชาชนกลุ่มที่ยากจนในสัดส่วนที่สูงแจ้งว่าไม่ต้องการย้ายไปอาศัยในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้บุตรหลานได้รับคุณภาพบริการทางการศึกษาจาก อบท. แห่งอื่นที่ดีขึ้นแต่อย่างใด และพวกเขาเห็นว่า อบท. ของเขามีบุคลากรที่คอยให้บริการจัดการเรียนการสอนมีคุณภาพและตั้งใจทุ่มเททำงานอย่างแท้จริง ดังนี้ เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน บริการด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หรือการบริการทางสังคมและสาธารณสุข ประชาชนกลุ่มยากจนมักแจ้งว่าพวกเขามีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบท. ในด้านนี้เป็นอย่างมาก เห็นความตั้งใจในการทำงานของบุคลากรท้องถิ่นในการให้บริการแก่ประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มคนยากจนที่มองเห็นถึงความตั้งใจในด้านนี้อย่างมากของบุคลากร อบท. และท้ายที่สุดพวกเขารู้สึกผูกพันกับชุมชนโดยไม่ต้องการย้ายไปที่ อบท. แห่งอื่นๆ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจึงมีข้อมูลที่ทำให้สามารถสรุปได้อย่างมั่นใจว่าการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจนั้น ทำให้อย่างน้อยๆ บริการสาธารณะที่จัดให้แก่กลุ่มประชาชนที่มีฐานะยากจนนั้นมีความทั่วถึงมากขึ้นกว่าแต่เดิม (ก่อนสมัยการกระจายอำนาจ) ในอดีต กลุ่มคนเหล่านี้ต้องรอบริการจากราชการส่วนภูมิภาคและมีความห่างไกลจากพวกเขา อีกทั้งประชาชนก็ไม่เห็นอนาคตต้องรอความหวัง และก็ไม่สามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อการวางแผนการทำงานและการตัดสินใจของส่วนงานภาครัฐได้เท่าใดนัก แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชุมชนแห่งต่างๆ แล้วนั้น กลุ่มคนยากจนได้รับโอกาสในบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าแต่เดิมอย่างชัดเจน ทั้งนี้ก็เพราะเป็นผลมาจากการกระจายทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจจัดบริการสาธารณะลงสู่ชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสูงพอสมควรในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ด้วยการส่งมอบโอกาสแก่ประชาชนระดับฐานรากให้เข้าถึงบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่จำเป็น

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้นำเสนอผลสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างภาคครัวเรือนจำนวน 11,430 แห่งซึ่งได้มาจากการสำรวจในพื้นที่ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 98 แห่ง และได้ประมวลเนื้อหาจากการจัดประชุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากบริการสาธารณะของ อบจ. กลุ่มตัวอย่างอีกจำนวน 12 แห่ง (รวมเป็นกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่ง) ซึ่งในภาพรวมสามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่าผลลัพธ์จากการดำเนินการกิจบริการสาธารณะของ อบท. ทั้ง 6 ด้านที่สำคัญก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างในระดับมากน้อยแตกต่างกันออกไป การกิจบริการสาธารณะของ อบท. ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจค่อนข้างดี ได้แก่ การบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่นและการส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กและประชาชนทั่วไป และการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน

ส่วนบริการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การให้บริการทางสังคมและสาธารณสุข และการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในชุมชนนั้น แม้ว่าผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนในภาพรวมของการดำเนินการกิจทั้ง 3 ด้านของ อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่งจะอยู่ในระดับที่สูงก็ตาม แต่เนื่องจากบริการส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ไม่ได้ดำเนินการอย่างสมบูรณ์โดย อบท. โดยตรง แต่มักจัดให้มีขึ้นในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น จึงย่อมเป็นการยากที่จะกล่าวว่า อบท. ประสบความสำเร็จดีมากในการดำเนินการกิจทั้ง 3 ประเภทหลังนี้

แต่สำหรับภาพรวมของการศึกษาครั้งนี้ ระดับความพึงพอใจของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการให้บริการสาธารณะทั้ง 6 ประเภทหลักของ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง จัดอยู่ในระดับที่ “สอผ่าน” อย่างน่าพอใจ สำหรับคำอธิบายในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการกิจบริการสาธารณะในแต่ละประเภทของ อบท. ทฤษฎีการนำเข้า (input) ที่ใช้ในการดำเนินงาน ประเภทกิจกรรมและความเข้มข้นในการให้บริการแก่ประชาชน ผลผลิตและผลลัพธ์ (output/outcome) จากการให้บริการแต่ละประเภทจะเป็นเช่นใด จะได้รับการนำเสนอและอภิปรายโดยรายละเอียดในเนื้อหาบทที่ 18 ถึง 23 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้ต่อไป

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในระดับฐานราก บริการหลายประเภทที่ อบท. จัดให้นั้นมีผลกระทบที่สำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มยากจน โดยเฉพาะในด้านการศึกษาด้านบริการทางสังคมและสุขภาพ รวมถึงการบริการส่งเสริมอาชีพ และการดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชน เนื้อหาวิเคราะห์พร้อมข้อมูลในบทนี้ยืนยันถึงอรรถประโยชน์ในการมีอยู่ของ อบท. ต่อประชาชนในระดับล่างได้อย่างชัดเจน

พึงระลึกว่าข้อมูลจากการสุ่มกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนในครั้งนี้น่าเชื่อถือพอสมควร เนื่องจากคณะที่ปรึกษาดำเนินวิธีการสุ่มคัดเลือกอย่างเป็นระบบแบบหลายชั้น โดยกลุ่มตัวอย่างที่ส่วนใหญ่พำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่มาเป็นเวลานานกว่า 45 ปี และมองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในบริการสาธารณะที่ได้รับจาก อบท. ตั้งแต่ก่อนและหลังการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน อีกทั้งคณะที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการ

สอบถามกลุ่มตัวอย่างว่าเคยพบเห็นหรือเคยได้รับบริการสาธารณะใดบ้างจาก อบท. ที่เป็นกรณีศึกษา (ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอบทวิเคราะห์ในเนื้อหาข้างต้น) จึงทำให้เชื่อได้ว่าผลการสำรวจมุมมองหรือความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของ อบท. ครั้งนี้มีความน่าเชื่อถือในระดับที่ดี

บทที่ 18 การจัดการศึกษาท้องถิ่น

18.1 การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ภารกิจด้านการศึกษาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก) ปรากฏอยู่ใน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตในกลุ่มภารกิจการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย การจัดการศึกษาในระบบ และ การศึกษานอกระบบ อย่างไรก็ตามในการประเมินผลกลุ่มภารกิจด้านการศึกษา ได้ครอบคลุมในเรื่อง “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก” ที่อยู่ในงานสวัสดิการสังคม ด้านการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส ภายใต้ภารกิจของ กรมการพัฒนาชุมชน

หลักการแผนปฏิบัติการฯ : การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอน ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท
 - (1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง
 - (2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ
 - (3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ
3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

ขอบเขตการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระบบ

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายแผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติ และในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ประเมินผลความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 23 ง วันที่ 13 มีนาคม 2545

2. ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาได้เองโดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้านขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ และให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ทราบอย่างต่อเนื่อง

3. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมแล้ว ให้กระทรวงศึกษาธิการ และเขตพื้นที่การศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจ กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจ โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาโดยอาจดำเนินการในรูปของความร่วมมือซึ่งกันและกัน

6. ภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอนมีดังนี้

6.1 การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี)

6.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้น การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการ ที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐาน ได้แก่

(1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง (เช่น โรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย ซึ่งเน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์ จำนวน 12 โรงเรียน โรงเรียนมัธยมสังคีตวิทยา กรุงเทพมหานคร ซึ่งเน้นความเป็นเลิศด้านดนตรี)

(2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิง ทดลอง วิจัย และพัฒนา (สถานศึกษาที่กำหนดให้เป็นโรงเรียนเพื่อการทดลองวิจัยและพัฒนาหารูปแบบและวิธีการในการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ เช่น โรงเรียนในโครงการพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเงินกู้ธนาคารโลก จำนวน 150 โรงเรียน โครงการทดลองใช้หลักสูตรแบบบูรณาการโครงการ (brain based learning) เป็นต้น)

(3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส (สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผู้ที่มีความต้องการพิเศษและด้อยโอกาสทางการศึกษาให้ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ ได้แก่ โรงเรียนศึกษาพิเศษเฉพาะความพิการประเภทต่าง ๆ จำนวน 43 โรงเรียน โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ จำนวน 23 โรงเรียน โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ จำนวน 20 โรงเรียน โรงเรียนพิบูลประชาสรรค์ กรุงเทพมหานคร โรงเรียนสมเด็จพระปิยมหาราชรมณียเขต จังหวัดกาญจนบุรี)

(4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา (สถานศึกษาที่กำหนดให้

เป็นตัวอย่างหรือต้นแบบในการจัดการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาแก่สถานศึกษาอื่น เช่น โรงเรียนอนุบาลประจำจังหวัด เป็นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็นโรงเรียนต้นแบบ และเป็นศูนย์สาธิตการเรียนการสอนระดับปฐมวัยในเขตพื้นที่การศึกษาและจังหวัด จำนวน 75 โรงเรียน โรงเรียนอนุบาลต้นแบบเป็นโรงเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดให้เป็นโรงเรียนต้นแบบเพื่อการเรียนการสอนในระดับก่อนประถมศึกษาอำเภอละ 1 โรงเรียน โดยจัดงบประมาณสนับสนุนให้เป็นการเฉพาะเพื่อพัฒนาปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์เป็นตัวอย่างและต้นแบบแก่สถานศึกษาทั่วไป จำนวน 921 โรงเรียน โรงเรียนมัธยมประจำจังหวัดเป็นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็นโรงเรียนต้นแบบของการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาและทำหน้าที่เป็นโรงเรียนพี่เลี้ยงให้กับโรงเรียนที่จัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและจังหวัด จำนวน 75 โรงเรียน โรงเรียนในฝัน จำนวน 921 โรงเรียน โรงเรียนต้นแบบวิทย์ฯ จำนวน 206 โรงเรียน โรงเรียนต้นแบบพัฒนาการใช้ ICT เพื่อการเรียนรู้ จำนวน 12 โรงเรียน โรงเรียนในโครงการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ เป็นภาษาอังกฤษ (English Program) จำนวน 67 โรงเรียน)

(5) สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงาน การบริหารบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

(6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกลหรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

(7) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้น ให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจ ในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 (โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์)

(8) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ หรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ (โรงเรียนในโครงการพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จำนวน 618 โรงเรียน โรงเรียนในพื้นที่โครงการพัฒนาโดยตุง (พื้นที่ทรงงานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ) จำนวน 6 โรงเรียน โรงเรียนกาญจนาภิเษกวิทยาลัย จำนวน 10 โรงเรียน โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ จำนวน 12 โรงเรียน โรงเรียนนวมินทราชูทิศ จำนวน 4 โรงเรียน โรงเรียนนวมินทราชูทิศ จำนวน 11 โรงเรียน โรงเรียน ภ.ป.ร. ราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ โรงเรียนบรมราชินีนาถราชวิทยาลัย โรงเรียนมกุฎเมืองราชวิทยาลัย โรงเรียนสิรินธรราชวิทยาลัย โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ฯ โรงเรียนพัชรกิติยาภา โรงเรียนสิริวัฒนวิรี โรงเรียนราชินีบูรณะ โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ

โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบมอญ โรงเรียนอินทศรัทธาศึกษา โรงเรียนที่จัดตั้งในวโรกาส
รัชมงคลภิเษก จำนวน 30 โรงเรียน โรงเรียนรัชดาภิเษก จำนวน 9 โรงเรียน โรงเรียนร่มเกล้า
จำนวน 9 โรงเรียน)

(9) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการ
ศึกษาเอง

7. ภายใต้ข้อกำหนด 6.2 ข้างต้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ผ่านเกณฑ์ “การ
ประเมินความพร้อม” ที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นเพิ่มเติมพิเศษ ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาดังกล่าวได้
โดยให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป

8. ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติ

8.1 ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในด้าน
การศึกษาของ อบต. โดยให้ผู้แทน อบต. มีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมด้วย

8.2 ประเมินความพร้อมของ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

8.3 ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่
กำหนดให้แก่ อบต. เมื่อ อบต. ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

8.4 ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาติดตามตรวจสอบและประเมินผลการ
จัดการศึกษา

8.5 ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับ
เขตพื้นที่ในระดับจังหวัด โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับพื้นที่ กำกับ
ดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา จัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

8.6 อบต. อาจร่วมกันจัดการศึกษา โดยอาจดำเนินการในรูปของสหการ

ขอบเขตการถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบ

1. ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน การดำเนินการห้องสมุดประชาชนตำบล งานวิชาชีพพระย
สัณฑ์เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. และ กทม.

2. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ที่ดำเนินการโดยศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ
หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้ อบจ. และ กทม. โดย กศน. จะให้การสนับสนุนด้าน
วิชาการ

3. ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค ให้มีหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์ วัดผล และดูแลคุณภาพการ
จัดการศึกษาของท้องถิ่น

4. การจัดการศึกษานอกระบบโดยศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือระดับเขต ให้
อบต.จัดการศึกษาได้เมื่อผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

ขอบเขตการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

1. ให้กรมการพัฒนาชุมชนถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม.

2. ขั้นตอน และ วิธีปฏิบัติ

2.1 การดำเนินการจัดซื้อ/จัดจ้างเพื่อก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

2.2 เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนประชุมชี้แจงให้ความรู้แก่ อบต. เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานตามโครงการ

2.3 จัดทำคู่มือการดำเนินการตามโครงการให้กับ อบต.

2.4 จัดฝึกอบรมบุคลากรของ อบต. ให้สามารถปฏิบัติงานตามโครงการได้

2.5 ให้เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนติดตาม นิเทศและให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการศึกษานอกระบบ
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติการถ่าย เป็นไปตามตารางที่ 18-1

ตารางที่ 18-1 ภารกิจที่ถ่ายโอน ด้านการศึกษาในระบบ และ การจัดการศึกษานอกระบบและท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน แผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก

ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจที่ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน
การจัดการศึกษาในระบบ 1. <u>สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ</u> 1.1 การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี) 1.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน 1.3 โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา) 1.4 โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) 2. <u>กรมสามัญศึกษา</u> 2.1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน(ระดับมัธยมศึกษา) 2.2 งานการศึกษาพิเศษ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม(นม) 2.3 โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม(นม) 2.4 โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม(นม) 2.5 งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม(นม) 2.6 งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม(นม) 3. <u>สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ</u> 3.1 โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน 4. <u>กรมการศาสนา</u> 4.1 โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา 4.2 โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม(นม) 5. <u>สำนักงานตำรวจแห่งชาติ</u> 5.1 การให้การศึกษาแก่ชาวเขาและประชาชนห่างไกลคมนาคมโครงการถ่ายโอนอาหารเสริม(นม)	อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท เทศบาล อบต. อบจ. เทศบาล อบต. อบจ. เทศบาล อบต. อบจ.
การจัดการศึกษานอกระบบ 1. <u>กรมการศึกษานอกโรงเรียน</u> 1.1 การดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน 1.2 การดำเนินงานห้องสมุดประชาชนตำบล 1.3 ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด 1.4 ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต 1.5 โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม(นม)(สำหรับนักเรียนบนภูเขา) 2. <u>กรมอาชีวศึกษา</u> 2.1 โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2.2 โครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง	เทศฯ/พทยา/อบต./กทม. เทศฯ/พทยา/อบต./กทม. อบจ. อปท. ทุกประเภท อบต. อบจ. อบจ.
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	

ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจที่ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน
1. กรมการพัฒนาชุมชน 1.1 ก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1.2 ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1.3 สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน 1.4 สนับสนุนเครื่องเล่นประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1.5 การพัฒนาเด็กเล็กโดยหน่วยพัฒนาเด็กเคลื่อนที่ 1.6 สนับสนุนอาหารเสริม(นม) 1.7 สนับสนุนอาหารกลางวัน 1.8 สนับสนุนค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก 1.9 สนับสนุนเงินสมทบกองทุนประกันสังคมสำหรับผู้ดูแลเด็ก 1.10 ฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก 1.11 ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อนประจำการฯ 1.12 ฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กระหว่างประจำการ	ถ่ายโอนให้ +เทศบาล +อบต. +อบจ. ในทุกกิจกรรมที่ถ่ายโอน

การประเมินความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงศึกษาธิการ

ก. กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ที่เกี่ยวกับการประเมินความพร้อมของกระทรวงศึกษาธิการ

- 1.พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 62 ก: วันที่ 6 กรกฎาคม 2546.)
3. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนที่ 59 ก: 1 ตุลาคม 2547. หน้า 1-4.)
4. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และบัญชีรายละเอียด 3 (ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 110 ง :1 ตุลาคม 2547)
5. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แกไขบัญชีรายละเอียด 3 แนบท้ายประกาศกระทรวง ศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

6. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 (ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 123 ตอนที่ 3 ก : 11 มกราคม 2549, หน้า 1-3.)

7. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

ข. ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการได้อธิบายถึงลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ลักษณะ คือ²

1. การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยาย หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษา โดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยาย หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อม มีความเหมาะสม และมีความต้องการภายในท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อให้จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติม แต่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษาจากที่จัดอยู่เดิม

2. การถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. หลักการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

กระทรวงศึกษาธิการยึดหลักการ 5 ประการ คือ

1. หลักการที่ว่าด้วยการศึกษาทั่วถึงและมีคุณภาพ : เป็นหลักภายใต้สิทธิของบุคคลที่เสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ไม่เก็บค่าใช้จ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักเดียวกัน การประเมินความพร้อมการจัดการศึกษาของ อปท. จึงต้องดูถึง

² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย (น.ส.พ.ฟ้าเมืองไทย) : กรุงเทพฯ . 2552 , หน้า10

การมีรายได้ที่เพียงพอ การมีแผนที่แสดงถึงความพร้อมและศักยภาพในการจัดการศึกษารูปแบบการบริหารการศึกษา ความเหมาะสมของสถานที่ตั้งสถานศึกษา การมีประสบการณ์ในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

2. หลักการที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา : เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จด้วยตัวเอง

3. หลักการที่ว่าด้วยการพัฒนาอาชีพครู : ต้องมีเกณฑ์ว่าด้วยการปรับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัด อปท. ให้ได้มาตรฐานเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรของรัฐ

4. หลักการที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา : จึงต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ควรบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ และควรมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

5. หลักการที่ว่าด้วยทางเลือกของประชาชนในการรับการศึกษา : เป็นหลักที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกสถานศึกษาที่เห็นว่าจะจัดการศึกษาที่ดีกว่าให้แก่บุตรหลานของตน ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมให้ความเห็นว่า อปท.มีความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือไม่

จ. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการ 5 ประการดังกล่าวข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 เกณฑ์ได้แก่³

- (1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
- (2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือพัฒนาการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภท และรูปแบบการศึกษา
- (3) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา
- (4) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
- (5) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
- (6) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

จ. หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาได้แบ่งกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาและต้องประเมินความพร้อม เป็น 3 กรณี คือ

กรณีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขึ้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน
แยกเป็น

กรณีที่ 1.1 จัดการศึกษาทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 1.2 จัดการศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา

กรณีที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ แยกเป็น

กรณีที่ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับโอนการจัดการศึกษา
ทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับโอนการจัดการจัดการ
การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วขอรับโอนการจัดการจัดการ
การศึกษาสงเคราะห์

กรณี 3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วขอรับโอนการจัดการจัดการ
การศึกษาสงเคราะห์

ฉ. เกณฑ์การประเมินความพร้อม

ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดไว้ 6 องค์ประกอบ ตัวชี้วัด จำนวนทั้งสิ้น 11 ตัวชี้วัด ได้แก่⁴ (ดูตารางที่ 18-2 และ 18-3)

ตารางที่ 18-2 องค์ประกอบ ตัวชี้วัด คำนวณน้ำหนัก ระดับคุณภาพ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์

เกณฑ์				
องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	คำนวณน้ำหนัก	ระดับคุณภาพ	ใช้ประเมินกรณี
1. ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา	1. ระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมหรือส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาจนถึงปีที่ประเมิน	1	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	1.1 1.2 3.1 3.2 3.3 และ 3.4
	2. ผลการจัดการศึกษา	3	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	2 3.3 และ 3.4
	3. ความร่วมมือของชุมชนในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	3.3 และ 3.4
	4. การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษานี้ก่อนขอรับโอน	1	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	3.1 3.2 3.3 และ 3.4
2. แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา	5. การมีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา	3	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	1.1 , 1.2 2,3.1,3.2, 3.3 และ 3.4
	6. ความพร้อมด้านอาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา	2	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	1.1 1.2 และ 2
	7. มีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสด้าน (1) การมีเครือข่าย (2) การมีหลักสูตรและแนวการจัดการเรียนรู้ (3) การมีระบบรองรับการศึกษาต่อและมีงานทำ	2	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	1.2 3.2 และ 3.4
3. วิธีการบริการและการจัดการศึกษา	8. รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา	1	ระดับ 1 ระดับ 2	1.1 1.2

⁴ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 110 ง :1 ตุลาคม 2547)

เกณฑ์				
องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ค่าน้ำหนัก	ระดับคุณภาพ	ใช้ประเมินกรณี
			ระดับ 3	3.1 3.2 3.3 และ 3.4
4. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา	9. สัดส่วนการใช้รายได้(รวมเงินอุดหนุนทั่วไปแต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง(ไม่รวมปีที่ประเมิน)	2	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	1.1 1.2 3.1 3.2 3.3 และ 3.4
5. ระดับและประเภทของการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน	10. ความต้องการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับและประเภทการศึกษาของประชากรในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	1.1 1.2 และ 2
6. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3	ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3	1.1 1.2 2 3.1 3.2 3.3 และ 3.4

ตารางที่ 18-3 องค์ประกอบ ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพ ในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ระดับคุณภาพ
1. ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา	1. ระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมหรือส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาจนถึงปีที่ประเมิน	ระดับ 1 มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการจัดการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปีการศึกษา
		ระดับ 2 มีส่วนร่วมหรือส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา
		ระดับ 3 มีส่วนร่วมหรือส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปีการศึกษา
	4. การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษานั้นก่อนขอรับโอน	ระดับ 1 ส่งเสริมสนับสนุนด้านใดด้านหนึ่ง
		ระดับ 2 ส่งเสริมสนับสนุนหลาย ๆ ด้าน
		ระดับ 3 ส่งเสริมสนับสนุนหลาย ๆ ด้านอย่างต่อเนื่อง
2. แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือ	5. การมีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา	ระดับ 1 มีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมการและดำเนินการจัดการศึกษา
		ระดับ 2 มีแผนตามระดับ 1 โดยครอบคลุมภารกิจ

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ระดับคุณภาพ
แผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา		ครบด้าน และมีแผนปฏิบัติการที่แปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ
		ระดับ 3 มีแผนตามระดับ 2 และมีระบบการควบคุมกำกับ ตรวจสอบนำไปสู่การสร้างความเชื่อมั่นว่าจะจัดการศึกษาได้อย่างมีมาตรฐาน
3. วิธีการบริการและการจัดการศึกษา	8. รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา	ระดับ 1 จัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
		ระดับ 2 จัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป หรือจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
		ระดับ 3 จัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตบริการทั้งจังหวัดหรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกันกับเมืองพัทยา หรือมีประชากรตั้งแต่สามหมื่นคนขึ้นไป หรือจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตั้งแต่ 3 องค์กรขึ้นไป
4. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา	9. สัดส่วนการใช้รายได้ (รวมเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินกู้ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณที่ประเมิน)	ระดับ 1 น้อยกว่าร้อยละ 5 ของรายได้เฉลี่ยต่อปี ระดับ 2 ร้อยละ 5-10 ของรายได้เฉลี่ยต่อปี ระดับ 3 มากกว่าร้อยละ 10 ของรายได้เฉลี่ยต่อปี
6. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับ 1 ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องน้อยกว่าร้อยละ 50 เห็นว่ามีความพร้อม ระดับ 2 ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องน้อยกว่าร้อยละ 50-80 เห็นว่ามีความพร้อม ระดับ 3 ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากกว่าร้อยละ 80 เห็นว่ามีความพร้อม

ที่มา: ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข. การผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 21 บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และ มีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม อปท. ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อปท. โดยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น เพื่อให้ อปท. จัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการจึงออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดเกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ดังตารางที่ 18-4

ตารางที่ 18-4 เกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
ลักษณะการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน

ระดับเฉลี่ยที่ได้ (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
ไม่ถึง 1.50	ต่ำ	- ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐไปก่อน เพื่อเตรียมความพร้อมจัดการศึกษาเองในอนาคต - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
1.50 แต่ไม่ถึง 2.10	ปานกลาง	- ให้จัดและรับโอนการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา - รับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
2.10 แต่ไม่ถึง 2.70	สูง	- ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษาทั่วไปของรัฐและสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวน นักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
2.70 ขึ้นไป	สูงมาก	- ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ (สำหรับการรับโอน สถานศึกษาพิเศษขึ้นอยู่กับความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป) - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

ข. เงื่อนไขประกอบเกณฑ์ความพร้อม

กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินไว้ 5 ข้อ⁵ คือ

3.1 การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาจะต้องมีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้จากรัฐ (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณปัจจุบัน) เพียงพอที่จะใช้จัดการศึกษาได้สัมฤทธิ์ผล โดยถือระดับและลักษณะการจัดการศึกษา⁶ (ตารางที่18-5 หน้าถัดไป)

3.2 การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาควรกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ

⁵ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

⁶ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 : บัญชีรายละเอียด 2 แนบท้ายประกาศ หน้า 23

การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็น
อิสระสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

3.3 การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารการศึกษา องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นจะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อรองรับการบริหาร
จัดการศึกษาโดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ

ตารางที่ 18-5 เกณฑ์รายได้เฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ได้รับอนุญาตจัดการศึกษา

รายได้เฉลี่ย	ลักษณะการจัดการศึกษา
ระดับ 1 ปีละไม่เกิน 5 ล้านบาท	ให้จัดและรับโอนการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐได้ เพื่อเตรียมความพร้อมจัดการศึกษาเองในอนาคต หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
ระดับ 2 ปีละเกินกว่า 5 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท	ให้จัดและโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวน 300 คนขึ้นไป
ระดับ 3 ปีละเกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท	ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษา ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป เว้นแต่ที่กำหนดไว้สำหรับระดับ 4
ระดับ 4 ปีละเกินกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป	ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาเพื่อคนพิการ การศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถพิเศษ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา และสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐานตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

3.4 การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทาง มาตรการ และมาตรฐานในการบริหาร และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการให้คำนึง หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

3.5 การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควร จัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

ณ. เงื่อนไขระยะเวลาการดำเนินการถ่ายโอน

ในการดำเนินการขอรับโอนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนแล้วจึงดำเนินการยื่นคำขอโอนต่อไป กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ไว้ดังนี้⁷

⁷ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547.: 2-3

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นความประสงค์ต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัดของสถานศึกษาขอรับโอนไม่น้อยกว่า 180 วัน ก่อนเปิดภาคเรียนภาคต้นในแต่ละปีการศึกษา
2. เขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอรับการประเมินความพร้อม คณะกรรมการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับการประเมินจำนวน 3 คน ผู้แทนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร่วมกันเสนอชื่อเป็นกรรมการ จำนวน 3 คน โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเลขานุการ และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยเลขานุการ
3. คณะกรรมการประเมินความพร้อมต้องดำเนินการประเมินให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และต้องแจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว

ญ. การคัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา

ระหว่างการเตรียมการเพื่อให้เกิดความพร้อมในการถ่ายโอน (ตาม 1-5) มีการคัดค้านการถ่ายโอนเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากกลุ่มบุคลากรครูของสถานศึกษา ในรูปความเคลื่อนไหวต่าง ๆ เช่น การจัดสัมมนา การชุมนุมประท้วง โดยส่วนใหญ่เป็นครูประถมศึกษา กระแสการคัดค้านลุกลามไปทั่วประเทศ และมีที่ท่าว่าจะรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

(1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ให้ชะลอการดำเนินการในการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากเรื่องนี้ยังไม่มี ความชัดเจนในทางปฏิบัติหลายประการ มีผลทำให้ข้าราชการครูเกิดความสับสนและกังวลต่อสถานภาพ สิทธิประโยชน์การประกอบวิชาชีพตลอดจนความก้าวหน้าของตน จึงให้กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.)หารือร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติก่อน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ภายใต้ นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้มีหนังสือสั่งการที่ ศธ 04006/8 ลงวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มติคณะรัฐมนตรีและหนังสือสั่งการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสร้างความไม่พอใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยด่าง จังหวัดพิจิตร ยื่นฟ้องเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ 2 ตามลำดับ โดยเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลของการฟ้องร้องกันระหว่างหน่วยงานของรัฐครั้งนี้ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยด่างเป็นผู้ชนะคดี

(2) มติคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ 6/2548 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548

คณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้พิจารณาเรื่อง การชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. ไปสังกัด อบต. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 แล้ว มีมติ เห็นสมควรให้ดำเนินการตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. พ.ศ. 2547 และขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 เรื่อง ปัญหาการประเมินคุณภาพผลงานของข้าราชการครู และการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารการศึกษา ให้ อบต. เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และ ให้ อบต. สามารถดำเนินการยื่นคำขอประเมินความพร้อมได้ทัน ก่อนเริ่มต้นปีการศึกษา 2549 ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ดังนี้

1. กรณี อบต. มีความพร้อมและประสงค์ที่จะจัดการศึกษาขึ้นใหม่ตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กำหนดในกฎหมาย ให้ดำเนินการตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. พ.ศ. 2547

2. กรณีที่ อบต. ประสงค์ขอประเมินความพร้อมเพื่อขอรับโอนสถานศึกษาหลายแห่งให้ สพฐ. และ กกค. ร่วมกันพิจารณาถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับจำนวนสถานศึกษาที่จะโอนในระยะแรก ก่อนที่จะเข้าสู่ระบบการประเมินความพร้อมตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. พ.ศ. 2547

3. ให้ กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดหลักเกณฑ์ศึกษาพิเศษให้มีความชัดเจน

4. ภายหลัง อบต. ได้รับโอนสถานศึกษาไปแล้วระยะหนึ่ง ควรให้มีการดำเนินการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของ อบต. ที่รับโอน จากหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และหากจำเป็นก็ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. พ.ศ. 2547 ได้

5. ให้คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ อบต. ซึ่ง กกค. แต่งตั้งและมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานเร่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการวางระบบ กลไก หลักเกณฑ์ วิธีการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้แก่ อปท. เพื่อให้สามารถรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา เมื่อ อปท. ผ่านเกณฑ์การประเมิน ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของอปท. พ.ศ. 2547 แล้ว

(3) ความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการต่อมติของคณะกรรมการกระจายอำนาจ

กระทรวงศึกษาธิการ มีความเห็น ดังนี้

1. เห็นด้วยที่จะให้ดำเนินการตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งในปีการศึกษา 2548 ที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้ดำเนินการประเมินความพร้อมตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอประเมินจำนวน 11 แห่งปรากฏว่ามี อปท. ผ่านเกณฑ์ประเมินและสามารถจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ได้จำนวน 6 แห่ง

2. กระทรวงศึกษาธิการ เห็นด้วยที่จะให้ สพฐ. และ กกถ. ร่วมกันพิจารณาถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับ จำนวนสถานศึกษาที่จะโอนในระยะแรกตามข้อเสนอของ กกถ.

3. การกำหนดหลักเกณฑ์สถานศึกษาพิเศษให้มีความชัดเจนนั้น ศธ. จะได้พิจารณา ทบทวนหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

4. กรณีการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของ อปท. ที่รับโอนสถานศึกษา ไประยะหนึ่งแล้วนั้น กระทรวงศึกษาธิการ เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว และในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฯ กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของ อปท.

5. สำหรับการดำเนินการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ อปท. ซึ่ง กกถ. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการโดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานเพื่อดำเนินการวางระบบ กลไก หลักเกณฑ์ วิธีการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วนั้น กระทรวงศึกษาธิการ จะได้เร่งดำเนินการพิจารณาถ่ายโอน และมีความเห็นดังนี้

5.1 ควรวางระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนให้แก่ อปท. โดยวางระบบหลักเกณฑ์ สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ เส้นทางความก้าวหน้า รวมทั้งการพิจารณาแนวทางการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระหว่าง อปท. ให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการที่จะโอนไปจะมีสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าทัดเทียมกับข้าราชการครูในกระทรวงศึกษาธิการ

5.2 การถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่ อปท. ควรดำเนินการตามความสมัครใจของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ละคน

6. กระทรวงศึกษาธิการ ได้ศึกษาวิจัยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ อปท. ในต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการจัดระบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้บรรลุ

ประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาการศึกษาของชาติ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการ มีข้อเสนอเพิ่มเติม ดังนี้

6.1 เนื่องจากการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตของชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่กำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และการสนับสนุนงบประมาณในที่เดียวกัน ซึ่งทุกประเทศที่ทำการวิจัยกำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการ

6.2 ความสัมพันธ์ด้านการศึกษา เป็นความสัมพันธ์โดยตรงระหว่าง กระทรวงศึกษาธิการกับ อปท. โดยไม่ผ่านกระทรวงมหาดไทย

6.3 เพื่อให้การศึกษาปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองท้องถิ่น จะต้อง มีคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.4 โรงเรียนที่มีความสามารถและมีศักยภาพ ต้องให้อำนาจและอิสระในการบริหาร (School-Based Management) และมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับ สถานศึกษาสังกัด สพฐ.

6.5 สำหรับช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้ อปท. ดำเนินการในการดูแล งบประมาณค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง หมวดสาธารณูปโภค ส่วนงบประมาณ หมวดเงินเดือน และค่าใช้จ่ายด้านวิชาการให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ

6.6 การจัดการศึกษาของ อปท. นั้น เน้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่าง เดียวความจริง อปท. จะต้องรับผิดชอบในเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตอย่างจริงจังด้วย

(4) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548

การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 มีมติ ดังนี้

1. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 (เรื่อง ปัญหาการประเมิน คุณภาพผลงานของข้าราชการครู และการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารการศึกษาให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น) ข้อ 2 [การถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)] และให้ดำเนินการตามมติ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 6/2548 เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม 2548 ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ประธานกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอทั้ง 5 ข้อ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปพิจารณาในรายละเอียดร่วมกับ

กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้นำความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้

2. การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามประเมินผลหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนสถานศึกษาไปแล้ว ควรกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย

(5) มติของที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

คณะกรรมการการกระจายอำนาจมีความเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา (เฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอน) ดังนี้

(1) ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณในที่เดียวกัน และโดยที่เรื่องนี้เป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คำนวณค่าใช้จ่ายในส่วนของงบประมาณร้อยละ 35 ตามกฎหมาย

(2) ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด

(3) โรงเรียนใดที่มีความสามารถและศักยภาพ ควรให้อำนาจและอิสระในการบริหารโดยเฉพาะทางวิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจต้องแก้ไขกฎหมายในอนาคต

(4) ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าใช้จ่ายด้านวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านระบบ GFMS ส่วนงบประมาณอื่นๆ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรรับผิดชอบทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต (น่าจะมีความพร้อมตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป)

(6) การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากรดังนี้

(6.1) กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6.2) กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน 2 ปีการศึกษาเมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้

โดยผู้ที่มีสิทธิในการแสดงออกซึ่ง “ความสมัครใจ” ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษาและครูฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาอีกฝ่ายหนึ่ง ภายใต้เงื่อนไข

ว่าทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องสมัครใจด้วยเสียงข้างมาก หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่สมัครใจให้ยุติการประเมินความพร้อมเพื่อถ่ายโอนสถานศึกษานั้น

(7) ปีการศึกษา 2549 ให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้

(7.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่เกิน 1 โรง และอีก 2 โรง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(7.2) เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 2 โรงในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

(7.3) เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรง ในระดับประถมศึกษา

(7.4) กรุงเทพมหานคร กระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน โดยคำนึงถึงค่านิยมสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย กรณีที่สถานศึกษาใดมีความพร้อมและสมัครใจ โอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยินยิรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวข้างต้นให้สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความตกลง เพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

(8) สถานศึกษาลักษณะพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบที่จัดการศึกษาระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น โรงเรียนในฝัน ซึ่งเป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาล ให้เป็นไปตามค่านิยมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยทั้งนี้ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณีๆ ไป สำหรับสถานศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ (สมศ.) ที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากรหรือขาดระบบบริหารซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการโดยเงื่อนไขว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจน และมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของ สมศ.ต่อไป

(9) ให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางและเสนอ คณะกรรมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป หากปรากฏว่าการจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพอาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นรายๆ ไป

(6) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548

คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 มีมติ ดังนี้

1. การถ่ายโอนสถานศึกษา และบุคลากรด้านการศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลาง โดยต้องคำนึงถึงคุณภาพ มาตรฐานการศึกษา และประโยชน์ที่นักเรียนจะได้เป็นสำคัญ ทั้งต้องพิจารณาถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมทั้งสถานศึกษา และจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย โดยให้ดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับโอนสถานศึกษา ดังนี้

1.1 อปท. มีความสมัครใจและแสดงความจำนงโดยระบุสถานศึกษาที่จะขอรับโอน

1.2 สถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครูมีความสมัครใจ การเสนอความสมัครใจดังกล่าวต้องกระทำก่อนที่การประเมินความพร้อมจะแล้วเสร็จ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี 2549 ซึ่งเป็นปีแรกที่จะมีการถ่ายโอน ให้กำหนดจำนวนสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไว้ ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ เพื่อเป็นการนำร่อง และเพื่อการติดตามประเมินผล

2. ให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวทางการถ่ายโอนสถานศึกษา ตามข้อ 1 และแก้ไขกำหนดเวลาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันด้วย

3. โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจได้ใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้ว จึงให้ กกถ. รับไปพิจารณาทบทวนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และแนวทางแก้ไข โดยให้พิจารณารวมถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วนต่อไป

(7) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

กระทรวงศึกษาธิการปรับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁸ (กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549: 1-2)

1) การขอรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุชื่อสถานศึกษา

⁸ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 : 1-2

ที่จะขอรับโอนและเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษานั้นฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอีกฝ่ายหนึ่ง ให้โอนสถานศึกษาแห่งนั้นไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด โดยการเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจอาจเสนอพร้อมกับการยื่นคำขอรับการประเมินความพร้อมหรือก่อนที่การประเมินความพร้อมจะแล้วเสร็จก็ได้”

2) ในปีการศึกษา 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการประเมินการจัด

การศึกษาขั้นพื้นฐานได้ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาและให้ส่วนราชการแต่งตั้งกรรมการให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ฎ. การถ่ายโอนสถานศึกษาภายใต้ความความสมัครใจ

หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ให้การถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นไปด้วยความสมัครใจนั้น ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 578 แห่ง แสดงความจำนงขอรับการประเมินความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษาในปีการศึกษา 2549 ซึ่งรวมสถานศึกษาทั่วประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอนจำนวน 2,010 แห่ง ดังปรากฏตามตารางที่ 18-6

ตารางที่ 18-6 จำนวนสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอน จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน อบท.	จำนวนสถานศึกษา
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	50	1,054
2	เทศบาล	248	467
3	องค์การบริหารส่วนตำบล	280	599
รวม		578	2,010

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2549

สถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผ่านการประเมินความพร้อม ยื่นความจำนงขอรับโอน ต้องมีการถามความสมัครใจของครู(โดยการลงคะแนนเสียง) จำนวนสถานศึกษาที่จะโอนต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษาได้รับโอนได้ไม่เกิน 2 โรง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยจัดการศึกษาได้รับโอนได้ไม่เกิน 1 โรง ในปีการศึกษา 2549 จำนวนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่สมัครใจถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมแล้วมีจำนวน 322 โรง มีจำนวนเกินมติคณะรัฐมนตรี ตามตารางที่ 18-7

ตารางที่ 18.7 จำนวนสถานศึกษาที่โอนได้ตามมติคณะรัฐมนตรี จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		สถานศึกษาที่สมัครใจ		
	ประเภท	จำนวน	จำนวน	จำนวนตามมติ ครม.	เกินมติ ครม.
1	อบจ.	36	279	93	186
2	เทศบาล	13	32	15	17
3	อปต.	11	11	11	0
	รวม	60	322	119	203

ที่มา : คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน. 2549. รายงานการประชุมคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ครั้งที่ 2/ 2549. 14 มีนาคม 2549.

รัฐบาลจึงได้จัดทำบัญชีรายชื่อสถานศึกษาที่สมัครใจถ่ายโอนเป็น 2 บัญชี โดยบัญชีที่ 1 เป็นรายชื่อสถานศึกษาที่มีจำนวนไม่เกินมติคณะรัฐมนตรี บัญชีที่ 2 เป็นรายชื่อสถานศึกษาส่วนที่เกินมติคณะรัฐมนตรี

สถานศึกษา 322 แห่ง ที่สมัครใจถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการลงคะแนนของสถานศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 1,358 แห่ง ซึ่งเมื่อนำมาจำแนกจำนวนตามระดับการศึกษาแล้วพบว่า แม้จะเป็นสถานศึกษาระดับประถมศึกษามากที่สุด แต่เมื่อคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนสถานศึกษาแต่ละประเภทที่มีอยู่ทั่วประเทศแล้วถือว่าสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาได้รับการขอรับโอนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสัดส่วนมากที่สุด ตามตารางที่ 18-8

ตารางที่ 18-8 ความสมัครใจของโรงเรียนในการถ่ายโอนไปสู่ อปท. แยกตามระดับการศึกษา

ที่	ระดับการศึกษา	จำนวนที่ลงคะแนน	สมัครใจ	ไม่สมัครใจ
1	ประถมศึกษา	639	40	599
2	ขยายโอกาส	136	12	124
3	มัธยมศึกษา	583	270	313
	รวม	1,358	322	1,036

ที่มา : ฉันทพล นิสินพคุณ. 2553. การกระจายอำนาจ : ศึกษากรณีการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

18.2 การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)⁹

ภารกิจด้านการศึกษตามแผนปฏิบัติการฉบับที่สอง ปรากฏอยู่ใน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตในกลุ่มภารกิจการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย การจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็ก

⁹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551

ก่อนระดับประถมศึกษา การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่อยู่ในงานสวัสดิการสังคม ด้านการสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส ภายใต้ภารกิจของ กรมการพัฒนาชุมชน ดังนี้¹⁰

ขอบเขตการจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่

1.1 กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และในระดับท้องถิ่น

1.2 ประเมินความพร้อมของ อปท. ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

1.3 เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อปท.

1.4 ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาภายหลังการถ่ายโอน

1.5 ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ เร่งดำเนินการในการสร้างความพร้อมให้กับ อปท. ในการจัดการศึกษาได้เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้านขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ และให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการกระจายอำนาจทราบอย่างต่อเนื่อง

2. เมื่อ อปท.ผ่านการประเมินความพร้อมตามข้อ 1.2 และผ่านความสมัครใจให้ถ่ายโอนสถานศึกษาแล้ว ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่ อปท.

3. ให้มีกลไกคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา กำหนดมาตรฐานทางวิชาการและส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่สถานศึกษาในสังกัด อปท. รวมทั้งให้มีกลไกระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาเรื่องสถานศึกษาที่ถ่ายโอนทั้งระบบโดยเฉพาะ

4. รูปแบบการถ่ายโอน อปท. อาจดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบอื่นใดก็ได้ ที่ดำเนินการแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพมากขึ้น รวมทั้งมีอำนาจในการ

¹⁰ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) , ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล เจียฮั่ว :กรุงเทพฯ, 2551

กำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ หรือมีส่วนร่วมและตัดสินใจในการกำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการศึกษา

5. กรณี อปท. ขอจัดตั้งหรือขอรับการถ่ายโอนการศึกษาในระบบที่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ยกเว้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประเภท (7 ประเภท ลดลงจากแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรกที่มี 9 ประเภท) ได้แก่

(1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

(2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิง ทดลอง วิจัย และพัฒนา

(3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

(4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับอำเภอที่มีเพียง 1 แห่ง

(5) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้น ให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจ ในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

(6) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ หรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

(7) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

6. ภายใต้ข้อกำหนด 7 ข้อดังกล่าวข้างต้น ก่อนดำเนินการถ่ายโอนให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดรายชื่อสถานศึกษาลักษณะพิเศษดังกล่าวให้ชัดเจน และประกาศให้ทราบทั่วกัน

ถ้า อปท.ใด ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาไปสังกัด อปท. ที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำเพิ่มเติมพิเศษจากข้อ 1.2 ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามประกาศกฎกระทรวงแนบท้ายกฎกระทรวง

ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1. อปท. ดำเนินการตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ประกาศ

กระทรวงศึกษาธิการ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความ พร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 รวมทั้งบัญชีรายละเอียด แนวนโยบายประกาศกระทรวงศึกษาธิการ 1-3 และ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไข การแสดงถึงความสนใจให้ออนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

2. ให้กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานรับรองมาตรฐานประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา

3. ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กำหนด นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัด อปท. รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา

1. การถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ หมายถึงการงาน งบประมาณ และบุคลากรของภารกิจที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ให้แก่ อปท.

2. กรณีการถ่ายโอนภารกิจของศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษาที่ศาสนสถาน (วัดหรือ มัสยิด) ซึ่งเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น จึงเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจการจัดสรรเงินอุดหนุนที่กรมการศาสนา เคยดำเนินการให้แก่ อปท. เท่านั้น มิใช่การถ่ายโอนภารกิจการบริหารจัดการศูนย์ฯ เนื่องจากศูนย์ฯ มิได้ เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมการศาสนาที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่ อปท.

3. สำหรับศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษาในศาสนสถานที่ อปท. เข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการก่อนแผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ให้เป็นอิสระของศาสนสถานและ อปท. ที่จะไปเจรจาตกลงกัน เพื่อเลือกวิธีการบริหารจัดการรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดดังต่อไปนี้ หรือรูปแบบอื่นที่เห็นสมควร โดยไม่ ขัดกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบที่ 1 อปท.เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการทั้งหมด โดยคณะกรรมการ บริหารศูนย์ฯ มีหนังสือส่งมอบการบริหารศูนย์ฯและบุคลากรให้แก่ อปท. บริหารจัดการและรับผิดชอบ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในเรื่องอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน การจ่ายค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก ค่าวัสดุ รายหัวเด็กเล็ก และค่าพาหนะนำส่งเด็กไปสถานพยาบาลตามระเบียบของ อปท

รูปแบบที่ 2 อปท. และ ศาสนสถานร่วมกันบริหารจัดการ โดยให้มีการแบ่งหน้าที่ความ รับผิดชอบให้ชัดเจน และให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ และสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ ตามระเบียบที่ เกี่ยวข้องของศูนย์ฯ หรือ อปท.แล้วแต่กรณี

รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ รับผิดชอบการบริหารจัดการตามเดิมทั้งหมด โดย อปท. ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้ศูนย์ฯเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการ และเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างในเรื่องอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน รวมทั้งจ่ายค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก ค่าวัสดุรายหัวเด็กเล็ก และค่าพาหนะนำส่งเด็กไปสถานพยาบาล ในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราเดิมที่เคยได้รับการอุดหนุนจากกรมการศาสนา

กรณีศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษาในศาสนสถาน ซึ่งคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ และ อปท. ได้เจรจาตกลงกันและเลือกวิธีการบริหารจัดการตามรูปแบบที่ 1 หรือรูปแบบที่ 2 หรือรูปแบบอื่นที่เห็นสมควรโดยไม่ขัดกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น ให้สองฝ่ายทำความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ อปท. ให้ชัดเจนด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการนำเงินงบประมาณรายจ่ายของ อปท. ไปใช้เพื่อการต่อเติมปรับปรุงซ่อมแซม และบำรุงรักษาทรัพย์สินดังกล่าวในภายหลัง

ขอบเขตการถ่ายโอนการจัดการศึกษาอาชีวศึกษา

1. รูปแบบการดำเนินการกิจ คือ ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่ อปท.สามารถดำเนินการได้
2. ให้กระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อปท. และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม อปท. ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อปท. ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ อปท.สามารถจัดการอาชีวศึกษาได้เอง
3. กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่ อปท.
4. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาส่งเสริมทางด้านเทคนิค วิชาการให้แก่ อปท.
5. อปท.อาจดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบอื่นใดก็ได้ที่ดำเนินการแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาและทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพมากขึ้น รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ หรือมีส่วนร่วมและตัดสินใจในการกำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการศึกษา

ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติการการถ่ายโอนการจัดการศึกษาอาชีวศึกษา

1. อปท. ดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นในการขอจัดการอาชีวศึกษา

2. ยื่นขอประเมินความพร้อมตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาตามที่กำหนด

ขอบเขตการถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

1. ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน การดำเนินการห้องสมุดประชาชนตำบล งานวิชาชีพพระยาศันให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร
2. ห้องสมุดประชาชนระดับอำเภอ/จังหวัด ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของการศูนย์บริหารการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ/จังหวัด ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร เว้นเทศบาลดำเนินการอยู่แล้ว และยืนยันจะให้บริการแก่ประชาชนทั้งจังหวัดให้ถ่ายโอนให้เทศบาล
3. ยกเว้นห้องสมุดประชาชนที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น หอสมุดศรีชมังคลาภิเษกวงไกลกังวลหัวหิน และห้องสมุดประชาชน เฉลิมราชกุมารี”

ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติการถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

1. กระทรวงศึกษาธิการสำรวจข้อมูลห้องสมุดที่สามารถถ่ายโอนให้แก่ อบต. ได้ และที่กระทรวงศึกษาธิการจะส่งมอบไว้
2. กรณีห้องสมุดประชาชนระดับอำเภอ/จังหวัด ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของการศูนย์บริหารการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ/จังหวัด ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และ เทศบาล

ขอบเขตการถ่ายโอนการบริการการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

1. รูปแบบการดำเนินการ คือ ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่ อบต.สามารถดำเนินการได้
2. ให้กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจร่วมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการศึกษาของ อบต. และมีหน้าที่ในการประสานแบะส่งเสริม อบต.ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อบต.ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ อบต.สามารถจัดการศึกษานอกระบบได้เอง
3. กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่ อบต.
4. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมทางด้านวิชาการให้แก่ อบต.
5. อบต.อาจดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบอื่นใดก็ได้ที่ดำเนินการแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพมากขึ้น รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ หรือมีส่วนร่วมและตัดสินใจในการกำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการศึกษา

ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติการบริการการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

1. อปท.ดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นในการขอจัดการศึกษานอกระบบ
2. ยื่นขอประเมินความพร้อมตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในด้านการศึกษานอกระบบของ อปท. โดยให้ผู้แทน อปท. มีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมดังกล่าวด้วย
3. ประเมินความพร้อมของ อปท. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
4. ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของ อปท.

ส่วนราชการที่ถ่ายโอน ภารกิจที่ถ่ายโอน ด้านการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นไปตามตารางที่ 18-9

ตารางที่ 18-9 ภารกิจที่ถ่ายโอน ด้านการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ส่วนราชการที่ถ่ายโอน ภารกิจที่ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน
การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน 1. การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา(อายุ 3-6 ปี) 2. การศึกษาระดับประถมศึกษา 3. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ตอนต้น/ตอนปลาย) 4. โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา 5. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม(นม) การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา 1. ส่งเสริมการอาชีวศึกษา ห้องสมุด 1. ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด การบริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 1. ส่งเสริมการศึกษานอกระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2. ส่งเสริมการศึกษานอกระบบที่จัดเป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัย	อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท อปท. ทุกประเภท เทศบาล อบต. อบจ. เทศบาล อบต. อบจ. อบจ. กทม. อบจ. กทม. เทศบาล อบจ. กทม. อบจ. กทม.

18.3 สรุปผลการถ่ายโอนสถานศึกษาตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ

ช่วงระยะเวลา 9 ปี จากปี 2549 – 2557 การถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 485 แห่ง สรุปข้อมูลการถ่ายโอนได้ ดังนี้ (ตารางที่ 18-10)

1. มีสถานศึกษาทุกประเภท (มัธยมศึกษา ประถมศึกษา ขยายโอกาส) ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต. และ กรุงเทพมหานคร) รวม 485 แห่ง เป็นการถ่ายโอนมากที่สุดคือปีแรกที่กระทรวงศึกษาธิการเริ่มให้ถ่ายโอน คือ ปี 2549 มีสถานศึกษาถ่ายโอนไป อบต. จำนวน 283 แห่ง จากนั้นในปี 2550 ถึง 2557 มีการถ่ายโอนไปในแต่ละปีตามลำดับ คือ 2550 (19 แห่ง) 2551 (70 แห่ง) 2552 (57 แห่ง) 2553 (19 แห่ง) 2554 (8 แห่ง) 2555 (7 แห่ง) 2556 (11 แห่ง) และ 2557 (10 แห่ง) การที่มีสถานศึกษาถ่ายโอนไปน้อยในช่วงตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา อาจเนื่องมาจากหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมของกระทรวงศึกษาธิการที่ประเมิน อบต. นั้น เข้มงวด และ ยากที่ อบต. จะเข้าถึงเกณฑ์

2. เมื่อจำแนก อบต. ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ตั้งแต่ปี 2549 – 2557 พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับถ่ายโอนมากที่สุด 323 แห่ง เทศบาล รองลงมา 105 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 56 แห่ง และ กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง

3. ประเภทสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอน พบว่า สถานศึกษาระดับมัธยม มีการถ่ายโอนสูงสุด คือ จำนวน 234 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.2 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. ทั้งหมด และเป็นการถ่ายโอนไปเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด มีข้อสังเกตว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาไป อบจ. นั้น เป็นการถ่ายโอนไปยัง อบจ. ไม่กี่แห่งในพื้นที่ภาคเหนือ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มี อบจ. ในภาคอื่นบ้าง ก็เป็นส่วนน้อย

4. สถานศึกษาระดับประถมศึกษา มีการถ่ายโอนไป อบต. ทั้งสิ้น 206 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 42.5 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. โดยมีการถ่ายโอนไป เทศบาล มากที่สุด จำนวน 97 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 20 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. รองลงมาคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 55 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 11.3 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. อันดับสามคือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 54 แห่ง แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 11.1 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. และ ถ่ายโอนไป กรุงเทพมหานคร จำนวน 1 แห่ง

5. สถานศึกษาประเภทขยายโอกาส มีการถ่ายโอนไป อบต. ทั้งสิ้น 44 แห่ง แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 9.1 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. โดยมีการถ่ายโอนไป องค์การบริหารส่วนจังหวัด มากที่สุด จำนวน 34 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 7.0 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. รองลงมาคือ เทศบาล จำนวน 8 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 1.7 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต. อันดับสามคือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 แห่ง แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 0.4 ของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไป อบต.

ตารางที่ 18-10 การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีการศึกษา 2549 - 2557

พ.ศ.	องค์การบริหารส่วนจังหวัด				เทศบาล				องค์การบริหารส่วนตำบล				กทม.	รวมถ่ายโอน
	มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา	ขยายโอกาส	รวม	มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา	ขยายโอกาส	รวม	มัธยมศึกษา	ประถมศึกษา	ขยายโอกาส	รวม	ประถมศึกษา	
2549	223	13	18	254	-	18	1	19	-	10	-	10	1	283
2550	2	5	-	7	-	7	1	8	-	4	-	4	-	19
2551	4	26	12	42	-	15	4	19	-	8	1	9	-	70
2552	3	3	3	9	-	31	2	33	-	15	-	15	-	57
2553	-	4	1	5	-	6	-	6	-	7	1	8	-	19
2554	-	-	-	-	-	6	-	6	-	2	-	2	-	8
2555	-	-	-	-	-	5	-	5	-	2	-	2	-	7
2556	1	3	-	4	-	5	-	5	-	2	-	2	-	11
2557	1	1	-	2	-	4	-	4	-	4	-	4	-	10
รวม	234	55	34	323	-	97	8	105	-	54	2	56	1	485

ที่มา : ประมวลจากข้อมูลการถ่ายโอนสถานศึกษา สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

18.4 ผลการประเมินการจัดการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง อบท.

1. ลักษณะการศึกษาที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสอบถาม อบท. ตัวอย่าง 110 แห่ง (อบจ. 12 แห่ง เทศบาล 33 แห่ง อบต. 65 แห่ง) จากข้อมูลตามตารางที่ 18-11 พบว่า

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาของตนเองเท่านั้น

1.1.1 จากจำนวน อบท. ตัวอย่าง 103 แห่ง อบท. ที่จัดการศึกษาโดยตนเองเท่านั้น มีจำนวน 54 แห่ง (ร้อยละ 52.4) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 24 แห่ง และ อบต. 28 แห่ง

1.1.2 เขตการปกครองของ อบจ. ตัวอย่างที่จัดการศึกษาของตนเอง 2 แห่ง มีขนาดประชากรเฉลี่ย 0.82 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 8,193.44 ตร.กม. เทศบาลตัวอย่าง 24 แห่ง มีขนาดประชากรเฉลี่ย 0.03 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 32.75 ตร.กม. อบต. ตัวอย่าง 28 แห่ง มีขนาดประชากรเฉลี่ย 0.007 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 80.21 ตร.กม.

1.1.3 พิจารณาลักษณะของเขตการปกครองของ อบท. เปรียบเทียบ เทศบาล กับ อบต. (ไม่มีข้อมูลของ อบจ.) พบว่า เทศบาล ตัวอย่าง ที่จัดการศึกษาของตนเอง 24 แห่ง /อบต. 28 แห่ง เป็นพื้นที่ที่ลักษณะของชุมชน/เมือง เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ-อุตสาหกรรม จำนวน 8 แห่ง / 2 แห่ง เป็นที่เมืองซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย จำนวน 5 แห่ง / 2 แห่ง เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท 4 แห่ง / 2 แห่ง และพื้นที่เกษตรกรรม/ชนบท 6 แห่ง / 22 แห่ง สะท้อนสภาพพื้นที่ของเทศบาลว่าเป็นพื้นที่เขตเมืองมากกว่าพื้นที่ชนบท มีความเจริญทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งชุมชนเมืองที่อยู่อาศัย / พื้นที่ของ อบต. ส่วนใหญ่กว่าครึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและมีลักษณะเป็นชนบท

1.1.4 พิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาของตนเองของ อบท. 54 แห่ง มีรายจ่ายด้านการศึกษาของตนเองต่อรายจ่ายรวมของ อบท. ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 19.38 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 74.07 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้จ่ายทางการศึกษา 31.09 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 46.39 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 151.96 ล้านบาท/ปี เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. พบว่า

(1) อบจ. มีรายจ่ายด้านการศึกษาของตนเองต่อรายจ่ายรวมของ อบจ. ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 20.23 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 73.71 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้จ่ายทางการศึกษา 17.5 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 42.11 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 133.32 ล้านบาท/ปี

(2) เทศบาล มีรายจ่ายด้านการศึกษาของตนเองต่อรายจ่ายรวมของ เทศบาล ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 17.99 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 0.35 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 11.46 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 3.24 ล้านบาท/ปี รวมเป็น งบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 15.04 ล้านบาท/ปี

(3) อบต. มีรายจ่ายด้านการศึกษาของตนเองต่อรายจ่ายรวมของ อบต.ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 19.93 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 0.41 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 2.13 ล้านบาท/ปี และ งบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 1.05 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณ เฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 3.59 ล้านบาท/ปี

จากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของ อบท.ที่จัดการศึกษาของตนเองเท่านั้น อบจ. มีสัดส่วนของการจัดงบการศึกษาต่อรายจ่ายรวมของ อบท. ในปีงบประมาณ 2555 ร้อยละ 20.23 มากกว่าเทศบาล และ อบต.

การใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นการลงทุนด้านการศึกษา อบจ. ใช้งบประมาณในการลงทุน เพื่อการศึกษา โดยเฉลี่ยสูงถึง 73.7 ล้านบาท/ปี มากกว่าเทศบาล และ อบต. ที่มีงบลงทุนเฉลี่ย แค่ 0.35ล้านบาท/ปี และ 0.41 ล้านบาท/ปี ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้สอยทางการศึกษา อบจ.มี ค่าเฉลี่ยที่สูงกว่า เทศบาล และ อบต. ในสัดส่วน 17.5/11.46//2.13 ล้านบาท/ปี ตามลำดับ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร อบจ. มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาล และ อบต. ในสัดส่วน 42.11/3.24/1.05 ล้านบาท/ปี ตามลำดับ

อบจ. มีภาระการใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจัดการศึกษาของ ตนเองเท่านั้นในอัตราที่สูงมาก

1.2 องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาเท่านั้น

1.2.1 จากจำนวน อบท. ตัวอย่าง 103 แห่ง อบท. ที่จัดการศึกษาที่รับถ่ายโอน มี จำนวน 30 แห่ง (ร้อยละ29.1) จำแนกเป็น อบจ. 6 แห่ง เทศบาล 3 แห่ง และ อบต. 21 แห่ง

1.2.2 เขตการปกครองของ อบจ. ตัวอย่างที่จัดการศึกษาที่รับถ่ายโอน 6 แห่ง มีขนาด ประชากรเฉลี่ย 1.27 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 11,237 ตร.กม. เทศบาลตัวอย่าง 3 แห่ง มีขนาด ประชากรเฉลี่ย 0.005 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 6.82 ตร.กม. อบต. ตัวอย่าง 21 แห่ง มีขนาด ประชากรเฉลี่ย 0.008 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 53.92 ตร.กม.

1.2.3 พิจารณาลักษณะของเขตการปกครองของ อบท. เปรียบเทียบ เทศบาล กับ อบต. (ไม่มีข้อมูลของ อบจ.) พบว่า เทศบาล ตัวอย่าง ที่จัดการศึกษาที่รับถ่ายโอน ตนเอง 3 แห่ง / อบต. 21 แห่ง เป็นพื้นที่ที่ลักษณะของชุมชน/เมือง เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ-อุตสาหกรรม จำนวน 8 แห่ง / 2 แห่ง เป็นที่เมืองซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย จำนวน 1 แห่ง / 4 แห่ง เป็นพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท 2 แห่ง / 1 แห่ง และพื้นที่เกษตรกรรม/ชนบท 0 แห่ง / 14 แห่ง สะท้อนสภาพพื้นที่ของเทศบาลว่าเป็นแหล่งชุมชนเมืองที่อยู่อาศัย / พื้นที่ของ อบต. ส่วนใหญ่กว่าครึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและมีลักษณะเป็นชนบท

1.2.4 พิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาที่รับถ่ายโอน อบท. 30 แห่ง มีรายจ่ายด้านการศึกษาต่อรายจ่ายรวมของ อบท.ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 13.741 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 52.39 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 40.45 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 23.97 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษาที่รับถ่ายโอนมาเท่านั้น 125.81 ล้านบาท/ปี เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. พบว่า

(1) อบจ. มีรายจ่ายด้านการศึกษาที่รับถ่ายโอนต่อรายจ่ายรวมของ อบจ. ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 11.34 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 52.07 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 47.18 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 21.54 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 120.79 ล้านบาท/ปี

(2) เทศบาล มีรายจ่ายด้านการศึกษาที่รับถ่ายโอนต่อรายจ่ายรวมของ เทศบาล ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 11.71 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 0.15 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 0.82 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 1.63 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 2.60 ล้านบาท/ปี

(3) อบต. มีรายจ่ายด้านการศึกษาที่รับถ่ายโอนต่อรายจ่ายรวมของ อบต. ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 18.18 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 0.17 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 1.46 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 0.79 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 2.43 ล้านบาท/ปี

จากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่รับถ่ายโอนมาเท่านั้น อบต. มีสัดส่วนของการจัดงบการศึกษาต่อรายจ่ายรวมของ อบท. ในปีงบประมาณ 2555 มากที่สุด ร้อยละ 18.18 มากกว่า อบจ. และ เทศบาล

การใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นการลงทุนด้านการศึกษา อบจ. ใช้งบประมาณในการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยเฉลี่ยสูงถึง 52.07 ล้านบาท/ปี มากกว่าเทศบาล และ อบต. ที่มีงบลงทุนเฉลี่ยแค่ 0.15 ล้านบาท/ปี และ 0.17 ล้านบาท/ปี ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษา อบจ. มีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่า เทศบาล และ อบต. ในสัดส่วน 47.18/0.82/1.46 ล้านบาท/ปี ตามลำดับ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร อบจ. มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาล และ อบต. ในสัดส่วน 21.54/1.63/0.79 ล้านบาท/ปี ตามลำดับ

อบจ. มีภาระการใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่รับการถ่ายโอนเท่านั้นในอัตราที่สูงมาก

1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา

1.3.1 จากจำนวน อบท. ตัวอย่าง 103 แห่ง อบท. ที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษามีจำนวน 19 แห่ง (ร้อยละ 18.4) จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 4 แห่ง และ อบต. 13 แห่ง

1.3.2 เขตการปกครองของ อบจ. ตัวอย่างที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา 4 แห่ง มีขนาดประชากรเฉลี่ย 0.86 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 6,574.85 ตร.กม. เทศบาลตัวอย่าง 4 แห่ง มีขนาดประชากรเฉลี่ย 0.029 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 28.11 ตร.กม. อบต. ตัวอย่าง 13 แห่ง มีขนาดประชากรเฉลี่ย 0.012 ล้านคน พื้นที่เฉลี่ย 61.19 ตร.กม.

1.3.3 พิจารณาลักษณะของเขตการปกครองของ อบท. เปรียบเทียบ เทศบาล กับ อบต. (ไม่มีข้อมูลของ อบจ.) พบว่า เทศบาล ตัวอย่าง ที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา 4 แห่ง เป็นพื้นที่ที่ลักษณะของชุมชน/เมือง เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ-อุตสาหกรรม จำนวน 2 แห่ง ขณะที่ อบต. ตัวอย่างที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา 13 แห่ง เป็นที่เมืองซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย จำนวน 2 แห่ง พื้นที่เกษตรกรรม/ชนบท 10 แห่ง สะท้อนสภาพพื้นที่ของ อบต. ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและมีลักษณะเป็นชนบทประมาณ สองในสามของพื้นที่ทั้งหมด

1.3.4 พิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา อบท. 19 แห่ง มีรายจ่ายด้านการศึกษาต่อรายจ่ายรวมของ อบท.ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 20.91 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 157.02 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้จ่ายทางการศึกษา 48.27 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 43.57 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 248.86 ล้านบาท/ปี เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. พบว่า

(1) อบจ. มีรายจ่ายด้านการศึกษาที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษาของ อบจ. ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 18.98 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 142.24 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 13.4 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 8.13 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 163.77 ล้านบาท/ปี

(2) เทศบาล มีรายจ่ายด้านการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษาต่อรายจ่ายรวมของ เทศบาลตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 20.88 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 12.71 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 33.2 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 33.2 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 79.1 ล้านบาท/ปี

(3) อบต. มีรายจ่ายด้านการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษาต่อรายจ่ายรวมของ อบต. ตัวอย่าง ในปีงบประมาณ 2555 ในอัตราร้อยละ 22.87 โดยจำแนกเป็นงบประมาณลงทุน เฉลี่ย 2.07 ล้านบาท/ปี งบประมาณค่าใช้สอยทางการศึกษา 1.67 ล้านบาท/ปี และงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรด้านการศึกษา 2.24 ล้านบาท/ปี รวมเป็นงบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ด้านการศึกษา 5.98 ล้านบาท/ปี

จากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่จัดการศึกษาของตนเองและรับถ่ายโอนมา อบต. มีสัดส่วนของการจัดงบการศึกษาต่อรายจ่ายรวมของ อบต. ในปีงบประมาณ 2555 มากที่สุด ร้อยละ 22.87 มากกว่า อบจ. และ เทศบาล

การใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นการลงทุนด้านการศึกษา อบจ. ใช้งบประมาณในการลงทุนเพื่อการศึกษา โดยเฉลี่ยสูงถึง 142.24 ล้านบาท/ปี มากกว่าเทศบาล และ อบต. ที่มีงบลงทุน เฉลี่ย 12.71 ล้านบาท/ปี และ 2.07 ล้านบาท/ปี ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้สอยทางการศึกษา เทศบาลมีค่าเฉลี่ยที่สูงกว่า อบจ. และ อบต. ในสัดส่วน 33.2/13.4/1.67 ล้านบาท/ปี ตามลำดับ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เทศบาลมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงกว่า อบจ. และ อบต. ในสัดส่วน 33.2/8.13/2.24 ล้านบาท/ปี ตามลำดับ

เทศบาล มีภาระการใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรทางการศึกษา เพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาของตนเอง และ สถานศึกษาที่รับถ่ายโอนในอัตราที่สูงมาก

สรุป การจัดการศึกษาของ อบต. เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการกิจการด้านการศึกษาของ อบต. เมื่อเทียบสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาของ พบว่า อบจ. ที่จัดการศึกษาทั้งสถานศึกษาของตนเอง กับ สถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมา อบจ. ให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณคิด

เป็นสัดส่วนเกือบร้อยละ 20 ของรายจ่ายรวมของ อบต. แสดงถึงความพร้อมและศักยภาพของ อบจ.ที่จะ
จัดทำภารกิจขนาดใหญ่ เช่นการจัดการศึกษาได้ดี

ตารางที่ 18-11 คุณลักษณะทั่วไปของ อบท. กลุ่มตัวอย่างที่จัดการศึกษา (103 แห่ง จาก อบท.ตัวอย่าง 110 แห่ง)

จำแนกประเภท		จำนวน แห่ง	ขนาด ประชากร เฉลี่ย (ปี 2555)	ขนาดพื้นที่ เฉลี่ย (ตร. กม.)	หน่วยทางการ ปกครอง (จำนวนอำเภอ ชุมชน หมู่บ้าน)	ลักษณะของชุมชน/เมือง (จำนวนแห่ง)					งบประมาณเฉลี่ยที่ใช้ในการศึกษา (บาท/ปี)				ร้อยละของงบ การศึกษาต่อ รายจ่ายรวม ของ อบท. (ปี 2555) (%)
ลักษณะ การศึกษาที่ ดำเนินการโดย อบท.	ประเภท อบท.					เศรษฐกิจ- อุตสาหกรรม	เมืองอยู่อาศัย	กึ่งเมืองกึ่งชนบท	เกษตรกรรม/ชนบท	อื่นๆ	งบลงทุน	งบใช้สอยทาง การศึกษา	ค่าใช้จ่าย บุคลากร	รวม	
อบท. ที่จัด การศึกษาของ ตนเองเท่านั้น	อบจ.	2	822,695	8,193.44	13						73,710,000.00	17,504,180.01	42,109,862.53	133,324,042.53	20.23
	เทศบาล	24	34,039	32.75	23	8	5	4	6	0	349,933.60	11,457,712.59	3,235,123.00	15,042,769.19	17.99
	อบต.	28	7,841	80.21	11	2	2	2	22	0	413,597.84	2,130,940.20	1,048,215.55	3,592,753.59	19.93
	รวม	54									74,473,531.44	31,092,832.79	46,393,201.07	151,959,565.31	19.38
อบท. ที่รับถ่าย โอนสถานศึกษา เท่านั้น	อบจ.	6	1,274,227	11,237	19						52,072,573.35	47,175,616.76	21,543,436.65	120,791,626.76	11.34
	เทศบาล	3	5,732.00	6.82	7	0	1	2	0	0	147,000.00	817,724.00	1,630,452.99	2,595,176.99	11.71
	อบต.	21	8,435.67	53.92	11	2	4	1	14	0	172,633.33	1,458,422.73	794,547.45	2,425,603.51	18.18
	รวม	30									52,392,206.68	49,451,763.48	23,968,437.09	125,812,407.25	13.74
อบท. ที่จัด การศึกษาของ ตนเองและรับ ถ่ายโอน	อบจ.	2	861,311.00	6,574.85	12						142,241,958.00	13,400,393.42	8,129,400.00	163,771,751.42	18.98
	เทศบาล	4	29,842.50	28.11	26	2	1	0	1	0	12,705,030.19	33,200,464.37	33,200,464.37	79,105,958.93	20.88
	อบต.	13	12,310.00	61.19	13	2	1	0	10	0	2,069,810.66	1,673,624.39	2,238,230.79	5,981,665.84	22.87
	รวม	19									157,016,798.85	48,274,482.18	43,568,095.15	248,859,376.19	20.91

[illegible]

หมายเหตุ จำนวนรวมไม่ครบ 110 แห่งเนื่องจาก อปท. บางแห่งมิได้จัดการศึกษา

2. จำนวนโรงเรียน ห้องเรียน นักเรียน บุคลากรทางการศึกษา ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่มีโรงเรียนของตนเอง) (ตารางที่ 18-12)

2.1.1 ระดับชั้นเรียนของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลในตารางที่ 18-12 ข้อมูลที่สำรวจจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างในการศึกษา จำนวน 110 แห่ง พบว่า ระดับชั้นเรียนของสถานศึกษาที่ดำเนินการโดย อบต. จำแนก ระดับชั้นเรียนได้เป็น 5 ระดับการศึกษา คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีจำนวน 146 แห่ง อนุบาล 54 แห่ง ประถมศึกษา 40 แห่ง มัธยมศึกษา(ต้น) 32 แห่ง และ มัธยมศึกษา(ปลาย) 3 แห่ง

2.1.2 สัดส่วนห้องเรียน ต่อนักเรียนของสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เฉลี่ย ศพด. 1 แห่ง มีห้องเรียน 2 ห้อง นักเรียน 60 คน คิดเป็น สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 30 คน/ห้องเรียน

(2) ระดับอนุบาล เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับอนุบาล 5 ห้อง เด็กนักเรียน 133 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 26.6 คน/ห้องเรียน

(3) ระดับประถมศึกษา เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับประถมศึกษา 14 ห้อง เด็กนักเรียน 542 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 38.7 คน/ห้องเรียน

(4) ระดับมัธยมศึกษา(ต้น) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับมัธยมศึกษา(ต้น) 16 ห้อง เด็กนักเรียน 488 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 30.5 คน/ห้องเรียน

(5) ระดับมัธยมศึกษา(ปลาย) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับมัธยมศึกษา(ปลาย) 9 ห้อง เด็กนักเรียน 268 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 29.7 คน/ห้องเรียน

2.1.3 สัดส่วนนักเรียนต่อครูและบุคลากรทางการศึกษา ของสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 60 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 3 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 20 : 1

(2) ระดับอนุบาล เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 133 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 6 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 22.2 : 1

(3) ระดับประถมศึกษา เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 542 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 29 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 18.7 : 1

(4) ระดับมัธยมศึกษา(ต้น) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 488 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 32 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 15.3 : 1

(5) ระดับมัธยมศึกษา(ปลาย) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 268 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 16 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 16.8 : 1

ตารางที่ 18-12 จำนวนโรงเรียน ห้องเรียน นักเรียน บุคลากรทางการศึกษา ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่มีโรงเรียนของตนเอง)

ชั้นเรียน	จำนวนโรงเรียนในแต่ละอปท.					รวม จำนวน	Input รวมทั้งหมด				Input เฉลี่ยต่อ 1 โรงเรียน			
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.	(แห่ง)	จำนวน ห้องเรียน รวม	เด็ก นักเรียน รวม	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา	บุคลากร สาย สนับสนุน	จำนวน ห้องเรียน เฉลี่ย	เด็ก นักเรียน เฉลี่ย	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา เฉลี่ย	บุคลากร สาย สนับสนุน เฉลี่ย
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	1	27	12	18	88	146	297	8,750	503	83	2	60	3	1
อนุบาล	2	15	21	10	6	54	256	7,155	341	34	5	133	6	1
ประถมศึกษา	1	19	15	2	3	40	575	21,679	1,179	103	14	542	29	3
มัธยมศึกษา ต้น	4	17	9	1	1	32	520	15,608	1,009	359	16	488	32	11
มัธยมศึกษา ปลาย	3	8	1	0	0	12	106	3,211	194	28	9	268	16	2

2.2 โรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน (ตารางที่ 18-13)

2.2.1 ระดับชั้นเรียนของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลในตารางที่ 18-13 ข้อมูลที่สำรวจจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างในการศึกษา จำนวน 110 แห่ง พบว่า ระดับชั้นเรียนของสถานศึกษาที่ดำเนินการโดย อปท. จำแนก ระดับชั้นเรียนได้เป็น 5 ระดับการศึกษา คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีจำนวน 107 แห่ง อนุบาล 21 แห่ง ประถมศึกษา 11 แห่ง มัธยมศึกษา(ต้น) 49 แห่ง และ มัธยมศึกษา(ปลาย) 46 แห่ง

2.2.2 สัดส่วนห้องเรียน ต่อนักเรียนของสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เฉลี่ย ศพด. 1 แห่ง มีห้องเรียน 2 ห้อง นักเรียน 52 คน คิดเป็น สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 26 คน/ห้องเรียน

(2) ระดับอนุบาล เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับอนุบาล 2 ห้อง เด็กนักเรียน 75 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 37.5 คน/ห้องเรียน

(3) ระดับประถมศึกษา เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับประถมศึกษา 11 ห้อง เด็กนักเรียน 186 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 16.9 คน/ห้องเรียน

(4) ระดับมัธยมศึกษา(ต้น) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับมัธยมศึกษา(ต้น) 7 ห้อง เด็กนักเรียน 273 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 39 คน/ห้องเรียน

(5) ระดับมัธยมศึกษา(ปลาย) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีห้องเรียนระดับมัธยมศึกษา(ปลาย) 14 ห้อง เด็กนักเรียน 230 คน สัดส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวน 16.4 คน/ห้องเรียน

2.2.3 สัดส่วนนักเรียนต่อครูและบุคลากรทางการศึกษา ของสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 52 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 3 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 17.3 : 1

(2) ระดับอนุบาล เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 75 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 2 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 37.5 : 1

(3) ระดับประถมศึกษา เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 186 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 9 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 20.7 : 1

(4) ระดับมัธยมศึกษา(ต้น) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 273 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 8 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 34.1 : 1

(5) ระดับมัธยมศึกษา(ปลาย) เฉลี่ยโรงเรียน 1 แห่ง มีนักเรียน 230 คน ครูและบุคลากรทางการศึกษา 6 คน สัดส่วนนักเรียนต่อบุคลากรทางการศึกษา สัดส่วน 38.3 : 1

ตารางที่ 18-13 จำนวนโรงเรียน ห้องเรียน นักเรียน บุคลากรทางการศึกษา ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โรงเรียนที่ อบท. ได้รับการถ่ายโอน)

ชั้นเรียน	จำนวนโรงเรียนในแต่ละอบท.					รวม จำนวน	Input รวมทั้งหมด				Input เฉลี่ยต่อ 1 โรงเรียน			
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.	(แห่ง)	จำนวน ห้องเรียน รวม	เด็ก นักเรียน รวม	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา	บุคลากร สาย สนับสนุน	จำนวน ห้องเรียน เฉลี่ย	เด็ก นักเรียน เฉลี่ย	ครูและ บุคลากร ทางการ ศึกษา เฉลี่ย	บุคลากร สาย สนับสนุน เฉลี่ย
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	0	0	1	18	88	107	189	5,611	291	29	2	52	3	0.3
อนุบาล	4	1	0	10	6	21	42	1,574	49	7	2	75	2	0.3
ประถมศึกษา	6	0	0	2	3	11	117	2,051	104	11	11	186	9	1.0
มัธยมศึกษา ต้น	47	0	0	1	1	49	364	13,353	374	36	7	273	8	0.7
มัธยมศึกษา ปลาย	46	0	0	0	0	46	657	10,591	285	14	14	230	6	0.3

3. สัดส่วนรายจ่ายสถานศึกษาต่อนักเรียน 1 คน (ตารางที่ 18-14)

- (1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รายจ่ายสถานศึกษาต่อนักเรียน เฉลี่ยรวม 12,945
- (2) ระดับอนุบาล รายจ่ายสถานศึกษาต่อนักเรียน เฉลี่ยรวม 22,374
- (3) ระดับประถมศึกษา รายจ่ายสถานศึกษาต่อนักเรียน เฉลี่ยรวม 26,070
- (4) ระดับมัธยมศึกษา(ต้น) รายจ่ายสถานศึกษาต่อนักเรียน เฉลี่ยรวม 12,052
- (5) ระดับมัธยมศึกษา(ปลาย) รายจ่ายสถานศึกษาต่อนักเรียน เฉลี่ยรวม 11,955

ตารางที่ 18-14 สัดส่วนรายจ่ายสถานศึกษาต่อนักเรียน 1 คนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชั้นเรียน	สัดส่วนนักเรียนต่อครู 1 คน	เฉลี่ยรวม	รายจ่ายต่อนักเรียนเฉลี่ย				
			อปจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	17.3	12,945.31	12,945.31			8,279.47	13,710.62
อนุบาล	37.5	22,374.12	22,374.12	20,387.17	52,038.55		21,129.75
ประถมศึกษา	20.7	26,070.00	26,070.00	16,706.72			32,417.61
มัธยมศึกษาตอนต้น	34.1	12,052.88	12,052.88	11,792.42			24,294.67
มัธยมศึกษาตอนปลาย	38.3	11,955.24	11,955.24	11,955.24			

4. การสอนหลักสูตรเสริม หลักสูตรท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง โรงเรียนสังกัด อปท.

4.1 โรงเรียนสังกัด อปท. (อปท. ที่มีโรงเรียนของตนเอง) (ตารางที่ 18-15)

จากข้อมูลตารางที่ 18-1 แสดงถึงการจัดการศึกษาของ อปท. ที่มีโรงเรียนของตนเอง มีการจัดหลักสูตรเสริม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 28.89 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 35.29 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 98

(2) ระดับอนุบาล จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 79.17 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 55.1 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 93.88

(3) ระดับประถมศึกษา จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 94.87 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 43.59 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 92.31

(4) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนต้น) จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 93.55 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 45.16 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 90.32

(5) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนปลาย) จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 91.67 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 58.33 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 91.67

ตารางที่ 18-15 หลักสูตรเสริมและการมีส่วนร่วมของประชาชน โรงเรียนสังกัด อปท.(อปท.ที่มีโรงเรียนของตนเอง)

ชั้นเรียน	ร้อยละของโรงเรียนที่มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ	ร้อยละของโรงเรียนที่มีหลักสูตรท้องถิ่นจากจำนวน	ร้อยละของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจากจำนวน
-----------	---	--	--

	จากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนทั้งหมด (%)	โรงเรียนทั้งหมด (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	28.89	35.29	91.18
อนุบาล	79.17	55.10	93.88
ประถมศึกษา	94.87	43.59	92.31
มัธยมศึกษาตอนต้น	93.55	45.16	90.32
มัธยมศึกษาตอนปลาย	91.67	58.33	91.67

4.2 โรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน (ตารางที่ 18-16)

จากข้อมูลตารางที่ 18-16 แสดงถึงการจัดการศึกษาของ อปท. ที่มีโรงเรียนของตนเอง มีการจัดหลักสูตรเสริม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 33.33 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 39.06 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 95.31

(2) ระดับอนุบาล จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 45.45 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 81.82 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 100

(3) ระดับประถมศึกษา จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 45.45 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 54.55 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 100

(4) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนต้น) จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 82.05 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 80.85 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 100.0

(5) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนปลาย) จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ร้อยละ 81.58 มีหลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 80.43 และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ร้อยละ 100.0

ตารางที่ 18-16 หลักสูตรเสริมและการมีส่วนร่วมของประชาชน โรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน

ชั้นเรียน	มีสอนเสริม ภาษาต่างประเทศ (%)	มีหลักสูตรท้องถิ่น (%)	มีการมีส่วนร่วมของ ผู้ปกครอง (%)
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	33.33	39.06	95.31
อนุบาล	45.45	81.82	100.00
ประถมศึกษา	45.45	54.55	100.00
มัธยมศึกษาตอนต้น	82.05	80.85	100.00
มัธยมศึกษาตอนปลาย	81.58	80.43	100.00

5. คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 โรงเรียนสังกัด อบท. (อบท. ที่มีโรงเรียนของตนเอง) (ตารางที่ 18-17)

จากข้อมูลตารางที่ 18-17 การวัดคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด อบท.(อบท.ที่มีโรงเรียนของตนเอง) พิจารณาจาก ร้อยละของเด็กนักเรียนที่จบตามระยะเวลาของหลักสูตร การวัดผลความรู้ของนักเรียนในวิชาต่าง ๆ ดังนี้

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 99.97 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 100

(2) สถานศึกษาระดับอนุบาล มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 99.95 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 100

(3) ระดับประถมศึกษา มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 99.95 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 100 ในส่วนของการวัดผลคะแนนสอบวัดความรู้ใน 4 วิชาหลัก พบว่า โรงเรียนระดับประถมศึกษาของ อบท.ที่มีโรงเรียนเป็นของตนเอง นั้นมีคะแนนสอบที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัด (ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง) วิชาคณิตศาสตร์ (ร้อยละ 90.91) วิชาภาษาไทย (ร้อยละ 90.91) วิชาภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 100) วิชาวิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 90.91)

(4) ระดับมัธยมศึกษา มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 95.7 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 76.73 ในส่วนของการวัดผลคะแนนสอบวัดความรู้ใน 4 วิชาหลัก พบว่าโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาของ อบท.ที่มีโรงเรียนเป็นของตนเอง นั้นมีคะแนนสอบที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัด (ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง) ดังนี้

(4.1) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนต้น) วิชาคณิตศาสตร์ (ร้อยละ 75) วิชาภาษาไทย (ร้อยละ 100) วิชาภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 100) วิชาวิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 91.67)

(4.1) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนปลาย) วิชาคณิตศาสตร์ (ร้อยละ 72.73) วิชาภาษาไทย (ร้อยละ 100) วิชาภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 100) วิชาวิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 88.89)

ตารางที่ 18-17 คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโรงเรียนสังกัด อบท. (อบท.ที่มีโรงเรียนของตนเอง)

ชั้นเรียน	Output					
	ร้อยละของเด็กที่จบตามเวลา	ร้อยละของเด็กที่ได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียนที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	99.97	100.00	-	-	-	-
อนุบาล	99.95	100.00	-	-	-	-

ประถมศึกษา	99.88	78.89	90.91	90.91	100.00	90.91
มัธยมศึกษา ตอนต้น	95.70	76.73	75.00	100.00	100.00	91.67
มัธยมศึกษาตอน ปลาย			72.73	100.00	100.00	88.89

5.2 โรงเรียนสังกัด อปท.โรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน (ตารางที่ 18-18)

จากข้อมูลตารางที่ 18-18 การวัดคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด อปท. (โรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน) พิจารณาจากร้อยละของเด็กนักเรียนที่จบตามระยะเวลาของหลักสูตร การวัดผลความรู้ของนักเรียนในวิชาต่าง ๆ ดังนี้

(1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 98.55 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 99.26

(2) สถานศึกษาระดับอนุบาล มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 95.0 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 95.0

(3) ระดับประถมศึกษา มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 97.14 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 92.68 ในส่วนของการวัดผลคะแนนสอบวัดความรู้ใน 4 วิชาหลัก พบว่า โรงเรียนระดับประถมศึกษาของ อปท. (โรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน) นั้นมีคะแนนสอบที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัด (ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง) วิชาคณิตศาสตร์ (ร้อยละ 75.0) วิชาภาษาไทย (ร้อยละ 100) วิชาภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 66.67) วิชาวิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 71.43)

(4) ระดับมัธยมศึกษา มีเด็กจบตามเวลา ร้อยละ 95.61 เด็กนักเรียนได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 93.28 ในส่วนของการวัดผลคะแนนสอบวัดความรู้ใน 4 วิชาหลัก พบว่าโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาของ อปท. (โรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน) นั้นมีคะแนนสอบที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัด (ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง) ดังนี้

(4.1) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนต้น) วิชาคณิตศาสตร์ (ร้อยละ 50.0) วิชาภาษาไทย (ร้อยละ 100) วิชาภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 66.67) วิชาวิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 100)

(4.2) ระดับมัธยมศึกษา(ตอนปลาย) วิชาคณิตศาสตร์ (ร้อยละ 33.33) วิชาภาษาไทย (ร้อยละ 50.0) วิชาภาษาอังกฤษ (ร้อยละ 66.67) วิชาวิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 83.33)

ตารางที่ 18-18 คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโรงเรียนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน

ชั้นเรียน	Output					
	ร้อยละของเด็กที่จบตามเวลา	ร้อยละของเด็กที่ได้ที่ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น	สัดส่วนของโรงเรียนที่มีคะแนนสอบ O-NET สูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัดจากโรงเรียนทั้งหมด (ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง)			
			คณิตศาสตร์	ไทย	อังกฤษ	วิทยาศาสตร์

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	98.55	99.26	-	-	-	-
อนุบาล	95.00	95.00	-	-	-	-
ประถมศึกษา	97.14	92.68	75.00	100.00	66.67	71.43
มัธยมศึกษาตอนต้น	95.61	93.28	50.00	100.00	66.67	100.00
มัธยมศึกษาตอนปลาย			33.33	50.00	66.67	83.33

18.5 ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการด้านการศึกษาของ อบท. ในบทที่ 17 ข้างต้นที่สรุปผลความพึงพอใจได้ว่า การดำเนินงานของ อบท. ด้านนี้อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดีถึงระดับดี ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความพึงพอใจจำแนกเป็น อบท. แต่ละประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้ดำเนินการสำรวจและวิเคราะห์ความพึงพอใจเนื่องการสุ่มตัวอย่างตามระเบียบวิธีการวิจัย ประชากรตัวอย่างเป็นประชากรตัวอย่างของ อบท. รูปแบบ เทศบาลกับ อบต.

อย่างไรก็ตามการวัดผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการด้านการศึกษาของ อบจ. ใช้วิธีการวัดจากการประชุมกลุ่มประชากรเป้าหมายของ อบจ. ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 17 ซึ่งสรุปผลความพึงพอใจได้ ดังนี้

“อบจ. ทั้ง 12 แห่งที่มีการจัดการเรียนการสอน ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและการอนุรักษ์ประเพณีอันดีงามหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษาทั้งในและนอกห้องเรียน และให้การสนับสนุนการเรียนการสอนแก่โรงเรียนต่างๆ ในจังหวัดนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 12 ครั้งให้ความเห็นว่าในภาพรวมผลการดำเนินงานด้านการศึกษาของ อบจ. ทั้ง 12 แห่งอยู่ในระดับตั้งแต่ปานกลางถึงระดับดี/ดีมาก (ดูข้อมูลจากตารางที่ 17-5 ข้างต้น) โดยมี อบจ. ที่ให้บริการทางการศึกษาในระดับที่ดี/ดีมากจำนวน 2 แห่ง หรือร้อยละ 16.7 ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบจ. มี อบจ. ที่ให้บริการระดับที่ดี จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 8.3) มี อบจ. จำนวน 6 แห่ง หรือร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างที่ให้บริการด้านการศึกษาในระดับปานกลางถึงระดับดี และมี อบจ. จำนวน 3 แห่ง หรือร้อยละ 25.0 ให้บริการด้านการศึกษาเป็นที่พึงพอใจของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับปานกลาง”

การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการศึกษาของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ใน 7 ประเด็น คือ (1) ทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ยิ่งด้อยกว่าเด็กใน ร.ร.สังกัด สพฐ. หรือ ร.ร.เอกชน (2) ท่านคิดว่าเด็กนักเรียน

ที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ของท่าน สามารถทำงานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการ ในระยะเวลาอันสั้น (3) หากท่านเลือกได้ โดยที่ค่าใช้จ่ายหรือระยะทางไม่ได้เป็นอุปสรรค ท่านจะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ (4) อบท. ของท่านส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ (5) ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี (6) ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท. โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ (7) ท่านอยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น- อบท. อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า

ก. ความพึงพอใจต่อทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ ความประพฤติ

จากแผนภาพในตารางที่ 18-19 สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่ (จำนวน 5,780 คน หรือ ร้อยละ 57.33) มีความเห็นด้วยว่าทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ยังดีกว่าเด็กในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หรือ โรงเรียนเอกชน โดยจำแนกความพึงพอใจแยกตามประเภท อบท. ดังนี้

(1) เทศบาลนคร ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 408 คน หรือ ร้อยละ 53.53 มีความเห็นด้วยว่าทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ยังดีกว่าเด็กในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หรือ โรงเรียนเอกชน ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 360 คน หรือ ร้อยละ 46.79 ไม่เห็นด้วย

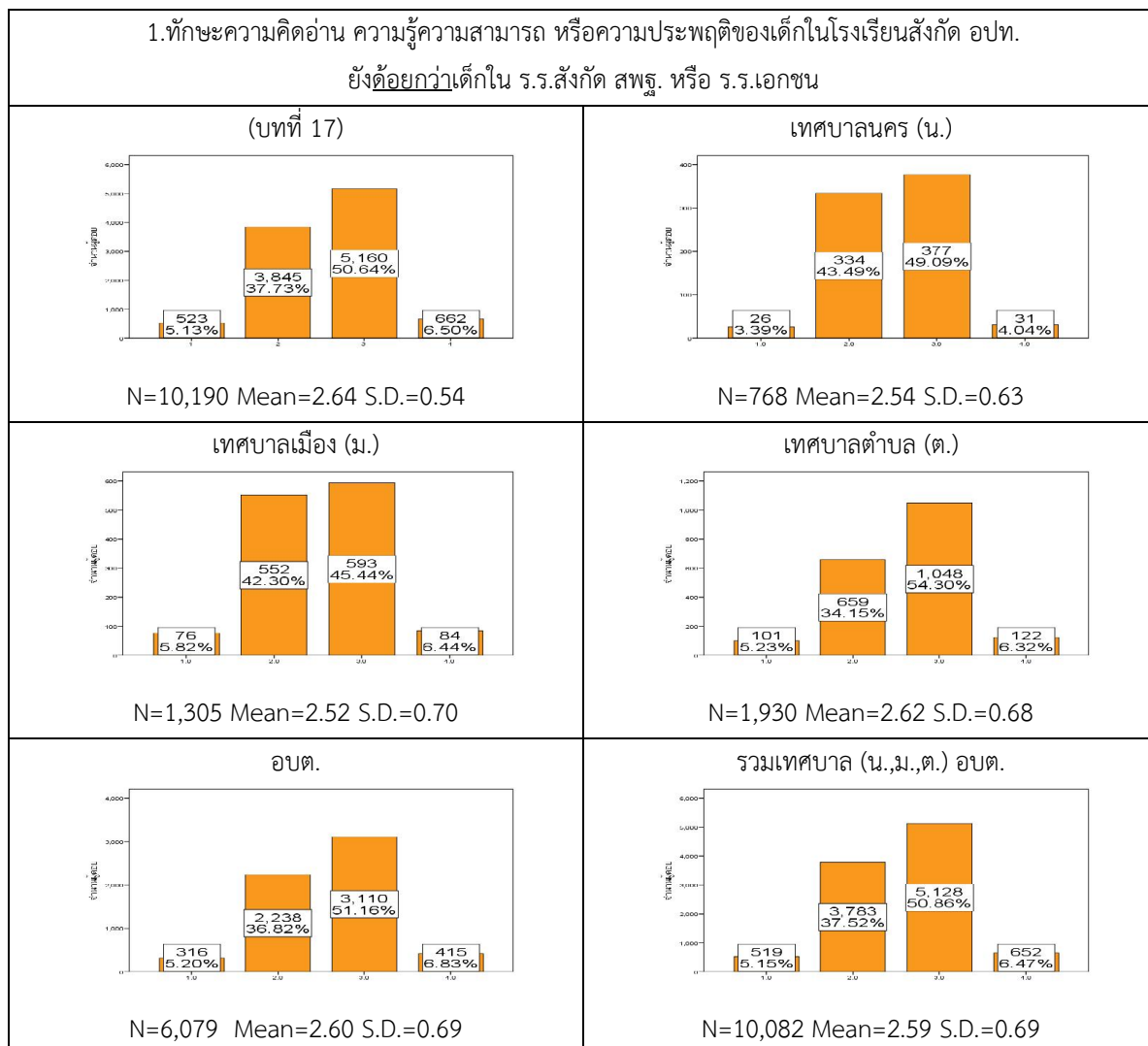
(2) เทศบาลเมือง ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 677 คน หรือ ร้อยละ 51.88 มีความเห็นด้วยว่าทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ยังดีกว่าเด็กในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หรือ โรงเรียนเอกชน ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 628 คน หรือ ร้อยละ 42.86 ไม่เห็นด้วย

(3) เทศบาลตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,170 คน หรือ ร้อยละ 60.62 มีความเห็นด้วยว่าทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ยังดีกว่าเด็กในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หรือ โรงเรียนเอกชน ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 760 คน หรือ ร้อยละ 39.38 ไม่เห็นด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 3,525 คน หรือ ร้อยละ 57.99 มีความเห็นด้วยว่าทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ หรือความประพฤติของเด็กในโรงเรียนสังกัด อบท. ยังดีกว่าเด็กในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หรือ โรงเรียนเอกชน ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 628 คน หรือ ร้อยละ 42.02 ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในเขตเทศบาลนครมีความเห็นที่ไม่ต่างกันมากนักว่าโรงเรียนสังกัด อบท. จะยังคงมีความรู้ความสามารถดียกว่าโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ โรงเรียนเอกชน

ตารางที่ 18-19 ความพึงพอใจต่อทักษะความคิดอ่าน ความรู้ความสามารถ ความประพฤติ



หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, Mean = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ข. ความพึงพอใจต่อนักเรียนที่จบในการหางานทำหรือเรียนต่อ

ประเด็นนี้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 17 ได้ข้อสรุปว่า ผลลัพธ์จากการจัดการศึกษาของ อบท. ทำให้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 6,960 คนหรือร้อยละ 68.4) เห็นว่าเด็กนักเรียนของโรงเรียนหรือสถานศึกษาสังกัด อบท. สามารถเรียนต่อหรือหางานทำได้ในระยะเวลาอันสั้น

จากแผนภาพในตารางที่ 18-20 สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่(จำนวน 6,872 คน หรือ ร้อยละ 68.29) มีความเห็นว่าเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ใน

พื้นที่ สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น โดยจำแนกความพึงพอใจแยกตามประเภท อบท. ดังนี้

(1) เทศบาลนคร ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 428 คน หรือ ร้อยละ 55.95 มีความเห็นว่าเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 337 คน หรือ ร้อยละ 44.06 ไม่เห็นด้วย

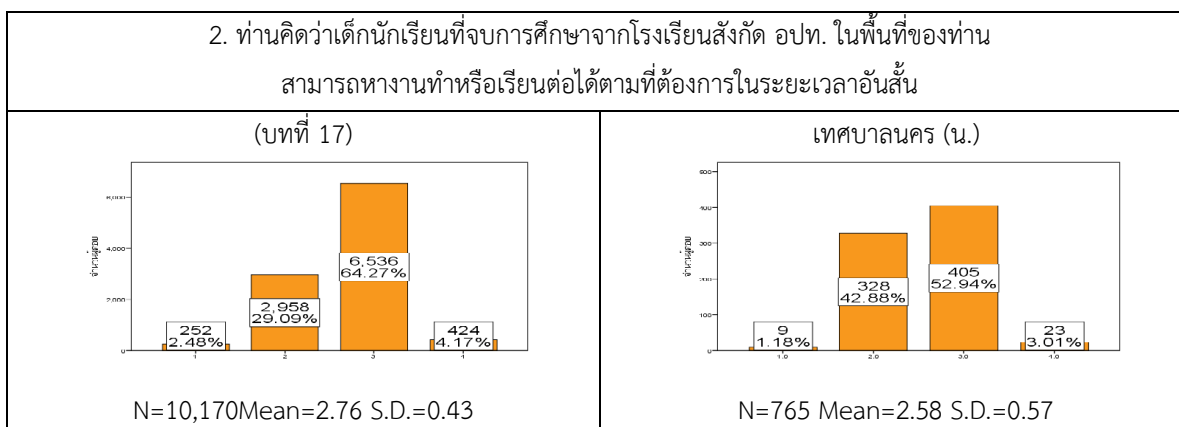
(2) เทศบาลเมือง ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 863 คน หรือ ร้อยละ 66.33 มีความเห็นว่าเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 438 คน หรือ ร้อยละ 33.67 ไม่เห็นด้วย

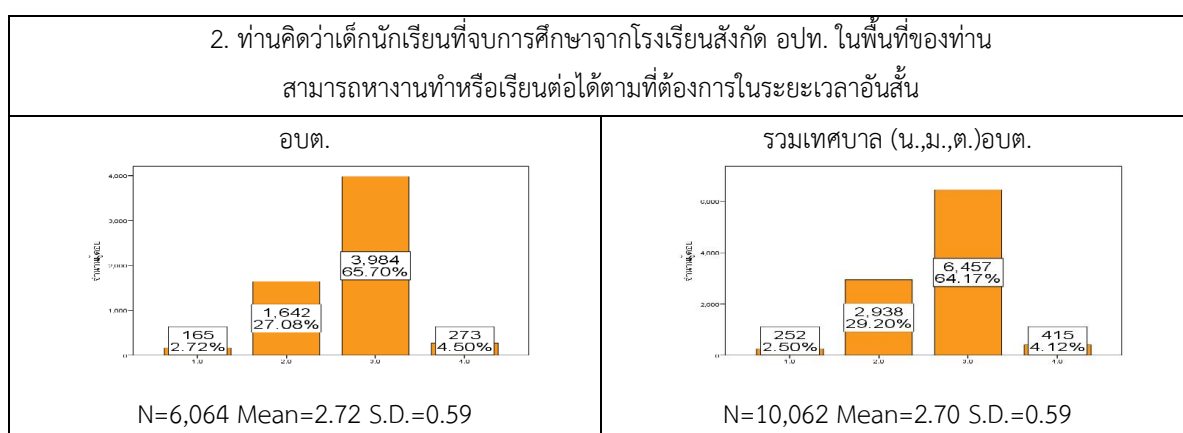
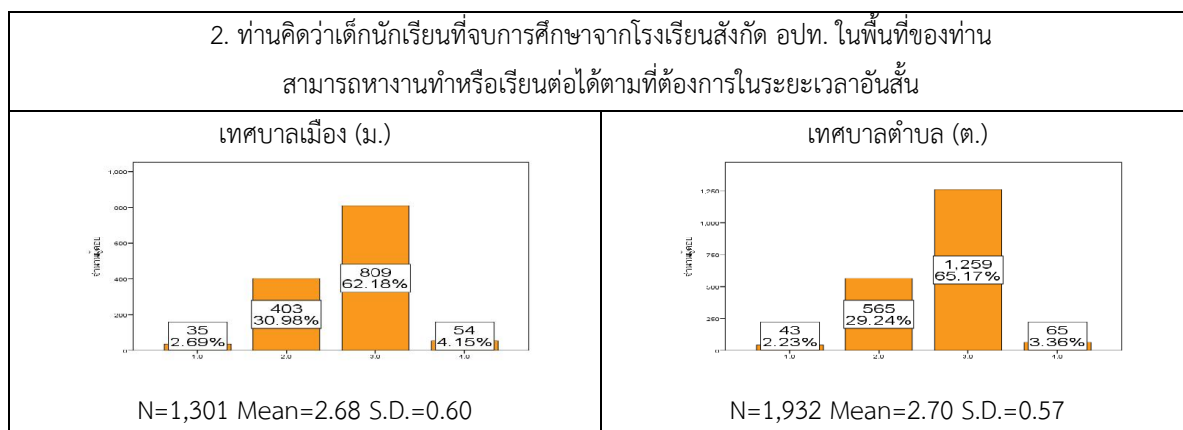
(3) เทศบาลตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,324 คน หรือ ร้อยละ 68.77 มีความเห็นว่าเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 608 คน หรือ ร้อยละ 31.47 ไม่เห็นด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 4,257 คน หรือ ร้อยละ 70.20 มีความเห็นว่าเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนสังกัด อบท. ในพื้นที่ สามารถหางานทำหรือเรียนต่อได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้นในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1,807 คน หรือ ร้อยละ 29.80 ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในเขต อบต. มีความพึงพอใจสูงสุดต่อการจัดการศึกษาของ อบท. รองมาคือประชาชนในเขตเทศบาลตำบล ตามด้วยเทศบาลเมือง และท้ายสุด คือ เทศบาลนคร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนในเขตชนบท และ กึ่งเมืองกึ่งชนบท มั่นใจต่อการจัดการศึกษาของ อบต. และเทศบาลตำบล ว่าจะหางานทำหรือศึกษาต่อได้

ตารางที่ 18-20 ความพึงพอใจต่อนักเรียนที่จบในการหางานทำหรือเรียนต่อ





หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนี้, Mean = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ค. ความพึงพอใจต่อการจะส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นนี้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 17 ได้ข้อสรุปว่า ส่วนใหญ่ (จำนวน 7,195 คนหรือร้อยละ 70.7) เลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท.

จากแผนภาพในตารางที่ 18-21 สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่(จำนวน 7,105 คน หรือ ร้อยละ 70.54) ตัดสินใจเลือกที่จะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ โดยไม่คำนึงว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือระยะทางเดินทางของบุตรหลานจะเป็นอุปสรรคหรือไม่ โดยจำแนกความพึงพอใจแยกตามประเภท อบท. ดังนี้

(1) เทศบาลนคร ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 520 คน หรือ ร้อยละ 67.80 ตัดสินใจเลือกที่จะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ โดยไม่

คำนึงว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือระยะทางเดินทางของบุตรหลานจะเป็นอุปสรรคหรือไม่ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 247 คน หรือ ร้อยละ 32.2 ไม่เห็นด้วย

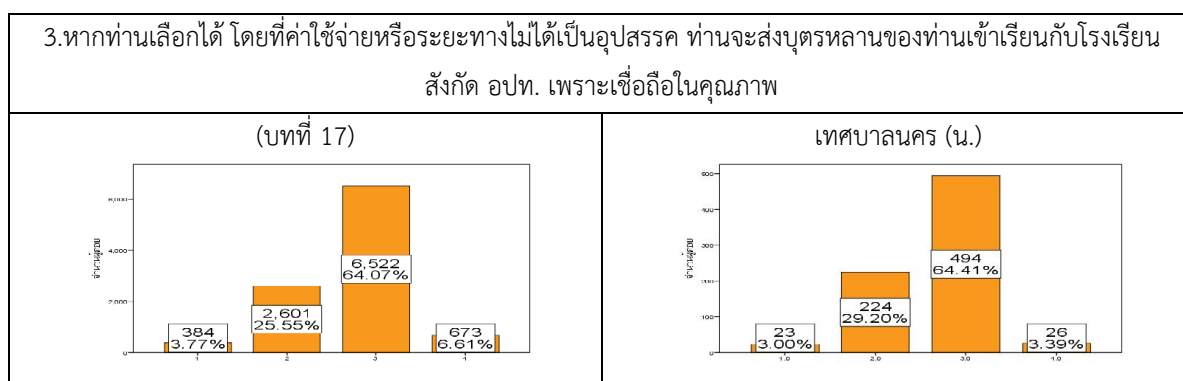
(2) เทศบาลเมือง ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 862 คน หรือ ร้อยละ 66.16 ตัดสินใจเลือกที่จะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ โดยไม่คำนึงว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือระยะทางเดินทางของบุตรหลานจะเป็นอุปสรรคหรือไม่ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 441 คน หรือ ร้อยละ 33.84 ไม่เห็นด้วย

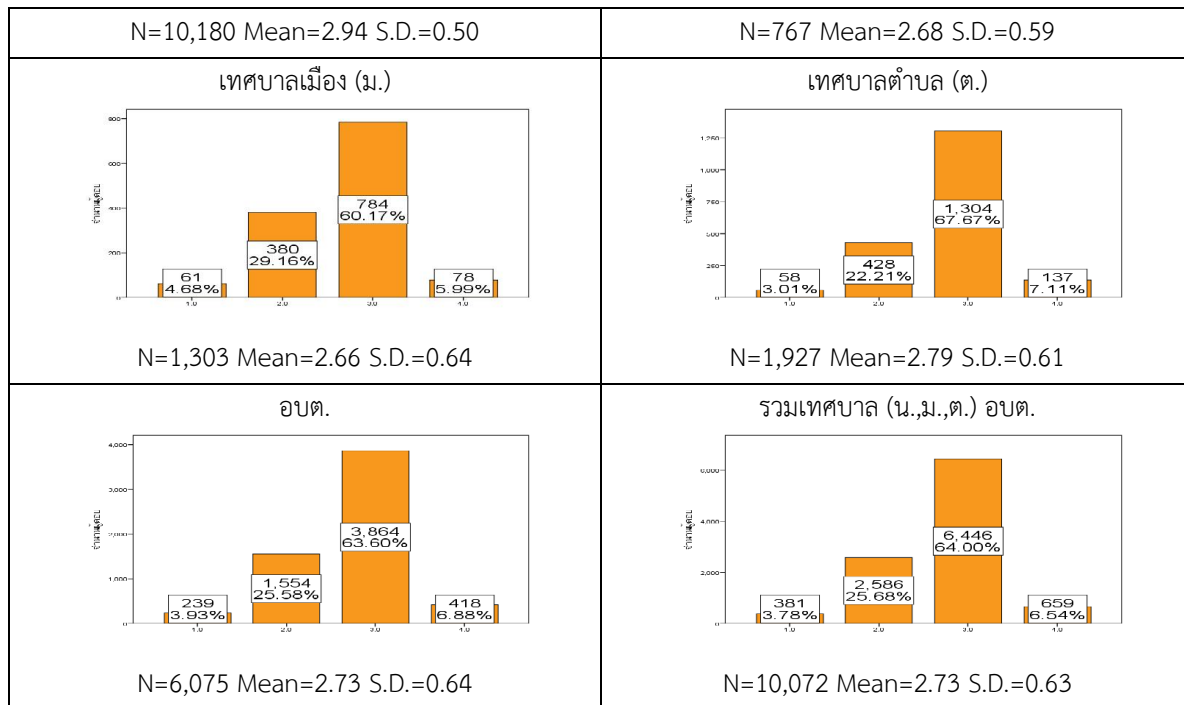
(3) เทศบาลตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,441 คน หรือ ร้อยละ 74.78 ตัดสินใจเลือกที่จะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ โดยไม่คำนึงว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือระยะทางเดินทางของบุตรหลานจะเป็นอุปสรรคหรือไม่ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 486 คน หรือ ร้อยละ 25.22 ไม่เห็นด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 4,282 คน หรือ ร้อยละ 70.48 ตัดสินใจเลือกที่จะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. เพราะเชื่อถือในคุณภาพ โดยไม่คำนึงว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือระยะทางเดินทางของบุตรหลานจะเป็นอุปสรรคหรือไม่ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1,793 คน หรือ ร้อยละ 29.51 ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในเขตเทศบาลตำบล ตัดสินใจเลือกที่จะส่งบุตรหลานของท่านเข้าเรียนกับโรงเรียนสังกัด อบท. สูงสุด เพราะเชื่อถือในคุณภาพ โดยไม่คำนึงว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือระยะทางเดินทางของบุตรหลานจะเป็นอุปสรรคหรือไม่ รองมาคือประชาชนตัวอย่างในเขต อบต. ตามด้วยประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลนคร และท้ายสุด คือประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลเมือง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนในเขตชนบท และ กึ่งเมืองกึ่งชนบท มั่นใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนสังกัด อบท. มีข้อสังเกตว่าเขตเทศบาลนคร และ เทศบาลเมือง ที่การตัดสินใจน้อยกว่านั้นอาจเป็นเพราะว่าเขตเมืองที่มีความเจริญนั้น ประชาชนกลุ่มตัวอย่างอาจมีทางเลือกในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนอื่น ๆ มากกว่า

ตารางที่ 18-21 ความพึงพอใจต่อการส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนสังกัด อบท.





หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, Mean = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ง. ความพึงพอใจต่อกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด ของ อปท.

ประเด็นนี้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 17 ได้ข้อสรุปว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 7,111 คน หรือร้อยละ 69.6) เห็นว่า อปท. ได้ส่งเสริมการเรียนรู้และการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามเป็นอย่างดี

จากแผนภาพในตารางที่ 18-22 สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่(จำนวน 7,020 คน หรือ ร้อยละ 69.53) พอใจต่อ อปท. ที่ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ โดยจำแนกความพึงพอใจแยกตามประเภท อปท. ดังนี้

(1) เทศบาลนคร ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 511 คน หรือ ร้อยละ 67.06 พอใจต่อ อปท. ที่ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 251 คน หรือ ร้อยละ 32.94 ไม่เห็นด้วย

(2) เทศบาลเมือง ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 839 คน หรือ ร้อยละ 64.39 พอใจต่อ อปท. ที่ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 464 คน หรือ ร้อยละ 35.61 ไม่เห็นด้วย

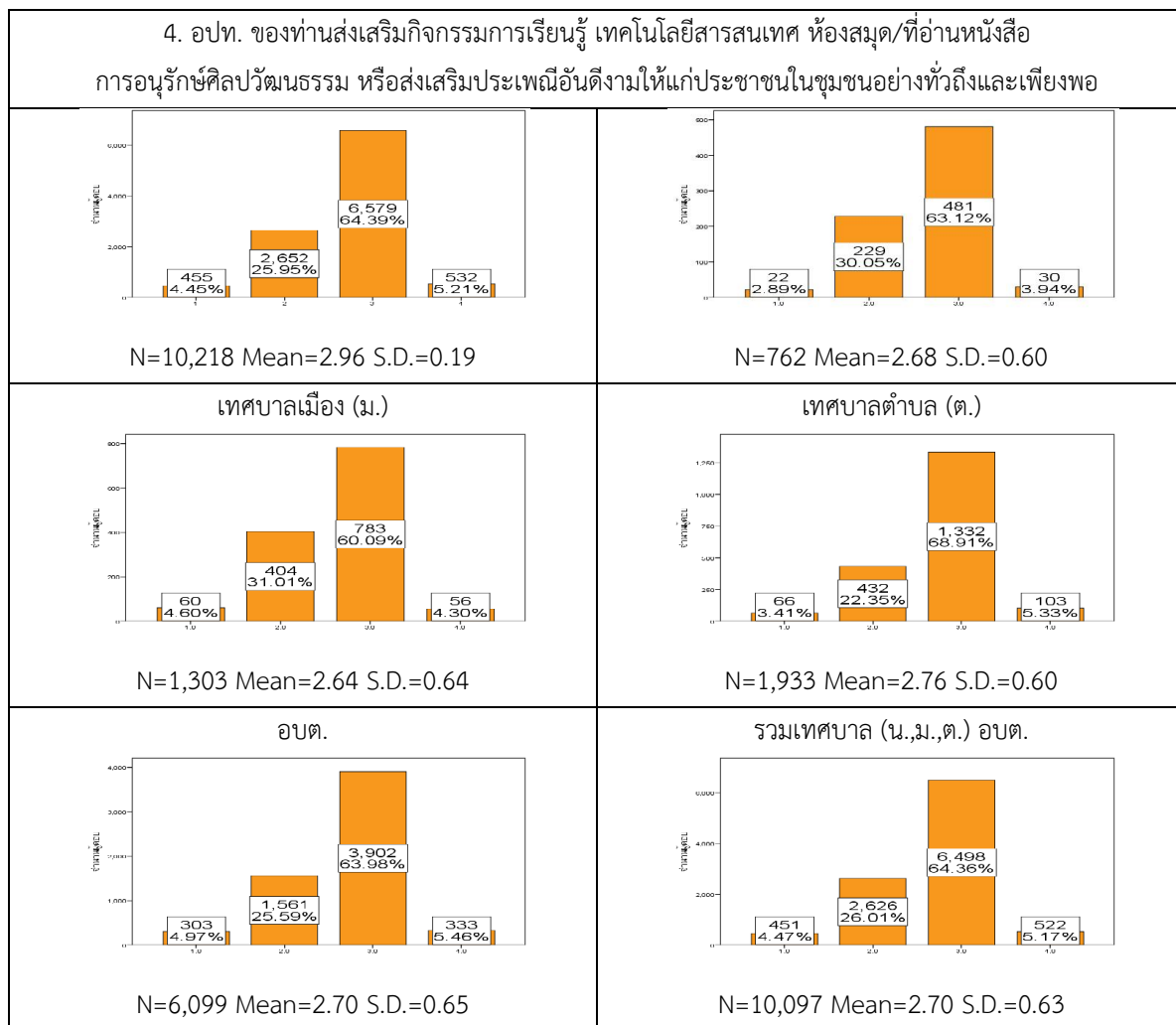
(3) เทศบาลตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,435 คน หรือ ร้อยละ 74.24 พอใจต่อ อบท. ที่ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 498 คน หรือ ร้อยละ 25.76 ไม่เห็นด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 4,235 คน หรือ ร้อยละ 69.44 พอใจต่อ อบท. ที่ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1,864 คน หรือ ร้อยละ 30.56 ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในเขตเทศบาลตำบล พอใจต่อ อบท. ที่ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ รองมาคือประชาชนตัวอย่างในเขต อบต. ตามด้วยประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลนคร และท้ายสุด คือประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลเมือง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนในเขตชนบท และ กึ่งเมืองกึ่งชนบท มั่นใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนสังกัด อบท. มีข้อสังเกตว่าเขตเทศบาลนคร และ เทศบาลเมืองมีทางเลือกอื่นในการแสวงหาความรู้เพิ่มเติม เช่น การเรียนพิเศษ ของเอกชน สารสนเทศอื่น ๆ มากกว่า ส่วนประชาชนในเขต อบต. และ เทศบาลตำบล ที่เป็นเขตชนบท กึ่งเมืองกึ่งชนบทมีทางเลือกในการรับบริการจาก อบท.มากกว่า ส่วนการบริการจากเอกชนน้อยกว่า

ตารางที่ 18-22 ความพึงพอใจต่อกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด ของ อบท.

4. อบท. ของท่านส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องสมุด/ที่อ่านหนังสือ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม หรือส่งเสริมประเพณีอันดีงามให้แก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ	
(บทที่ 17)	เทศบาลนคร (น.)



หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, Mean = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

จ. ความพึงพอใจต่อครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของ อบท.

ประเด็นนี้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 17 ได้ข้อสรุปว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 8,109 คน หรือร้อยละ 79.7) เห็นว่าครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของ อบท. ตั้งใจทำงานอย่างทุ่มเทและมีคุณภาพ

จากแผนภาพในตารางที่ 18-23 สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่(จำนวน 8,022 คน หรือ ร้อยละ 79.61) พอใจต่อ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี โดยจำแนกความพึงพอใจแยกตามประเภท อบท. ดังนี้

(1) เทศบาลนคร ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 597 คน หรือ ร้อยละ 77.93 พอใจต่อ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 169 คน หรือ ร้อยละ 22.07 ไม่เห็นด้วย

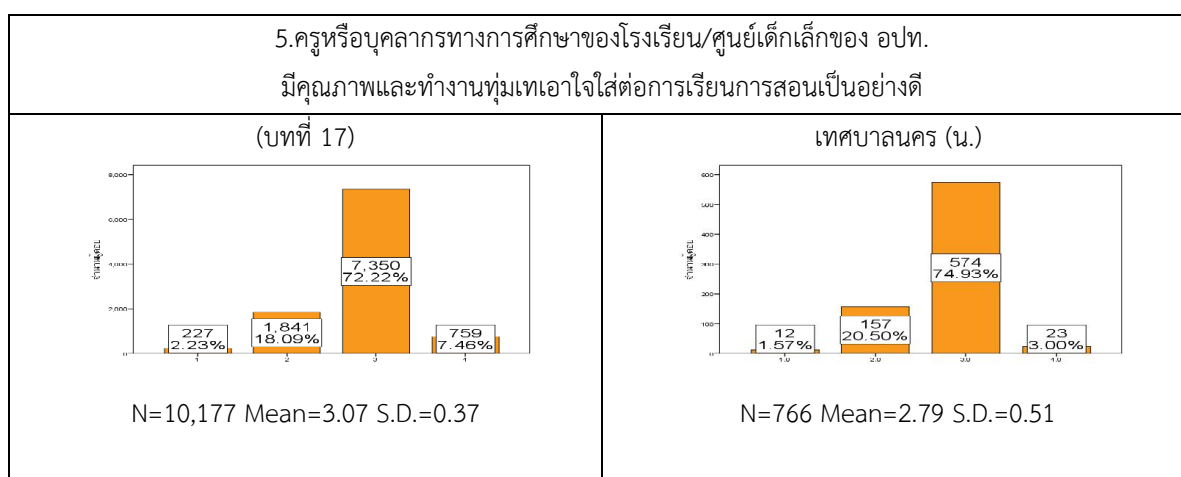
(2) เทศบาลเมือง ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 980 คน หรือ ร้อยละ 75.27 พอใจต่อ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 322 คน หรือ ร้อยละ 24.73 ไม่เห็นด้วย

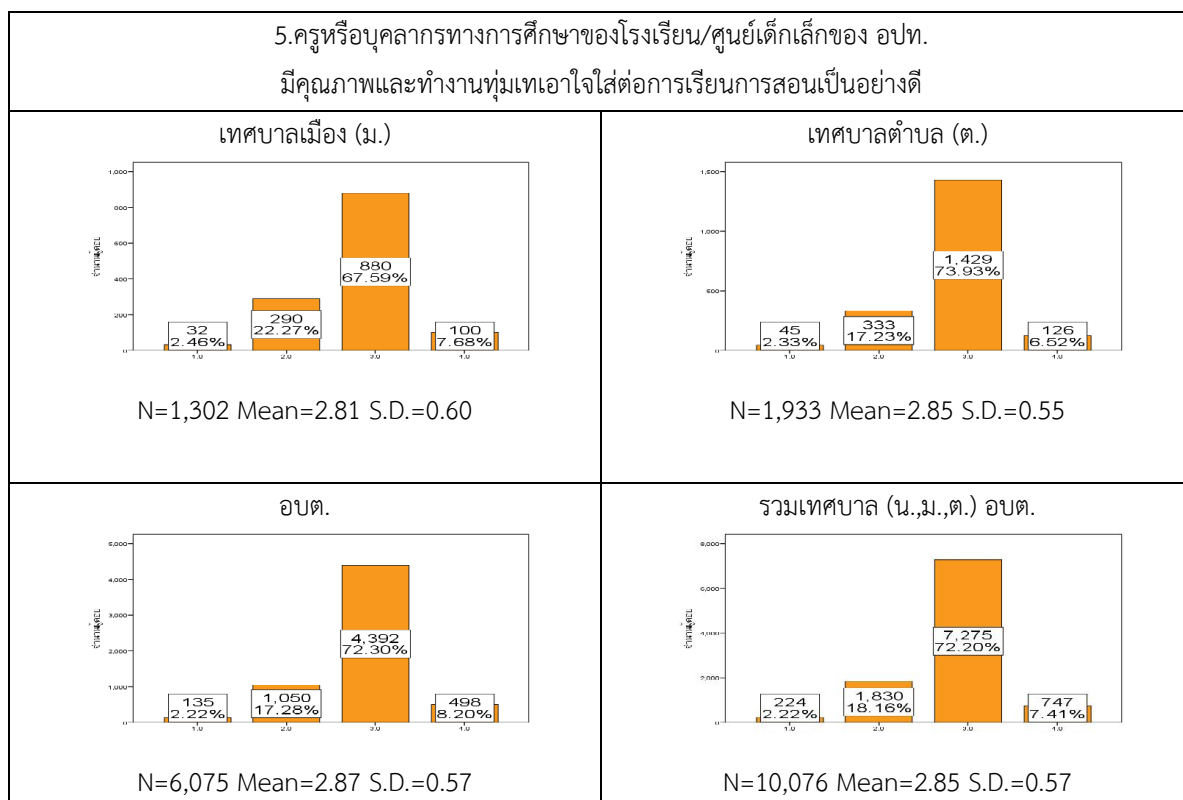
(3) เทศบาลตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,555 คน หรือ ร้อยละ 80.45 พอใจต่อ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 378 คน หรือ ร้อยละ 19.56 ไม่เห็นด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 4,890 คน หรือ ร้อยละ 80.50 พอใจต่อ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1,185 คน หรือ ร้อยละ 19.50 ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในเขต อบต. พอใจต่อ ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของ อบท. มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี รองมาคือ ประชาชนตัวอย่างในเขต เทศบาลตำบล ตามด้วยประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลนคร และท้ายสุด คือ ประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลเมือง มีข้อสังเกตบางประการที่สันนิษฐานว่า การที่ประชาชนในเขต อบต. และเทศบาลตำบล พอใจสูงเพราะทั้งสองพื้นที่ มี “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก” ที่ถูกจัดไว้ในบริการด้านการศึกษาด้วย และ บุตรหลานได้รับบริการที่ดี และ ได้รับประโยชน์มากจากการดำเนินการของ อบท.

ตารางที่ 18-23 ความพึงพอใจต่อครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของ อบท.





หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, Mean = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ฉ. ความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่ายในการส่งเด็กเข้าเรียนโรงเรียนสังกัด อบท.

ประเด็นนี้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 17 ข้างต้นได้ข้อสรุปว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 8,323 คนหรือร้อยละ 81.8) เห็นว่าการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนสังกัด อบท. ทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในด้านการศึกษาโดยเฉลี่ยน้อยกว่าการส่งบุตรหลานไปเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่นๆ

จากแผนภาพในตารางที่ 18-24 สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่(จำนวน 8,224 คน หรือ ร้อยละ 81.70) พอใจต่อ ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท.โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ โดยจำแนกความพึงพอใจแยกตามประเภท อบท. ดังนี้

(1) เทศบาลนคร ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 585 คน หรือ ร้อยละ 76.57 พอใจต่อ ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท. โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 179 คน หรือ ร้อยละ 23.43 ไม่เห็นด้วย

(2) เทศบาลเมือง ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 964 คน หรือ ร้อยละ 74.21 พอใจต่อ ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท. โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่า

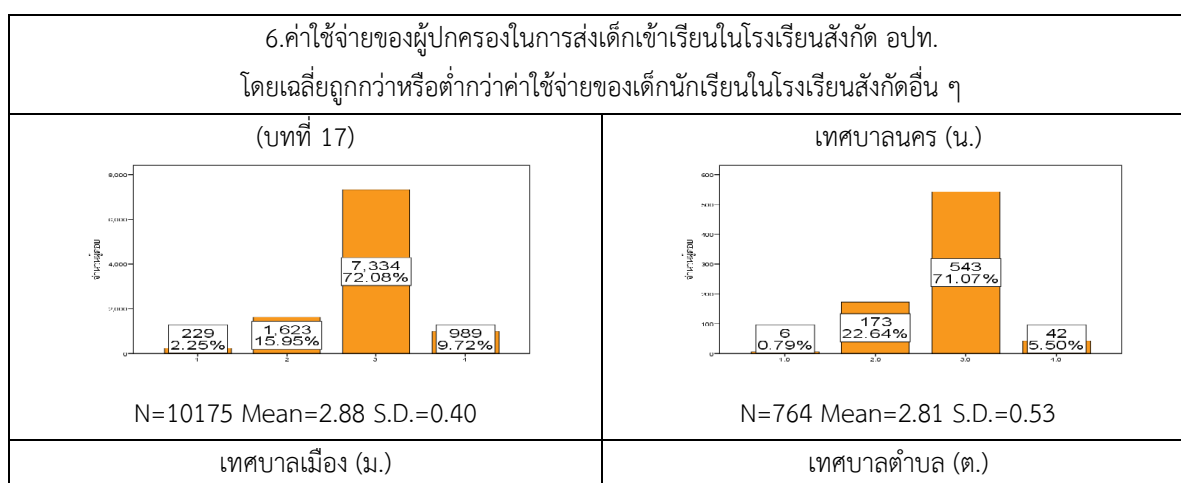
กว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 335 คน หรือ ร้อยละ 25.79 ไม่เห็นด้วย

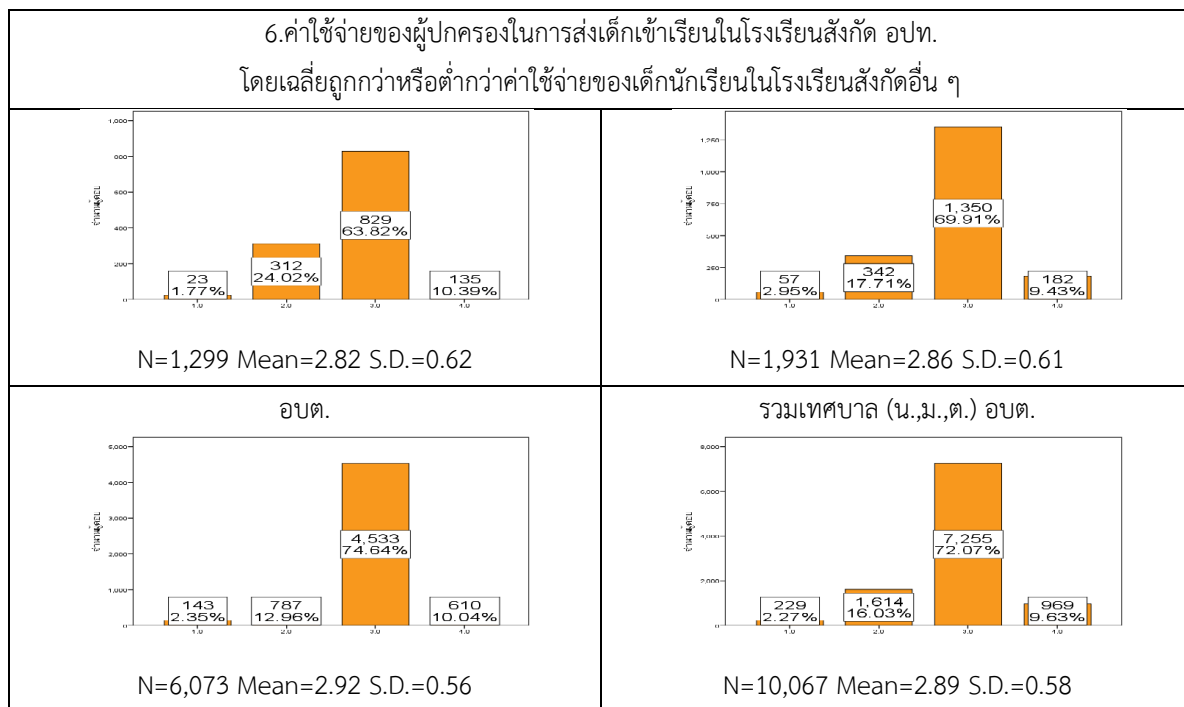
(3) เทศบาลตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,532 คน หรือ ร้อยละ 79.34 พอใจต่อ ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท. โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 399 คน หรือ ร้อยละ 20.66 ไม่เห็นด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 5,143 คน หรือ ร้อยละ 84.68 พอใจต่อ ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท. โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 930 คน หรือ ร้อยละ 15.31 ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในเขต อบต. พอใจต่อ ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัด อบท. โดยเฉลี่ยถูกกว่าหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่น ๆ รองมาคือประชาชนตัวอย่างในเขต เทศบาลตำบล ตามด้วยประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลนคร และท้ายสุดคือประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลเมือง มีข้อสังเกตบางประการที่สันนิษฐานว่า การที่ประชาชนในเขต อบต.และเทศบาลตำบล พอใจสูงเพราะทั้งสองพื้นที่ มี “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก” ที่ถูกจัดไว้ในบริการด้านการศึกษาด้วย ซึ่ง การบริหารจัดการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองการจ้างคนดูแลบุตรเมื่อต้องออกไปทำงาน นอกจากนี้ โรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในพื้นที่ของ อบต. และ เทศบาลตำบล การดูแลที่ดีของ อบต. และ เทศบาลตำบล ทำให้ประชาชนลดค่าใช้จ่ายได้มาก เช่น ไม่ต้องเสียเงินค่าเรียนพิเศษ วิชาบางวิชา ค่าใช้จ่ายในการทำกิจกรรมของโรงเรียน เป็นต้น

ตารางที่ 18-24 ความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่ายในการส่งเด็กเข้าเรียนโรงเรียนสังกัด อบท.





หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนี้, Mean = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ข. ความต้องการย้ายไปอยู่พื้นที่อื่นที่มีโรงเรียนมีคุณภาพดีกว่า

ประเด็นนี้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 17 ได้ข้อสรุปว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 8,533 คน หรือร้อยละ 84.1) ไม่ประสงค์จะย้ายไปพื้นที่ท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ที่แม้ว่าจะมีโรงเรียนในสังกัดที่มีคุณภาพดีกว่า

จากแผนภาพในตารางที่ 18-25 สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่(จำนวน 8,429 คน หรือ ร้อยละ 83.98) ไม่อยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น - อบต.อื่น ๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่าโดยจำแนกความพึงพอใจแยกตามประเภท อบต. ดังนี้

(1) เทศบาลนคร ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 665 คน หรือ ร้อยละ 87.04 ไม่อยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น- อบต. อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 99 คน หรือ ร้อยละ 12.96 ไม่เห็นด้วย

(2) เทศบาลเมือง ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,149 คน หรือ ร้อยละ 88.52 ไม่อยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น- อบต. อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 149 คน หรือ ร้อยละ 11.48 ไม่เห็นด้วย

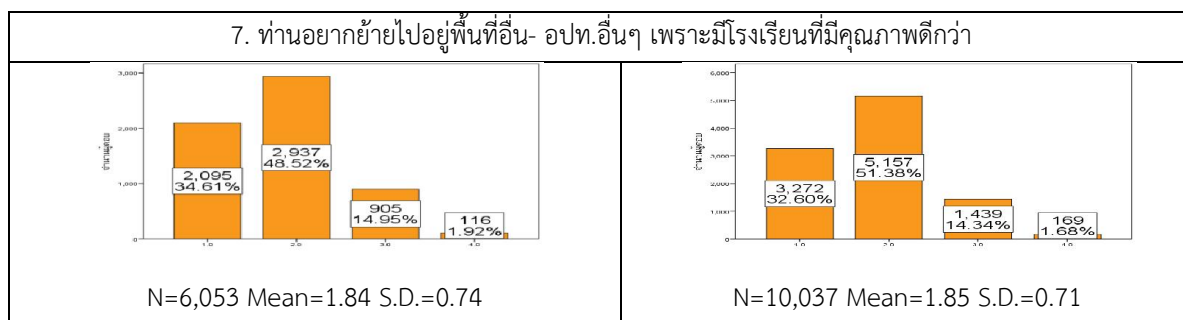
(3) เทศบาลตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 1,583 คน หรือ ร้อยละ 82.36 ไม่อยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น- อบท. อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 339 คน หรือ ร้อยละ 17.64 ไม่เห็นด้วย

(4) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จำนวน 5,032 คน หรือ ร้อยละ 83.13 ไม่อยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น- อบท.อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า ในขณะที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1,021 คน หรือ ร้อยละ 16.87 ไม่เห็นด้วย

สรุปได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในเขตเทศบาลเมือง ไม่อยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น- อบท.อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า รองมาคือประชาชนตัวอย่างในเขตเทศบาลนคร ตามด้วยประชาชนตัวอย่างเขต อบต. และท้ายสุด คือประชาชนตัวอย่างเขตเทศบาลตำบล มีข้อสังเกตบางประการคือ การจะย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชนในเขต อบต. และ เทศบาลตำบล ที่เป็นพื้นที่ชนบท และ กึ่งเมืองกึ่งชนบทไม่มีความต้องการย้ายที่อยู่น้อยกว่าประชากรเขตเมืองอย่างเทศบาลนคร และ เทศบาลเมือง นั้นอาจมีปัจจัยอื่นเกี่ยวข้องด้วย เช่น การย้ายถิ่นเพื่อการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนตัวอย่างไม่ต้องการย้ายถิ่นที่อยู่หาก อบท. มีสถานศึกษาดี ๆ นั้น เป็นการสะท้อนว่า หาก อบท.ได้รับการกิกในการจัดการศึกษา และสามารถจัดการศึกษาได้ดีแล้ว ก็จะได้รับ การตอบรับที่ดีจากประชาชน

ตารางที่ 18-25 ความต้องการย้ายไปอยู่พื้นที่อื่นที่มีโรงเรียนมีคุณภาพดีกว่า

7. ท่านอยากย้ายไปอยู่พื้นที่อื่น- อบท.อื่นๆ เพราะมีโรงเรียนที่มีคุณภาพดีกว่า	
(บทที่ 17) N=10,145 Mean=1.72 S.D.=0.51	เทศบาลนคร (น.) N=764 Mean=1.90 S.D.=0.63
เทศบาลเมือง (ม.) N=1,298 Mean=1.88 S.D.=0.63	เทศบาลตำบล (ต.) N=1,922 Mean=1.84 S.D.=0.73
อบต.	รวมเทศบาล (น.,ม.,ต.) อบต.



หมายเหตุ ระดับ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ระดับ 2 หมายถึงไม่เห็นด้วย ระดับ 3 หมายถึงเห็นด้วย และระดับ 4 หมายถึงเห็นด้วยอย่างยิ่ง; N = จำนวนผู้ตอบในข้อนั้นๆ, Mean = ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจ, S.D. = ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

18.6 ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการรับถ่ายโอนสถานศึกษา

18.6.1 ความต้องการรับถ่ายโอนสถานศึกษาของ อปท.

จากการสำรวจข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นับเฉพาะ อปท. ที่มีการจัดการศึกษาโดยตรง--มีโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็ก-รับถ่ายโอนสถานศึกษา รวม 108 แห่ง) เกี่ยวกับความต้องการรับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า

1. มี อปท.ต้องการรับถ่ายโอน จำนวน 18 แห่ง (ร้อยละ 12.96) เหตุผลที่ต้องการรับโอน คือ สามารถดูแลจัดการศึกษาได้ดีขึ้น แก้ปัญหาได้ดีขึ้นกว่าเดิม จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 7.41 : จาก อปท. 108 แห่ง) และ อปท.มีความพร้อม มีศักยภาพทั้งในด้านคน งบประมาณ และ อุปกรณ์ จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 5.56 : จาก อปท. 108 แห่ง) (ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 18-26 หน้าถัดไป)

2. มี อปท. ที่ไม่ประสงค์จะรับถ่ายโอนสถานศึกษา จำนวน 41 แห่ง (ร้อยละ 37.96) เหตุผลที่ไม่ต้องการรับโอน คือ (ตารางที่ 18-27)

(1) อปท.ขาดศักยภาพ ในเรื่องของเงิน คน อุปกรณ์ อุปกรณ์ จำนวน 29 แห่ง (ร้อยละ 26.85 : จาก อปท. 108 แห่ง)

(2) มีส่วนราชการอื่นๆทำแล้ว/ให้ส่วนราชการอื่นทำเหมาะสมกว่า อุปกรณ์ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 0.93 : จาก อปท. 108 แห่ง)

(3) อปท.มุ่งสนับสนุน/ประสานงาน ไม่ต้องการทำเอง อุปกรณ์ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 0.93: จาก อปท. 108 แห่ง)

(4) สามารถจัดบริการได้ดีแล้วในปัจจุบัน/ครอบคลุมแล้ว อุปกรณ์ จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 4.63 : จาก อปท. 108 แห่ง)

(5) ต้องการปรับปรุงงานที่ได้รับการถ่ายโอนมาแล้วให้ดีขึ้น/ได้รับการถ่ายโอนมาเพียงพอแล้ว อุปกรณ์ จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 3.70 : จาก อปท. 108 แห่ง)

(6) ความยุ่งยากในเรื่องของการถ่ายโอน อุปกรณ์ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 0.93 : จาก อปท. 108 แห่ง)

ตารางที่ 18-26 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการรับถ่ายโอนสถานศึกษาเพิ่มเติม

อปท.	จำนวน	สาเหตุที่ต้องการรับถ่ายโอนสถานศึกษา		
		1=ดูแลจัดการศึกษาได้ดีขึ้น แก้ปัญหาได้ดีขึ้นกว่าเดิม	2=อปท.มีความพร้อม มีศักยภาพทั้งในด้านคนงบประมาณ อุปกรณ์	3=สามารถบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพมากกว่า/คล่องตัวในการบริหารจัดการ
อบจ. (7)	6	3	3	-
เทศบาลนคร	1	-	1	-
เทศบาลเมือง	4	-	4	-
เทศบาลตำบล	7	5	2	-
อบต.	9	6	3	-
รวม	27	14	13	-

ตารางที่ 18-27 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสงค์จะรับถ่ายโอนสถานศึกษา

ประเภทอปท.	จำนวนแห่ง	อปท.ขาดศักยภาพ (ในเรื่องของเงิน คน อุปกรณ์)	มีส่วนราชการอื่นๆทำแล้ว/ให้ส่วนราชการอื่นทำเหมาะสมกว่า	อปท.มุ่งสนับสนุน/ประสานงาน ไม่ต้องการทำเอง	สามารถจัดบริการได้ดีแล้วในปัจจุบัน/ครอบคลุมแล้ว	ต้องการปรับปรุงงานที่ได้รับการถ่ายโอนมาแล้วให้ดีกว่า/ได้รับการถ่ายโอนมาเพียงพอแล้ว	ความยุ่งยากในเรื่องของการถ่ายโอน
อบจ.	6	1	-	1	-	2	1
เทศบาลนคร	3	-	-	-	1	2	-
เทศบาลเมือง	5	2	-	-	3	-	-
เทศบาลตำบล	13	7	1	-	2	1	1
อบต.	56	43	-	3	11	-	-
รวม	83	53	1	4	17	5	2

18.6.2 มุมมองของผู้บริหารท้องถิ่นต่อการดำเนินภารกิจด้านการศึกษา

1. นโยบายผู้บริหาร อปท. ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการกำหนดนโยบายที่สนับสนุนการศึกษา เช่น การจัดตั้งโรงเรียนของ อบจ. มีการปรับโครงสร้างการบริหารของ อบจ. โดยการ

จัดตั้งกองการศึกษารองรับภารกิจ มีการลงทุนสร้างอาคารเรียน จัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการศึกษา มุ่งสร้างโรงเรียนต้นแบบที่ผลิตนักเรียนให้มีความเป็นเลิศในทุก ๆ ด้าน สนับสนุนให้มีการจัดสอนเสริมนอกเวลาเรียนให้กับนักเรียนในระดับต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการสอบแข่งขันเข้าศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น และสนับสนุนให้มีการเปิดสอนในระดับอุดมศึกษาในระดับต่างๆในจังหวัด

1.2 เทศบาล นายกเทศมนตรีส่งเสริมการเรียนรู้ที่สำคัญๆ ในทุกด้าน เช่น เรื่องการติดต่อสื่อสาร มีการเรียนภาษาต่างประเทศ เช่น ภาษาจีน ภาษาอังกฤษ และส่งเสริมสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนต่างๆ เน้นให้โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนคร มีความโดดเด่นเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนสูงสุด ให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับฟังความต้องการของประชาชน เพื่อนำข้อคิดเห็นต่างๆ นำมาปรับปรุงพัฒนาทางการศึกษาให้ดีขึ้น เน้นการจัดการศึกษาตามหลักสูตรกลางของกระทรวงศึกษาธิการ และเพิ่มเนื้อหาของชุมชนท้องถิ่น การศึกษาเกี่ยวกับชุมชนและวัฒนธรรมพื้นถิ่น เช่น การทำอาหาร การเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูก และหลักสูตรเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เน้นให้นักเรียนสนใจและตระหนักปัญหาสิ่งแวดล้อม มีการสอนการจัดการ-การคิดแยกขยะ เป็นต้น

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเน้นการศึกษาเพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา สนับสนุนการจัดการศึกษาของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของอบต.ที่มีการจัดการรวมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในพื้นที่ เช่น สนับสนุนสื่อการเรียนการสอนให้แก่ครูในโรงเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่ตำบล การสนับสนุนกิจกรรมที่ทางโรงเรียนในพื้นที่ขอสนับสนุน

2. ความสำคัญและเป้าหมายในการจัดการศึกษาของ อบท.

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สร้างโอกาสทางการศึกษาให้นักเรียนในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลให้ได้รับการเข้าศึกษาต่อ รับถ่ายโอนสถานศึกษามาอยู่ในความดูแล โดยเฉพาะโรงเรียนซึ่งตั้งในพื้นที่ห่างไกลและเป็นการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนถ่ายโอนของ อบจ. ได้รับการประเมินให้ผ่านจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. และเด็กนักเรียนจากโรงเรียน อบจ. สามารถเข้าศึกษาต่อหรือทำงานได้ตามสายการเรียน/ สายงานที่ต้องการ จัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดให้ทัดเทียมหรือมากกว่าโรงเรียนของเอกชนในพื้นที่ ที่ผ่านมามีการสร้างหลักสูตรนานาชาติขึ้นมาเพื่อสร้างเด็กนักเรียนที่มีศักยภาพมากกว่าโรงเรียนอื่นๆ สร้างโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนวิทยาศาสตร์สากล จะเน้นทางด้านวิทยาศาสตร์ และด้านภาษา คือภาษาอังกฤษและภาษาจีน

2.2 เทศบาล นายกเทศมนตรี วางเป้าหมาย โรงเรียนเทศบาลแต่ละแห่งมีจุดเน้นแต่ละด้าน คือ เน้นเก่งวิชาการ เน้นเชี่ยวชาญสายอาชีพ ยอดเยี่ยมทักษะภาษาอังกฤษ จีน และเทคโนโลยี เป็นเลิศด้านการช่าง และคอมพิวเตอร์เรียนฟรี พร้อมส่งเสริมอาชีพมีรายได้ขณะเรียน ความเป็นเลิศด้าน

กีฬา มุ่งสู่ระดับโอลิมปิก ต้องการให้ผู้ปกครองของเด็กนักเรียนในสังกัดของเทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ส่วนเด็กนักเรียนจะต้องมีความรู้ความสามารถและมีพัฒนาการที่เหมาะสมกับวัย

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมการพัฒนาผู้เรียน ครู บุคลากร สนับสนุนงบประมาณเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดการศึกษา ส่งเสริมการจัดการศึกษาท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดการศึกษาระดับท้องถิ่น ให้เป็นมีคุณภาพเท่าเทียมกับการจัดการศึกษาในระบบอื่นๆ นอกจากนี้ได้สนับสนุนการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเพื่อช่วยส่งต่อบุตรหลานในเขต อบต.ให้สามารถเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

3. อบต. จะดำเนินการ “จัดการศึกษาท้องถิ่น” หรือไม่

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความเห็นว่า อบต. ควรดำเนินการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐ ทุกระดับจนถึงระดับอุดมศึกษา ตามศักยภาพของ อบต.แต่ละแห่ง เนื่องจากบุคลากรยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญเพียงพอ เพราะด้านการศึกษาถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญในการสร้างคนเพื่อพัฒนาประเทศชาติ ดังนั้นภาครัฐและท้องถิ่นควรร่วมมือกัน โดยสนับสนุนบุคลากรที่มีความสามารถและงบประมาณที่เพียงพอให้กับท้องถิ่น มีการทำงานที่เป็นบูรณาการมากกว่าการทำงานที่ซ้ำซ้อน ระดับการศึกษาที่ควรให้ อบจ. ควรรับผิดชอบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา 1-6 เทศบาลรับผิดชอบประถมศึกษา อบต. รับผิดชอบ ศูนย์เด็กเล็ก , อนุบาล

3.2 เทศบาล นายกเทศมนตรี มีความเห็นว่า อบต. ควรดำเนินการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐ ทุกระดับการศึกษา(ความเห็นตรงกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เนื่องจาก การจัดการศึกษาของรัฐ และ อบต. ต้องดำเนินพร้อมกัน มีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน หากรัฐมีนโยบายไปในทิศทางไหน อบต.ต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล อบต.แต่ละแห่งมีศักยภาพในการจัดการศึกษาไม่เท่ากัน จึงต้องคำนึงถึงศักยภาพ อบต. โดยกำหนดกรอบการทำงาน เป้าหมายให้ชัดเจน รวมทั้งสัดส่วนการจัดการศึกษาทั้ง อบต. รัฐบาลกลาง และเอกชน

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นสอดคล้องกับ นายก อบจ. และ นายกเทศมนตรี อบต. ควรดำเนินการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐ ระดับการศึกษาที่ควรรับผิดชอบร่วมกันอนุบาล/ประถมศึกษา/มัธยมศึกษา เหตุผล ทำให้เกิดการประสานงานกันระหว่างท้องถิ่นกับส่วนราชการอื่น และจะทำให้มีหน่วยงานในระดับที่สูงขึ้น

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน/ผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของ อบต.

4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด การมีส่วนร่วมของประชาชนมี 2 ช่องทาง คือ 1) การเชิญผู้ปกครองเด็กนักเรียนที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องต่างๆ เข้ามาให้ความรู้แก่เด็กนักเรียนคนอื่นๆ ในรูปแบบของวิทยากรที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 2) มีการจัดประชุมตัวแทนผู้ปกครองของเด็กนักเรียนทุกๆ

ภาคการศึกษาเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนในเรื่องหลักสูตรการศึกษาของบุตรหลาน เพื่อนำมาสู่การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรร่วมกันอยู่เสมอ

4.2 เทศบาล ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมโดยเป็นคณะกรรมการของสถานศึกษา โรงเรียนของเทศบาลมีการจัดตั้งสมาคมผู้ปกครอง เทศบาลเปิดโอกาสให้สามารถแจ้งข่าวเกี่ยวกับโรงเรียนและนักเรียน ตรวจสอบการเรียนการสอนของโรงเรียนได้ และมีเว็บไซต์ จดหมายข่าว เฟซบุ๊ก เป็นช่องทางสื่อสารและมีส่วนร่วมกับโรงเรียน

4.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บริจาคทรัพย์สินแก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในการบริหารจัดการศูนย์ฯ ช่วยในการปรับสภาพแวดล้อมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เช่นปรับปรุงห้องเรียน หรือประชาชนร่วมประกอบอาหารให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ประชาชนร่วมตรวจสอบวัตถุดิบในการทำอาหารว่าเป็นไปตามหลักโภชนาการหรือไม่ ซึ่ง อบต.จัดจ้างแม่ครัวในการประกอบอาหาร) นอกจากนี้ประชาชนชาวบ้านยังมีส่วนช่วยถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นแก่บุตรหลาน เช่น เรื่องการจักสาน การเล่นหินพันบ้าน ฯลฯ

5. คุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของ อบต.

5.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงเรียน อบจ. มีคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษา ได้มาตรฐานและไม่แตกต่างกับโรงเรียนมัธยมในสังกัดอื่นๆ เนื่องจาก โรงเรียนของ อบจ. มีการทำงานแบบแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางด้านหลักสูตรกับโรงเรียนมัธยมแห่งอื่น ๆ โรงเรียนของ อบจ. (ร.ร.ถ้ำไอน) ได้มาตรฐานเท่ากับโรงเรียนสังกัดอื่นๆ แต่ในเรื่องกระบวนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรนั้นยังต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาต่อไป เนื่องจากบุคลากรบางคนไม่ได้มีสายวิชาการด้านการศึกษาโดยตรง โรงเรียน อบจ.มีมาตรฐานดีกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่นๆ เนื่องจากมีการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่า มีงบประมาณจำนวนมาก (มาจากรายได้ของ อบจ.เอง) และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาก็สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมากกว่าเด็กนักเรียนในโรงเรียนที่สังกัด สพฐ. โรงเรียนของ อบจ.จะเป็นโรงเรียนเฉพาะด้าน มาตรฐานในการประเมินจะไม่เหมือนกับโรงเรียนปกติทั่วไป และมีการประเมินในหลายๆด้านจะมีวิชาพื้นฐาน 8 กลุ่มสาระวิชาภาษา (อังกฤษ และ จีน) และกลุ่มอาชีพ (ดนตรีไทย และดนตรีสากล) ดังนั้นเมื่อเทียบกับโรงเรียนอื่นๆย่อมดีกว่า

5.2 เทศบาล การจัดการศึกษาโรงเรียนในสังกัดเทศบาล มีคุณภาพและมาตรฐานเทียบเท่ากับโรงเรียนอื่นๆเนื่องจาก ในแต่ละปีมีจำนวนนักเรียนที่ต้องการเข้ามาเรียนเพิ่มขึ้น ระบบการเรียนการสอนได้มีการพัฒนาระบบการสอนหลักสูตร อุปกรณ์การสอนต่างๆให้มีคุณภาพเพียงพอ นักเรียนที่จบจากโรงเรียนในสังกัดเทศบาลสามารถไปเรียนต่อยังสถาบันการศึกษาอื่นได้ผลการเรียนที่ดี โรงเรียนในสังกัดเทศบาลได้รับการบริหารจัดการและการสนับสนุนงบประมาณจำนวนมากจากเทศบาล ทำให้มีวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาที่ทันสมัยมากกว่า นอกจากนี้เทศบาลยังมีการสอนหลักสูตรภาษาอื่นๆ เช่น

ภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ฯลฯ ให้แก่เด็กเพิ่มเติม ตัวชี้วัดที่สำคัญเห็นได้จากความพึงพอใจของผู้ปกครองที่ไว้วางใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนในสังกัดเทศบาล ทำให้ยอดรับเข้านักเรียนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

5.3 องค์การบริหารส่วนตำบล มีการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ และเท่าเทียมกับการจัดการศึกษาที่อยู่ในสังกัดอื่น เนื่องจากอบต.มีการดูแลงานด้านการศึกษาท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ทั้งทางด้านการบริหารจัดการ หรือการจัดการเรียนการสอน หรือ เรื่องความปลอดภัยหรือสวัสดิภาพของเด็กนักเรียนในการรับส่งนักเรียนในเขตพื้นที่ อบต. ต้องมีการกำชับครูผู้ดูแลเด็กในการดูแลเด็กนักเรียนในการเดินทางระหว่างบ้านของนักเรียนกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

6. ความเพียงพอและความทั่วถึงในการจัดบริการด้านการศึกษาของท้องถิ่น

6.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการจัดการบริหารการศึกษาอย่างทั่วถึง มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับโรงเรียนในสังกัด ทำให้ทราบถึงข้อมูลของแต่ละโรงเรียน และมีการกำหนดแผนงานด้านการศึกษาร่วมกัน นักเรียนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นสามารถเข้ามาศึกษาได้ การจัดการศึกษาในระดับมัธยมยังไม่เพียงพอต่อจำนวนนักเรียนที่มีมากขึ้น ควรจะมีการขยายหรือเพิ่มโรงเรียนของ อบจ.ในระดับมัธยมศึกษาให้รองรับนักเรียนที่มีมากขึ้น

6.2 เทศบาล มีความพร้อมทั้งในส่วนของงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษา และพยายามจัดกิจกรรมที่สามารถดึงความร่วมมือของผู้ปกครอง เช่น เชิญเป็นวิทยากรภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้ผู้ปกครองได้เห็นถึงนโยบายการศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลว่า มุ่งเน้นการจัดการศึกษาให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น อย่างจริงจัง และทั่วถึง

6.3 องค์การบริหารส่วนตำบล โรงเรียนของ อบต. มีความเพียงพอที่จะรองรับปริมาณเด็กนักเรียนในพื้นที่ และสามารถให้บริการที่ทั่วถึงในเขตบริการในการจัดการศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กที่ อบต. ดำเนินการอยู่สามารถจัดบริการพอเพียงและทั่วถึง

7. แผนการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษา/การส่งเสริมคุณภาพการเรียนรู้ และการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น

7.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา มีแผนส่งเสริมการเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เรื่องดาราศาสตร์ (มีหอดูดาว) โดยทำร่วมกับสถาบันวิจัยดาราศาสตร์ และส่งเสริมการจัดหาคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์การทดลองต่างๆ ให้แก่โรงเรียน การใช้กระดานอัจฉริยะในทุกๆ ชั้นเรียนของ อบจ. นอกจากนี้ คาดว่าจะมีแผนให้นักเรียนทุกคนของโรงเรียนได้ใช้แท็บเล็ตพีซีในการเรียน ซึ่งจะทำให้เด็กมีพัฒนาการทางการเรียนการสอนที่ดีขึ้น หลักสูตรท้องถิ่นนั้น อบจ. ก็ได้มีการสอนหลักสูตรที่ฝึกอาชีพให้แก่เด็กนักเรียน โดยการสอนทำขนมที่เป็นของมีชื่อเสียงในท้องถิ่น โรงเรียนของ

อบจ. หากนักเรียนจบ ม.3 ต้องทำวิจัยเป็นภาษาอังกฤษ โดยให้อาจารย์เจ้าของภาษามาสอนนักเรียนให้มีความรู้เพิ่มจึริงจากเจ้าของภาษา สร้างอาคารฝึกงานโรงเพาะชำใช้ในการเรียนการสอนวิชาเกษตรกรรม

7.2 เทศบาล ให้การสนับสนุนแก่นักเรียน เช่น สำหรับเด็กเรียนดี เด็กที่ขาดทุนทรัพย์ เด็กที่มีการเสียสละ มีจิตอาสา ส่งเสริมให้มีการเรียนเสริมในระดับชั้น ป.5 – ป.6 และ ม.1 – ม.6 เพื่อนักเรียนจะได้ไม่ต้องไปเสียเงินเรียนพิเศษเพิ่มเติม มีเครื่องคอมพิวเตอร์เพียงพอกับการเรียนรู้ โดยสัดส่วนคอมพิวเตอร์ 1 เครื่องต่อนักเรียน 2 คน และซื้อกระดานอัจฉริยะไว้ใช้ในการเรียนการสอน มีการจัดห้องคอมพิวเตอร์และการบริการอินเทอร์เน็ตให้โรงเรียน มีหลักสูตรท้องถิ่นตามแต่ละสถานศึกษาสนใจ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องส่งเสริมอาชีพ เอกลักษณ์ของท้องถิ่น สนับสนุนให้ครู บุคลากร ไปอบรม ไปเรียน เพื่อเพิ่มวุฒิการศึกษา

7.3 องค์การบริหารส่วนตำบล มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ต เพื่อรองรับสื่อการเรียนการสอนทางเทคโนโลยีให้แก่โรงเรียนและครูผู้สอน มีการส่งเสริมให้บุคลากรทางการศึกษาไปศึกษาอบรม ทั้งหลักสูตรระยะสั้นและหลักสูตรระยะยาว หรือการเรียนต่อในหลักสูตรที่สูงขึ้น

8. ความพึงพอใจของประชาชน ผู้ปกครอง/เด็กนักเรียน กับการจัดการศึกษาของ อบท.

8.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนทุกๆ สิ้นปี พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในคุณภาพและการจัดการศึกษาของ อบจ. เนื่องจากมีการการปรับเปลี่ยนหลาย ๆ อย่างต่อเนื่องทุกๆ ปี มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับการเรียนการสอน มีการลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงชัดเจนไปในทางที่ดีขึ้น ประชาชน ผู้ปกครอง/เด็กนักเรียนมีความพึงพอใจกับการจัดการศึกษาของ อบท. อยู่ในระดับดี ตัวชี้วัดคือ ประชาชนไว้วางใจส่งบุตรหลานเข้ามาศึกษาต่อเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลักสูตรที่เน้นนักเรียนที่มีความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์คณิตศาสตร์ และภาษาต่างประเทศที่มีเจ้าของภาษาสอนจริงๆ และมีการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษา และอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทาง อบจ. พยายามดำเนินการให้มีความพร้อมในทุกๆ ด้าน ทำให้ผู้ปกครองมีความมั่นใจว่าบุตรหลานจะได้รับดูแลจากทางโรงเรียนเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นทางด้านวิชาการ และด้านความเป็นอยู่ในโรงเรียนโดยผู้ปกครองมั่นใจว่าหลักสูตรที่บุตรหลานได้เรียนนั้น เทียบเท่าได้กับโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในส่วนกลาง

8.2 เทศบาล การสำรวจความพึงพอใจจากผู้ปกครอง ได้รับผลการตอบรับที่ดีจากการส่งเด็กมาเรียนในพื้นที่ ผู้ปกครองมีความพึงพอใจสูง เมื่อเห็นเทศบาลเอาจริงเอาจังในเรื่องนี้ ผู้ปกครองก็มั่นใจขึ้น และส่งลูกหลานเรียนที่บ้านก็ประหยัดขึ้น ไม่ต้องส่งไปเรียนนอกพื้นที่ไกลๆ

8.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนและครูผู้ปกครองมีความพึงพอใจ ให้ความร่วมมือในการพัฒนาสถานศึกษาของ อบต. มีจำนวนนักเรียนที่มาศึกษาในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพิ่มขึ้นในแต่ละปี

9. รัฐส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม หรือ หนุนรั้ง ขัดขวาง อบต. ในการจัดการศึกษา อย่างไร

9.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการอยู่ในสถานะแบบนิ่งเฉย คือไม่มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนการจัดการศึกษามาสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน หลักเกณฑ์บางประการของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษาของ อบจ. เช่น การตั้งโรงเรียนของท้องถิ่นจะต้องมีจำนวนนักเรียนที่ต้องการเข้าศึกษาก่อน จึงจะตั้งโรงเรียนได้ ฯลฯ ทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นหลายๆ แห่งขาดความต่อเนื่อง

9.2 เทศบาล หน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนเทศบาลในการจัดการศึกษาได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) โดยจะมีการจัดการอบรมครูของเทศบาลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุน อบต. ในการจัดการศึกษา มีการร่วมกันพัฒนาครู 8 กลุ่มสาระ พัฒนาหลักสูตร คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น ยังไม่เห็นบทบาทในการสนับสนุนมากนักจะมีก็เพียงการเข้ามาตรวจประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของเทศบาล

9.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ภาครัฐไม่มีทั้งการสนับสนุนและขัดขวางการจัดการศึกษาศูนย์เด็กเล็กของ อบต.

10. การยื่นขอประเมินความพร้อมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษา และการเตรียมความพร้อมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษา

10.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการขอประเมินความพร้อมของ อบจ. และผ่านการประเมินและได้รับการถ่ายโอนโรงเรียน อบจ. บางแห่งเคยยื่นความประสงค์รับถ่ายโอนโรงเรียนมัธยมทั้งจังหวัด แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการในฐานะต้นสังกัดในการถ่ายโอนสถาบันการศึกษาให้มาสังกัด อบจ. ส่งผลทำให้ อบจ. ถูกประเมินให้ไม่ผ่านความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษา อบจ. บางแห่งได้มีการยื่นขอประเมินความพร้อมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก แต่ทางอบจ. ไม่ดำเนินการขอรับการถ่ายโอนในเรื่องของสถานศึกษา เนื่องจากไม่ยอมมีปัญหาเรื่องการถ่ายโอน แต่จะดำเนินการจัดให้มีโรงเรียนในสังกัดของ อบจ. เอง

10.2 เทศบาล ได้ยื่นขอประเมินความพร้อมของสถานศึกษา เช่น โรงเรียนเทศบาล ที่มีการโอนมาจากสำนักงานเขตพื้นที่ฯ และการเพิ่มขึ้นเรียนจากชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นต้น ซึ่งในการประเมินความพร้อมของสถานศึกษาต้องมีความสัมพันธ์กับกระทรวงศึกษาธิการในระดับที่ดีพอสมควร จึงจะผ่านการประเมินความพร้อมได้ เทศบาลบางแห่งไม่ได้ยื่นขอประเมินความพร้อมในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษา และยังไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมสำหรับการถ่ายโอน เพราะปัจจุบันมีโรงเรียนในสังกัดจำนวนหลายแห่งและน่าจะเพียงพอแล้วต่อปริมาณความต้องการของเด็กนักเรียนในเขต

พื้นที่ เทศบาลบางแห่งมีการยื่นขอประเมินความพร้อมในการรับถ่ายโอนโรงเรียนจาก สพฐ. และเคยรับการตรวจประเมินความพร้อมมาแล้ว แต่ไม่เคยได้รับการถ่ายโอนโรงเรียน/สถานศึกษา ทั้งที่เทศบาลมีความพร้อมในการจัดบริการอยู่อย่างชัดเจนโดยเฉพาะงบประมาณในการจัดบริการ

10.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงของการถ่ายโอนภารกิจในระยะแรก อบต. บางแห่งมีการขอประเมิน แต่ไม่สำเร็จเพราะช่วงนั้นมีกระแสคัดค้านจากครูทั่วประเทศ ในการขอคัดค้านด้านการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน อบต. ไม่ได้มีการขอประเมินเพื่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาแต่ประการใด

11. ความเห็นต่อหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมของ อบต.ในการรับถ่ายโอนสถานศึกษา สาเหตุใดที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่ อบต.

11.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ขั้นตอนการพัฒนาศักยภาพให้ อบจ. มีความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา ไม่ควรเริ่มจากการให้คณะกรรมการลงมาประเมินความพร้อม เพื่อตัดสินแบบผ่านหรือไม่ผ่านเกณฑ์เหมือนที่ผ่านมา แต่ต้องเริ่มจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาเตรียมความพร้อมให้กับ อบต.อย่างเป็นระบบ ทั้งด้านกฎหมาย โครงสร้างองค์กรและบุคลากร กล่าวคือ ถ้าส่วนราชการต่างๆ มีความจริงใจในการกระจายอำนาจ ต้องเข้ามาช่วยพัฒนา อบต. ให้มีความพร้อมก่อน ไม่ใช่การใช้เครื่องมือประเมินมาเป็นเงื่อนไขเพื่อขัดขวางการกระจายอำนาจ ปัจจัยหลักที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาก็คือ ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษานั้นที่ไม่มี ความสมัครใจถ่ายโอนสถานศึกษาของตนมาอยู่ในความดูแลของ อบจ. เนื่องจากเกรงว่าสถานภาพของตนจะด้อยลง อุปสรรคในการถ่ายโอน คือ เรื่องของขวัญและกำลังใจของบุคลากร

11.2 เทศบาล หลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมของ อบต. มีความเหมาะสมแล้ว ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน คือ บุคลากรทางการศึกษายังไม่มีความพร้อมเมื่อต้องรับการถ่ายโอน และเกรงว่าการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรมาสังกัดกับท้องถิ่นจะไม่ครบทุกกระบวนการ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาหรือการดำเนินการของเทศบาลเกิดปัญหาอุปสรรคได้ในภายหลัง มีข้อที่เป็นอุปสรรคบางประการของหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมของ อบต.ในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาที่ให้อำนาจการตัดสินใจผูกติดกับเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากนั้นอุปสรรคในการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่ อบต. คือ ความวิตกกังวลของครูในเรื่องความก้าวหน้าในการทำงาน

11.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มีการยื่นขอประเมิน เพราะทางบุคลากรที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้เห็นความสำคัญที่จะมาอยู่กับอบต.เพราะข้าราชการครูมีข้อพิจารณาเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ ระหว่างการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย

12. ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

12.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐบาลจะต้องการกระจายอำนาจให้ อบต.ดูแล โรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นเอง เพราะมีความใกล้ชิด และให้ อบต.สามารถสร้างหลักสูตรเฉพาะที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นตนได้อย่างเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นในการธำรงรักษาวัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่น พัฒนาหลักสูตรนานาชาติ ให้นักเรียนมีความศักยภาพทางภาษา เพื่อให้สามารถต่อยอดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นต่อไปได้ง่าย เมื่อ อบต. รับโอนสถานศึกษามา จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบริหารจัดการอย่างไร ปัจจุบันครูสอนต้องคอยฟังคำสั่งจากผู้บริหาร อบจ. ถ้าผู้บริหาร อบจ. มีวิสัยทัศน์ทางด้านการศึกษา ให้การส่งเสริมหรือสนับสนุน ก็จะทำให้โรงเรียนมีมาตรฐานที่ดีได้ ผู้บริหารของท้องถิ่นที่ต้องให้ความสำคัญกับการศึกษา จะต้องรักในการศึกษาจึงจะทำให้การศึกษาของท้องถิ่นก้าวหน้าไปได้ การศึกษาควรที่จะมีการต่อยอด เช่น ควรจะมีการศึกษาตั้งแต่ประถมจนถึงมหาวิทยาลัย ในแต่ละพื้นที่ให้ทั่วถึงทุกจังหวัด ในปัจจุบันมีแนวคิดที่จะก่อตั้งมหาวิทยาลัย “อันดามัน” เพื่อต่อยอดทางการศึกษา และกระจายความศึกษาให้เท่าเทียมเช่น หากมีโรงเรียนวิทยาศาสตร์ก็ควรที่จะมีโรงเรียนที่สอนในด้านนี้ตั้งแต่ประถมจนถึงระดับมหาวิทยาลัย เพื่อความต่อเนื่องของการเรียน

12.2 เทศบาล การจัดการศึกษาของท้องถิ่น หาก อบต. ดำเนินการเพียงลำพัง ก็จะขาดงบประมาณในการดำเนินงานได้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์ที่ดี สนับสนุนอย่างจริงจัง บุคลากร อบต. ต้องมีความรู้ความสามารถ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระบบการศึกษา ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาการศึกษาในระดับท้องถิ่น อบต.ในเขตจังหวัดควรมาร่วมกันทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับกลุ่มจังหวัด เพื่อพัฒนาผู้เรียนไปสู่เป้าหมายกลุ่มจังหวัด เช่น กลุ่มจังหวัดมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม อบต.ควรจัดการศึกษาเพื่อผลิตเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการศึกษาท้องถิ่นนั้น อบต.จะต้องได้รับโอกาสในการเปิดรับสมัครบุคลากรทางการศึกษาเอง และควรเปิดโอกาสให้ประชาชน/ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนทางการศึกษาของท้องถิ่น นอกจากนี้ แต่ละท้องถิ่นควรมีหลักสูตรเฉพาะของท้องถิ่นเองด้วย

12.3 องค์การบริหารส่วนตำบล รัฐบาลควรมีการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น รวมถึงเรื่องการสนับสนุนสื่อการเรียนการสอนเพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเกิดความคล่องตัวและมีคุณภาพ

18.7 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังเสนอข้างต้นจากความก้าวหน้า (หรือไม่ก้าวหน้า) ในระดับนโยบาย การถ่ายโอนสถานศึกษาและจากข้อมูลในพื้นที่จาก อบต. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น ทำให้ประมวลผลการศึกษาและพัฒนาขึ้นเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ดังนี้

18.7.1 ผลการถ่ายโอนสถานศึกษา

(1) แผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาในระบบ และการจัดการศึกษานอกระบบไว้ ทั้งการศึกษาก่อนวัยเรียน การศึกษาขั้นพื้นฐาน(ทั้งระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา) โครงการอาหารเสริมนม โครงการอาหารกลางวัน ศูนย์อบรมเด็กก่อนวัยประถมศึกษา ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาตามแผนปฏิบัติการฉบับแรกๆ มีการถ่ายโอน ในหลายภารกิจ ยกเว้น การศึกษาขั้นพื้นฐาน(ทั้งระดับประถมศึกษา และ มัธยมศึกษา) ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด ที่เกิดปัญหาการปฏิบัติตามนโยบาย เกิดปฏิกิริยาทางนโยบายจากบุคลากรของ กระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ต้องการถ่ายโอนสถานศึกษาไปให้ อบต. และฝ่ายการเมืองมีทิศทางเห็นพ้องด้วย กับฝ่ายข้าราชการประจำ จนนำไปสู่การผลักดันให้ชะลอการถ่ายโอนโดยมติคณะรัฐมนตรีในปี 2547 จนนำไปสู่การสร้างเกณฑ์การพิจารณาถ่ายโอนสถานศึกษาไป อบต. ด้วยกฎเกณฑ์การประเมินความพร้อม ของ อบต. ที่จะรับถ่ายโอนสถานศึกษา

กฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลให้กระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษา ช่วงระหว่างปีการศึกษา 2549 – 2557 มีเพียง 485 แห่ง เท่านั้น โดยมีการถ่ายโอนมากที่สุดในปี การศึกษา 2549 และมีแนวโน้มลดลงในปีต่อ ๆ มา ทั้ง ๆ ที่มี อบต. ต้องการรับการถ่ายโอนจำนวนมาก แต่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมของกระทรวงศึกษาธิการ

สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา มีการถ่ายโอนสูงสุดจำนวน 233 แห่ง โดย อบต. ที่รับโอน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (การรับโอนของ อบจ. พบว่า อบจ. ขนาดใหญ่ เช่น อบจ.นครราชสีมา รับ โอนถึง 58 แห่ง อบจ. ชัยภูมิ รับโอน 25 แห่ง อบจ.มหาสารคาม รับโอน 19 แห่ง อบจ.ขอนแก่น รับโอน 18 แห่งและ อบจ. กาฬสินธุ์ รับโอน 13 แห่ง) รองมาคือ ระดับประถมศึกษา 208 แห่ง อบจ. รับโอน 56 แห่ง เทศบาลเมืองรับโอน 29 แห่ง เทศบาลตำบล รับโอน 68 แห่ง และ อบต. 54 แห่ง ส่วนสถานศึกษา แบบขยายโอกาส มีการถ่ายโอน 44 แห่ง อบจ. รับถ่ายโอน 34 แห่ง จากตัวเลขการถ่ายโอนสะท้อนว่า อบจ. ที่เป็น อบต. ขนาดใหญ่มีศักยภาพสูงการจัดการศึกษา และสามารถรับถ่ายโอนสถานศึกษาได้ ส่วน เทศบาล และ อบต. ที่เป็น อบต. มีเขตพื้นที่จำกัด รายได้จำกัด สามารถรับโอนได้ไม่มากนัก

(2) แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง ได้กำหนดภารกิจที่ถ่ายโอน จำแนกเป็น การจัดการ ศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น-ตอนปลาย ศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา โครงการอาหารเสริมนม) การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา(เฉพาะ อบจ.) ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด (อบจ. เทศบาล) การบริการ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การถ่ายโอนสถานศึกษา ยังคงเงื่อนไขเรื่องการประเมินความพร้อม ความสมัครใจของ สถานศึกษา (รวมทั้งบุคลากรด้านการศึกษา) มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตและขั้นตอนของ

การถ่ายโอนสถานศึกษาประเภทต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า การจะถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาขึ้นอยู่กับ การกำหนดของกระทรวงศึกษาเป็นหลัก ถึงแม้ อบท. ที่ยื่นขอประเมินความพร้อมจะผ่านเกณฑ์การ ประเมิน หากไม่ได้รับความยินยอม หรือสมัครใจจากสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา การถ่ายโอน ก็ไม่อาจดำเนินการได้

(3) จากข้อมูลการถ่ายโอนสถานศึกษา ตามตารางที่ 18-10 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นับ จากการประกาศใช้แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง เมื่อ มกราคม 2551 การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบท. จนถึง ปี 2557 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 183 แห่ง จำแนกเป็น ปี 2551(70 แห่ง) 2552(57 แห่ง) 2553(19 แห่ง) 2554(8 แห่ง) 2555(7 แห่ง) 2556(11 แห่ง) และ 2557(10 แห่ง) โดยมีการถ่ายโอนไปยัง อบท. ประเภทต่าง ๆ ตามระดับการศึกษา ดังนี้

ก) องค์การบริหารส่วนจังหวัด : มัธยมศึกษา (9 แห่ง) ประถมศึกษา (37 แห่ง) ขยาย โอกาส (16 แห่ง) รวม 62 แห่ง

ข) เทศบาล : มัธยมศึกษา(0) ประถมศึกษา(72 แห่ง) ขยายโอกาส(6 แห่ง) รวม 78 แห่ง

ค) องค์การบริหารส่วนตำบล : มัธยมศึกษา(0) ประถมศึกษา(40 แห่ง) ขยายโอกาส(2 แห่ง) รวม 42 แห่ง

18.7.2 ผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการศึกษาทั้งสถานศึกษาที่ อบท.จัดการศึกษาเอง และ สถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอน ผลการจัดการศึกษา สรุปได้ ดังนี้

(1) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาที่ อบท. จัดการศึกษาเอง เปรียบเทียบกับ สถานศึกษาที่ อบท. รับถ่ายโอนมา อบท. มีการจัดสรรงบประมาณ(ในปี 2555)เป็น รายจ่ายด้านการศึกษา : รายจ่ายรวมของ อบท. ถึงร้อยละ 19.38 : ร้อยละ 13.741 โดย อบจ. มีรายจ่าย ร้อยละ 20.23: ร้อยละ11.34 เทศบาล ร้อยละ 17.99 : ร้อยละ 11.71 และ อบต. ร้อยละ 19.93 : ร้อย ละ18.18

(2) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาของ อบท. ที่จัด การศึกษาเอง : สถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมา พบว่า อบจ. มีงบประมาณที่ลงทุนเพื่อจัดการศึกษา โดยเฉลี่ย ในปี 2555 แห่งละ จำนวน 73.71 : 52.07 ล้านบาท/ปี สูงกว่าเทศบาลที่ลงทุน เฉลี่ย 0.35 : 0.15 ล้าน บาท/ปี และ อบต. 0.41 : 0.17 ล้านบาท/ปี ส่วนการใช้งบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา อบจ. เฉลี่ยแห่งละ 42.11 : 21.54 ล้านบาท/ปี เทศบาล เฉลี่ยแห่งละ 3.24 : 33.2 ล้านบาท/ปี อบต. เฉลี่ยแห่งละ 1.05 : 5.98 ล้านบาท/ปี

(3) สัดส่วนของนักเรียนต่อห้องเรียน และ นักเรียนต่อครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ อบท.จัดการศึกษาทั้งของ อบท.เอง และ ที่รับถ่ายโอนมา อยู่ในสัดส่วนที่ไม่สูง ส่งผลดีต่อคุณภาพการจัด การศึกษาของ อบท.

(4) ด้านการเรียนการสอน ของสถานศึกษาของ อบท. ทั้งของ อบท.เอง และที่รับถ่ายโอนมา พบว่า อบท.ให้ความสนใจในการพัฒนาการเรียนรู้นักเรียนในสังกัด โดยเฉพาะทุกแห่งมีการจัดสอนเสริมภาษาต่างประเทศให้แก่นักเรียน ด้วยการจ้างครูเจ้าของภาษามาทำการสอน ทั้งนี้ อบท.ใช้วิธีการบริหารจัดการในการว่าจ้าง (จ้างเหมาโครงการ/จ้างเหมาบริการ) ครูเจ้าของภาษามาทำการสอน เนื่องจากมีข้อจำกัดในการบรรจุครูเป็นพนักงานประจำ

(5) ทุกสถานศึกษาของ อบท. เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองนักเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งในรูปแบบสมาคมผู้ปกครอง การแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน หรือการร่วมจัดทำกิจกรรม การให้ความรู้แก่นักเรียน เช่น สมาคมผู้ปกครองของโรงเรียนสังกัดเทศบาล รวมตัวกันจัดหาเงินเพื่อจัดทำห้องสมุดประจำโรงเรียน การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในลักษณะของความสมัครใจ เป็นจุดเด่นของการจัดการศึกษาของ อบท. เพราะส่งผลดีต่อตัวนักเรียนโดยตรง

(6) คุณภาพการจัดการศึกษาของ อบท. พิจารณาได้จากการวัดผลความรู้ของนักเรียน ปรากฏว่านักเรียนในสถานศึกษาสังกัด อบท. มีระดับคะแนนการวัดผลวิชาคณิตศาสตร์ วิชาภาษาไทย วิชาภาษาอังกฤษ และ วิชาวิทยาศาสตร์ ได้คะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของจังหวัด โดยเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษได้ผลที่ดี ทั้งนี้เป็นผลจาก อบท.จัดให้มีการสอนเสริมภาษาต่างประเทศ ซึ่งเกิดความแตกต่างได้อย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับสถานศึกษาในสังกัดอื่น ๆ

18.7.3 ความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการศึกษาของ อบท. พบว่าประชาชนมีความพอใจในระดับปานกลางจนถึงค่อนข้างดี ทั้งในเรื่องทักษะ ความคิดความอ่าน ความรู้ความสามารถ ความประพฤติของนักเรียน พอใจที่บุตรหลานที่จบการศึกษาจากสถานศึกษาของ อบท.สามารถหางานทำหรือเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น สิ่งที่สะท้อนถึงความพึงพอใจ คือ การส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาของ อบท.เพิ่มมากขึ้น ไม่ชวนขวายเป็นบุตรหลานไปศึกษาที่อื่น และยินดีที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาของ อบท. ด้วยความเชื่อมั่นต่อขีดความสามารถของ ครู การจัดการเรียนการสอน การตั้งใจของ อบท.ที่จะจัดการศึกษาเพื่อบุตรหลานของตน และค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาที่ไม่สูง ไม่มีภาระเพิ่มมากนักในการเรียนเสริมความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ

18.7.4 การถ่ายโอนสถานศึกษา ประเภท “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก” เป็นภารกิจที่ประสบความสำเร็จสูงทั้งการถ่ายโอน และการดำเนินการของ อบท. สามารถพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มีคุณภาพที่สูงทั้งบุคลากร (ผู้ดูแลเด็ก : ผดด.) ที่มีการส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้สูงถึงระดับปริญญาตรี ส่งผลต่อคุณภาพการให้การศึกษาและดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

18.7.5 การถ่ายโอนภารกิจ “อาคารเสริมนม” และ “อาหารกลางวัน” ที่ครอบคลุมถึงสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สร้างภาระงานทางด้านธุรการให้แก่ อบท. เหตุผลสำคัญที่ทำให้เป็นภาระของ อบท. เพื่อการคำนวณวงเงินรายได้ของ อบท. เมื่อเทียบสัดส่วนกับรายได้ของรัฐบาล ตั้งแต่แผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก อบท. ไม่ประสงค์ที่จะรับภาระทางธุรการให้กับสถานศึกษาที่ไม่ใช่ของ อบท.

18.7.6 ความต้องการรับถ่ายโอนสถานศึกษาของ อปท. พบว่า อปท. มีความต้องการรับถ่ายโอนเพียง ร้อยละ 12.96 ในขณะที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอน ร้อยละ 37.96 โดยมีเหตุผล ดังนี้

(1) อปท.สามารถจัดการศึกษาของตนเองได้ และ มีสถานศึกษาของตนเอง ซึ่ง อปท. มีความต้องการขยายการจัดการศึกษาของสถานศึกษาของตนเองมากกว่า

(2) การรับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาขั้นตอนการประเมินที่ยุ่งยาก และ ปัญหาการบริหารการศึกษาที่อาจตามมาจากสถานศึกษาที่ถ่ายโอน

(3) ปัญหาที่เกิดจากภาระเรื่องงบประมาณในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมา เพราะกระบวนการถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้ง ภารกิจ งบประมาณ และ บุคลากร

18.7.7 ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สาม การถ่ายโอนภารกิจยังคงดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก และ ฉบับที่สอง ปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนสถานศึกษาก็ยังคงอยู่ ดังนั้นจึงเสนอให้มีการปรับปรุงนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา ดังนี้

(1) กรณีของกรุงเทพมหานคร มีการรับถ่ายโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาเพียง 1 แห่ง เมื่อปี 2549 เท่านั้น เนื่องจาก กรุงเทพมหานครได้มีการจัดการศึกษาของตนเองอย่างเต็มรูปแบบอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องรับการถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ

(2) จากการจัดการศึกษาของ อบจ. พบว่า อบจ. มีความพร้อมสูงสุด ดังนั้นแผนปฏิบัติการฯ ควรพิจารณาให้ อบจ. ที่เป็น อปท. ขนาดใหญ่รับภารกิจด้านการศึกษาโดยตรง และเป็นเป้าหมายหลักในการรับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ คล้ายกับในอดีตที่การศึกษาประชากรที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ จังหวัด (ที่เป็นราชการบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งปัจจุบันคือ อบจ. แต่ต่างกันว่า อบจ. ในปัจจุบันไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค (กระทรวงมหาดไทย) จึงไม่ย้อนรอยไปสู่อดีตช่วงก่อนปี พ.ศ. 2521 ที่มีการประท้วงของโรงเรียนประชากรให้ออกจากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่เป็นแนวคิดที่ควรให้ อบจ. ทำหน้าที่จัดการด้านการศึกษาลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร

(3) ต่อเนื่องจากข้อ (2) ควรมีการปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ โดยมุ่งให้ อบจ. ทำหน้าที่หลักด้านการศึกษา และมีการผลักดันให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปให้ อบจ. ตั้งแต่ระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน(ประถมศึกษา ถึง มัธยมศึกษา) และ ระดับอาชีวศึกษา

(4) อบจ. ที่มีความพร้อม และมีศักยภาพสูงที่จะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้เอง กระทรวงศึกษาควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ อบจ. ได้ร่วมจัดการศึกษาแบบ “สหการ”หรือ “เขตพื้นที่การศึกษาของ อปท.” ระหว่าง อบจ.ในพื้นที่ใกล้เคียง หรือ อบจ.กับเทศบาล และ อบต. เช่นเดียวกับพื้นที่กลุ่มจังหวัดอันดามัน (ภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง) ที่ริเริ่มร่วมกันจัดตั้งมหาวิทยาลัยอันดามัน

(5) การถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปยังเทศบาล แผนปฏิบัติการฯ ควรมีการปรับให้มีเป้าหมายการถ่ายโอนสถานศึกษา ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประถมศึกษา ถึง

มัธยมศึกษาตอนปลาย) ไปให้ เทศบาลนคร(ทุกแห่ง) และ เทศบาลเมือง(ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด) เนื่องจากเป็นพื้นที่เขตเมือง เทศบาลมีรายได้สูงเพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้

(6) หาก อบจ. และเทศบาลนคร เทศบาลเมือง ได้มีศักยภาพ และ มีความพร้อมในการ จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง กระทรวงศึกษาควรให้การสนับสนุนในการจัดตั้งสถานศึกษา หากจำเป็นต้อง ดำเนินกิจการร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กับ อบจ. หรือ เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง ก็ให้ ดำเนินการได้

(7) คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ควรประสานกับ ก.ธ. (สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย) ให้เร่งจัดระบบการบริหารบุคคลพนักงาน(ข้าราชการ)ท้องถิ่น โดยเฉพาะในสายวิชาชีพครู ให้มี ลักษณะเฉพาะในสายวิชาชีพ และมีการวางแผนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้คนมีความรู้ในสาขาวิชาการต่าง ๆ สมัครเป็นครูในสังกัด อบจ. หรือ เทศบาล หรือ จูงใจให้ข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการถ่าย โอนไปสังกัด อบท. (แรงจูงใจ เช่น การเติบโตในตำแหน่งวิชาชีพ การมีอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือเงิน ประจำตำแหน่งคุณวุฒิ) และการบริหารงานบุคคลของ”ครู สังกัด อบท.” ไม่ว่าจะเป็น อบจ. หรือ เทศบาล ให้เป็นรูปแบบเดียว

(8) หากแผนปฏิบัติการฯ จะแยกภารกิจด้านการศึกษาออกมาเป็นด้านเฉพาะ เช่นเดียวกับด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่น ๆ พร้อมมีเป้าหมาย มาตรการที่ชัดเจน จะช่วยทำให้นโยบาย และ เป้าหมายในการจัดการศึกษาของ อบท.ชัดเจนขึ้น

(9) แผนปฏิบัติการฯ ควรทบทวนการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปให้ เทศบาล ตำบล และ อบต. เนื่องจากความพร้อมยังไม่ถึงมากเท่าที่ควร และจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการลงทุน ด้านการศึกษาที่สูง แต่ถ้า เทศบาลตำบล และ อบต. จะร่วมมือกันจัดการการศึกษาแบบ “สหการ” หรือ “การกระจายอำนาจการศึกษาเชิงพื้นที่” ก็ให้ยื่นความจำนงค์ต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณา ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ

(10) แผนปฏิบัติการฯ ควรสนับสนุน และ ผลักดันให้ เทศบาลตำบล และ อบต. จัด การศึกษาในระดับปฐมวัย (ก่อนการศึกษาภาคบังคับ) เช่น โรงเรียนอนุบาล และ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดย วางเป้าหมายให้ทุกตำบลต้องมีโรงเรียนอนุบาล และ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อย่างน้อย 1 แห่ง

(11) หากเทศบาลตำบล (ที่ยกฐานะมาจาก อบต.ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งตำบล) และ อบต. ได้มีความประสงค์จะจัดระบบการศึกษาต่อเนื่อง ตั้งแต่การศึกษาขั้นปฐมวัย(ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา) และมีศักยภาพ แผนปฏิบัติการฯ ควรกำหนดให้ มี ความร่วมมือกับ อบจ. ในการจัดการศึกษาร่วมกัน

(12) แผนปฏิบัติการฯ ควรยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจ “อาหารเสริมนม” “อาหาร กลางวัน” ของสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปให้ อบท. ดำเนินการ โดยให้ กระทรวงศึกษาฯ รับ เป็นภาระเอง

บทที่ 19 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

19.1 กรอบวิเคราะห์ (1) : แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับแรก ด้านการถ่ายโอนภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน

ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานตามแผนถ่ายโอนภารกิจนั้น มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง คือ กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง กรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า) กระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ กรมการเร่ร่อนพัฒนาชนบท กรมการผังเมือง) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน) กระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน) หน่วยงานอิสระไม่สังกัดกระทรวง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ทั้งนี้ภารกิจที่ถ่ายโอนจากการสำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่าง 105 แห่ง (อบจ. 11 แห่ง เทศบาล 32 แห่ง อบต. 62 แห่ง) มีภารกิจที่ถ่ายโอน และ ไม่ถ่ายโอน ดังนี้ (ตารางที่ 19-1)

1. ภารกิจที่ไม่มีการถ่ายโอนให้ อบท. ทุกประเภท คือ

- (1) 10. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (กรมการขนส่งทางบก) ตามแผนปฏิบัติการให้ถ่ายโอนไปที่ คณะกรรมการควบคุมขนส่งทางบกประจำจังหวัด ผู้แทน อบท.ร่วมเป็นกรรมการ
- (2) 23. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ (กรมส่งเสริมสหกรณ์)
- (3) 26. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น (กรมส่งเสริมสหกรณ์)
- (4) 64. มอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) (กรมทรัพยากรธรณี)
- (5) 65. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้เกินวันละ 10 ลบ.ม. (กรมทรัพยากรธรณี)
- (6) 66. การจัดให้มีและควบคุมตลาด (กระทรวงสาธารณสุข)
- (7) 67. ผังเมืองรวมจังหวัด (กรมการผังเมือง /ปัจจุบันคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง)

2. ภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อบท. มีแล้ว แต่มี อบท. บางประเภท ยังไม่ได้รับถ่ายโอน (xxx) คือ

กรมทางหลวง

(1) 2. งานบำรุงรักษาทางหลวง (ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้อปท.เข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักริมทางของทางหลวง เป็นต้น (อบจ.)

กรมโยธาธิการ กรมการเร่ร่อนพัฒนาชนบท

(2) 6. สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม (อบจ.)

กรมส่งเสริมสหกรณ์

(3) 7. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน (อบจ.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) 8. ก่อสร้างถนนลูกรัง (อบจ.)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(5) 11. วิศวกรรมจราจรทางบก โดยการติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของอปท. นั้นๆ (อบจ.)

กรมเจ้าท่า

(6) 12. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในอปท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว (อบจ.)

(7) 13. ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ (อบจ.)

กรมชลประทาน

(8) 16. การดูแลรักษาทางน้ำ (อบจ.)

(9) 17. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ (อบจ.)

(10) 20. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ (อบจ.)

(11) 21.งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ (เทศบาล)

(12) 22.การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน (เทศบาล)

กรมส่งเสริมสหกรณ์

(13) 24.ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน (อบจ. เทศบาล)

(14) 25.ซ่อมแซมระบบชลประทาน (อบจ. เทศบาล)

(15) 27.ก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ (อบจ. เทศบาล)

(16) 28.ขุดสระน้ำสาธารณะ (อบจ. เทศบาล)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(17) 29.การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ (อบจ. เทศบาล)

(18) 30.ขุดลอกคลองและแหล่งน้ำ (อบจ. เทศบาล)

(19) 31.ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค (อบจ. เทศบาล)

(20) 32.การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล (อบจ. เทศบาล)

(21) 33.ฝายน้ำล้น ค.ส.ล.(อบจ. เทศบาล)

กรมพัฒนาที่ดิน

(22) 35.งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก (อบจ.)

กรมโยธาธิการ

(23) 38.ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข. (อบจ.)

(24) 39.ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน) (อบจ.)

(25) 40.อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล (อบจ.)

(26) 41.งานจัดหาน้ำ (อบจ.)

กรมอนามัย

(27) 52.ถังเก็บน้ำแบบ ฝ.99 (อบจ.)

(28) 53.ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง (อบจ.)

(29) 54.ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ (อบจ.)

(30) 55.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน (อบจ.)

(31) 56.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่ (อบจ.)

(32) 57.ทดสอบปริมาณน้ำ (อบจ.)

(33) 58.ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม (อบจ.)

(34) 59.พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม (อบจ.)

(35) 60.สำรวจทำแผนที่ (อบจ.)

กรมทรัพยากรธรณี

(36) 63.การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล (เทศบาล)

ตารางที่ 19-1 งานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 (อปท. จำนวน 105 แห่ง)

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)		เทศบาล (32 แห่ง)		อบต. (62 แห่ง)	
		จำนวนที่ รับถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ
1. งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง	3	27.3	7	21.9	16	25.8
2. งานบำรุงรักษาทางหลวง (ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้ อปท. เข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักริมทางของทางหลวง เป็นต้น)		ไม่มี	-	7	21.9	7	11.3
3. ก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)	กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนา ชนบท	2	18.2			17	27.4
4. ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพาน และอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล.)		8	72.7	8	25.0	9	14.5
5. งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน		5	45.5	6	18.8	11	17.7
6. สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม		ไม่มี	-			2	3.2
7. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	ไม่มี	-	3	9.4	3	4.8
8. ก่อสร้างถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่มี	-	2	6.3	1	1.6
9. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นคร/เมือง) กรณีนอกเขตเทศบาลดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ อบต.เข้ามามีส่วน		1	9.1	2	6.3		

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)		เทศบาล (32 แห่ง)		อบต. (62 แห่ง)	
		จำนวนที่ รับถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ
รวม							
10. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานศึกษาในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาตให้สัมปทาน ขนส่งในเขตจังหวัด (โดยให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเข้าร่วมเป็น กรรมการ)	กรมการขนส่งทางบก	คณะกรรมการควบคุมขนส่งทางบกประจำจังหวัด ผู้แทน อปท.ร่วมเป็นกรรมการ					
11. วิศวกรรมจราจรทางบก โดยการติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือ เครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. นั้นๆ	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	ไม่มี	-	1	3.1	1	1.6
12. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ใน อบท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว	กรมเจ้าท่า	ไม่มี	-	3	9.4	10	16.1
13. ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ		ไม่มี	-	3	9.4	7	11.3
14. การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ				5	15.6	11	17.7
15. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	1	9.1	4	12.5	11	17.7
16. การดูแลรักษาทางน้ำ		ไม่มี	-	6	18.8	9	14.5
17. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ		ไม่มี	-	2	6.3	4	6.5
18. บำรุงรักษาทางชลประทาน		1	9.1	1	3.1	9	14.5
19. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	กรมเจ้าท่า			1	3.1	2	3.2
20. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	กรมชลประทาน	ไม่มี	-	2	6.3	13	21.0
21.งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ		1	9.1	ไม่มี	-	5	8.1
22.การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน		1	9.1	ไม่มี	-	4	6.5
23. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	กรมส่งเสริมสหกรณ์	ไม่มี	-	ไม่มี	-	ไม่มี	-
24.ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน		ไม่มี	-	ไม่มี	-	1	1.6
25.ซ่อมแซมระบบชลประทาน		ไม่มี	-	ไม่มี	-	2	3.2
26. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น		ไม่มี	-	ไม่มี	-	ไม่มี	-
27.ก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่มี	-	ไม่มี	-	1	1.6
28.ขุดสระน้ำสาธารณะ		ไม่มี	-	ไม่มี	-	2	3.2
29.การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ		ไม่มี	-	ไม่มี	-	5	8.1%
30.ขุดลอกคลองและแหล่งน้ำ		ไม่มี	-	ไม่มี	-	7	11.3
31.ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	กรมประมง	ไม่มี	-	ไม่มี	-	3	4.8
32.การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล		ไม่มี	-	ไม่มี	-	6	9.7
33.ฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		ไม่มี	-	ไม่มี	-	3	4.8
34.การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)						3	4.8
35.งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	กรมพัฒนาที่ดิน	ไม่มี	-	ไม่มี	-	7	11.3
36.การก่อสร้างฝายประชาอาสา	กรมการปกครอง			2	6.3	3	4.8
37.การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก				2	6.3	4	6.5
38.ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข.	กรมโยธาธิการ	ไม่มี	-	3	9.4	7	11.3
39.ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)		ไม่มี	-	2	6.3	6	9.7
40.อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล		ไม่มี	-	2	6.3	3	4.8
41.งานจัดหา		ไม่มี	-	1	3.1	2	3.2
42.ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ	กรมการเร่งรัดพัฒนา ชนบท					10	16.1
43.ก่อสร้างระบบประปาชนบท						9	14.5
44.ซ่อมและปรับปรุงระบบประปาชนบท						4	6.5
45.เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก						7	11.3
46.ค่าทดสอบหลุมเจาะ						1	1.6
47.สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา						1	1.6
48.โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	กรมพัฒนาและ ส่งเสริมพลังงาน					9	14.5
49.งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ ควบคุมการกัดเซาะตลิ่งและสายซอย						7	11.3
50.งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า						7	11.3
51.งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้						5	8.1
52.ถึงเก็บน้ำแบบ ผ.99	กรมอนามัย	ไม่มี	-			7	11.3
53.ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง		ไม่มี	-			6	9.7
54.ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่		ไม่มี	-			6	9.7
55.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน		ไม่มี	-			7	11.3
56.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่		ไม่มี	-			4	6.5
57.ทดสอบปริมาณน้ำ		ไม่มี	-			3	4.8

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ xxxxx เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ) (ภารกิจ xxxxx เลือกทำโดยอิสระ)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)		เทศบาล (32 แห่ง)		อบต. (62 แห่ง)	
		จำนวนที่ รับถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ
58.ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม		ไม่มี	-			5	8.1
59.พัฒนาเขื่อนลุ่มน้ำบ่อเดิม		ไม่มี	-			3	4.8
60.สำรวจทำแผนที่		ไม่มี	-			3	4.8
61.ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก				1	3.1	2	3.2
62.โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท				1	3.1	3	4.8
63.การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล				ไม่มี	-	2	3.2
64. มอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)	กรมทรัพยากรธรณี	ไม่มี	-				
65. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้เกินวันละ 10 ลบ.ม.		ไม่มี	-				
66. การจัดให้มีและควบคุมตลาด		ไม่มี	-	ไม่มี	-	ไม่มี	-
67. ผังเมืองรวมจังหวัด	กระทรวงสาธารณสุข	ไม่มี	-				
68 ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวางผังไว้และจะหมดอายุ ในปี 2546 , 2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง	กรมการผังเมือง			2	6.3	5	8.1
69 ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวางผังไว้ปรับปรุงผัง (107 ผัง)				7	21.9	5	8.1
70.การวางและจัดผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (980 แห่ง)				6	18.8		
71.การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ			8	25.0	14	22.6
72.การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร				6	18.8	5	8.1

หมายเหตุ (1) ตารางการรับถ่ายโอนของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่มีแถบ หมายถึง ไม่ใช้ภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ อบท.นั้น ตามแผนปฏิบัติการฉบับแรก

(2) ตารางการรับถ่ายโอน ที่ระบุ “ไม่มี” หมายถึงเป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ อบท. นั้น แต่ อบท.นั้น “ไม่ได้รับการถ่ายโอน” หรือ “ไม่ได้ทำภารกิจนั้น”

(3) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจที่แผนปฏิบัติการกำหนดให้ เป็นประเภทของกลุ่มงาน “หน้าที่ที่ต้องทำ”

(4) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ไม่มีขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจที่แผนปฏิบัติการกำหนดให้ เป็นประเภทของกลุ่มงาน “เลือกทำโดยอิสระ”

(5) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ พื้นสีดำ ตัวอักษรสีขาว หมายถึงภารกิจที่ “ไม่มีการถ่ายโอนให้ อบท.”

(6) ตารางรับการถ่ายโอน ของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่ระบุ “คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)” “คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ” “คณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม” ในแผนปฏิบัติการกำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นการถ่ายโอนให้ คณะกรรมการ

19.2 กรอบวิเคราะห์ (2) : แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการถ่ายโอนภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน

19.2.1 แนวทางการดำเนินการ ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 กำหนดไว้ 6 ประการ คือ

(1) กำหนดภารกิจให้แก่ อบท. ตามเกณฑ์ความพร้อม 3 ประเภท คือ (1.1) กรุงเทพมหานคร (1.2) อบจ. (1.3) เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต.

(2) ภารกิจบางประเภท ในสภาพความเป็นจริงจะมีประชาชนจากท้องถิ่นอื่นมาใช้บริการ ซึ่ง อบท. ที่รับโอนภารกิจไม่สามารถปฏิเสธการให้บริการได้ จึงควรดำเนินการในรูปสหการ หรือทำข้อตกลงระหว่าง อบท. ด้วยกัน เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของ อบท. เจ้าของพื้นที่

(3) ภารกิจที่ถ่ายโอนต้องไม่สร้างปัญหาให้ อบท. ส่วนราชการเจ้าของภารกิจควรจัดการปัญหาให้เบ็ดเสร็จก่อนจึงจะถ่ายโอนให้ อบท.

(4) ภารกิจบางด้านที่ต้องการผู้ชำนาญการ ควรจัดจ้างบุคคลภายนอก (Outsource)

(5) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณระดับจังหวัด จัดทำแผนการถ่ายโอน ให้ชัดเจน

(6) ภารกิจบางด้าน อปท. ควรจัดการดูแลอนุรักษ์ไว้ โดย อปท. ต้องให้การสนับสนุน และสามารถถ่ายโอนให้ส่วนกลางได้

19.2.3 รูปแบบการดำเนินการภารกิจของแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 กำหนดไว้ 6 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 ภารกิจที่ อปท. ดำเนินการเอง

รูปแบบที่ 2 ภารกิจที่ อปท. อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ อปท. อื่น

รูปแบบที่ 3 ภารกิจที่ อปท. ร่วมดำเนินการกับ อปท. อื่น ๆ หรือ สหการ

รูปแบบที่ 4 ภารกิจที่ อปท. ดำเนินการร่วมกับรัฐ (Share Functions)

รูปแบบที่ 5 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่ อปท.สามารถดำเนินการได้

รูปแบบที่ 6 ภารกิจที่ อปท. อาจมอบหมายเอกชนดำเนินการแทน

19.2.3 ขอบเขตการถ่ายโอน แผนภารกิจ / กลุ่มภารกิจ / ภารกิจ ด้านต่าง ๆ มีการกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนไว้ ดังนี้

ก) แผนภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง ภารกิจการก่อสร้างและ / กลุ่มภารกิจทางบก / บำรุงรักษาถนนและสะพาน มีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) ให้กรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนทางหลวงชนบทที่ไม่ใช่โครงข่ายถนนสายสำคัญที่อยู่ในเขต อปท. ให้อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นั้น

(1.1) หากทางหลวงชนบทนั้นผ่าน อปท. มากกว่า 1 แห่ง หรือเป็นทางเชื่อมระหว่าง อปท. ที่อยู่ในเขตจังหวัด ให้ถ่ายโอนทางหลวงชนบทนั้นให้ อบจ.

(1.2) กรณีทางหลวงชนบทที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบจ. ผ่าน อปท. ไตหาก อปท. นั้นมีความพร้อมและขีดความสามารถเพียงพอ และมีความประสงค์ที่จะก่อสร้างขยาย บำรุงรักษา และดูแลรับผิดชอบทางหลวงในเขตของตนเอง ให้ อบจ. ถ่ายโอนและมอบหมายให้ อปท. นั้นดำเนินการภายใต้มาตรฐานงานทาง

(1.3) ทางหลวงชนบทที่ผ่านหลายจังหวัด ให้ถ่ายโอนในกรณีที่ อบจ.แต่ละจังหวัดตกลงกันได้ก็ให้ถ่ายโอนให้ อบจ. ที่ขอรับโอน และคณะกรรมการกระจายอำนาจเห็นชอบ

(1.4) กรมทางหลวงชนบทกำหนดมาตรฐานทางหลวงและงานทาง ให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ ฝึกอบรม ควบคุมทางวิชาการ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. สำหรับงานทางหลวงชนบทที่ถ่ายโอนและทางหลวงท้องถิ่นที่ก่อสร้างใหม่ให้เป็นไปตาม มาตรฐานและเทคนิควิชาการ

(1.5) เครื่องมือ เครื่องจักร วัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ให้ส่วนราชการพิจารณาโอนให้ อปท. ตามปริมาณงานหรือระยะทางที่ถ่ายโอนเป็นหลัก

(1.6) ทางหลวงแผ่นดินที่ไม่มีทางเชื่อมทางแยก(ทางตัน) ถ้า อปท. ร้องขอให้ ถ่ายโอน ต้องให้

(1.7) ทางหลวงแผ่นดินที่ไม่ใช่สายหลักให้ถ่ายโอนให้ อปท. สำหรับทางเลี้ยว เมือง หาก อปท. ร้องขอให้ถ่ายโอนให้แก่ อปท. โดยทางเลี้ยวเมืองที่มีความเจริญที่จะพัฒนาเป็น สายหลัก ให้กรมทางหลวงขึ้นบัญชีสายหลักไว้

(1.8) ให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงให้สอดคล้องกับการถ่ายโอน ทางหลวงชนบทด้วย

(1.9) ให้กรมทางหลวงชนบทมีหน้าที่ในการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางและ สะพานที่เป็นถนนโครงข่ายสำคัญ ยกเว้นกรณีจำเป็นถ้าจะต้องก่อสร้างไม่ใช่โครงข่ายถนนสาย สำคัญหรือทางหลวงชนบทที่เป็นถนนสายรองและสายย่อย เมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จให้ ถ่ายโอนให้แก่ อปท. บำรุงรักษา

(2) ให้กรมทางหลวงชนบทอนุญาตให้ อปท. เข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักริมทาง พื้นที่ริมทาง เป็นต้น ของทางหลวงทั้งหมดเพื่อให้ อปท. เข้าไปทำการปรับปรุงดูแลรักษา ความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และปลูกต้นไม้

(3) ให้ อปท. เป็นผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา 15(3) แห่ง พ.ร.บ.ทางหลวง พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

(4) ให้ส่วนราชการถ่ายโอนถนนที่ไม่ได้อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ ประชาชนใช้สัญจรทั่วไปให้แก่ อปท. ที่ถนนนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ เว้นแต่ถนนนั้นสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ พิเศษ และหากถ่ายโอนให้ อปท. แล้วจะทำให้ไม่สามารถเป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นได้

(5) ทางหลวงสัมปทาน อปท. จัดทำทางหลวงสัมปทานภายในเขต อปท. ของตนเองได้

(6) กำหนดให้ทางหลวงประเภทต่าง ๆ ที่มีการถ่ายโอนให้ อปท. เป็นทางหลวงท้องถิ่น

ข) แผนภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง / กลุ่มภารกิจทางบก / ภารกิจสถานีขนส่ง มีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) ถ่ายโอนสถานียชนส่งผู้โดยสารในเขตพื้นที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ กทม. และสถานียชนส่งนอกเขตพื้นที่ข้างต้นให้ อบจ. และดำเนินการบริหารจัดการร่วมกันระหว่าง อบจ. กับ อบต. ที่เป็นสถานที่ตั้งสถานียชนส่งผู้โดยสารนั้น

(2) ให้กรมธนารักษ์ยกเว้นค่าเช่าที่ราชพัสดุ กรณีกรรมการขนส่งทางบกไม่เสียค่าเช่าก่อนการถ่ายโอนสถานียชนส่งนั้น และหาก อบท. รับโอนไปบริหารจัดการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามภารกิจถ่ายโอนและก่อให้เกิดรายได้ จะต้องเสียค่าเช่าตามที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้

(3) แก้ไขกฎหมายให้ อบท. ที่รับโอนสถานียชนส่งผู้โดยสารหรือที่ก่อสร้างใหม่ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารสถานียชนส่งผู้โดยสาร การตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับสถานียชนส่ง การตรวจสอบรถโดยสารที่เข้าใช้สถานียชนส่ง การตรวจสอบผู้ประกอบการ และ การตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบการขนส่ง เพื่อให้ อบท. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสถานียชนส่งได้ สมบูรณ์ทั้งระบบ

(4) อำนาจอนุญาตให้จัดตั้งสถานียชนส่งภายในเขตจังหวัดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด โดยให้มีผู้แทน อบท. ทุกประเภท ๆ ละ 1 คน ร่วมเป็นกรรมการด้วย

(5) อำนาจการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด

ค) แผนภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง / กลุ่มภารกิจทางบก / ภารกิจวิศวกรรมจราจรทางบก มีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติถ่ายโอนอำนาจการตัดการจราจรในเขตพื้นที่ให้แก่ อบท. ยกเว้นจราจรทางหลวงแผ่นดิน

(2) ให้ อบท. มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก รวมทั้งอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในเขตทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. นั้น

(3) ให้ อบท. มีอำนาจในการจัดทำวิศวกรรมจราจร โดยทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจร หรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. นั้น ๆ

(4) ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจร และระบบการจัดการจราจร และกำกับกำกับการดำเนินงานของ อบท. ให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้ อบท. ดำเนินการในกรณีที่มีเหตุจำเป็น

(5) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถ่ายโอนการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมและการจัดการจราจรให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเฉพาะเขตพื้นที่ กทม. และเมืองพัทยา โดยให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ หากประสบผลสำเร็จให้ขยายต่อไปยังพื้นที่ อบท. อื่นต่อไป

(6) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดทำคู่มือปฏิบัติงานและหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท.

(7) ให้กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนงานวิศวกรรมจราจร รวมทั้งทรัพย์สิน อุปกรณ์ไฟจราจร และตู้ควบคุมให้ กทม.

ง) แผนภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง / กลุ่มภารกิจทางน้ำ / ภารกิจการก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ(ท่าเทียบเรือสาธารณะ) มีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ) ที่ใช้ขนส่งทางน้ำในเขตเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. หรือระหว่าง อบท. ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ถ่ายโอนสถานีขนส่งทางน้ำนั้น (ท่าเทียบเรือ) ให้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ที่เป็นที่ตั้งของสถานีขนส่งทางน้ำนั้น

จ) แผนภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง / กลุ่มภารกิจทางน้ำ / ภารกิจการคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ มีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี มอบอำนาจการออกหนังสืออนุญาตให้เดินเรือโดยสารในเขตพื้นที่ให้แก่ กทม. และเมืองพัทยา

(2) กรณีการเดินเรือโดยสารเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่อื่น ให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมโดยให้ผู้แทนพื้นที่นั้น (อบจ.) พิจารณาร่วมกัน โดยให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนดแนวทางปฏิบัติในการร่วมกันพิจารณาอนุญาต

(3) ให้ กทม. และเมืองพัทยา จัดทำเครื่องหมายจราจรทางน้ำ ตามมาตรฐานที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรมชลประทานกำหนด

ฉ) แผนภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ / กลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ-ประปาชนบท / ภารกิจแหล่งน้ำอุปโภค-บริโภคและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร มีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) แหล่งน้ำที่ถ่ายโอนให้แก่ อบท. หมายถึง แหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า 2 ล้าน ลบ.ม. ให้ถ่ายโอนให้ อบท. ที่เป็นที่ตั้งของแหล่งน้ำนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก กรณีที่มีการใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่ อบท. มากกว่าหนึ่งแห่ง ให้ถ่ายโอนให้ อบจ. หรืออาจถ่ายโอนให้ อบท. นั้นร่วมกันดำเนินการ

(2) แหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด ให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ หาก อบจ.แต่ละแห่งตกลงกันได้ก็ให้ถ่ายโอนให้ อบจ.

(3) แหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่มีการใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัดหรือมีปริมาตรเก็บกักน้ำมากกว่า 2 ล้าน ลบ.ม. ให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและบำรุงรักษา

(4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถ่ายโอนการดูแลบำรุงรักษาระยะเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การขุดลอก แหล่งน้ำ บ่อบาดาลและฝายน้ำล้นให้เทศบาล อบจ. และ อบต. ในเขตพื้นที่

(5) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

(5.1) กำหนดให้ผู้บริหาร อบท. หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่และให้ อบท. มีหน้าที่จัดหาและบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคตามข้อกำหนดและมาตรฐานของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

(5.2) กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีหน้าที่สำรวจและเจาะบ่อน้ำบาดาลให้ชุมชนใช้เป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภคในพื้นที่ที่การหาแหล่งน้ำบาดาลที่ต้องใช้วิชาการด้านอุทกธรณีวิทยาชั้นสูง ประกอบด้วย พื้นที่แหล่งน้ำบาดาลประเภทหินแข็ง เช่น พื้นที่ภูเขา หรือเกาะ และแหล่งน้ำบาดาลประเภทที่เสี่ยงต่อการปนเปื้อนจากมลภาวะ เช่น บริเวณที่เป็นเกลือหินและพื้นที่ที่ชั้นน้ำมีน้ำเค็มแทรกอยู่

(5.3) กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และวิจัยเทคนิควิชาการเกี่ยวกับการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล เพื่อสำรวจและพัฒนาบ่อน้ำบาดาลมาใช้ประโยชน์ตามหลักวิชาการด้านอุทกธรณีวิทยา โดยสามารถดำเนินการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลซึ่งเป็นบ่อทดสอบและบ่อสังเกตการณ์ เพื่อเก็บข้อมูลระดับน้ำ ปริมาณน้ำ คุณภาพน้ำ และสร้างเครือข่ายบ่อน้ำบาดาลสำหรับ อบท. และผู้เกี่ยวข้องในการนำน้ำบาดาลมาใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ

(5.4) กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีหน้าที่จัดการฝึกอบรม จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับ อบท.

(5.5) พื้นที่ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติส่งผลให้ประชาชนขาดแคลนน้ำให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือประชาชน ให้มีน้ำกินน้ำใช้โดยเร่งด่วน

(5.6) กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลตาม พ.ร.บ. น้ำบาดาล ในการอนุญาตและการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนด

ข) แผนภารกิจด้านการผังเมือง / กลุ่มภารกิจการจัดทำผังเมือง / ภารกิจผังเมืองรวมจังหวัด และผังเมืองรวมในเขต อบท. มีขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังในเขตเทศบาลเมือง พัทยา อบต. และ กทม. ใด ให้เทศบาลเมืองพัตยา อบต. และ กทม. นั้นดำเนินการ

(2) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังครอบคลุม อปท. (เทศบาล เมืองพัตยา อบต.) ในเขตจังหวัดมากกว่าหนึ่ง ให้ อปท. (เทศบาล เมืองพัตยา อบต.) ในเขตผังดำเนินการร่วมกัน หรือมอบหมายให้ อปท. ใด อปท. หนึ่งดำเนินการ

(3) ผังเมืองรวมจังหวัดให้ถ่ายโอนให้ อบจ. หลังจากผังเมืองรวมจังหวัดได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้แล้ว

(4) ผังเมืองที่มีขอบเขตผังครอบคลุม ตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้านวิชาการ การกำกับติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผังเมืองที่ อปท.ดำเนินการ

19.2.4 ผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง ให้ อปท. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ดูข้อมูลในตาราง 19-2) ดังนี้

1. ภารกิจที่ไม่มีการถ่ายโอนให้ อปท. ทุกประเภท คือ

- (1) 6. งานก่อสร้างทางแยกต่างระดับ สะพาน และท่ออุโมงค์ คสล. (กรมทางหลวง)
- (2) 13. การอนุญาตให้จัดตั้ง และจัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารในเขตจังหวัด (กรมการขนส่งทางบก) ถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด
- (3) 14. การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (กรมการขนส่งทางบก) ถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด
- (4) 41. ผังเมืองรวมจังหวัด(ต้องแก้ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518) (กรมโยธาธิการและผังเมือง)

2. ภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อปท. มีแล้ว แต่มี อปท. บางประเภท ยังไม่ได้รับถ่ายโอน (xxx) คือ

กรมทางหลวง

- (1) 1. ทางหลวงแผ่นดิน(อบจ.)
- (2) 2. งานลาดยางทางหลวงแผ่นดิน (อบจ.)
- (3) 3. งานบำรุงรักษาทางหลวง (อบจ.)
- (4) 5. งานก่อสร้างที่จอดรถประจำทางและที่พักผู้โดยสาร (อบต.)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- (5) 15. วิศวกรรมจราจรในเขตทางของ อปท. (อบจ. เทศบาล)

(6) 16.การกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมและการจัดการจราจรในเขต กทม.(ทน./ทม.)
(เทศบาล)

กรมโยธาธิการและผังเมือง

(7) 19. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาเขื่อนป้องกันตลิ่งให้ อปท. ในทุกแม่น้ำและลำน้ำ
ยกเว้น (1) แม่น้ำที่เป็นแนวชายแดนระหว่างประเทศรวม 7 สาย ได้แก่ แม่น้ำเมย แม่น้ำ
โขง แม่น้ำรวก แม่น้ำสาย แม่น้ำเหือง แม่น้ำโกลก และแม่น้ำกระบุรี รวมระยะทาง
ประมาณ 1,755 กม. (2) แนวชายฝั่งทะเลประมาณ 2,666 กม. ประกอบด้วยแนวฝั่ง
อ่าวไทย 1,652 กม. และแนวฝั่งอันดามัน 1,014 กม. (อบจ. อบต.)

กรมชลประทาน

(8) 24. การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (อบจ.)

กรมพัฒนาที่ดิน

(9) 32. การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ (เทศบาล)

กรมทรัพยากรน้ำ

(10) 35. การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า ๒ ล้าน
ลูกบาศก์เมตร ได้แก่ อ่างเก็บน้ำฝายน้ำล้น และระบบส่งน้ำ (อบจ.)

ตารางที่ 19-2 งานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 (อปท.
จำนวน 105 แห่ง)

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตามแผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAAคือภารกิจใหม่ในส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตามแผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)		เทศบาล (32 แห่ง)		อบต. (62 แห่ง)	
		จำนวนที่รับ ถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่าย โอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่าย โอน	ร้อยละ
1. ทางหลวงแผ่นดิน	กรมทางหลวง	ไม่มี	-	3	9.4	1	1.6
2. งานลาดยางทางหลวงแผ่นดิน		ไม่มี	-	4	12.5		
3. งานบำรุงรักษาทางหลวง		ไม่มี	-	3	9.4	1	1.6
4. งานปรับปรุงดูแลรักษาความ สะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และปลูกต้นไม้ที่เกาะกลางถนน ทาง เท้า ไหล่ทาง ที่พักและพื้นที่ริมทาง				3	9.4	1	1.6
5. งานก่อสร้างที่จอดรถประจำทางและที่พักรถโดยสาร				3	9.4	ไม่มี	-
6. งานก่อสร้างทางแยกต่างระดับ สะพาน และท่ออุโมงค์ คสล.		ไม่มี	-	ไม่มี	-	ไม่มี	-
7. ขนส่งมวลชน	กรมทางหลวงชนบท	7	63.6	2	6.3	27	43.5
8. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	กรมส่งเสริมสหกรณ์	1	9.1	1	3.1	5	8.1
9. ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน		1	9.1	1	3.1	5	8.1
10. บำรุงรักษาถนนลูกรัง	ส.ป.ก.	3	27.3	1	3.1	5	8.1
11. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ อปท.นั้น				1	3.1		
12. สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่		2	18.2				

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน (ภารกิจ AAAAA คือภารกิจตามแผนปฏิบัติการเดิมฯ / ภารกิจ AAAAAคือภารกิจใหม่ในส่วน ราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตามแผนฯ ฉบับที่ 2)	จากส่วนราชการ ระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)		เทศบาล (32 แห่ง)		อปท. (62 แห่ง)	
		จำนวนที่รับ ถ่ายโอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่าย โอน	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่าย โอน	ร้อยละ
13. การอนุญาตให้จัดตั้ง และจัดให้มีสถานขนส่งผู้โดยสารในเขตจังหวัด	กรมการขนส่ง ทางบก	ถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด					
14. การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด		ถ่ายโอนให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด					
15. วิศวกรรมการจราจรในเขตทางของ อบท.	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	ไม่มี	-	ไม่มี	-	1	1.6
16.การกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมและการจัดการจราจรในเขต.กทม.(ทบ./ทม.)				ไม่มี	-		
17.วิศวกรรมจราจรและสัญญาณจราจร(กทม./เมืองพัทยา)	กรมทางหลวง	ถ่ายโอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา					
18.วิศวกรรมจราจรและสัญญาณจราจร(กทม./เมืองพัทยา)	กรมทางหลวงชนบท	ถ่ายโอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา					
19. งานก่อสร้างและบำรุงรักษาเขื่อนป้องกันตลิ่งให้ อบท. ในทุกแม่น้ำและลำน้ำ ยกเว้น (1) แม่น้ำ ที่เป็นแนวชายแดนระหว่างประเทศรวม 7 สาย ได้แก่ แม่น้ำเมย แม่น้ำโขง แม่น้ำรวก แม่น้ำสาย แม่น้ำโขง แม่น้ำโขง และแม่น้ำกระบุรี รวมระยะทางประมาณ 1,755 กม. (2) แนวชายฝั่งทะเล ประมาณ 2,666 กม. ประกอบด้วยแนวฝั่งอ่าวไทย 1,652 กม. และแนวฝั่งอันดามัน 1,014 กม.	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	ไม่มี	-	2	6.3	ไม่มี	-
20. การเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	กรมขนส่งทางน้ำ พาณิชยนาวี			2	6.3	1	1.6
21. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)				1	3.1%	2	3.2
22. การอนุญาตให้เดินเรือโดยสาร (กทม. มท.)	กรมขนส่งทางน้ำ	ถ่ายโอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา					
23. การจัดท่าเรือขนถ่ายสินค้า สัญญาณจราจร เพื่อการสัญจรทางน้ำ (กทม./มทพ.)		ถ่ายโอนให้ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา					
24. การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	กรมชลประทาน	ไม่มี	-	7	21.9	11	17.7
25. การดูแลการชลประทานขนาดเล็ก	สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	1	9.1	5	15.6	7	11.3
26. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ		1	9.1	3	9.4	6	9.7
27. ขุดลอกคลอง		1	9.1	3	9.4	4	6.5
28. ขุดลอกแหล่งน้ำ		1	9.1	3	9.4	3	4.8
29. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค		2	18.2	2	6.3	2	3.2
30. การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล		1	9.1	2	6.3	3	4.8
31. การก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.		2	18.2	1	3.1	2	3.2
32. การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	กรมพัฒนาที่ดิน	2	18.2	ไม่มี	-	2	3.2
33. ถึงเก็บน้ำขนาดเล็ก อาทิเช่น ถึงเก็บน้ำขนาดความจุ 30 ลบ.ม. (ผ.30) , ถึงเก็บน้ำขนาดความจุ 34 ลบ.ม. (ผ.33)และถึงเก็บน้ำขนาดความจุ 4 ลบ.ม. (ค.4/4.5) ฯลฯ	กรมทรัพยากรน้ำ			2	6.3	7	11.3
34. สำรองทำแผนที่				1	3.1	1	1.6
35. การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ได้แก่ อ่างเก็บน้ำฝายน้ำล้น และระบบส่งน้ำ		ไม่มี	-	2	6.3	2	3.2
36. การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล	กรมทรัพยากรน้ำ บาดาล			1	3.1	4	6.5
36.1 สำรองแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา							
36.2 ค่าทดสอบหลุมเจาะ				1	3.1	3	4.8
36.3 เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก				1	3.1	3	4.8
37. พัฒนาบ่าล้างบ่อบาดาลเดิม				1	3.1	2	3.2
38. ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก				1	3.1	3	4.8
39. การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล				1	3.1	2	3.2
40. การอนุญาตการขุดเจาะ บ่อน้ำบาดาลที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)และมอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่ เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร				2	6.3	7	11.3
41. ผังเมืองรวมจังหวัด(ตั้งแต่ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518)	กรมโยธาธิการและ ผังเมือง	ไม่มี	-				
42. งานวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน				3	9.4	5	8.1
42.1 ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะดำเนินการจน ผังประกาศเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้วจึงดำเนินการถ่ายโอน				3	9.4		
42.2 การวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตเทศบาลที่จัดขึ้นใหม่จำนวน980แห่ง				5	15.6	6	9.7
43. การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร				8	25.0	14	22.6
44. การขุดดินและถมดิน				6	18.8	5	8.1
45. การเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินถมดิน							

หมายเหตุ (1) ตารางการรับถ่ายโอน ที่ระบุ “ไม่มี” หมายถึงเป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ อบท. นั้น แต่ อบท.นั้น “ไม่ได้รับการถ่ายโอน” หรือ “ไม่ได้ทำภารกิจนั้น”

(2) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจใหม่ในส่วนราชการต้องถ่ายโอนเพิ่มเติม ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง

(3) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ไม่มีขีดเส้นใต้ xxxxxx หมายถึงเป็นภารกิจตามแผนปฏิบัติการ ฉบับแรก

(4) ตารางช่องภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ที่ พื้นสีดำ ตัวอักษรสีขาว หมายถึงภารกิจที่ “ไม่มีการถ่ายโอนให้ อบท.”

19.3 การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ของส่วนราชการตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2

19.3.1 กรมทรัพยากรน้ำ¹ มีภารกิจและทรัพย์สินที่ต้องถ่ายโอนให้ อปท. ประกอบด้วย (1) ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก (ฝ.33 ฝ.30ค4/4.5) (2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า 2 ล้าน ลบ.ม. (อ่างเก็บน้ำ ฝายน้ำล้น และระบบส่งน้ำ)

1. ผลการดำเนินงานของกรมทรัพยากรน้ำ การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า 2 ล้าน ลบ.ม. (อ่างเก็บน้ำ ฝายน้ำล้น และระบบส่งน้ำ) ตามแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอน จำนวน 1,434 แห่ง (จำหน่ายออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ จำนวน 80 แห่ง) คงเหลือต้องดำเนินการถ่ายโอนและซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดีก่อนการถ่ายโอน รวม 1,354 แห่ง

2. ถ่ายโอนโครงการแหล่งน้ำ (อ่างเก็บน้ำ ฝายน้ำล้น ระบบส่งน้ำ) 1,078 โครงการ ระหว่างเตรียมการถ่ายโอน 499 โครงการ (ข้อมูล ณ มิถุนายน 2557) ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก จำนวน 26,444 แห่ง ถ่ายโอน 4,289 แห่ง (แทงจำหน่ายตามระเบียบพัสดุฯ 22,155 แห่ง) ถ่ายโอนเสร็จสิ้นแล้วตามแผน

3. กรมทรัพยากรน้ำดำเนินการสนับสนุนทางวิชาการ และจัดทำคู่มือ โดย ช่วงปี 2553-2556 จัดทำคู่มือการดูแล บำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก อบรม อปท. ทำชุดการสอน เสาการฝึกอบรม และมีการจ้างสถาบันการศึกษาติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฯ

4. ปัญหาการถ่ายโอนโครงการแหล่งน้ำ

(1) อปท.ส่วนใหญ่ ประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการซ่อมแซม บำรุงรักษาโครงการแหล่งน้ำ เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องดำเนินการหลายด้าน และส่วนใหญ่ใช้ไปกับการก่อสร้างและซ่อมแซมสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน และ ประปา

(2) บุคลากรขาดความรู้ทางวิชาการ ความชำนาญงาน และประสบการณ์ด้านน้ำ ด้านการบริหารจัดการน้ำ ขาดเครื่องมือ และเครื่องจักรขนาดใหญ่ในการบำรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำ

(3) โครงการที่ถ่ายโอนให้ อปท. บางแห่ง ขาดการติดตาม ดูแล ซ่อมแซมและบำรุงรักษา ทำให้เกิดวัชพืช และ ตะกอนสะสมเป็นสันดอน บริเวณหน้าฝายเกิดการทับถมของตะกอนทราย ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ไม่มีการประชุมพูดคุยกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ใน อปท. และหน่วยราชการ ก่อนมีการถ่ายโอน อปท. ไม่มีแบบแปลนโครงการที่ได้รับการถ่ายโอน เนื่องจากโครงการที่ถ่ายโอนโครงการที่ก่อสร้างยุค รพช.

¹ ประมวลจากการประชุมกลุ่มย่อย (ของกรมทรัพยากรน้ำ) ร่วมกับหน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาทต่อการกระจายอำนาจ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 ชั้น 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(4) อปท.ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม ทำให้โครงการแหล่งน้ำไม่ได้รับการดูแล แต่มอบให้ประชาชนในพื้นที่ดูแล ประชาชนกลุ่มเครือข่ายในพื้นที่แหล่งน้ำไม่เข้มแข็ง การบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำไม่เข้มแข็ง

5. ข้อเสนอแก้ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ

(1) ก่อนมีการถ่ายโอน กรมทรัพยากรน้ำควรตรวจสอบสภาพแหล่งน้ำ ช่อมแซมส่วนที่เสียหายให้อยู่ในสภาพดี มีการทำความเข้าใจร่วมกันกับกลุ่มผู้ใช้น้ำและ อปท. ในขั้นตอนการถ่ายโอน ควรประสานกับงานกองช่างและผู้บริหารของ อปท. เพื่อทราบข้อมูลพร้อมกัน และทำแผนบำรุงรักษาบรรจุเข้าแผนพัฒนา 3 ปี ของ อปท.

(2) ควรจัดสรรงบประมาณในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา หักความรู้ทางวิชาการแก่บุคลากรของ อปท. สนับสนุนเครื่องจักรกลในการปฏิบัติงาน

19.3.2 กรมการขนส่งทางบก² ในแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางบกถ่ายโอนการจดทะเบียนรถตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้ อปท. และในร่างแผนการกระจายอำนาจ(ฉบับที่ 3) ก็กำหนดไว้เช่นกัน กรมการขนส่งทางบก มีความเห็นว่าจะไม่สามารถถ่ายโอนได้ โดยให้เหตุผล ดังนี้

1. เหตุผล ไม่ถ่ายโอน ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1

(1) ภารกิจด้านการจดทะเบียนรถยนต์ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เป็นภารกิจด้านการจัดระเบียบพัฒนาและส่งเสริมการขนส่งทางถนนให้มีความสะดวกรวดเร็ว ปลอดภัย เป็นธรรม คุ่มค่าทางเศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่นและการขนส่งระหว่างประเทศ การพัฒนามาตรฐานและกำกับดูแลรถให้มีความปลอดภัยเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล การพัฒนาระบบการป้องกันอุบัติเหตุทางถนน และการควบคุมการขนส่งทางถนนให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นภารกิจที่จัดระเบียบการขนส่งทางถนนในภาพรวมเชื่อมโยงทั่วประเทศและเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์

(2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2546 เห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวต้องคำนึงถึงศักยภาพ ความพร้อม ตลอดจนขีดความสามารถของแต่ละท้องถิ่นในการดำเนินการ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญด้วย เช่น ภารกิจเกี่ยวกับการบริหารสถานีรถโดยสารและงานทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก เป็นต้น สำหรับงานทะเบียนรถยนต์ซึ่งในปัจจุบันใช้ระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทั่วประเทศเพื่อให้สามารถให้บริการเกี่ยวกับทะเบียนรถยนต์แก่ประชาชนทั่วประเทศได้อย่างรวดเร็ว

² ประมวลจากการประชุมกลุ่มย่อย(ของกรมการขนส่งทางบก)ร่วมกับหน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาทหลักต่อการกระจายอำนาจ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องเรียน 103 ตึก 1 ชั้น 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หากถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้ อบท. ก็จะทำให้กระทบกับการให้บริการประชาชนโดยตรง เพราะ อบท. ไม่มีระบบฐานรองรับการดำเนินการได้ และต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน

2. เสนอให้ปรับภารกิจการถ่ายโอนการรับจดทะเบียนรถออกจากแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ด้วยเหตุผล ต้องมีขั้นตอนการกำหนดเกณฑ์ความพร้อมและประเมินความพร้อมของ อบท. ก่อนการถ่ายโอน คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาเห็นว่าเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ และมีระบบเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วประเทศระดับชาติ การถ่ายโอนช่วงเวลานี้อาจไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน หรือ ทำให้ประสิทธิภาพน้อยลง จึงสมควรให้กรมการขนส่งทางบกดำเนินการต่อไป และนำมาทบทวนใหม่ ในอีก 3-5 ปี หาก อบท. ยังขาดความพร้อม ก็ให้กรมการขนส่งทางบกปฏิบัติภารกิจด้านการจดทะเบียนรถต่อไป

3. ร่างแผนปฏิบัติการ (ฉบับที่ 3) กรมการขนส่งทางบกมีความเห็นว่าจะไม่สามารถถ่ายโอนได้ ด้วยเหตุผล ขัดต่อหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มีผลกระทบด้านระบบมาตรฐานและความปลอดภัยของตัวรถ ด้านการบูรณาการข้อมูลทางทะเบียน

กรณีเสียงสะท้อนจากท้องถิ่นว่าไม่สามารถบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น เป็นเพราะท้องถิ่นไม่มีอำนาจ กล่าวคือ ไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาอย่างสมบูรณ์นั่นเอง ที่ผ่านมามีการโอนมาแต่ งานแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นดูแล เช่น กรณีการจอดรถเรียกรถแต่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจับปรับ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้แทนกรมการขนส่งทางบกชี้แจงว่า³

“.....รถโดยสารประจำทางมี 4 ประเภท ใน 4 ประเภทนี้แน่นอนว่าจะต้องเป็นรถโดยสารประจำทางที่วิ่งหลากหลายเส้นทางอย่างแน่นอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องแวะทุกสถานี ดังนั้นกรมฯ ต้องเป็นคนจัดระเบียบจุดจอดรถให้ อำนาจตรงนี้ก็เป็นดุลยพินิจของกรมฯ ประเด็นการกำหนดที่จอดรถโดยสารประจำทางเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัด หากมีการฝ่าฝืนทางกรมการฯ ก็สามารถเรียกปรับได้ทันที โดยคณะกรรมการชุดนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานดูแลจุดจอดทั้งจังหวัด ในขณะนี้ทางกรมการขนส่งทางบกกำลังมีความพยายามในการผลักดันปรับแก้กฎหมายให้มีผู้แทนจากท้องถิ่น อบท.ละ 1 คน เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการด้วย เท่ากับว่าท้องถิ่นมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาใช้ดุลยพินิจจุดจอดรถในรูปแบบคณะกรรมการจังหวัด

รถโดยสารที่วิ่งสายยาวนั้น กรมการขนส่งทางบกต้องเข้าไปจัดการ เพราะเป็นหน่วยงานที่ดูแลรถที่วิ่งเกินจังหวัดในภาพรวมทั้งประเทศ ดังนั้นสถานีขนส่งแม้จะตั้งอยู่ที่ใดในประเทศ แต่ก็ยังเป็นเครื่องมือหนึ่งของกรมการขนส่งทางบกในการจัดระเบียบเส้นทาง การเดินรถทั้งสายสั้นและสายยาว ในฐานะที่ท้องถิ่นรับโอนสถานีขนส่งไปแล้วละท้องถิ่นมี

³ ประมวลจากความเห็นผู้แทนกรมการขนส่งทางบก ในการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับหน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาทหลักต่อการกระจายอำนาจ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้อง 103 ตึก 1 ชั้น 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิทธิ์มีโอกาสในการตรวจสอบการเดินทางได้อยู่แล้ว แต่อำนาจในการกำหนดเส้นทางเดินรถนั้นเป็นของกรมฯ การที่ท้องถิ่นจะเป็นผู้ขอไปกำหนดเส้นทางเองนั้นไม่ถูกต้องตามหลักการเนื่องจากท้องถิ่นไม่มองความเชื่อมโยงหรือมองภาพรวมทั้งหมด อีกประเด็นหนึ่งก็คืออำนาจที่ทางท้องถิ่นขอเพิ่มเติมคือ การจัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด ในส่วนนี้ทางกรมการขนส่งทางบกไม่เห็นด้วย

ประเด็นเรื่องสถานีขนส่งนั้นผมมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดระเบียบ เพราะอีกไม่กี่ปีข้างหน้าจะมีการเปิดเส้นทาง AEC เช่น มีการเดินรถข้ามประเทศระหว่างไทย-ลาว ซึ่งปัจจุบันลาวเป็นประเทศแรกที่ขอเส้นทางเดินรถกับประเทศไทย ดังนั้นสถานีขนส่งผู้โดยสารคือเครื่องมือของรัฐในการจัดระเบียบ จำเป็นต้องมีสถานีที่เหมาะสมในการจัดระเบียบการจอด

กรณีเรื่องสถานีขนส่งผู้โดยสาร สมมติหากเทศบาลขอนแก่นมีความประสงค์ขอจัดตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารเองสามารถทำได้หรือไม่ ผู้แทนกรมการขนส่งทางบกชี้แจงว่าทำได้ แต่ต้องผ่านความเห็นชอบเบื้องต้นจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งจังหวัด ท้องถิ่นสามารถนำเรื่องนี้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดได้เลย ว่าท้องถิ่นมีความจำเป็นขนาดไหน แต่อำนาจอยู่ที่กรมเหมือนเดิม แต่ทางกรมฯ ก็ฟังคณะกรรมการจังหวัดเป็นเสียงสำคัญครับ เนื่องจากเป็นเสียงสะท้อนในพื้นที่

กรณี อบจ. หรือเทศบาลอยากมีอำนาจในการบริหารจัดการสถานีขนส่ง ทางกรมมีแนวนโยบายอย่างไร และ อำนาจการตรวจจับกรมฯ มอบอำนาจให้กับท้องถิ่นได้หรือไม่ ผู้แทนกรมการขนส่งทางบกชี้แจงว่า เรื่องอำนาจในการตรวจจับเป็นอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ตรวจการในพื้นที่ที่สามารถเข้าไปดูแลจัดระเบียบ ตรวจจับรถได้ แต่อำนาจบริหารจัดการของสถานีนั่น อบท. สามารถทำได้อยู่แล้ว เรื่องอำนาจการตรวจจับ ทางกรมฯ มอบอำนาจให้ไม่ได้ กฎหมายเขียนไว้ว่าผู้ตรวจการต้องเป็นข้าราชการที่สังกัดกรมการขนส่งทางบกแต่งตั้งและต้องเป็นคนที่รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งด้วย (ต้องเป็นสองชั้น) ไม่ได้เปิดโอกาสในการแต่งตั้งหน่วยอื่นได้

กรณี ท้องถิ่นต้องการแก้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการจอดรถไม่เป็นระเบียบในสถานีทำได้หรือไม่ ผู้แทนกรมการขนส่งทางบกชี้แจงว่า ปัจจุบันกรมการขนส่งทางบกในฐานะที่ดูแลเรื่องสถานีขนส่งผู้โดยสารรวมทั้งวางระบบการเดินรถอยู่แล้ว กำลังพิจารณานำระบบ GPS มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบรถอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งต่อไปในการตรวจสอบการเดินทางนั้นเจ้าของสถานีสามารถทำได้อยู่แล้วจากการดูระบบ GPS....”

19.3.3 กรมทรัพยากรน้ำบาดาล⁴ ผู้แทนของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ชี้แจงว่ากรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีนโยบายที่จะถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ อบต. ตั้งแต่ปี 2540 (กรมทรัพยากรธรณี) การถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ อบต. นั้นมีเรื่องของกรมอรรถธรรมนิยมการขออนุญาตขุดเจาะและใช้น้ำบาดาลให้กับท้องถิ่น ช่วงหลังเกิดปัญหาคือ กฎหมายของท้องถิ่นไม่รองรับ เช่น กรณีของ อบต. นั้นสามารถรองรับเรื่องค่าธรรมเนียมได้ แต่เทศบาลนั้นหากมีการเก็บค่าธรรมเนียมขออนุญาตขุดเจาะและใช้น้ำบาดาลต้องมีการส่งคืน เรื่องการขุดเจาะน้ำบาดาลและการประปา ทางกรมฯ ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว ตั้งแต่แผนกระจายอำนาจฉบับที่ 1

ประเด็นเรื่องการฝึกอบรม ทุกหน่วยงานมีการฝึกอบรมให้ความรู้กับท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารที่มาจากการเมือง (นายก อบต.) ทำให้ภารกิจกว่า 200 ภารกิจ อบต. คงจำไม่ได้ว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางใดบ้างที่ถ่ายโอนภารกิจไปให้ ปี 2551 กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีนโยบายในการจัดทำโครงการน้ำโรงเรียน (เป็นการก่อสร้างแหล่งน้ำ ระบบประปา) เพื่อให้เป็นแหล่งเรียนรู้แก่คนในชุมชน มีการสร้างความร่วมมือกับ สฟฐ. ในการจัดทำคู่มือในการบริหารจัดการน้ำ โดยโครงการดังกล่าวเริ่มขึ้นในปี 2551 ถึงปัจจุบัน โดยภารกิจหลักคือ การเจาะบ่อน้ำ การทำโรงกรองน้ำเพื่อทำน้ำสะอาดให้กับโรงเรียนและขายน้ำให้กับหมู่บ้านใกล้เคียง

เรื่องการเจาะบ่อน้ำบาดาลกรมทรัพยากรน้ำบาดาลพบปัญหาว่าท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากขาดงบประมาณ ท้องถิ่นไม่รู้จะพึ่งหน่วยงานไหนก็วิ่งเข้ามาหาทางกรมทรัพยากรน้ำบาดาลให้ช่วยเหลือ ซึ่งให้ความช่วยเหลือโดยการสำรวจพื้นที่ให้เท่าที่งบประมาณมี แต่ผลปรากฏว่าสำรวจแล้วออก spec ให้แล้ว อบต. บางแห่งกลับเจอปัญหาไม่มีผู้รับเหมาก่อสร้าง อาจเป็นเพราะลักษณะพื้นที่ที่ขุดเจาะลำบาก รวมทั้งเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการปนเปื้อนของน้ำ ดังนั้นในตอนทำแผนกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 ทางกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ได้ร่วมมือกับ สกถ. ลงพื้นที่สำรวจปัญหา และ สกถ. มีมติให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเข้าไปดำเนินการแทน อบต. ได้ ในกรณีที่มีบางท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องน้ำปนเปื้อนหรือเป็นหมู่บ้าน/ชุมชนที่ขาดแคลนน้ำ แต่ทางกรมฯ จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องประปา ซึ่งควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

การจัดทำแผนกระจายอำนาจฉบับที่ 3 ทางกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เสนอเรื่องค่าใช้น้ำ โดยได้ยื่นเรื่องไปที่ สกถ. พิจารณาเรื่องค่าใช้น้ำ กล่าวคือ ร้อยละ 50 ของค่าใช้น้ำบาดาลจะกำหนดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น แต่เสี่ยงสะท้อนจากท้องถิ่น มองว่าอยากได้รายได้ทั้งหมด

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ได้ร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ช่วยศึกษารูปแบบได้ผลสรุปออกมาว่าควรจัดทำโครงการทดลองการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ อบต. ใน 3 จังหวัด ก่อน ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดขอนแก่น โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2554 ปัจจุบันได้มีการขยายพื้นที่ทดลองออกไปอีก 10 กว่าจังหวัด ในการทดลองนั้นดำเนินการเรื่อง

⁴ ความเห็นผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำ ในการประชุมกลุ่มย่อยหน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาทหลักต่อการกระจายอำนาจ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องเรียน 103 ตึก 1 ชั้น 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขออนุญาตเจาะ ขออนุญาตใช้น้ำบาดาล การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ แต่ในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำนั้น เทศบาลจะมีปัญหาเนื่องจากไม่มีกฎหมายมารองรับ และทางกรมฯ ก็ไม่มีกฎหมายมารองรับเช่นกัน ซึ่ง พ.ร.บ. น้ำบาดาลเป็น พ.ร.บ. ที่ทำขึ้นมาเพื่อควบคุมการขุดเจาะน้ำบาดาลเท่านั้น ทางกรมฯ จึงมีความพยายามในการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎฐีกาบอกว่าให้ทางกรมฯ ยกร่างมาใหม่ทั้งฉบับ เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ผ่านการยกร่างฉบับแรกของ พ.ร.บ. น้ำบาดาลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการขุดเจาะเท่านั้น

ประเด็นที่ท้องถิ่นกล่าวว่าส่วนราชการไม่มีความจริงใจในการถ่ายโอนภารกิจ แต่บางเรื่องในทางวิชาการส่วนราชการยังต้องให้ความสำคัญ เพราะต้องให้ความรู้ให้ท้องถิ่นมีความเข้าใจ แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่าเมื่อหน่วยงานราชการจัดอบรมให้ท้องถิ่น ท้องถิ่นกลับบอกว่าหน่วยงานราชการพยายามสร้างเงื่อนไข ไม่มีอิสระในการทำงาน ควรส่งเสริมการทำงานให้มีความร่วมมือระหว่างกันมากยิ่งขึ้น บูรณาการทำงานร่วมกันมากขึ้น ควรให้ท้องถิ่นมีความไว้วางใจในหน่วยงานส่วนราชการ ควรจะให้หน่วยงานส่วนราชการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย เช่น การสำรวจ ออกแบบ ฯลฯ ส่วนประเด็นเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างก็ควรให้ท้องถิ่นดำเนินการกันเอง แต่ในเรื่องการตรวจรับงานควรจะมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานส่วนราชการหรือบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจริงๆ ควรเข้าไปเป็นคณะกรรมการพิจารณาตรวจรับด้วย

19.3.4 กรมเจ้าท่า⁵ เรื่องการเตรียมความพร้อม กรมเจ้าท่าได้ให้การสนับสนุนในการทำคู่มือการจัดอบรมให้ความรู้อยู่เสมอ แต่เนื่องจากว่ากรมเจ้าท่ามีภารกิจจำนวนมาก กล่าวคือกรมเจ้าท่าไม่ได้ดูแลเฉพาะประเทศไทย แต่เป็นการดูแลในลักษณะ (worldwide) คือ เป็นการดูแลการเดินทางเรือ ดูแลท่าเรือ ซึ่งในส่วนภารกิจการเดินเรือไม่ได้ถ่ายโอนไปให้กับท้องถิ่นเพราะท้องถิ่นไม่ต้องการ กรมเจ้าท่าเคยมีการจัดอบรมมาแล้วตั้งแต่ปี 2545 แต่ท้องถิ่นก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารมาโดยตลอด บางแห่งผู้บริหารหรือตัวแทนมาอบรมแล้วไม่เคยถ่ายทอดต่อไปให้กับคณะผู้บริหาร/ผู้ปฏิบัติงานรุ่นต่อไป อีกทั้งไม่เคยมีท้องถิ่นใดที่มีการตั้งงบประมาณส่วนกลางไปจัดฝึกอบรมให้

ปัญหาหลักคือ อบท. มักจะมีการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองในเรื่องการเมือง ซึ่งท้องถิ่นไม่ได้มองปัญหาเป็นตัวตั้ง แต่สิ่งที่ท้องถิ่นมองก็คือเรื่องท่าเรือ เรื่องการเดินทางเรือ ซึ่งบางอย่างที่ท้องถิ่นขอเป็นภารกิจการเดินเรือระหว่างประเทศ และในเมื่อท้องถิ่นเล็กๆ อย่าง อบต. ทำการขอภารกิจไป เมื่อท้องถิ่นรับภารกิจไปดำเนินการ เช่น การจัดทำป้ายจราจรทางน้ำที่มีระเบียบ/แนวทางสากลต้องเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ทำให้ท้องถิ่นบางแห่งที่รับภารกิจไปไม่สามารถทำได้

เรื่องกรมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตาม พ.ร.บ.การเดินทางเรือในน่านน้ำไทยให้ อบท. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี มีคำสั่งที่ 185/ 2548 ลงวันที่ 25 เมษายน 2548 อธิบดีได้มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้ อบท. เรื่อง การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา 117 ประกอบกับกำหนดกฎ ฉบับที่ 63(

⁵ การประชุมกลุ่มย่อย(ของกรมการขนส่งทางบก)ร่วมกับหน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาทหลักต่อการกระจายอำนาจ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องเรียน 103 ตึก 1 ชั้น 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ.2537) ออกตามความใน พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (1) ท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 20 ตัน (2) โป๊ะเทียบเรือและสะพานปรับระดับ (3) สะพานข้ามคลอง (4) คานเรือ

19.3.5 กรมทางหลวงชนบท แผนนโยบายของกรมการขนส่งทางบกได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจมาโดยตลอด ตั้งแต่การถ่ายโอนถนนและสะพานต่างๆ ไปให้ท้องถิ่นทั้งหมดประมาณ 67,000 กิโลเมตร ซึ่งปัจจุบันยังเหลืออีกประมาณ 4,000 กิโลเมตรที่ อบท. ยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน ทางกรมการขนส่งทางบกได้ดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจคือมีการติดตามประเมินผล ยกตัวอย่าง เช่น การส่งเสริมให้มีการลงทะเบียนถนนท้องถิ่น ซึ่งมีการลงทะเบียนไปแล้วประมาณ 80,000 กว่า กิโลเมตร

กรมทางหลวงชนบทเป็นกรมใหม่เริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2545 (สมัยปฏิรูประบบราชการ) เริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจปี 2546 ซึ่งในสมัยนั้นบางถนน บางเส้นทาง อาจจะยังไม่พร้อมถ่ายโอน ซึ่งทางกรมฯ พึ่งจัดตั้งขึ้นก็ต้องถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. เลย แต่ต่อมาตั้งแต่แผนกระจายอำนาจฉบับที่ 2 ถนนก็มีการซ่อมบำรุงให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น ซึ่งทาง สก. จังหวัดจะมาตรวจคุณภาพด้วยกันกับกรมทางหลวงชนบทก่อนการถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท.

ปัญหาและอุปสรรคในปัจจุบันพบว่าทางกรมทางหลวงชนบทต้องชี้แจงสภาผู้แทนราษฎรหรือ (สว.) ในประเด็นเรื่องถนนที่โอนไปให้ อบท. บางแห่งไม่ได้รับการซ่อมแซม ซึ่งทางกรมทางหลวงชนบทของบุดหนุนเฉพาะกิจ จึงได้รับการจัดสรรซ่อมบำรุงถนนถ่ายโอนตั้งแต่ปี 2549 ก็ได้รับงบประมาณมาอย่างต่อเนื่องในปี 2556-2557 เพื่อนำเงินงบประมาณมาซ่อมบำรุงถนนถ่ายโอนดังกล่าว

ปัญหา อบท. หลายแห่งไม่พร้อมรับโอน เพราะเงินน้อย คนน้อย โดยทางคณะกรรมการกระจายอำนาจบอกว่าการถ่ายโอนถนนนั้น ถ้าถนนเส้นไหนมีผลกระทบในเขต อบต. หรือเทศบาลก็ให้ อบต. หรือเทศบาลนั้นๆ เป็นผู้ดูแล หากเป็นถนนที่มีผลกระทบระหว่างหมู่บ้าน/ชุมชนระหว่าง อบต. กับเทศบาลก็ให้เทศบาลเป็นคนดูแล แต่หากเป็นผลกระทบระหว่างเทศบาลกับ อบต. ให้ อบจ. เป็นผู้ดูแล และหากเป็นถนนที่เป็นเส้นทางเชื่อมระหว่างจังหวัด หรือเป็นถนนที่มีผู้คนสัญจรผ่านไปมาหลายๆ หรือเรียกง่ายๆ ว่า เป็นถนนที่มีผลลัพธ์/ผลกระทบเกินขอบเขตจังหวัด เช่น ถนนมิตรภาพไทย-ลาว ประเด็นถนนถ่ายโอนที่สายทางที่สำคัญสำคัญทางกรมทางหลวงชนบท ยินดีนำกลับมาพัฒนา แต่กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้นำภารกิจคืนกลับมาให้สามารถดูแลได้ด้วย โดยหลักการแล้วหากถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นแล้วส่วนราชการห้ามรับภารกิจคืน แต่อย่างไรก็ตามทางกรมทางหลวงชนบท เองก็มีนโยบายที่จะดำเนินการอยู่ โดยปัจจุบันประเทศไทยมีโครงข่ายของถนนอยู่แต่ไม่มีความเป็นมาตรฐานสากล เพราะไม่ได้มีการออกแบบเหมือนต่างประเทศ กรมทางหลวงชนบทเองจึงได้มีแนวความคิดในการจัดทำโครงการบูรณาการถนนสายหลัก ถนนสายรอง ถนนสายย่อยเข้าด้วยกัน ซึ่งทางกระทรวงคมนาคมกับ สก. ต้อง ปรึกษาหารือกัน โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะแบ่งตามพื้นที่หรือตามหน้าที่ (function) เพื่อจัดระเบียบในการใช้ประโยชน์

ในส่วนของกรมฯ เองบทบาทที่ส่งเสริม/สนับสนุนการกระจายอำนาจนั้น ทางกรมฯ ได้มีการถ่ายโอนให้ตามกฎหมายและมีการส่งเสริม/สนับสนุนตามที่กฎหมายกำหนด เพียงแต่ที่ต้องทำทุกวันนี้ก็คือ แบ่งเป็นระยะสั้นคือทางกรมฯ ของงบประมาณในการซ่อมบำรุงถนนให้ ส่วนระยะยาวคือการวางระบบบูรณาการโครงข่ายถนนของประเทศไทยใหม่ อีกทั้งประเด็นทางด้านกฎหมายผมได้พิจารณาแล้วไม่มีอุปสรรคหรือข้อที่ต้องปรับปรุงแก้ไขใหม่

กรณีที่ อปท. ที่มีศักยภาพ ต้องการรับถ่ายโอนสายทางบางสายที่ประชาชนใช้ประโยชน์ที่แต่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงชนบท กระบวนการในการร้องขอเพื่อถ่ายโอนภารกิจสามารถร้องขอการถ่ายโอนภารกิจ (ถนน) ที่ต้องการรับไปดูแลได้ แต่มีเงื่อนไขว่า อปท. ที่ร้องขอนั้นต้องมีความพร้อม และสามารถดำเนินการตามที่ร้องขอได้ทันที และเมื่อทางกรมฯ พิจารณาและลงไปตรวจสอบแล้วทางกรมฯ ก็ยินดีที่จะถ่ายโอนไปให้

19.3.6 กรณียาธาธิการและผังเมือง แนวทางในการถ่ายโอนภารกิจนั้นกรณียาธาธิการและผังเมืองได้มีการถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานตามแผนกระจายอำนาจฉบับที่ 1 และ 2 ตามกลุ่มงาน/ภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจทางน้ำและกลุ่มภารกิจการจัดทำผัง โดยได้มีการแก้ไขกฎหมาย ณ ปัจจุบันได้มีความพยายามในการปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขุดดินถมดินและ พ.ร.บ.การผังเมืองฯ ซึ่งทางกรมฯ ได้ถ่ายโอนไปให้ อปท. เรียบร้อยแล้ว และกรมฯ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะ ในส่วนนี้ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับเรียบร้อยแล้ว

ส่วนประเด็นปัญหาหลังการถ่ายโอนพบว่าภารกิจด้านการวางผังเมืองเป็นงานที่ค่อนข้างยาก ซึ่งกรมฯ มีการกำหนดขอบเขตและขั้นตอนปฏิบัติในแต่ละส่วนงานไว้แล้ว แต่ก่อนที่จะทำการถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นนั้น กรมฯ ได้มีโครงการฝึกอบรมให้กับท้องถิ่นด้วย (on the job training) โดยให้ความรู้การจัดทำผังเมือง รวมทั้งมีการฝึกลงภาคสนามเพื่อฝึกปฏิบัติจริงอีกด้วย แต่ อปท. กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดอบรมของกรมฯ มากนัก บาง อปท. ไม่ส่งคนมาเข้าร่วมการอบรม บาง อปท. ส่งคนที่ไม่ใช่สายงานผังเมืองมาอบรม เช่น ทำการส่งเจ้าหน้าที่ธุรการของ อปท. มาอบรม เป็นต้น ทางกรมฯ จึงได้มีการแก้ไขปัญหาด้วยการแก้ไขระเบียบใหม่ โดยระบุว่าต้องส่งคนที่มีความรู้จริงด้านผังเมืองมาเรียนรู้

จากแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 และ 2 ทางกรมฯ ได้ถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. ไปแล้วอย่างน้อย 118 ผัง แต่ในจำนวน 118 ผังนั้นพบว่าผังจำนวนมากขาดอายุไปแล้ว ทางกรมฯ จึงได้มีการจ้างหน่วยงานภายนอก (outsourcing) ทำการศึกษาวินิจฉัยให้กับกรมฯ วินิจฉัยว่าปัญหาในการถ่ายโอนนั้นมีอะไรบ้าง จากผลการวิจัยพบว่าสาเหตุหลักที่เกิดปัญหาขึ้น ได้แก่ (1) อปท. ขาดความรู้ (2) อปท. ขาดบุคลากร (3) อปท. ขาดงบประมาณ ซึ่งมี อปท. จำนวนน้อยมากที่สามารถทำเรื่องผังเมืองได้ กรมฯ แก้ปัญหานี้โดยมีการปรับแก้ พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยให้ท้องถิ่นออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น/เทศบัญญัติ เพื่อแก้ปัญหาผังหมดอายุและนำไปบังคับใช้ในแต่ละท้องถิ่นก่อน

ภารกิจเรื่องเขื่อนทางกรมฯ เป็นคนรับผิดชอบดูแลให้กับท้องถิ่น โดยกรมฯ จะเป็นคนตั้งงบประมาณให้ท้องถิ่นช่วยดูแล และหากท้องถิ่นไม่สามารถดูแลทางกรมฯ ก็ต้องเข้าไปดูแลแทน ซึ่งภารกิจ

ด้านนี้คาบเกี่ยวกับกรมเจ้าท่าด้วย อีกทั้งกรมโยธาธิการและผังเมืองมีเขื่อนหลายประเภทที่ต้องดูแล ในประเด็นนี้เรามีการบำรุงดูแลรักษาตลอด เรือขึ้นโดยส่วนใหญ่ไม่มีปัญหา อปท. ยินดียอมรับ

19.4 ภาพรวมการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ก. ภาพรวมของบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

จากตารางที่ 19-3 การสำรวจภารกิจของ อปท. ในการดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานพบว่า อปท. กลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งได้ดำเนินการดูแลโครงสร้างพื้นฐาน 17 ประเภท คือ

1. ถนนลาดยางแอสฟัลติก ค่าเฉลี่ยของ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นระยะทางของถนน อบจ. 512.50 กม. เทศบาลนคร 80.51 กม. เทศบาลเมือง 57.26 กม. เทศบาลตำบล 18.07 กม. และ อบต. 13.14 กม.
2. ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ค่าเฉลี่ยของ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นระยะทางของถนน อบจ. 69.61 กม. เทศบาลนคร 24.65 กม. เทศบาลเมือง 39.43 กม. เทศบาลตำบล 17.64 กม. และ อบต. 21.69 กม.
3. ถนนลูกรัง ค่าเฉลี่ยของ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นระยะทางของถนน อบจ. 266.94 กม. เทศบาลนคร 0.58 กม. เทศบาลเมือง 12.10 กม. เทศบาลตำบล 0.0 กม. และ อบต. 39.81 กม.
4. ถนนดิน/หินคลุก อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นระยะทางของถนน อบจ. 102.87 กม. เทศบาลนคร 25.72 กม. เทศบาลเมือง 13.92 กม. เทศบาลตำบล 19.96 กม. และ อบต. 741.97 กม.
5. รางระบายน้ำ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นระยะทางของถนน อบจ. 22.63 กม. เทศบาลนคร 53.83 กม. เทศบาลเมือง 19.81 กม. เทศบาลตำบล 16.72 กม. และ อบต. 177.06 กม.
6. บ่อพักน้ำ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวนบ่อ อบจ. 590 บ่อ เทศบาลนคร 4 บ่อ เทศบาลเมือง 12,358 บ่อ เทศบาลตำบล 158 บ่อ และ อบต. 50 บ่อ
7. สะพาน คสล. อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน แห่ง อบจ. 38 แห่ง เทศบาลนคร 24 แห่ง เทศบาลเมือง 13 แห่ง เทศบาลตำบล 7 แห่ง และ อบต. 5 แห่ง
8. สะพานไม้ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน แห่ง อบจ. - แห่ง เทศบาลนคร - แห่ง เทศบาลเมือง 10 แห่ง เทศบาลตำบล 5 แห่ง และ อบต. 22 แห่ง
9. ไฟส่องสว่าง/ไฟทาง อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน จุด อบจ. 142 จุด เทศบาลนคร 5,103 จุด เทศบาลเมือง 2,966 จุด เทศบาลตำบล 671 จุด และ อบต. 292 จุด

10. ไฟจราจร อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน จุด อบจ. 64 จุด เทศบาลนคร 28 จุด เทศบาลเมือง 11 จุด เทศบาลตำบล 4 จุด และ อบต. 8 จุด
11. ป้ายสัญญาณ/ป้ายจราจร อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน ป้าย อบจ. 700 ป้าย เทศบาลนคร 500 ป้าย เทศบาลเมือง 108 ป้าย เทศบาลตำบล 65 ป้าย และ อบต. 23 ป้าย
12. บ่อน้ำ/น้ำบาดาล อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน แห่ง อบจ. 733 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 757 แห่ง เทศบาลตำบล 8 แห่ง และ อบต. 29 แห่ง
13. แหล่งน้ำ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน แห่ง อบจ. 212 แห่ง เทศบาลนคร 9 แห่ง เทศบาลเมือง 5 แห่ง เทศบาลตำบล 10 แห่ง และ อบต. 14 แห่ง
14. ระบบ/คลองชลประทาน อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน สาย/เส้น อบจ. 13 สาย/เส้น เทศบาลนคร 45 สาย/เส้น เทศบาลเมือง 2 สาย/เส้น เทศบาลตำบล 6 สาย/เส้น และ อบต. 4 สาย/เส้น
15. ระบบประปา อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน แห่ง อบจ. 1 แห่ง เทศบาลนคร - แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 4 แห่ง และ อบต. 11 แห่ง
16. ระบบสูบน้ำ/เครื่องสูบน้ำ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน เครื่อง อบจ. 49 เครื่อง เทศบาลนคร 54 เครื่อง เทศบาลเมือง 3 เครื่อง เทศบาลตำบล 6 เครื่อง และ อบต. 11 เครื่อง
17. ถังเก็บน้ำ อปท. ตัวอย่างในการดูแลเป็นจำนวน ถัง อบจ. 1 ถัง เทศบาลนคร 2 ถัง เทศบาลเมือง 2 ถัง เทศบาลตำบล 36 ถัง และ อบต. 22 ถัง

สรุปค่าเฉลี่ยของความรับผิดชอบในการดูแลถนนเกือบทุกประเภท (ยกเว้น รางระบายน้ำ) อบจ. รับผิดชอบดูแลมากที่สุด ซึ่งจากภารกิจที่รับการถ่ายโอน คงเป็นถนนสายทางที่เชื่อมต่อระหว่าง อปท. หรือเชื่อมต่อระหว่างอำเภอ ส่งผลให้ อบจ. มีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลเส้นทางคมนาคมสูง ส่วน อบต. นั้น กรณีที่รับผิดชอบดูแลถนนดิน และถนนหินคลุก ค่าเฉลี่ยมากถึงประมาณ 741.97 กม. สะท้อนว่า เส้นทางคมนาคมระหว่างหมู่บ้านในเขตตำบล (อบต.) ยังต้องพัฒนาอีกมาก หาก อบต. จะพัฒนาระดับเป็นถนนลูกรัง เพื่อให้ประชาชนมีถนนคุณภาพที่ดีขึ้นในการคมนาคม อบต. ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ก็เป็นการระดมความรับผิดชอบ ที่ อบต. สามารถดูแลได้

ตารางที่ 19-3 ภาพรวมของบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจัดให้แก่ประชาชน

ประเภท	จำนวน 110 แห่ง	พื้นที่ โดย เฉลี่ย (ตร.กม.)	จำนวน ประชากร เฉลี่ยปี 56 (คน)	ประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่ดูแล (เฉลี่ยต่อ อบท.)																
				ถนนลาด ยางแอส ฟัลติก (กม.)	ถนน คอนกรีต เสริม เหล็ก (คสล.) (กม.)	ถนน ลูกรัง (กม.)	ถนนดิน/ หินคลุก (กม.)	ราง ระบาย น้ำ (กม.)	บ่อบำบัดน้ำ (บ่อ)	สะพาน คสล. (แห่ง)	สะพาน ไม้ (แห่ง)	ไฟส่อง สว่าง/ไฟ ทาง (จุด)	ไฟ จราจร (จุด)	ป้าย สัญญาณ/ ป้าย จราจร (ป้าย)	บ่อน้ำ/ น้ำ บาดาล (แห่ง)	แหล่ง น้ำ (แห่ง)	ระบบ/ คลองชล ประทาน (สาย/ เส้น)	ระบบ ประปา (แห่ง)	ระบบสูบน้ำ/ เครื่องสูบน้ำ (เครื่อง)	ถังเก็บน้ำ (ถัง)
อบจ.	12	8,962.40	1,006,853	512.50	69.61	266.94	102.87	22.63	590	38		142	64	700	733	212	13	1	49	1
เทศบาลนคร	4	51.56	173,374	80.51	24.65	0.58	25.72	53.83	4	24		5,103	28	500	1	9	45		54	2
เทศบาลเมือง	9	34.67	25,750	57.26	39.43	12.10	13.92	19.81	12,358	13	10	2,966	11	108	757	5	2	1	3	2
เทศบาลตำบล	20	20.22	6,522	18.07	17.64		19.96	16.72	158	7	5	671	4	65	8	10	6	4	6	36
อบต.	65	66.1	8,917	13.14	21.69	39.81	741.97	177.06	50	5	22	292	8	23	29	14	4	11	11	22

ข. การใช้งบประมาณและบุคลากรของ อบท. ในการดูแลโครงสร้างพื้นฐาน

จากตารางที่ 19-4 , 19-5 และ 19-6 หน้าถัดไปแสดงข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรโดยเฉลี่ย และใช้งบประมาณในการดำเนินการกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

1. จำนวนบุคลากรที่ทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉลี่ย อบจ. 83 คน เทศบาลนคร 224 คน เทศบาลเมือง 50 คน เทศบาลตำบล 14 คน และ อบต. 4 คน ข้อสังเกตสำคัญคือ บุคลากรเหล่านี้เป็นลูกจ้าง/พนักงานจ้างเหมาที่สูงมาก คือ อบจ. 58 คน(ร้อยละ 69.9) เทศบาลนคร 180 คน (ร้อยละ 80.4) เทศบาลเมือง 38 คน(ร้อยละ 76.0) เทศบาลตำบล 8 คน (ร้อยละ 57.1) และ อบต. 4 คน (ร้อยละ 50.0) การที่มีลูกจ้าง/พนักงานจ้างเหมา ในสัดส่วนที่สูง เนื่องจากข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของ อบท. มีขีดจำกัดที่ต้องไม่เกิน ร้อยละ 40 ของ งบประมาณรายจ่าย อบท. ที่มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรทำภารกิจโครงสร้างพื้นฐานจึงต้องใช้วิธีการดังกล่าว

2. งบประมาณที่ใช้ในปีงบประมาณ 2551 - 2555 โดยเฉลี่ย อบท. ใช้ในงบประมาณ เพื่อทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รายจ่ายเฉลี่ย 166.83 ล้านบาท/ปี (งบลงทุนใหม่ 152.21 ล้านบาท/ปี งบซ่อมบำรุง 14.62 ล้านบาท/ปี) คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายรวมของ อบท. เฉลี่ย ระหว่าง รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย : งบลงทุนใหม่ : งบซ่อมบำรุง : เป็น ร้อยละ 28.16 : 25.69 : 2.47 งบประมาณจากภายนอก เฉลี่ย ระหว่าง เงินอุดหนุนทั่วไป : เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ เป็นเงิน 53.73 ล้านบาท : 67.74 ล้านบาท

(2) เทศบาลนคร รายจ่ายเฉลี่ย 224.30 ล้านบาท/ปี (งบลงทุนใหม่ 211.37 ล้านบาท/ปี งบซ่อมบำรุง 12.97 ล้านบาท/ปี) คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายรวมของ อบท. เฉลี่ย ระหว่าง รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย : งบลงทุนใหม่ : งบซ่อมบำรุง : เป็น ร้อยละ 30.72 : 28.89 : 1.83 งบประมาณจากภายนอก เฉลี่ย ระหว่าง เงินอุดหนุนทั่วไป : เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงิน 42.28 ล้านบาท: 33.19 ล้านบาท

(3) เทศบาลเมือง รายจ่ายเฉลี่ย 36.46 ล้านบาท/ปี (งบลงทุนใหม่ 33.86 ล้านบาท/ปี งบซ่อมบำรุง 2.60 ล้านบาท/ปี) คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายรวมของ อบท. เฉลี่ย ระหว่าง รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย : งบลงทุนใหม่ : งบซ่อมบำรุง : เป็น ร้อยละ 21.98 : 20.42 : 1.57 งบประมาณจากภายนอก เฉลี่ย ระหว่าง เงินอุดหนุนทั่วไป : เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงิน 5.69 ล้านบาท : 24.22 ล้านบาท

(4) เทศบาลตำบล รายจ่ายเฉลี่ย 7.27 ล้านบาท/ปี (งบลงทุนใหม่ 6.82 ล้านบาท/ปี งบซ่อมบำรุง 0.45 ล้านบาท/ปี) คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายรวมของ อบท. เฉลี่ย ระหว่าง รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย : งบลงทุนใหม่ : งบซ่อมบำรุง : เป็น ร้อยละ 21.84 : 20.50 : 1.34

งบประมาณจากภายนอก เฉลี่ย ระหว่าง เงินอุดหนุนทั่วไป : เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงิน 2.47 ล้านบาท : 5.96 ล้านบาท

(5) องค์การบริหารส่วนตำบล รายจ่ายเฉลี่ย 3.74 ล้านบาท/ปี (งบลงทุนใหม่ 2.85 ล้านบาท/ปี งบซ่อมบำรุง 0.89 ล้านบาท/ปี) คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายรวมของ อบต. เฉลี่ย ระหว่าง รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย : งบลงทุนใหม่ : งบซ่อมบำรุง : เป็น ร้อยละ 21.71 : 16.51 : 5.20 งบประมาณจากภายนอก เฉลี่ย ระหว่าง เงินอุดหนุนทั่วไป : เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงิน 2.82 ล้านบาท : 4.19 ล้านบาท

3. ตัวเลขการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ทุกประเภทสะท้อนว่า อบต. ใช้งบประมาณในการซ่อมบำรุงน้อย สอดคล้องกับข้อมูลข้างต้นว่า ถนนที่ อบต. รับการถ่ายโอนขาดการเอาใจใส่ดูแลซ่อมบำรุง เพราะขาดงบประมาณ แต่ อบต. กลับมีงบประมาณในการลงทุนสร้างใหม่นอกจากนั้นยังสะท้อนถึงการบริหารงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างในการสร้างถนนใหม่ และการซ่อมบำรุงที่หมวดการใช้จ่ายงบประมาณแตกต่างกัน

4. การพึ่งพางบประมาณจากภายนอก คือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล พบว่า อบต. พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนมากในการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกราย อบต. ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย ปี 2551 – 2555 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 166.83 ล้านบาท มีรายรับจากเงินอุดหนุนเฉลี่ย 121.47 ล้านบาท (อุดหนุนทั่วไป 53.73 ล้านบาท อุดหนุนเฉพาะกิจ 67.74 ล้านบาท)

(2) เทศบาลนคร รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย ปี 2551 – 2555 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 224.30 ล้านบาท มีรายรับจากเงินอุดหนุนเฉลี่ย 75.47 ล้านบาท (อุดหนุนทั่วไป 42.28 ล้านบาท อุดหนุนเฉพาะกิจ 33.19 ล้านบาท)

(3) เทศบาลเมือง รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย ปี 2551 – 2555 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 36.46 ล้านบาท มีรายรับจากเงินอุดหนุนเฉลี่ย 29.91 ล้านบาท (อุดหนุนทั่วไป 5.69 ล้านบาท อุดหนุนเฉพาะกิจ 24.22 ล้านบาท)

(4) เทศบาลตำบล รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย ปี 2551 – 2555 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 7.27 ล้านบาท มีรายรับจากเงินอุดหนุนเฉลี่ย 8.43 ล้านบาท (อุดหนุนทั่วไป 2.47 ล้านบาท อุดหนุนเฉพาะกิจ 5.96 ล้านบาท)

(5) องค์การบริหารส่วนตำบล รายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย ปี 2551 – 2555 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 3.74 ล้านบาท มีรายรับจากเงินอุดหนุนเฉลี่ย 7.02 ล้านบาท (อุดหนุนทั่วไป 2.82 ล้านบาท อุดหนุนเฉพาะกิจ 4.20 ล้านบาท)

จากค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น พบว่า เฉพาะรายได้ของ อบต. ทุกประเภท ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายการจัดทำบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานได้ หากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เช่นกรณีของ อบต. ที่มีภารกิจรับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก (ตาราง 19 – 3) แต่มีงบประมาณที่ใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานเฉลี่ยปีละ 3.74 ล้านบาท/ปี/แห่ง โดยมีงบประมาณสนับสนุนจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 4.20 ล้านบาท

ดังนั้น หากในปีงบประมาณใด อบต. ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อย ย่อมไม่สามารถทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานได้ และย่อมส่งผลกระทบถึงการทำภารกิจด้านอื่น ๆ ด้วย

5. ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ จะต้องดำเนินการได้ จากตาราง ที่ 19-5 อบต. ตัวอย่าง ได้ระบุถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำในปี 2556 อบต. ระบุว่า ถนน มีความเร่งด่วนจำนวน 161 โครงการ จำแนกเป็น อบจ. (28 โครงการ) เทศบาลนคร (4 โครงการ) เทศบาลเมือง (12 โครงการ) เทศบาลตำบล (30 โครงการ) และ อบต. (87 โครงการ) รองมาคือ แหล่งน้ำ/ฝาย/ประปาหมู่บ้าน/ท่อประปา/ถังเก็บน้ำประปา (29 โครงการ) ระบบระบายน้ำ/รางระบายน้ำ (27 โครงการ) สร้าง/ปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง (ได้แก่ โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สวนสาธารณะ ตลาด เป็นต้น) (22 โครงการ) ไฟฟ้า/ ไฟส่องสว่าง/ ไฟทาง (13 โครงการ) พนังกั้นดิน/คันกั้นดิน/ตลิ่ง/เขื่อนคันดิน (10 โครงการ) ขุดลอกคลอง/หนอง/บึง (9 โครงการ)

การที่ อบต. มีโครงการที่ต้องสร้าง ซ่อมแซม บำรุงรักษา ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และต้องใช้งบประมาณมาก เมื่อพิจารณาถึงรายได้ที่ อบต. ได้รับ ทั้งงบประมาณที่ อบต. จัดเก็บเอง/รัฐจัดเก็บให้/รัฐแบ่งภาษีให้ และ งบประมาณที่รับจากภายนอก(เงินอุดหนุน) ย่อมไม่เพียงพอที่จะทำตามภารกิจเร่งด่วน

6. ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ อบต. รับถ่ายโอนมา และต้องมีการซ่อมแซม บำรุงรักษา จากตารางที่ 19-6 หน้าถัดไป อบต. กลุ่มตัวอย่างระบุโครงการเร่งด่วนที่ต้องบำรุงรักษา คือ ถนน (128 โครงการ) เป็นของ อบจ. (19 โครงการ) เทศบาลนคร (3 โครงการ) เทศบาลเมือง (9 โครงการ) เทศบาลตำบล (20 โครงการ) และ อบต. (77 โครงการ) โครงการซ่อมแซมแหล่งน้ำ/ฝาย/ประปาหมู่บ้าน/ท่อประปา/ถังเก็บน้ำประปา จำนวน 22 โครงการ ลักษณะความต้องการเช่นเดียวกับการสร้างใหม่ ที่ต้องใช้งบประมาณที่สูง หาก อบต.ไม่มีงบประมาณเพียงพอ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

7. จากข้อมูลความต้องการตามตารางที่ 19-5 และ 19-6 สะท้อนได้จากลักษณะการใช้ งบประมาณของ อบต. ตามตารางที่ 19-4 ที่งบประมาณค่าใช้จ่ายให้ความสำคัญกับ การลงทุนใหม่ในโครงการ มากกว่าการซ่อมบำรุง

ตารางที่ 19-4 จำนวนบุคลากรและงบประมาณที่ใช้ในงานด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ยในงานโครงสร้าง พื้นฐาน (คน)				งบประมาณเฉลี่ย ปี2551-2555			สัดส่วนต่อประมาณ รายจ่ายรวมของ อบท. เฉลี่ย ปี2551-2555			งบประมาณจากภายนอกเฉลี่ย ปี 2551-2555		สัดส่วนต่อ งบประมาณจาก ภายนอก อบท. เฉลี่ย ปี2551- 2555	
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่/ 	ลูกจ้าง/ พนักงาน จ้างเหมา	รวม	งบลงทุนใหม่เฉลี่ย (บาท/ปี)	งบซ่อมบำรุง เฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดย เฉลี่ย (บาท/ปี)	งบ ลงทุน ใหม่ เฉลี่ย (%)	งบ ซ่อม บำรุง เฉลี่ย (%)	รวม รายจ่าย โดย เฉลี่ย (บาท/ ปี)	เงินอุดหนุน ทั่วไป	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	เงิน อุดหนุน ทั่วไป เฉลี่ยต่อ ปี (%)	เงิน อุดหนุน เฉพาะ กิจเฉลี่ย ต่อปี (%)
อบจ.	12	7	18	58	83	152,207,237.13	14,625,396.27	166,832,633.40	25.69	2.47	28.16	53,727,565.23	67,743,007.14	62.92	153.76
เทศบาลนคร	4	7	37	180	224	211,372,081.20	12,925,060.07	224,297,141.27	28.89	1.83	30.72	42,281,444.17	33,191,860.74	20.48	
เทศบาลเมือง	9	2	10	38	50	33,859,207.62	2,599,704.82	36,458,912.44	20.42	1.57	21.98	5,688,231.58	24,221,468.06	10.45	158.91
เทศบาลตำบล	20	2	4	8	14	6,822,137.05	445,784.52	7,267,921.57	20.50	1.34	21.84	2,469,157.26	5,964,002.00	18.05	187.84
อบต.	65	2	2	4	8	2,846,580.30	895,754.42	3,742,334.72	16.51	5.20	21.71	2,824,146.78	4,195,768.58	26.23	103.46

ตารางที่ 19-5 ประเภทและจำนวนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญเร่งด่วนใน อบท. แต่ละประเภท
(ข้อมูลปี พ.ศ.2556)

ประเภท	จำนวนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญเร่งด่วน					
	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	รวม
ถนน	28	4	12	30	87	161
แหล่งน้ำ/ฝาย/ประปาหมู่บ้าน/ท่อประปา/ถังเก็บน้ำประปา	2	1		3	23	29
ระบบระบายน้ำ/รางระบายน้ำ		2	2	9	14	27
สร้าง/ปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง (ได้แก่ โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สวนสาธารณะ ตลาด เป็นต้น)			3	7	12	22
ไฟฟ้า/ไฟส่องสว่าง/ไฟทาง				2	11	13
พังกันดิน/คันกันดิน/ตลิ่ง/เขื่อนคันดิน		2	2	2	4	10
ชุดลอกคลอง/หนอง/บึง					9	9
สะพาน	1		1		2	4
ระบบกำจัดขยะมูลฝอย			3		1	4
ระบบบำบัดน้ำเสีย/ระบบปรับปรุงคุณภาพน้ำ		2	1			3
คลองส่งน้ำ					3	3
ยานพาหนะประจำ อบท. (อาทิ รถยนต์เก็บขยะ รถบรรทุกน้ำ ฯลฯ)					2	2
ระบบน้ำบาดาล/บ่อน้ำ/บ่อบาดาล	1				1	2
สร้างกล้อง CCTV				1	1	2
สถานีสูบน้ำ					1	1
ปรับปรุงหม้อแปลงไฟฟ้า					1	1

ศูนย์สาธารณสุข/การแพทย์		1				1
สวนสาธารณะ			1			1
สัญญาณไฟ		1				1

ตารางที่ 19-6 จำนวนโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องการได้รับการซ่อมบำรุงใน อบท.แต่ละประเภท (ปี พ.ศ.2556)

ประเภท	จำนวนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มี ความสำคัญเร่งด่วน					
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.	รวม
ถนน	19	3	9	20	77	128
แหล่งน้ำ/ฝาย/ประปาหมู่บ้าน/ท่อประปา/ถังเก็บน้ำประปา				2	20	22
ไฟฟ้า/ ไฟส่องสว่าง/ ไฟทาง				1	9	10
ระบบระบายน้ำ/รางระบายน้ำ		1	1	5	2	9
ชุดลอกคลอง/หนอง/บึง		2	1		2	5
ท่าเทียบเรือ	3					3
พังกันดิน/คันกันดิน/ตลิ่ง/เขื่อนคันดิน				1	2	3
ระบบบำบัดน้ำเสีย/ระบบปรับปรุงคุณภาพน้ำ		1		2		3
คลองส่งน้ำ					3	3
สถานีขนส่ง	1				1	2
สะพาน				1	1	2
ระบบน้ำบาดาล/บ่อน้ำ/บ่อบาดาล					2	2
ยานพาหนะประจำ อบท. (ได้แก่ รถยนต์เก็บขยะ รถบรรทุกน้ำ ฯลฯ)				1		1
ศูนย์เยาวชน			1			1
ฐานพระพุทธรูป			1			1

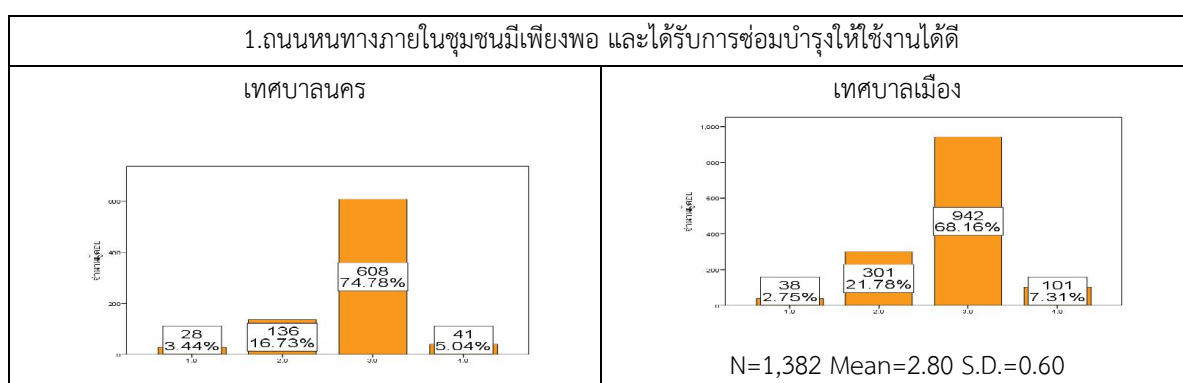
หออกระจายข้าวเสียงตามสายชุมชน					1	1
สถานีสูบน้ำ	1					1
สร้าง/ปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง (ได้แก่ โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สวนสาธารณะ ตลาด เป็นต้น)					1	1
ระบบกำจัดขยะมูลฝอย				1		1

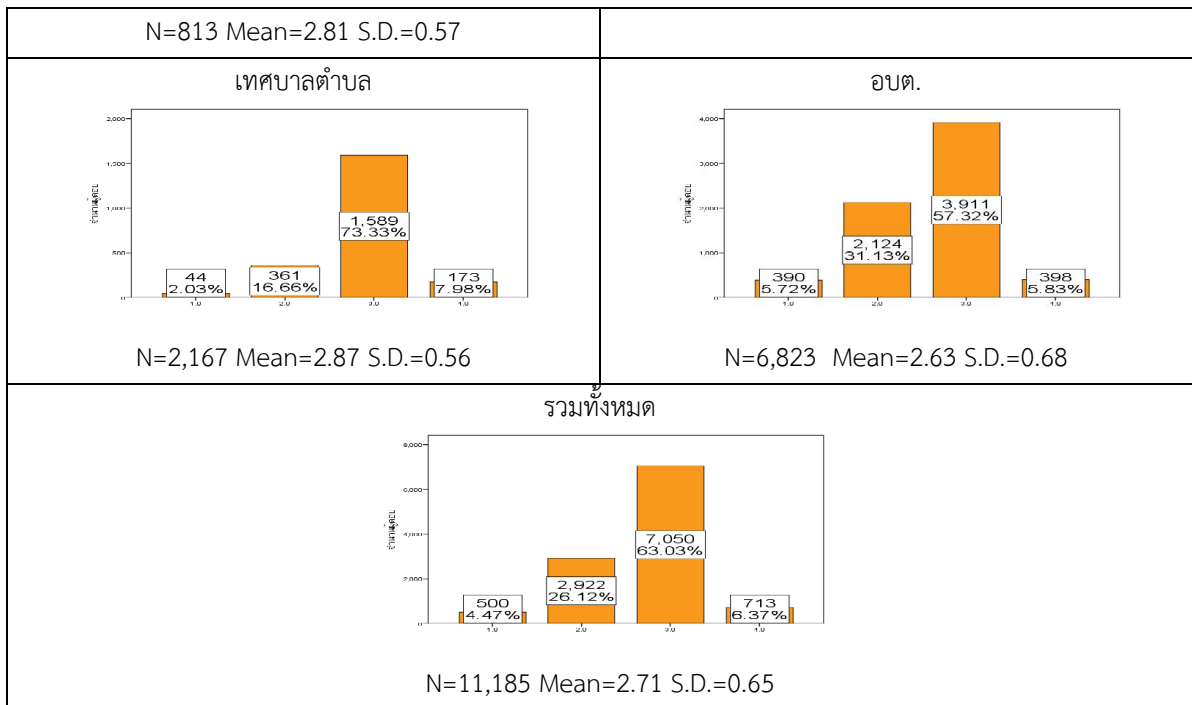
19.5 ความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท.

คำถามการประเมินในประเด็นต่อมาคือการสอบถามประชาชนผู้รับบริการจาก อปท. ว่าอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจมากน้อยเพียงใด (ยกเว้นในระดับ อบจ. ซึ่งอ่านได้จากเนื้อหาบทที่ 17 ก่อนหน้านี้) เนื้อหาในส่วนนี้จึงนำเสนอผลการประเมินดังกล่าวตามลำดับต่อไปนี้

1. ความพึงพอใจของประชาชนต่อถนนภายในชุมชนมีเพียงพอและได้รับการซ่อมบำรุงให้ใช้งานได้ดี (ตารางที่ 19-7) ในภาพรวมของ อปท. ประชาชนพึงพอใจ 7,763 คน (ร้อยละ 69.40) จำแนกเป็น เทศบาลนคร ประชาชนพึงพอใจ 649 คน (ร้อยละ 79.82) เทศบาลเมือง ประชาชนพึงพอใจ 1,043 คน (ร้อยละ 75.47) เทศบาลตำบล ประชาชนพึงพอใจ 1,762 คน (ร้อยละ 81.26) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนพึงพอใจ 4,219 คน (ร้อยละ 63.15) ในภาพรวมของ อปท. ประชาชนไม่พึงพอใจ 3,422 คน (ร้อยละ 30.59) สรุปว่าในเขตเทศบาลตำบลประชาชนมีความพึงพอใจสูงที่สุด รองมาคือ เทศบาลนคร ประชาชนพึงพอใจต่ำสุดคือ อบต. ร้อยละ 63.15 สะท้อนความจริง 2 ประการ คือ อบต. มีพื้นที่ที่ต้องดูแลถนนจำนวนมากเพราะพื้นที่ใหญ่กว่าเทศบาลที่เป็นพื้นที่เขตเมือง และ งบประมาณของ อบต. น้อยกว่าของเทศบาล

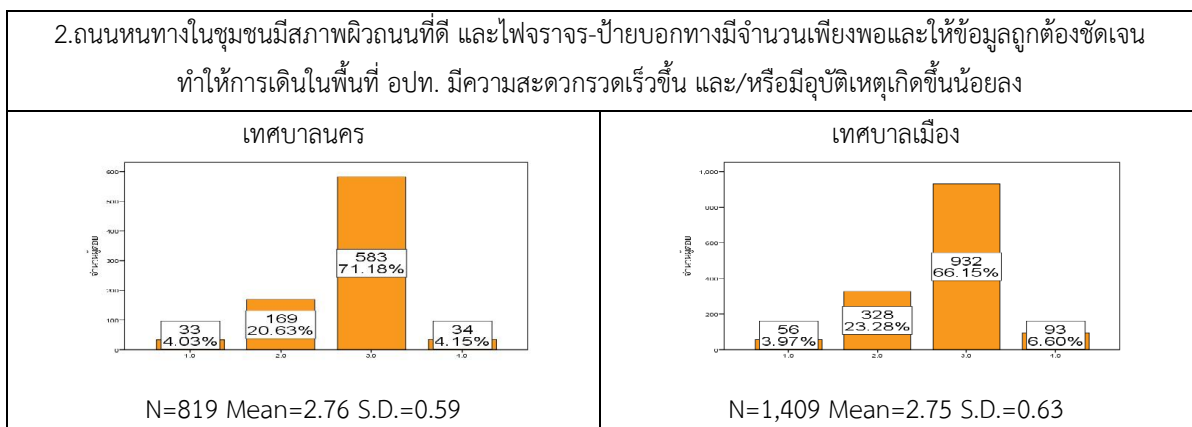
ตารางที่ 19-7 ความพึงพอใจของประชาชนต่อถนนภายในชุมชนมีเพียงพอ และได้รับการซ่อมบำรุง

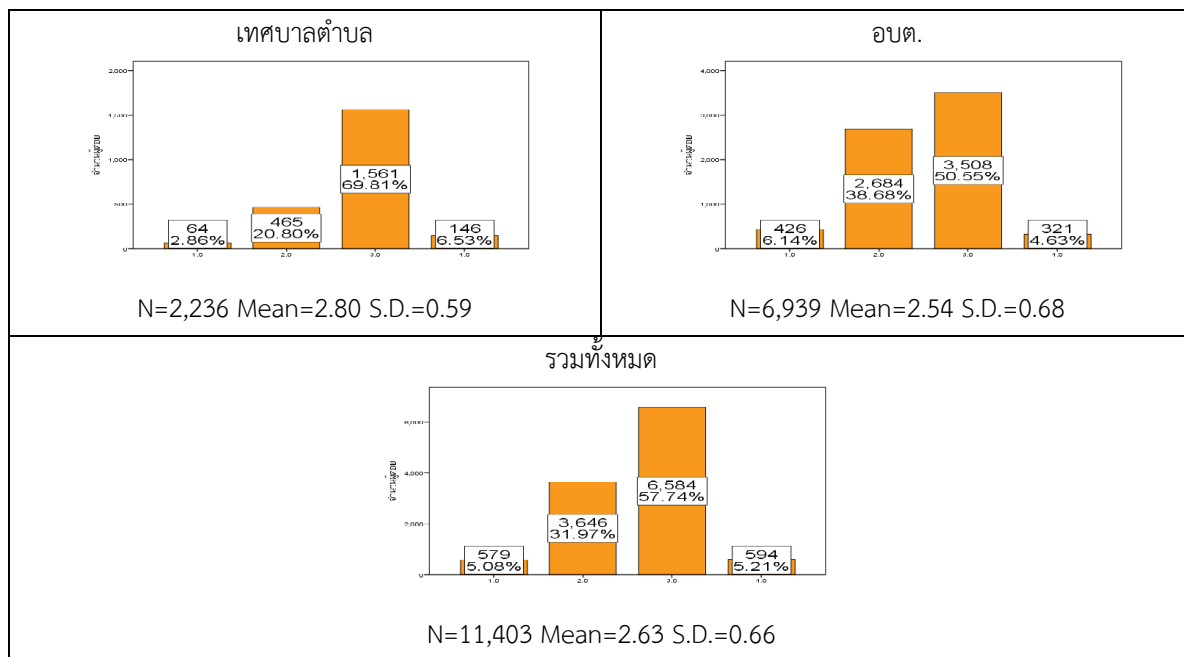




2. ความพึงพอใจของประชาชนต่อถนนหนทางในชุมชนมีสภาพผิวถนนที่ดี และไฟจราจร-ป้ายบอกทางมีจำนวนเพียงพอและให้ข้อมูลถูกต้องชัดเจนทำให้การเดินทางในพื้นที่ อบต. มีความสะดวก รวดเร็วขึ้น และ/หรือมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นน้อยลง จากข้อมูลพบว่า (ตารางที่ 19-8) ในภาพรวมของ อบต. ประชาชนพึงพอใจ 7,178 คน (ร้อยละ 62.95) จำแนกเป็น เทศบาลนคร ประชาชนพึงพอใจ 617 คน (ร้อยละ 75.33) เทศบาลเมือง ประชาชนพึงพอใจ 1,025 คน (ร้อยละ 72.75) เทศบาลตำบล ประชาชนพึงพอใจ 1,707 คน (ร้อยละ 76.34) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนพึงพอใจ 3,829 คน (ร้อยละ 55.18) ในภาพรวมของ อบต. ประชาชนไม่พึงพอใจ 4,225 คน (ร้อยละ 37.05) สรุปว่าในเขตเทศบาลตำบลประชาชนมีความพึงพอใจสูงที่สุด รองมาคือเทศบาลนคร ประชาชนพึงพอใจต่ำสุดคือ อบต. ร้อยละ 63.15 สะท้อนความจริง 2 ประการ คือ อบต.มีพื้นที่ที่ต้องดูแลถนนดิน และ หินคลุก (ตามตารางที่ 19-1) จำนวนมากเพราะพื้นที่ชนบท และ มีงบประมาณของ อบต. น้อยที่จะลงทุนทำให้ดีแบบเทศบาล

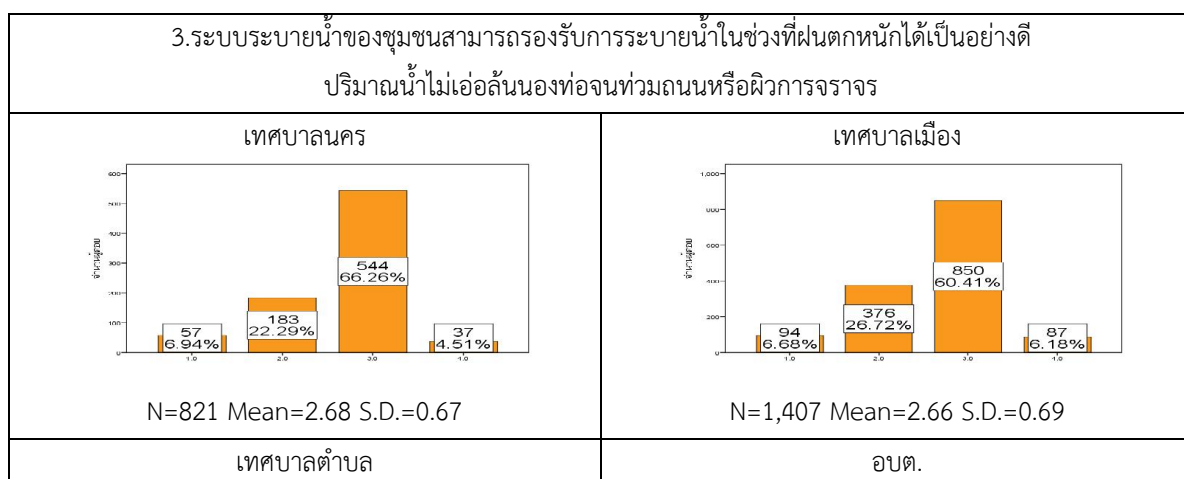
ตารางที่ 19-8 ความพึงพอใจของประชาชนต่อถนนในชุมชนมีสภาพผิวถนนที่ดี และไฟจราจร-ป้ายบอกทาง

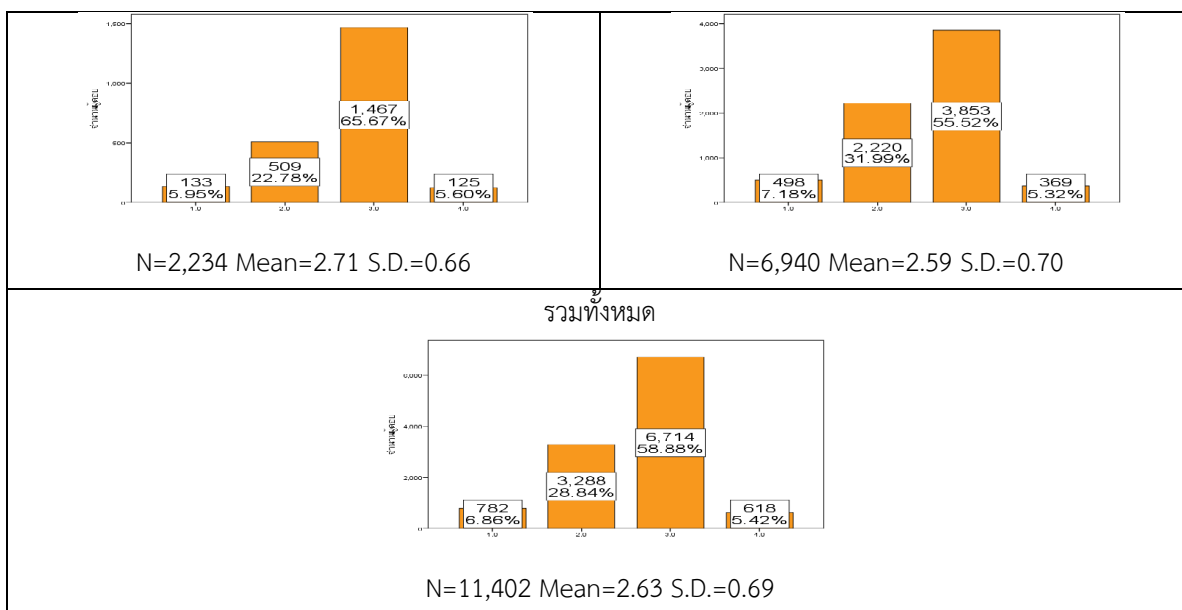




3. ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบระบายน้ำของชุมชนสามารถรองรับการระบายน้ำในช่วงที่ฝนตกหนักได้เป็นอย่างดี ปริมาณน้ำไม่เอ่อล้นนองท่วมถนนหรือผิวการจราจร (ตารางที่ 19-9) ในภาพรวมของ อบต. ประชาชนพึงพอใจ 7,332 คน (ร้อยละ 64.30) เทศบาลนคร ประชาชนพึงพอใจ 581 คน (ร้อยละ 70.77) เทศบาลเมือง ประชาชนพึงพอใจ 937 คน (ร้อยละ 66.59) เทศบาลตำบล ประชาชนพึงพอใจ 1,592 คน (ร้อยละ 71.27) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนพึงพอใจ 4,222 คน (ร้อยละ 60.84) ขณะที่ภาพรวมของประเทศ ประชาชนไม่พึงพอใจ 4,070 คน (ร้อยละ 35.70) ความพึงพอใจของประชาชนต่อเทศบาลตำบล และ เทศบาลนครสูงที่สุดตามลำดับ ความพึงพอใจต่ำสุด คือ อบต. ร้อยละ 60.84 สะท้อนถึงสภาพพื้นที่ที่กว้าง งบประมาณที่น้อย ต่ำกว่าเทศบาล แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนก็พึงพอใจในภาพรวมของ อบต. สูงถึง ร้อยละ 64.3

ตารางที่ 19-9 ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบระบายน้ำของชุมชน

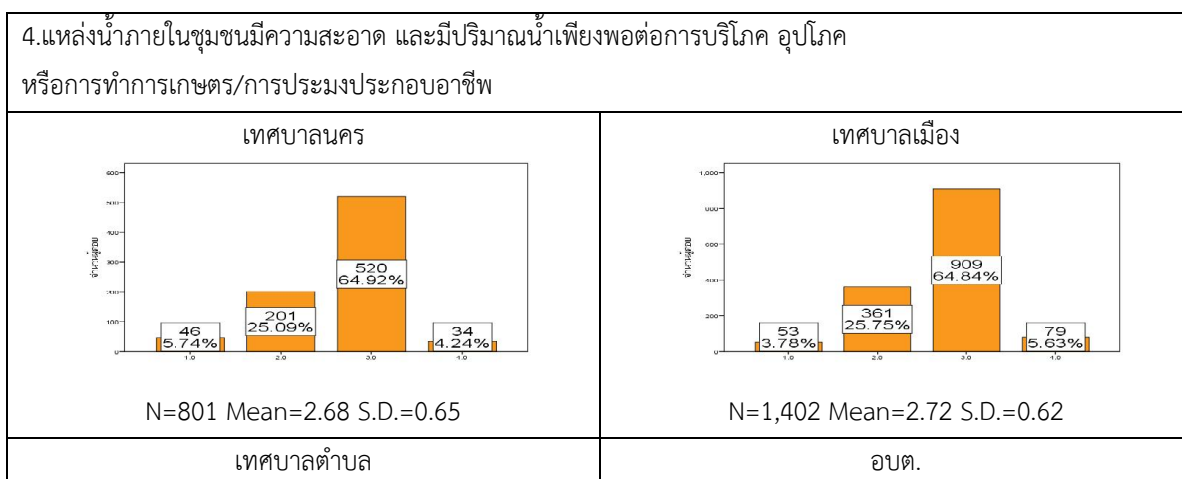


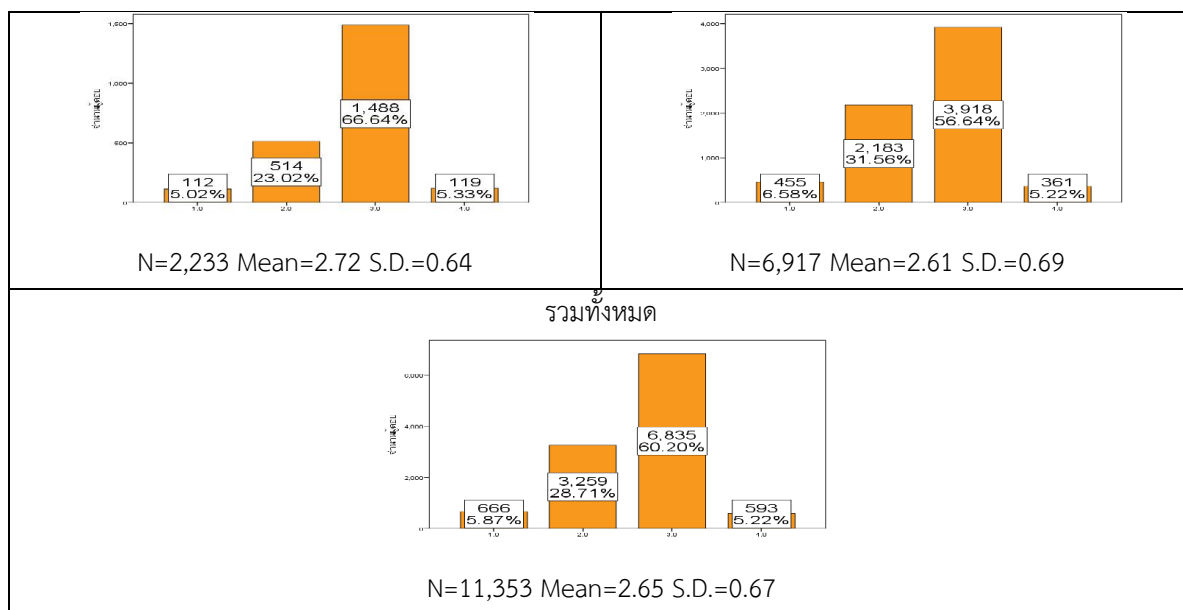


4. ความพึงพอใจของประชาชนต่อแหล่งน้ำภายในชุมชนมีความสะอาด และมีปริมาณน้ำเพียงพอต่อการบริโภค อุปโภค หรือการทำการเกษตร/การประมงประกอบอาชีพ (ตารางที่ 19-10)

ในภาพรวมของ อบท. ประชาชนพึงพอใจ 7,428 คน (ร้อยละ 65.42) เทศบาลนคร ประชาชนพึงพอใจ 554 คน (ร้อยละ 69.16) เทศบาลเมือง ประชาชนพึงพอใจ 988 คน (ร้อยละ 70.47) เทศบาลตำบล ประชาชนพึงพอใจ 1,607 คน (ร้อยละ 71.97) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนพึงพอใจ 4,279 คน (ร้อยละ 61.86) ขณะที่ภาพรวมของประเทศ ประชาชนไม่พึงพอใจ 3,925 คน (ร้อยละ 34.58) ความพึงพอใจของประชาชนต่อเทศบาลตำบล และ เทศบาลเมืองสูงสุดตามลำดับ ความพึงพอใจต่ำสุด คือ อบต. ร้อยละ 60.84 สะท้อนถึงสภาพพื้นที่ที่กว้าง และมีอาชีพการเกษตร ส่วนใหญ่ภาคเกษตรกรรมที่ใช้น้ำในการเกษตร และชีวิตประจำวันมักจะขาดแคลนตามฤดูกาล อย่างไรก็ตามก็สะท้อนว่า อบต. มีภาระที่จะต้องเข้ามาดูแลเรื่องนี้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะน้ำเพื่อการเกษตร

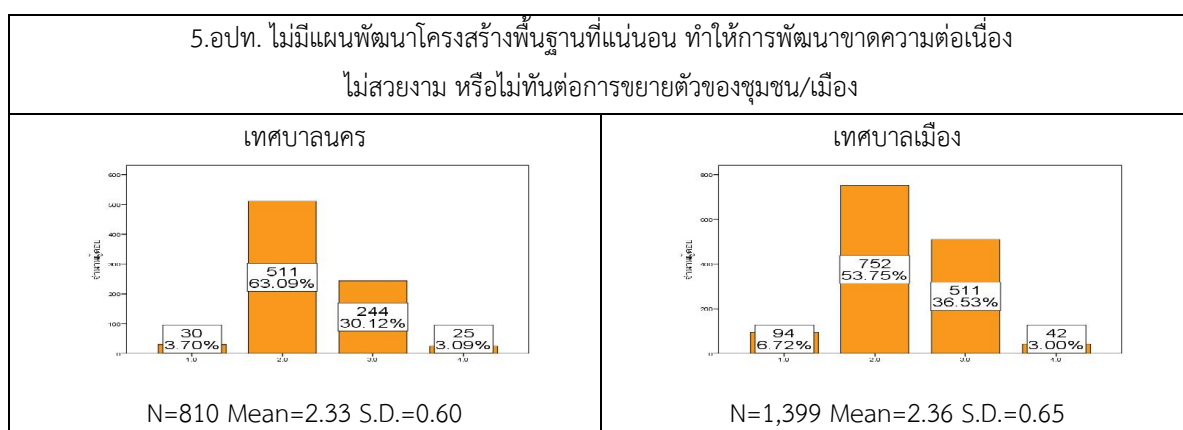
ตารางที่ 19-10 ความพึงพอใจของประชาชนต่อความสะอาดของแหล่งน้ำภายในชุมชน และมีปริมาณน้ำเพียงพอ

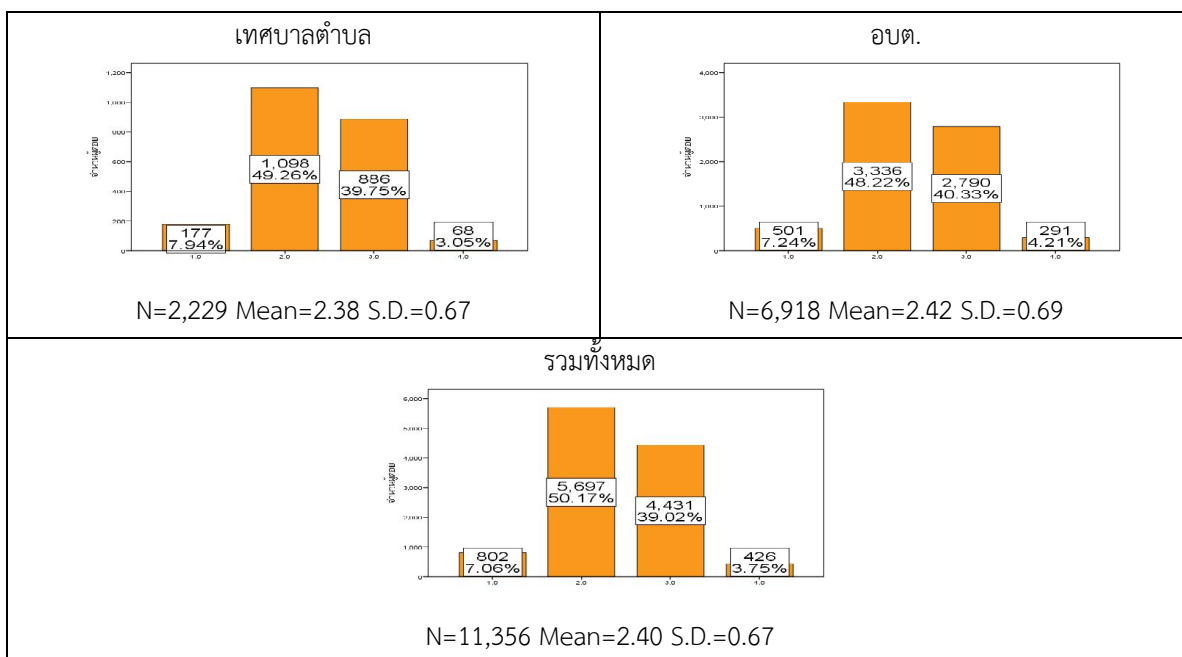




5. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ อปท. เกี่ยวกับการไม่มีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่แน่นอน ทำให้การพัฒนาขาดความต่อเนื่อง ไม่สวยงาม หรือไม่ทันต่อการขยายตัวของชุมชน/เมือง (ตารางที่ 19-11) ในภาพรวมของ อปท. ประชาชนไม่เห็นด้วยต่อข้อคำถามนี้ 6,499 คน (ร้อยละ 57.23) ซึ่งหมายความว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. มีแผนพัฒนาที่ต่อเนื่อง และชัดเจน นอกจากนี้ เทศบาลนคร ประชาชนเห็นด้วยว่ามีแผนพัฒนาต่อเนื่อง 541 คน (ร้อยละ 66.79) เทศบาลเมือง ประชาชนเห็นด้วยว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีความต่อเนื่อง 846 คน (ร้อยละ 60.47) เทศบาลตำบล ประชาชนเห็นด้วยว่ามีการพัฒนาที่ต่อเนื่อง 1,275 คน (ร้อยละ 57.20) และองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนเห็นด้วยว่ามีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ต่อเนื่อง 3,837 คน (ร้อยละ 55.46) ขณะที่ภาพรวมของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่มองว่า อปท. มีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ชัดเจนและทำให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องราวร้อยละ 57 ของกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจ

ตารางที่ 19-11 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการมีแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ต่อเนื่อง

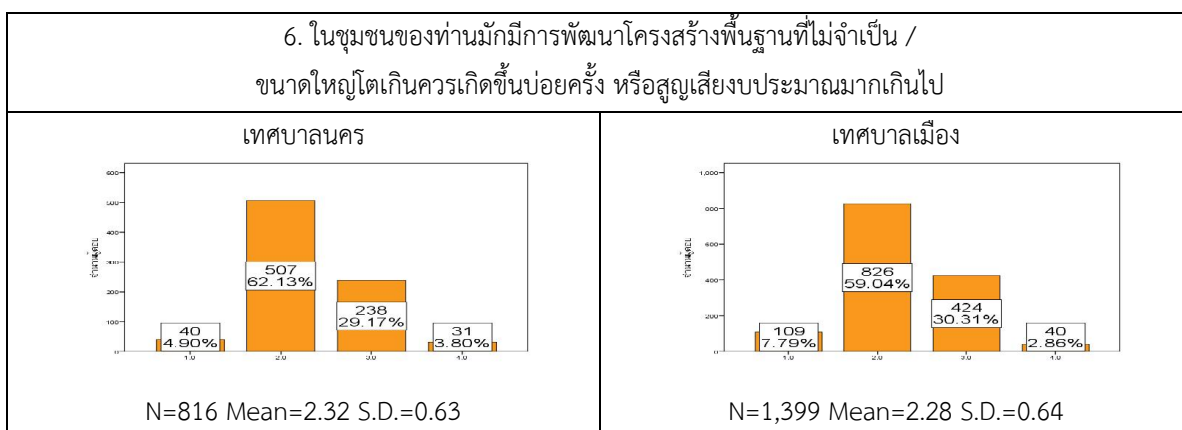


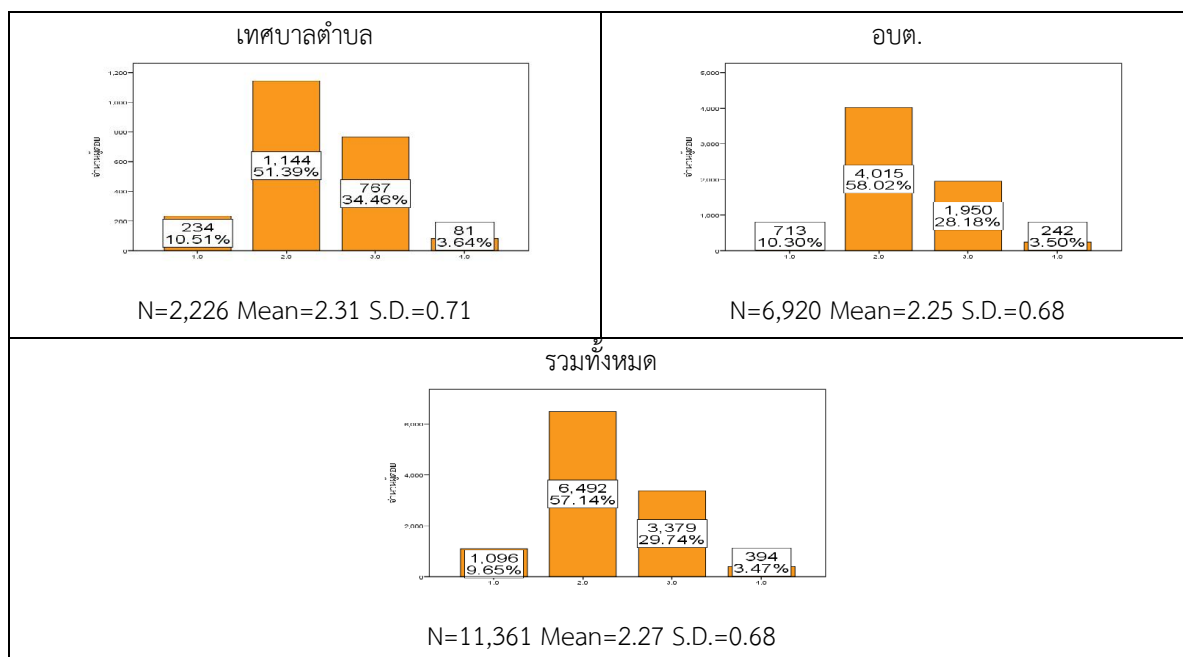


6. ความคิดเห็นของประชาชนว่า อปท. มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่จำเป็น/ขนาดใหญ่โตเกินควรเกิดขึ้นบ่อยครั้ง หรือสูญเสียงบประมาณมากเกินไปหรือไม่ (ตารางที่ 19-12) ในภาพรวมของ อปท. ประชาชนไม่เห็นด้วยกับข้อคำถาม 7,588 คน (ร้อยละ 66.79) ซึ่งหมายความว่า การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. ในมุมมองของประชาชนนั้นอยู่ในทางบวก เป็นการพัฒนาที่จำเป็นและมีได้สิ่งเปลี่ยนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ สำหรับเทศบาลนคร ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าโครงสร้างพื้นฐานที่พวกเขาได้รับมีความจำเป็น 547 คน (ร้อยละ 67.03) เทศบาลเมือง ประชาชนเห็นด้วยกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาล 935 คน (ร้อยละ 66.83) เทศบาลตำบล ประชาชนเห็นด้วยกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 1,378 คน (ร้อยละ 61.90) องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนเห็นด้วยกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. 4,728 คน (ร้อยละ 68.32)

ตารางที่ 19-12 ความคิดเห็นของประชาชนต่อเหตุผลความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อปท.

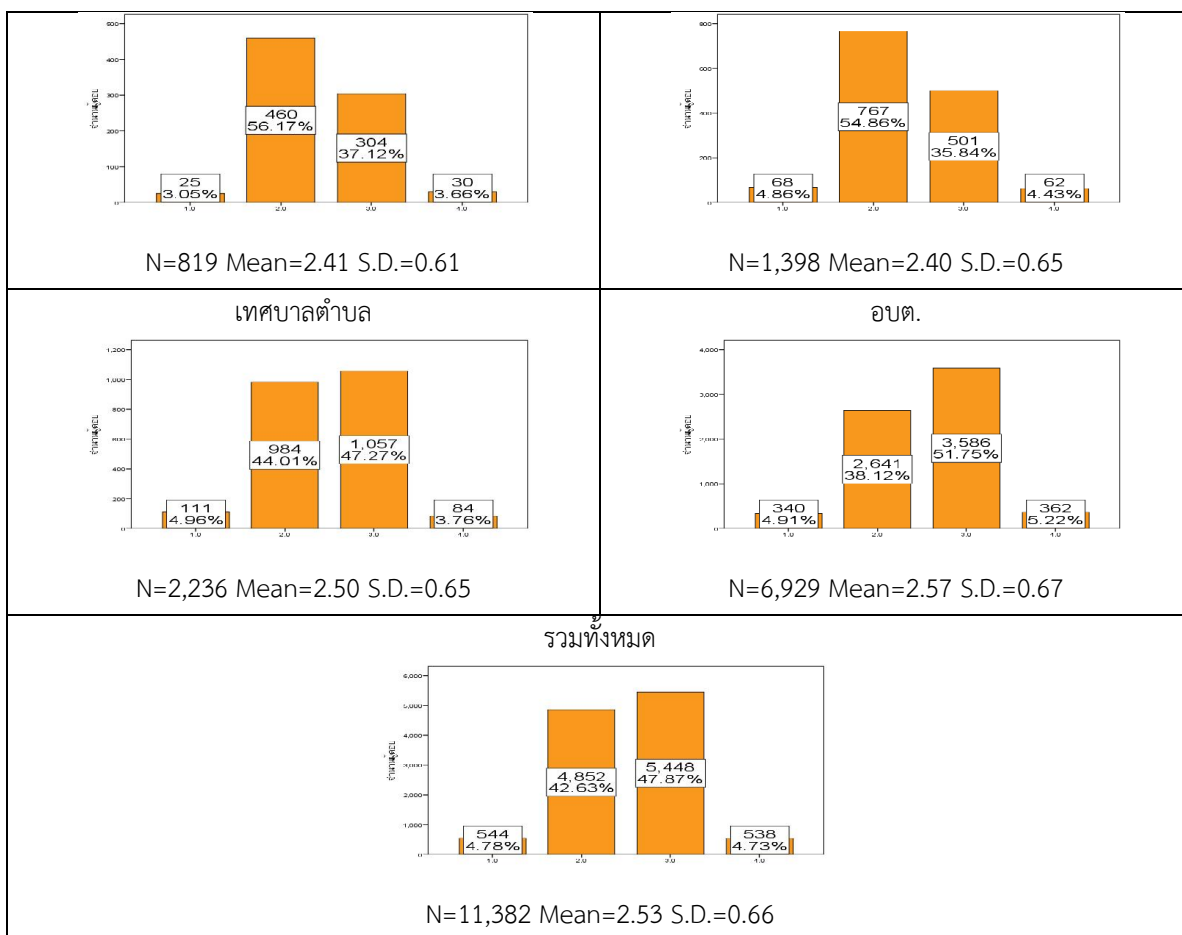




7. ความคิดเห็นของประชาชนหากประเมินเปรียบเทียบกับถนนหนทาง สะพาน สัญญาณจราจร หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ อปท. แห่งอื่นมีสภาพใช้งานได้ดี คุณภาพได้มาตรฐาน และมีอายุการใช้งานยาวนานมากกว่าถนน สะพาน หรือโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพื้นที่ อปท. ของตนเอง (ตารางที่ 19-13) ในภาพรวมของ อปท. ประชาชนเห็นด้วยว่าคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. ยังสู้พื้นที่อื่นไม่ได้จำนวน 5,986 คน (ร้อยละ 52.60) เทศบาลนคร ประชาชนเห็นด้วยกับคำถามข้อนี้ 334 คน (ร้อยละ 40.78) เทศบาลเมือง ประชาชนเห็นด้วยกับคำถาม 563 คน (ร้อยละ 40.27) เทศบาลตำบล ประชาชนเห็นด้วยจำนวน 1,141 คน (ร้อยละ 51.03) และองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนเห็นด้วยกับคำถามนี้ 3,948 คน (ร้อยละ 56.97) ขณะที่ภาพรวมของประเทศ ประชาชนไม่เห็นด้วยกับคำถาม 5,396 คน (ร้อยละ 47.41) แต่ส่วนใหญ่เห็นด้วย ดังนั้นจึงสะท้อนว่าประชาชนมักพิจารณาเปรียบเทียบผลงานด้านโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นของตนเองกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อื่นๆ และมักจะมองว่าคุณภาพโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. จะต้องเร่งปรับปรุงให้ดีขึ้น

ตารางที่ 19-13 ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพถนนหนทาง สะพาน สัญญาณจราจร หรือโครงสร้างพื้นฐาน

7.ท่านคิดว่าถนนหนทาง สะพาน สัญญาณจราจร หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ อปท. แห่งอื่นมีสภาพใช้งานได้ดี คุณภาพได้มาตรฐาน และมีอายุการใช้งานยาวนานมากกว่าถนน สะพาน หรือโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพื้นที่ อปท.ของท่าน	
เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง



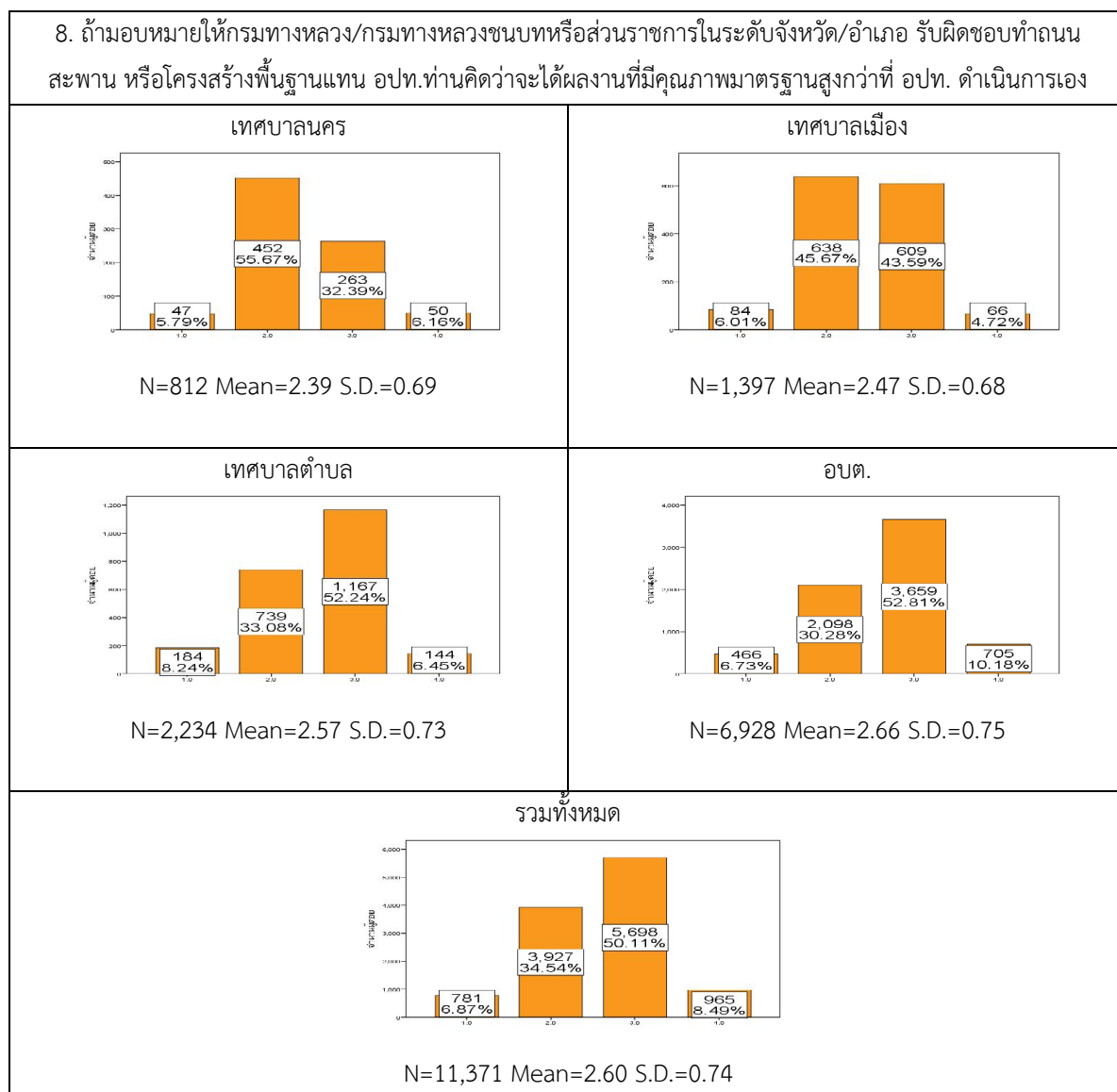
8. ความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นทางเลือกว่าถ้ามีการมอบหมายให้กรมทางหลวง/กรมทางหลวงชนบทหรือส่วนราชการในระดับจังหวัด/อำเภอ รับผิดชอบทำถนน สะพาน หรือโครงสร้างพื้นฐานแทน อบต. ประชาชนเห็นด้วยหรือไม่ว่าจะได้ผลงานที่มีคุณภาพมาตรฐานสูงกว่าที่ อบต. ดำเนินการเอง (ดูรายละเอียดข้อมูลดังตารางที่ 19-14)

ในภาพรวมของ อบต. ประชาชนเห็นด้วยกับข้อคำถามดังกล่าว 6,663 คน (ร้อยละ 58.60) เทศบาลนคร ประชาชนเห็นด้วยกับทางเลือกนี้ 313 คน (ร้อยละ 38.55) แต่ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยจำนวน 499 คน หรือราว 61.46 แสดงว่ายังคงต้องการให้เทศบาลดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่อไป ในทำนองเดียวกัน สำหรับเทศบาลเมือง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะให้ส่วนราชการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแทนเทศบาล (จำนวนร้อยละ 51.7) ในทางตรงกันข้าม ในกรณีของเทศบาลตำบลและ อบต. พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อคำถามนี้และหมายความว่าพวกเขาต้องการให้ส่วนราชการมาดำเนินการเรื่องโครงสร้างพื้นฐานแทน อบต. (ร้อยละ 58.69 กรณีของเทศบาลตำบล และร้อยละ 62.99 กรณีของ อบต.)

จากตัวเลขที่ปรากฏสะท้อนให้เห็นมิติของความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อ อบต. กล่าวคือ ประชาชนในเขตเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง ยังคงไม่เชื่อว่าราชการส่วนกลาง คือ กรมทางหลวง กรม

ทางหลวงชนบท หรือราชการส่วนภูมิภาค(จังหวัด อำเภอ) จะทำงานโครงสร้างพื้นฐานได้มีมาตรฐานดีกว่าเทศบาล แต่ในกรณีของ อปท. ขนาดเล็กๆ มีศักยภาพจำกัดเช่น เทศบาลตำบลหรือ อบต. ประชาชนก็ไม่เชื่อมั่นเช่นกัน

ตารางที่ 19-14 ความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นทางเลือกที่ให้กรมทางหลวง/กรมทางหลวงชนบทหรือส่วนราชการในระดับจังหวัด/อำเภอ รับผิดชอบทำถนน สะพาน หรือโครงสร้างพื้นฐานแทน อปท. ท่านคิดว่าจะได้ผลงานที่มีคุณภาพมาตรฐานสูงกว่าที่ อปท. ดำเนินการเอง



19.6 เสียงสะท้อนจากผู้บริหารท้องถิ่นต่อการดำเนินการกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบท.

การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมุมมองของผู้บริหารท้องถิ่นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. ในอนาคตจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. นโยบายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. และผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหาร อบท. มีนโยบายโครงสร้างพื้นฐานหลักของ อบท. จะเกี่ยวกับโครงข่ายถนน เพราะว่ายาวความยาวของถนนที่รับถ่ายโอนมาหลายสายทาง ถนนจะพัฒนาจากลูกรังเป็นหินคลุก และจากหินคลุกเป็นถนนลาดยาง หรือถนน คสล. พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน การค้าการลงทุน การท่องเที่ยว อบท. ต้องลงทุนในการพัฒนา นโยบายเร่งซ่อมแซมถนนที่ชำรุดให้กลับคืนสภาพปกติ พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้เพียงพอ จัดทำโครงข่ายถนนรอบจังหวัดเชื่อมโยงถนนสายหลักและทางหลวงชนบท นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันระหว่าง อบท. ในลักษณะของการทำข้อตกลงร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เพื่อร่วมกันบูรณาการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ข. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนกำหนดโครงการและในการดูแลรักษาโครงสร้างพื้นฐาน โดยการร้องขอและแจ้งเหตุจากประชาชน โดยผ่านการประชาคมจากท้องที่/ประชาคมอำเภอ แล้วจึงเสนอเรื่องให้แก่ผู้บริหารได้รับทราบและจัดทำเป็นแผนพัฒนาประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาแผนของ อบท.

ในส่วนของ อบจ. มีการดำเนินการทำประชาคมทุกอำเภอท้องถิ่นที่เสนอโครงการเกินศักยภาพจะทำประชาคมทุกหมู่บ้าน หากโครงการที่เป็นทรัพย์สินของ อบจ. จะดูแลเอง และมีบางโครงการที่ อบต./เทศบาล ร้องขอมาให้ อบจ. สนับสนุนเนื่องจากเกินศักยภาพที่จะทำได้ ก็จะทำให้ อบจ. เข้ามาช่วยด้านงบประมาณ ส่วนภาคประชาชนจะมีหน้าที่แจ้งมาว่าสาธารณูปโภคใดชำรุด อบจ. ก็จะออกไปซ่อมแซม แต่ยังไม่มีการมีส่วนร่วมและดูแลรักษาจากประชาชนที่เป็นรูปธรรม การจัดทำแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะมีการลงพื้นที่อยู่เสมอ แบบเวทีย่อยและเวทีใหญ่แต่ละอำเภอโดย ทำเป็นหนังสือเชิญไปเป็นหลักและให้ผู้นำช่วยบอกด้วย ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมได้ดีมาก ตามระเบียบที่กำหนด หลายครั้งที่ไปจัดเวที ผู้บริหารก็เข้าร่วมด้วย

ค. คุณภาพและมาตรฐานของโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. มีการพัฒนาถนนที่ทาง อบท. ได้รับการถ่ายโอนมา ที่มีสภาพค่อนข้างจะชำรุดทรุดโทรม อายุการใช้งานเกิน 10 ปี ถนนลาดยางหากมีอายุการใช้งานเกิน 7 ปี ต้องทำใหม่ทั้งหมด แต่ทาง อบท. ก็ยังต้องซ่อมถนนลาดยางที่อายุเกิน 15 ปี โดยซ่อมเป็นจุดจุดไป และจะมีปัญหามากในช่วงหน้าฝน อัตราส่วนของการทำถนนใหม่มีเพียงแค่ 5 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น เพราะติดขัดในเรื่องของงบประมาณ ด้านมาตรฐานในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ. นั้นเป็นไปตามมาตรฐานงานช่าง มาตรฐานกรมโยธาธิการฯ และตามมาตรฐานกรมทางหลวงชนบท

ง. ความเพียงพอและความทั่วถึงของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ต้องได้รับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอีกมาก ต้องมีงบประมาณในการบำรุงรักษา และการสร้างเพื่อพัฒนา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังไม่เพียงพอเนื่องจากงบประมาณที่ใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่

จ. ความพึงพอใจของประชาชนและภาคธุรกิจต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. ประชาชนมีความพึงพอใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ. แม้ว่าคุณภาพจะอยู่ในระดับปานกลาง และอาจไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการพัฒนาแหล่งน้ำของ อบท. โดยเฉพาะเจาะน้ำบาดาล เพื่อบรรเทาปัญหาภัยแล้งได้ในระดับหนึ่ง

ฉ. ปัญหาด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบท.

1. ปัญหาการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาวที่มีทิศทางต่อเนื่องและชัดเจน มีปัญหา เพราะว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. ไม่มีการวางแผนระยะยาวอย่างต่อเนื่องและชัดเจนสามารถวางแผนระยะยาวได้แค่ 3 ปี ที่ไม่ได้ยาวนานกว่านั้นเป็นเพราะมีการเปลี่ยนผู้บริหารฯ บ่อยทำให้แผนไม่ชัดเจนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามนโยบายของผู้บริหาร และ การของบประมาณยาก ทำให้บางครั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านงบประมาณจากส่วนกลางที่จะใช้ซ่อมบำรุงให้เสร็จ ซึ่งโครงการใหญ่ที่เกินจากศักยภาพของ อบท. ในการซ่อมบำรุงจะของบประมาณไปที่ส่วนกลาง งบประมาณที่ได้มาจะได้ไม่ทั้งหมดตามที่ขอ แต่จะได้มาเป็นงวดๆ ทำให้การก่อสร้างซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ไม่อาจทำให้เสร็จได้ในครั้งเดียว

2. ปัญหาการกระจายโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึงพื้นที่/กลุ่มประชาชน มีปัญหาที่การพัฒนายังไม่ทั่วถึง ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ส่วนใหญ่จะเป็นการเฉลี่ยงบประมาณแต่ละพื้นที่เป็นโครงการเล็กๆ กระจาย แต่ก็ยังไม่เต็มพื้นที่รับผิดชอบของ อบท.

3. ปัญหาการวางแผนและซ่อมบำรุงและดูแลรักษาโครงสร้างพื้นฐานให้มีสภาพพร้อมใช้งาน เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับซ่อมบำรุงและดูแลรักษาถนนที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงชนบทมีเพียงปีละ 50,000 บาทต่อ 1 กิโลเมตร ซึ่งไม่เพียงพอในการดำเนินการสร้างและซ่อมถนนเพื่อให้พร้อมใช้งานได้อย่างครอบคลุมทุกพื้นที่

4. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ อบท. ที่ไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีข้อจำกัดในการจัดการอย่างมาก ในส่วนของ อบจ. ที่อำนาจหน้าที่ในการจัดการถนนที่เชื่อมต่อกัน แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว ถนนที่มาเชื่อมต่อกันส่วนใหญ่เป็นถนนที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงชนบท และการถ่ายโอนนั้นมักมอบให้แก่ อบต. ซึ่งไม่สามารถทำการซ่อมบำรุงได้เลย เนื่องจากขาดงบประมาณ ทั้งนี้ การโอนถนนนั้นควรมอบหมายให้ชัดเจนว่าจะให้ทางหลวงชนบทหรือทาง อบจ. รับผิดชอบ เนื่องจากศักยภาพทางงบประมาณของ อบจ. ค่อนข้างดีกว่า และไม่ควรจะถ่ายโอนให้แก่ อบต. ที่ขาดศักยภาพ แม้ว่า อบท. จะมีอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมาย แต่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ยังคงขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง/ภูมิภาค แต่โครงสร้างพื้นฐานบางอย่าง อบท. ก็มีอำนาจดำเนินการได้เต็มที่ เช่น การออกหนังสือในการก่อสร้าง ออกหนังสือในการขยับย้ายการก่อสร้างหรือการบุกรุกพื้นที่ ถนนที่ อบจ. สร้างต้องไปขอขึ้นทะเบียนทางหลวงจากตัวจังหวัด และยังไม่ได้รับการอนุมัติ

5. ปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มาตรฐานปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค ปัญหาของ พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ ระบุว่าต้องเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวสองพื้นที่ของท้องถิ่น ปัญหาเกิดขึ้นว่าเมื่อมีการของบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะมีเพียงแค่ท้องถิ่นเดียว ซึ่งในทางปฏิบัติจะให้งบประมาณไม่ได้เนื่องจากไม่พื้นที่คาบเกี่ยว และกฎหมายได้กำหนดว่าทาง อบท. ที่ได้รับการถ่ายโอนห้ามทำการถ่ายโอนต่อ ยกเว้นให้ อบจ. ซ่อมแซมไปพลางก่อน ปัญหาก็คือทาง อบต. ที่ต้องการถ่ายโอนให้ อบจ. ที่มีศักยภาพดีกว่าเข้ามาจัดการแต่ก็ทำไม่ได้ ติดในเรื่องตัวกฎหมายนี้ แต่มีทางเดียวที่จะถ่ายโอนคือต้องให้ทาง อบต. ถ่ายโอนงานกลับคืนไปยังทางหลวงชนบททั้งหมด ซึ่งก็ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในบางพื้นที่มีข้อจำกัด เช่น ก่อสร้างใกล้ป่าไม้ อุทยานของกรมป่าไม้ และเป็นเขตพื้นที่ทหาร จะไม่ได้รับอนุญาตให้สร้างถนนทั้งสอง ทำให้ อบท. มีข้อจำกัดในการดูแลพื้นที่) กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานคือ พ.ร.บ. ทางหลวง พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจกับจังหวัดและกรมทางหลวงชนบทในการเข้ามาดูแลทางหลวงเส้นหลักในจังหวัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับระเบียบของทางท้องถิ่น และมีความทับซ้อนทางอำนาจในการบริหารจัดการ หรือถนนบางเส้นไม่แน่ชัดว่าเป็นอำนาจของหน่วยงานใด

6. ปัญหาการที่ อบท. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการวางแผนและดูแลโครงสร้างพื้นฐาน ขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน เช่น ช่างโยธาที่จบสายตรงงานทางด้านวิศวกรรมโยธา เป็นต้น

7. ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร อุปกรณ์ และเครื่องมือ อบจ. ขาดแคลนเครื่องมือเครื่องจักรกลขนาดใหญ่ รถขุดเจาะน้ำบาดาลเพียง 2 คัน ขณะที่ทุกปีมีประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยแล้ง เป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ในทุกอำเภอ ทำให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็วทันต่อตามความต้องการของประชาชนในด้านการจัดหาเพื่อการอุปโภค/บริโภค/การเกษตร

8. แนวทาง/วิธีการแก้ไขปัญหา ต้องปรับแก้เรื่องตัวบทกฎหมายให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของ อบท. ให้มีการช่วยเหลือมากยิ่งขึ้นโดยให้เป็นโครงการเร่งด่วนภัยแล้ง ในส่วนของ อบจ. เป็นผู้ให้การสนับสนุนแก่ อบท. ระดับล่างในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ สนับสนุนอุปกรณ์เครื่องจักร แต่ปัญหามักเกิดจาก อบต. ที่ไม่สามารถออกค่าใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้ ทำให้ อบจ. ไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาในพื้นที่ได้มากนัก เนื่องจาก อบจ. มีหน้าที่เพียงผู้ให้การสนับสนุน แต่ อบท. ในพื้นที่จะต้องเป็นเจ้าของเรื่องในการดำเนินการ ควรยึดหลักการสมทบร่วมกันระหว่าง อบท. กับประชาชน คือ อบท. สนับสนุนรถและเจ้าหน้าที่ประจำรถขุดเจาะน้ำบาดาล ในส่วนของชาวบ้านจะต้องออกค่าน้ำมันรถและอุปกรณ์ในการติดตั้งบ่อน้ำบาดาลเองทั้งหมด

ข. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควรอยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. หรือรัฐบาล ภารกิจการพัฒนา/ซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานประการใดควรเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล/ส่วนราชการ และภารกิจดูแลโครงสร้างพื้นฐานประการใดควรอยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. ?

1. กลุ่มตัวอย่าง อบท. มองว่ามีสถานียขนส่งที่ส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบ เนื่องจากมีการถ่ายโอนมายังท้องถิ่นแล้ว แต่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่ อบท. จึงอยากให้ทางส่วนกลางจัดทำเป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั่วประเทศ หรือให้ทางภาคเอกชนรับไปดูแลทั้งหมด ส่วนอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ก็สมควรให้ทางท้องถิ่นรับผิดชอบ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณ และส่วนกลางรับส่วนของระบบชลประทาน นอกเหนือจากระบบชลประทานหลัก เนื่องจากท้องถิ่นขาดงบประมาณอีกเช่นกัน นอกจากนี้โรงสูบน้ำพลังงานไฟฟ้า ถือว่าเป็นปัญหาอย่างมาก ในอดีตเคยมีริเริ่มนโยบายแล้วโดยกรมพลังงาน และจะให้ถ่ายโอนภารกิจมายัง อบต. แต่ อบต. ก็ยังขาดซึ่งงบประมาณในการบริหารจัดการ และภายหลังได้มีการยุบกรมฯ ดังกล่าว จึงไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจกลับไปได้ และทาง อบต.ได้ขอความช่วยเหลือทาง อบจ.เข้ามาช่วยดูแล

2. งานพัฒนาและซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานควรเป็นภารกิจหลักของ อบท. เนื่องจาก อบท. อยู่ในพื้นที่ เป็นผู้ใช้งานโดยตรงและเป็นผู้รับผลกระทบหากมีการชำรุดเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่ง อบท. มีศักยภาพที่จะทำได้ ส่วนรัฐบาลกลางควรดูแลเรื่องโครงสร้างขนาดใหญ่ เช่น ถนนเชื่อมอำเภอ, เชื่อมชายแดนระหว่างประเทศ เป็นจังหวัดควรเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลเพราะเกินศักยภาพของ อบท.และต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก มีผู้ได้รับผลประโยชน์ในเขตพื้นที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของ อบท. เพราะสามารถใช้งบประมาณดำเนินการได้

ข. รัฐส่วนกลาง ให้การสนับสนุน ส่งเสริม หรือ หนุนรั้ง ชัดขวาง อบท. ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ภาครัฐมีการดำเนินการที่เหนียวรั้งประเด็นหนึ่งก็คือเรื่องงบประมาณที่สนับสนุนให้แก่ อบท. ที่ผ่านมาภาครัฐไม่มีความจริงใจในการกระจายอำนาจให้กับ อบจ. เพราะผ่านมา 10 กว่าปียังมีความคืบหน้าในการถ่ายโอนงาน เงิน คนแบบครบถ้วน การอุดหนุนเงินสำหรับการดำเนินภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไม่เพียงพอกับการถ่ายโอนภารกิจมา ภารกิจที่เจ้าของภารกิจโอนมาให้ล้วนมีแต่ปัญหา ต้องรอจัดสรรงบประมาณ กว่าจะได้ดำเนินการก็ล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ส่วนราชการเจ้าของภารกิจไม่เข้ามาเป็นพี่เลี้ยงให้ โดยเฉพาะเมื่อ อบท. ยื่นเอกสารเพื่อของบประมาณก็ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุน ทำให้ทำงานดูแลพัฒนาได้ล่าช้ามากขึ้น

ฅ.ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบท. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1. เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายเพื่อให้สามารถทำงานได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงการกำหนดงบประมาณให้ทางท้องถิ่น และอนุญาตให้การถ่ายโอนภารกิจกลับคืนหรือโอนไปยังหน่วยงานท้องถิ่นอื่นที่มีความพร้อมมากกว่าได้

2. ควรมีมาตรการสนับสนุนเจาะจงในงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากส่วนกลาง อบท. ควรมีการจัดทำแผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน/เมืองในระยะยาวอย่างชัดเจน ควรมีการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ อบท. ตามแผนงานเพื่อให้เกิดผลงานจริงตามแผนที่กำหนดขึ้น การควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณจากส่วนกลางเป็นร้อยละของแผนงบประมาณทำให้ไม่เกิด

ความคล่องตัวในการทำงาน เพราะบางครั้งใช้งบประมาณอาจถูกดึงไปในส่วนอื่น ๆ มากหรือน้อยตามแต่ งานและงบประมาณที่มี หากให้อิสระไม่ควบคุมในส่วนนี้จะทำให้การทำงาน/การจัดซื้อจัดจ้างของ อบท. มีความถูกต้องรัดกุมมากขึ้น

3. รัฐควรมีการจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยตรง กำหนดภารกิจแล้วให้ ท้องถิ่นบริหารจัดการเอง หรือเพิ่มงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับ อบจ. ซึ่งเพิ่มจากการจัดสรร เงินงบประมาณ 35 เปอร์เซ็นต์ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เพิ่มการ ทำงานร่วมกันและประสานประโยชน์ ช่วยเหลือแบ่งปันงบประมาณ และทรัพยากรร่วมกันกับหน่วยงาน หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

19.7 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

19.7.1 จากเนื้อหาที่ได้นำเสนอมาข้างต้นกล่าวได้ว่างานด้านโครงสร้างพื้นฐานมีทั้งส่วนที่ก้าวหน้า ตามแผนถ่ายโอนภารกิจและที่ไม่ก้าวหน้า และในมุมมองของ อบท. ก็มีการดำเนินการงานภารกิจนี้และ ปรับตัวรับมือต่อความรับผิดชอบที่มีเพิ่มขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ เทศบาลตำบล และ อบต. มีข้อจำกัดในงานด้านโครงสร้างพื้นฐานค่อนข้างมาก และพบว่าประชาชนยังไม่พึงพอใจในผลงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลหรือ อบต. มากนัก ด้วยเหตุผลข้อจำกัดในประเด็นต่างๆ ได้แก่

(1) ปัญหาในการจัดทำภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ถ่ายโอนไปยัง อบท. คือ อบท.ยัง ไม่สามารถทำภารกิจที่ครบถ้วนทุกด้าน โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางกฎหมาย (อำนาจทาง ปกครอง) ที่กฎหมายยังระบุอำนาจทางปกครองไว้ที่หัวหน้าส่วนราชการ (กรม กระทรวง) หัวหน้าส่วน ราชการเจ้าของอำนาจไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ อบท.ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือ ภารกิจนั้นทำได้ไม่ครบวงจร เช่นปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานีขนส่ง

(2) ปัญหาการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ส่วนราชการผู้ถ่ายโอน อ้างว่าได้มีการเตรียมความพร้อม ผู้รับโอนกล่าวหาว่าส่วนราชการไม่มีการประชุมชี้แจง ไม่มีการเตรียม ความพร้อมภารกิจที่จะถ่ายโอน การโต้แย้งลักษณะนี้ไม่เป็นประโยชน์กับทั้ง 2 ฝ่าย ปัญหาแท้จริงอยู่ที่ มี อบท. จำนวนหลายพื้นที่รับถ่ายโอนภารกิจพร้อมกัน ส่วนราชการที่ถ่ายโอนก็ไม่มีงบประมาณ หรือมี งบประมาณน้อย หรือ ไม่มีการวางแผนเตรียมพร้อมการถ่ายโอนที่เพียงพอ ผลที่ตามมาคือ ความเสียหาย เกิดขึ้นกับประชาชน อบท.ไม่มีการดำเนินการตามภารกิจภารกิจที่ถ่ายโอน⁶

(3) ปัญหาเรื่องบุคลากรที่ขาดแคลนในภารกิจทั่วไป กับ บุคลากรทางด้านเทคนิคเฉพาะ ของ อบท.ที่ไม่มีรองรับงานที่ถ่ายโอน การฝึกอบรมอย่างเป็นระบบและทั่วถึงจากส่วนราชการเจ้าของ ภารกิจที่ถ่ายโอน ยังไม่สามารถดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผลได้

⁶ ส่วนราชการบางแห่งที่มีการถ่ายโอนภารกิจเป็นหน่วยชัดเจน เช่น ในการประชุมชี้แจงและรายงานผลการวิจัยประเมินผลของคณะผู้วิจัย เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2557 เจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก ยืนยันว่าได้มีการเตรียมความพร้อมให้กับ อบท.ที่ถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่ง ของกรมการขนส่งทางบก เกือบทุกแห่ง

(4) งบประมาณที่สนับสนุนภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานไม่สอดคล้องกับภารกิจ ส่งผลให้ อบท. ส่วนใหญ่ระบุว่างบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการทำภารกิจที่ถ่ายโอน และเป็นปัญหาในการดำเนินการตามมาให้แก่ อบท. โดยเฉพาะในกรณีของ อบท. ขนาดเล็กๆ ดังเช่น อบต. หรือเทศบาลตำบล ที่มีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง ส่งผลให้ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการถ่ายโอนงบประมาณที่เพียงพอในการซ่อม บำรุงรักษา

(5) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ส่วนราชการอ้างถึงความมั่นคง หรือกล่าวอ้างถึงการพัฒนาแบบเครือข่ายเพื่อเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค จึงจำเป็นต้องรวมศูนย์การวางแผนและการดำเนินการ และไม่ต้องการถ่ายโอนไปให้ อบท. เช่น ภารกิจด้านการจดทะเบียนรถยนต์ หรือการถ่ายโอนสถานีขนส่งอย่างครบวงจร ฯลฯ ลักษณะเดียวกันส่วนราชการเจ้าของภารกิจก็อ้างเรื่องการใช้เทคนิค ความรู้ทางวิชาการเฉพาะ จึงไม่ถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ และเป็นผลเสียต่อการให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ค่อนข้างมาก

(6) แนวทางการทำภารกิจที่แผนปฏิบัติการกำหนดไว้ เช่น เรื่อง สหการ การทำภารกิจร่วมระหว่างรัฐกับ อบท. หรือ การซื้อบริการ ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ อบท. ที่มีฐานะทางการคลังไม่ดี ไม่สามารถทำภารกิจที่รับการถ่ายโอนมาได้

(7) ทางฝ่ายราชการบริหารส่วนกลาง (รัฐบาล) ที่เป็นเจ้าของภารกิจที่อยู่ในลักษณะเดียวกัน ขาดการร่วมมือกันในการถ่ายโอน และการเตรียมความพร้อม การฝึกอบรม

(8) สำนักงบประมาณ ไม่สามารถตัดลดงบประมาณของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานไปให้ อบท. ได้ เพราะส่วนราชการจะมีการสร้างงานใหม่ขึ้นมาทดแทน เมื่อภารกิจถ่ายโอน แต่คนยังคงอยู่ งบประมาณยังคงอยู่ที่ส่วนราชการ อบท. ก็ไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการถ่ายโอนได้

19.7.2 ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ควรยุติ หรือ ยกเลิกการถ่ายโอนให้ อบท. เป็นภารกิจที่ถูกกำหนดไว้ให้มีการถ่ายโอนในแผนปฏิบัติการฯ ฉบับแรก และ ฉบับที่สอง ที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจยืนยันที่จะไม่ถ่ายโอน หรือ ถ่ายโอนเพียงบางหน้าที่ไม่ครบวงจรของภารกิจนั้น หรือเป็นภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและเกี่ยวโยงถึงความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ดังนี้

(1) การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (กรมการขนส่งทางบก) ตามแผนปฏิบัติการให้ถ่ายโอนไปที่ คณะกรรมการควบคุมขนส่งทางบกประจำจังหวัด ผู้แทน อบท.ร่วมเป็นกรรมการ

(2) ผังเมืองรวมจังหวัด (กรมโยธาธิการและผังเมือง)

(3) งานก่อสร้างทางแยกต่างระดับ สะพาน และท่ออุโมงค์ คสล. (กรมทางหลวง)

(4) การอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (กรมการขนส่งทางบก) ถ่ายโอนให้ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด

19.7.3 การกิจถ่ายโอนเรื่องอื่น ที่ยังไม่มีถ่ายโอน หรือ ถ่ายโอนไปยังไม่ครบถ้วน ให้มีการเร่งรัดการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ

19.7.4 ข้อเสนอแนะต่อแผนปฏิบัติการฯถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จะมีในฉบับที่สาม ดังนี้

(1) ปรับแนวคิดการทำภารกิจของ อปท. หลาย ๆ ภารกิจ อปท.สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้ง อปท. และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจบัญญัติไว้ ดังนั้น อปท. หากมีความพร้อมก็สามารถเริ่มดำเนินการได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติ ขออนุญาตจากส่วนราชการ ภายใต้หลักการการทำภารกิจคู่ขนาน และการแข่งขันทำบริการสาธารณะ โดยให้มีระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการทำภารกิจ หาก อปท. ทำได้ดีกว่า กกค. ควรเสนอรัฐบาลให้พิจารณายกเลิก หรือเปลี่ยนพื้นที่การปฏิบัติงานของส่วนราชการ

(2) การปรับฐานรายได้ การคลังของ อปท. จะช่วยแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของการจัดทำภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน โดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนงบประมาณ และ บุคลากรจากส่วนราชการ

(3) กกค. ควรกำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่จะส่งเสริม ผลักดัน ให้แรงจูงใจ กรณีที่ อปท. มีการทำภารกิจแบบ “สหการ” เช่นมีมาตรการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานในการทำภารกิจร่วมกันแบบ “สหการ”

(4) กรณีส่วนราชการอ้างเรื่องความมั่นคง หรือ ระบบเครือข่ายการบริการ เพื่อไม่โอนภารกิจให้ อปท. แผนปฏิบัติการฯ ฉบับใหม่ ควรมีการพิจารณาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ เพื่อทำโครงการนำร่องกับ อปท. ขนาดใหญ่ หรือ อปท. ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ในการทำภารกิจเหล่านั้น ในรูปเครือข่ายรัฐ-ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกัน

(5) ฐานข้อมูลภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่แต่ละส่วนราชการถ่ายโอนไปให้ อปท. แม้มีความพยายามจะทำระบบข้อมูล แต่ติดขัดที่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจไม่มีการและเปลี่ยน เชื่อมโยงข้อมูลกัน ทำให้การวางแผนเรื่องงบประมาณ การพัฒนาบุคลากร การฝึกอบรม การติดตามประเมินผล ขาดระบบ กกค. ต้องเพิ่มมาตรการจูงใจ “แฉ่งเพื่อลด” คือ อปท. แฉ่งการรับโอนภารกิจจากส่วนราชการ เพื่อเป็นฐานข้อมูลกับสำนักงบประมาณในการปรับระบบงบประมาณของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ กกค. ควรมอบให้ สกค. เร่งดำเนินการ

(6) ควรเพิ่มหลักการที่ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจไปให้ อปท. แต่ภารกิจนั้นมีปัญหา เช่น ถ่ายโอนไม่ครบวงจรของภารกิจ/ถ่ายโอนบางกิจกรรมในภารกิจนั้น เป็นภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณในการดูแล ซ่อมบำรุงสูงแต่ส่วนราชการไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณตามภารกิจนั้นไปให้เพียงพอ เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิควิชาการ และความชำนาญสูงแต่ อปท. ที่รับการถ่ายโอนไม่อาจหาบุคลากรมาดำเนินกิจกรรมนั้นได้ ให้ อปท. แฉ่งความประสงค์ที่จะส่งคืนภารกิจให้ส่วนราชการเดิมได้ โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจมีคณะทำงานออกไปตรวจสอบในภารกิจนั้นเป็นเรื่อง ๆ หากเห็นควรให้

ส่งคืนได้ก็ให้ส่วนราชการนั้นรับภารกิจคืน หากไม่สมควรจะส่งคืน แต่มีปัญหาทางบริหารจัดการ หรือ
ปัญหาด้านงบประมาณ ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาช่วยเหลือ สนับสนุน ร่วมกับส่วน
ราชการเจ้าของภารกิจเดิม เป็นเรื่อง ๆ ไป

บทที่ 20 การจัดบริการทางสังคม และการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น

20.1 กรอบการวิเคราะห์ด้านบริการทางสังคมและสุขภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นแหล่งที่พึ่งสำคัญให้แก่ประชาชนในระดับฐานราก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตั้งแต่เด็ก สตรี คนชรา ผู้ป่วยหรือผู้พิการ การดูแลคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับ อปท. ในทำนองเดียวกัน การส่งเสริมสุขภาพของประชาชนให้มีความแข็งแรง ให้อยู่ดีกินดี ไม่เจ็บไข้ได้ป่วยหรือประสบกับปัญหาโรคระบาด โรคภัยไข้เจ็บ หรือโรคติดต่ออันตรายในพื้นที่แล้ว ก็เป็นสถานะที่พึงประสงค์เช่นกันของ อปท. ทั้งในบทบาทการควบคุมโรค การบริการทางสุขภาพ และการเสริมสร้างสุขภาพอันดีให้แก่ประชาชน

ในอดีตที่ผ่านมา ผู้คนในสังคมมักเข้าไปใจว่า อปท. เน้นให้ความสำคัญเฉพาะภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และละเลยต่อการดำเนินภารกิจการพัฒนาทางด้านสังคมและสุขภาพ ดังตัวอย่างจากการประมวลกระแสข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ที่มีต่อ อปท. ในช่วงหลายปีของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ซึ่งได้แสดงไว้แล้วในเนื้อหาบทที่ 14 แต่ในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ อปท. ประสบปัญหาท้าทายหลายประการและตอบสนองต่อปัญหาท้าทายต่างๆ ในระดับที่ตีพอสมควร ดังนั้น เนื้อหาบทนี้จึงเป็นการนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจผ่านมาร่วมทศวรรษเศษแล้ว อปท. มีการปรับตัวต่อความท้าทายใหม่ๆ ด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทและให้ความสำคัญแก่การดำเนินภารกิจทางสังคมและสุขภาพเพิ่มขึ้นมาน้อยเพียงใด

ปัจจุบัน บริการสาธารณะด้านสังคมและสุขภาพที่ อปท. ดำเนินการมีหลายประการ อาทิ สถานสงเคราะห์/สถานที่พักพิงและ/หรือการบริการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วย เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาสลักษณะต่างๆ การสนับสนุนทางด้านสุขภาพ การกีฬา และกิจกรรมนันทนาการที่จำเป็น การจัดระบบสวัสดิการหรือหลักประกันทางสังคม (social safety net) ฯลฯ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าคนกลุ่มด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่ต้องพึ่งพา อปท. จะสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุขและสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

ที่ผ่านมานั้น การจัดบริการด้านสังคมและการสาธารณสุขค่อนข้างมีลักษณะที่รวมศูนย์อย่างมาก¹ และแม้ว่าก่อนปี 2540 จะมีความร่วมมือในการดูแลด้านสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุขระหว่าง

¹ อ้างอิงจาก นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ (บรรณาธิการ), 2544, *ทิศทางการกระจายอำนาจด้านสุขภาพใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2544 - 2553)*, กรุงเทพฯ: กรมอนามัย.

ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ความร่วมมือดังกล่าวไม่ต่อเนื่องและขาดความชัดเจน การประสานงานในการจัดทำแผนบริการทางสังคมและสาธารณสุขและการปฏิบัติการตามแผนไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงเนื่องจากในด้านหนึ่ง ส่วนราชการมีลักษณะการทำงานแนวดิ่ง ไม่สามารถเชื่อมต่อถึงภาคชุมชนหรือประชาสังคมได้อย่างเต็มที่ ในอีกด้านหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดในเชิงศักยภาพและการบริหารจัดการของ อบท. ในช่วงก่อนยุคสมัยของการกระจายอำนาจ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 การปรับตัวของงานด้านพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดภารกิจหน้าที่ด้านสังคมและการสาธารณสุข อาทิ รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว จัดการสงเคราะห์และสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ยากไร้ หรือผู้ทุพพลภาพให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้ มีการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่นำไปสู่สุขภาพของประชาชนที่ยั่งยืน และให้ได้รับบริการด้านสุขภาพที่มีมาตรฐานและทั่วถึง เป็นต้น

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ได้ส่งเสริมระบบการจัดสวัสดิการทางสังคม เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหา พัฒนา และส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมให้แก่ประชาชน เพื่อตอบสนองความจำเป็นในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษา สุขอนามัย ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ การนันทนาการ และบริการทางสังคมทั่วไป ในการนี้ได้จัดให้มี “คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแห่งชาติ” ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบทั่วถึงและต่อเนื่อง อีกทั้งยังได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด และมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัดขึ้น เพื่อให้การดูแลสวัสดิการสังคมเป็นไปอย่างทั่วถึงในระดับพื้นที่

ส่วนการปรับตัวของกระทรวงสาธารณสุขในการกระจายอำนาจด้านสุขภาพมีต่อเนื่องมาเป็นระยะๆ เช่นกัน จากเดิมในยุค พ.ศ.2518 ถึงก่อนปี พ.ศ.2540 งานด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่อยู่ภายใต้การดูแลของนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ซึ่งขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ดูแลภารกิจหลากหลายด้าน อาทิ กำหนดแนวทางดูแลการสาธารณสุขมูลฐาน มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ อสม. ในการดูแลประชาชนบางประการ และกระจายงบประมาณด้านการสาธารณสุขลงไปยังหมู่บ้าน จนกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปี 2542 ได้ส่งผลให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจและต้องมีการจัดบทบาทหน้าที่ใหม่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการดูแลระบบสุขภาพและระบบบริการสุขภาพร่วมกัน

หน้าที่ของราชการส่วนกลางคือกำกับดูแลและบริหารจัดการระบบสุขภาพในภาพรวมของประเทศเพื่อให้มีมาตรฐานบริการ คุณภาพ และมีการตรวจสอบอย่างทั่วถึง และให้เกิดความเท่าเทียมในด้านสุขภาพระหว่างประชาชนพื้นที่ต่างๆ ส่วนในระดับจังหวัดมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.)” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหลายฝ่าย รวมถึงผู้บริหารของ อบท. ในการกำหนดนโยบายและแผนสุขภาพในระดับพื้นที่ กำหนดแผนงานและงบประมาณในด้านสุขภาพ และรวมถึงมีอำนาจหน้าที่

ในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจที่เห็นว่าสามารถให้ อบท. ปฏิบัติเองได้ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การดูแลมาตรฐานโดย กสพ. ซึ่งที่ผ่านมามีการถ่ายโอนงานเหล่านี้ไปแล้ว อาทิ งานส่งเสริมสุขภาพ งานป้องกันโรค บางเรื่อง รวมทั้งงานรักษาพยาบาล หรือฟื้นฟูสภาพอย่างง่าย และงานด้านสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น

ส่วนการถ่ายโอนสถานบริการสุขภาพนั้น กสพ. ยึดแนวนโยบายว่าจะต้องมีการถ่ายโอนไปทั้งระบบเป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วยสถานพยาบาล 3 ระดับ โดยงานบริการสุขภาพที่ต้องใช้เทคนิควิชาชีพ และต้องการระบบส่งต่อ ให้ดำเนินการทั้งระบบเป็นเครือข่ายสถานบริการ ภายใต้การควบคุมกำกับของ คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ ที่สำคัญในการดำเนินการของสถานบริการสุขภาพคือมีความคล่องตัว และมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อการบริหารงานทั้งระบบเป็นเครือข่ายบริการ และในระยะยาวสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรที่มีการบริหารงานเป็นอิสระอย่างเต็มรูปแบบและอยู่ภายใต้การกำกับของ อบท. ซึ่งถ้าหาก อบท. มีความพร้อมและร้องขอให้มีการถ่ายโอนสถานบริการสุขภาพนั้น จะต้องผ่านการ ประเมินความพร้อมจาก กสพ.²

ก. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

มาตรา 16 ของ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และกรุงเทพมหานคร (กทม.) ทางด้านสาธารณสุขและการ บริการทางสังคมและสังคมสงเคราะห์หลายประการดังนี้

-(10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดระเบียบเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยของครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน.....

นอกจากนี้ ในกรณีของ อบจ. และ กทม. มาตรา 17 ของกฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดให้

-(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส.....

² สรุปความจาก นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ (บรรณาธิการ), 2544, อ้างแล้ว.

นอกจากกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. แล้วนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยังได้กำหนดภารกิจทางด้านสาธารณสุขและบริการทางสังคมของ อบท. ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 20-1 อำนาจหน้าที่ด้านสังคมและสาธารณสุขตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น

เทศบาล			อบต.
ตำบล	เมือง	นคร	
หน้าที่ที่ต้องทำ			หน้าที่ที่ต้องทำ
- ป้องกันและระงับโรคติดต่อ - ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	- ป้องกันและระงับโรคติดต่อ - ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ - ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ - ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	- ป้องกันและระงับโรคติดต่อ - ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ - ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ - ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ - ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก - กิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข - การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น	- ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ - ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
หน้าที่ที่เลือกทำได้			หน้าที่ที่อาจทำได้
- ให้มีสุสานและฌาปนสถาน - ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	- ให้มีสุสานและฌาปนสถาน - ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก - ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล - จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข - ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา - ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	- ให้มีสุสานและฌาปนสถาน - ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล - ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา - ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

หมายเหตุ รวบรวมจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท สำหรับ อบจ. ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนด้านการสาธารณสุขและบริการทางสังคมในกฎหมายจัดตั้งแต่อย่างใด

นอกจากนี้แล้ว อำนาจของ อบท. ทางด้านสวัสดิการสังคมและสาธารณสุขตามกฎหมายอื่นๆ มีอีกหลายประการ อาทิ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้ อบท. มีหน้าที่ดูแลดำเนินงานควบคุมในด้านสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและควบคุมตลาด การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำสะอาด งานคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ การดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สถานที่จำหน่ายหรือสะสมอาหาร หรือการจำหน่ายสินค้าในที่/ทางสาธารณะ เป็นต้น ส่วน พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.

2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2556 ก็ได้กำหนดหน้าที่ อปท. ในการส่งเสริมและดูแลคุณภาพชีวิตให้แก่คนพิการ เป็นต้น

ข. กฎหมายที่จะต้องแก้ไขหรือปรับปรุงตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ตามกฎหมายกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 ได้กำหนดให้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายประการเพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจ หรือให้อำนาจแก่ อปท. ดำเนินภารกิจด้านสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณสุขได้ตามสมควร ปัจจุบัน ความก้าวหน้าในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

(1) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1

กฎหมายที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้วในปัจจุบันเพื่อส่งเสริมให้ อปท. สามารถมีอำนาจดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ ซึ่งมีจำนวน 4 ฉบับต่อไปนี้

ที่	ชื่อพระราชบัญญัติ	หน่วยงาน	สถานะปัจจุบัน
1	พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ	เสร็จเรียบร้อยแล้ว
2	ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๓	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ออกระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์แล้ว
3	ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินเป็นเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๙		
4	ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนส่งเสริมสวัสดิการผู้ป่วยเอดส์ในชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓		

และปัจจุบันนี้มีกฎหมายจำนวน 1 ฉบับที่อยู่ระหว่างรอดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ได้แก่

ที่	ชื่อพระราชบัญญัติ	หน่วยงาน	สถานะปัจจุบัน
1	พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ	อยู่ระหว่างการแก้ไขร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2

กฎหมายที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงตามแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 ซึ่งยังอยู่ในระหว่างดำเนินการมีจำนวน 3 ฉบับดังต่อไปนี้

ชื่อกฎหมาย	ประเด็น/แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ ๒)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
1. พระราชบัญญัติ หอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗	๑. ให้ผู้บริหาร อปท. เป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนที่อยู่ในเขต อปท. ๒. ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในเขต อปท. ๓. ให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของ อปท. ให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ กำหนดมาตรฐานกลาง รวมถึงการเพิกถอนหรือระงับการอนุญาตของ อปท. หรือการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกฎหมาย ๔. ให้ค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามกฎหมายตกเป็นรายได้ของ อปท.	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ขอลอกร่างใน ครม. เพื่อนำกลับมาพิจารณา ทบทวนและนำเสนออีกครั้ง
2. พระราชบัญญัติ ควบคุมคนขอทาน พ.ศ. ๒๔๘๔	๑. ให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ผู้ที่พักพิงจากผู้รับการสงเคราะห์ ๒. ให้มีผู้แทน อปท. เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสงเคราะห์คนขอทาน ๓. ให้ อปท. มีส่วนร่วมและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ขอลอกร่างใน ครม. เพื่อนำกลับมาพิจารณา ทบทวนและนำเสนออีกครั้ง

ชื่อกฎหมาย	ประเด็น/แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ ๒)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
3. พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการ เปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมาย	กระทรวง สาธารณสุข	กรม. ในคราวประชุมเมื่อ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ มีมติรับทราบเรื่อง คณะกรรมการสาธารณสุข โดยให้เพิ่มนายกสมาคม สันนิบาตเทศบาลแห่ง ประเทศไทย นายก สมาคมองค์การบริหาร ส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดแห่ง ประเทศไทย เข้าร่วมเป็น กรรมการด้วย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เมษายน 2557)

20.2 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านบริการทางสังคมและสาธารณสุข

ก. ภารกิจที่มีการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ

หากสรุปโดยย่อถึงการปรับปรุงบทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ส่วนราชการที่จะต้องปรับตัวและถ่ายโอนภารกิจให้แก่อปท. ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ สามารถสรุปได้ต่อไปนี้³

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ต้องดำเนินการถ่ายโอนงานจัดบริการสุขภาพในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ที่ดำเนินการแต่เดิมโดยโรงพยาบาลศูนย์ (25 แห่ง) โรงพยาบาลทั่วไป (67 แห่ง) โรงพยาบาลชุมชน (714 แห่ง) และสถานีนอนมัย (9,661 แห่ง) และให้คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.) เป็นผู้กำกับดูแลเครือข่ายสถานบริการสุขภาพทั้ง 3 ระดับ นอกจากนี้ งบประมาณในการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน ให้ยังคงจัดสรรไปที่หมู่บ้านเช่นเดิม

กรมอนามัย มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนหลายด้าน แต่หลักๆ คือการตั้งงบประมาณไว้ที่กรม แล้วจัดส่งให้ทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด หรือ กสพ. ภารกิจเหล่านี้ได้แก่

³ สรุปความจาก นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ (บรรณาธิการ), 2544, อ้างแล้ว.

งานส่งเสริมสุขภาพ

1. การแก้ไขปัญหาเด็กน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์
2. ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยเรียนและเยาวชน
3. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก
4. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน
5. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยผู้สูงอายุ
6. ท้นตสาธารณสุข
7. งานโภชนาการ
8. งานวางแผนครอบครัว และพัฒนาประชากร
9. งานส่งเสริมการออกกำลังกาย
10. การพัฒนานามัยชุมชนในพื้นที่สูง
11. สนับสนุนเงินอุดหนุนพี่เลี้ยงเด็ก ในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก
12. สนับสนุนเงินอุดหนุนภาคเอกชน ที่ให้บริการทำหมัน

งานอนามัยสิ่งแวดล้อม

1. งานเฝ้าระวัง และพัฒนามาตรฐานสิ่งแวดล้อม
2. งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม
3. งานคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ

งานจัดหาน้ำสะอาด

1. จัดหา และพัฒนาน้ำสะอาด

งานสุขาภิบาลอาหาร

1. งานสุขาภิบาลอาหาร

งานอาชีพอนามัย

1. งานพัฒนาอาชีพอนามัย และอาชีพเวชกรรม

โดยที่กรมอนามัยจะปรับบทบาทและทำหน้าที่ในการพัฒนาวิชาการ สนับสนุนการพัฒนาวิชาการ สร้างองค์ความรู้ สร้างและพัฒนานโยบาย พัฒนาเทคโนโลยี กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล ตลอดจน ประเมินผลต่อไป

กรมควบคุมโรค มีภารกิจที่ถ่ายโอนมีดังนี้

1. การพัฒนาบุคลากร และชุมชนเพื่อการเฝ้าระวังป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ
2. การปฏิบัติการเฝ้าระวังดำเนินการป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อในท้องถิ่น
3. การวินิจฉัย และรักษาพยาบาลเบื้องต้น เช่น กิจกรรมการค้นหาเจาะโลหิตตรวจในห้องปฏิบัติการ การจ่ายยาสำหรับโรคมาลาเรีย และโรคเท้าช้าง เป็นต้น
4. จัดหาเวชภัณฑ์ และวัสดุวิทยาศาสตร์ เช่น ยาต่อต้านเชื้อไวรัสเอดส์ วัคซีน เป็นต้น
5. การสนับสนุนการดำเนินงานควบคุมป้องกันโรคเรื้อน

โดยกรมควบคุมโรคจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองโดยการทำงานร่วมมือกับ อปท. ในการเฝ้าระวัง การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบรายงานโรคติดต่อของท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาทางวิชาการกับ อปท. และจะต้องพัฒนาเครื่องชี้วัดของการป้องกันโรคติดต่อ ทั้งตัวชี้วัดทางระบาดวิทยา (epidemiology) หรือตัวชี้วัดทางปฏิบัติการ (operational) และส่งเสริมบุคลากรของ อปท. ให้มีความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ.2535 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอน อาทิ การผลิตสื่อ และหรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารด้านอาหารและยา การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริโภค ความรู้ในการบริโภค และเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม การสร้างและขยายเครือข่าย การมีส่วนร่วมในงานคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสาธารณสุข (คปส.) ของผู้บริโภคในท้องถิ่น และการตรวจสอบติดตาม คุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ ในสถานที่จำหน่ายตามที่ระบุใน พ.ร.บ.แต่ละประเภท ต่อจากนั้นทาง อย. จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน อปท. อาทิ แผนการพัฒนาฝึกอบรมบุคลากรของ อปท. เพื่อให้มีความพร้อมในการได้รับแต่งตั้งเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใหม่ในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ

กรมสุขภาพจิต ต้องถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้ กสพ. กทม. และเมืองพัทยา ในเรื่องงานส่งเสริมสุขภาพจิต และป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมาย โดยมีกิจกรรมต่างๆ เช่น การผลิตสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์ การสำรวจวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ด้านสุขภาพจิต ของคนและชุมชนในพื้นที่ เป็นต้น

กรมพัฒนาชุมชน มีภารกิจหลายด้านที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่ อปท. อาทิ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานส่งเสริมอาชีพ ได้แก่ การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับประโยชน์จากการถือครองแนวแม่น้ำลำธาร การสร้างงานสำหรับกลุ่มอาชีพ การสร้างกิจกรรมของหมู่บ้านให้พึ่งพาตนเองได้ การสนับสนุนเงินทุนเพื่อการออมของกลุ่มกิจกรรมต่างๆ และการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มพัฒนาสตรี เป็นต้น โดยภารกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ.2544

กรมสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีภารกิจที่ถ่ายโอนหลายประการ ได้แก่ อปท. อาทิจ เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือผู้พิการ เงินช่วยเหลือผู้ป่วยโรคเอดส์ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ สวัสดิการเด็กและเยาวชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับถ่ายโอนภารกิจ และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2544

นอกจากนี้ยังมีภารกิจด้านการศึกษาหลายประการที่มีการกำหนดให้ต้องมีการถ่ายโอนแก่ อปท. อาทิ การเตรียมความพร้อมก่อนประถมศึกษา (4-6 ปี) การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดการศึกษาขั้นมัธยมศึกษา และเงินช่วยเหลืออาหารเสริม (นม) โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และภารกิจห้องสมุดชุมชนและห้องสมุดหมู่บ้าน กรมการศึกษาส่วนขยาย กระทรวงศึกษาธิการ โครงการอาหารกลางวันเด็ก สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และการจัดการศึกษาให้แก่เด็กชาวเขาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

ตารางที่ 20-2 ภารกิจด้านสังคมและสาธารณสุขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	การถ่ายโอนภารกิจจาก ส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)				
		จำนวนที่ รับถ่าย โอน	ร้อย ละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่ รับถ่าย โอน	ร้อย ละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่ รับถ่าย โอน	ร้อย ละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	
ดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต														
สนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาสตรีโดย องค์กรสตรี	กรมการพัฒนาชุมชน									3	4.8%	3	100.0%	
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	กรมการพัฒนาชุมชน					9	28.1%	9	100.0%	28	45.2%	28	100.0%	
การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตาม โครงการศูนย์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)	สำนักงานปลัดกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม					2	6.3%	2	100.0%	11	17.7%	10	90.9%	
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	กรมประชาสงเคราะห์					15	46.9%	14	93.3%	25	40.3%	25	100.0%	
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ						16	50.0%	12	75.0%	35	56.5%	35	100.0%	
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์						12	37.5%	9	75.0%	28	45.2%	28	100.0%	
สถานสงเคราะห์คนชรา จำนวน 13 แห่ง		1	9.1%	1	100.0%									
ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ (ศูนย์ บริการฯ ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ)										8	12.9%	8	100.0%	
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด โดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง										1	1.6%	1	100.0%	
การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. 2507										1	1.6%	0	0.0%	
การฉาบปูนกึ่งสงเคราะห์							4	12.5%	4	100.0%	7	11.3%	7	100.0%
งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กฯ (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)							6	18.8%	3	50.0%	10	16.1%	10	100.0%
สนามกีฬาระดับจังหวัด	กรมพลศึกษา	5	45.5%	5	100.0%									
สนามกีฬาระดับรอง ยกเว้น สนามกีฬา						1	3.1%	1	100.0%	1	1.6%	1	100.0%	

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	การถ่ายโอนภารกิจจาก ส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่ รับถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่ รับถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่ รับถ่าย โอน	ร้อยละ	ที่ยัง ดำเนินการ	ร้อยละ
จังหวัดที่มีวิทยาลัยพลศึกษา													
ก่อสร้างลานอเนกประสงค์						2	6.3%	1	50.0%	5	8.1%	4	80.0%
จัดหาอุปกรณ์กีฬา						2	6.3%	0	0.0%	6	9.7%	5	83.3%
โครงการลานกีฬาอเนกประสงค์ตำบล	การกีฬาแห่งประเทศไทย									5	8.1%	3	60.0%
สวนสาธารณะ	กรมการผังเมือง					1	3.1%	1	100.0%				
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)	สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ	1	9.1%	1	100.0%	หน้า 20-12							
งานการศึกษาพิเศษ - เงินอุดหนุน ค่าอาหารเสริม (นม)	กรมสามัญศึกษา					2	6.3%	2	100.0%	7	11.3%	7	100.0%
โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ - เงิน อุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)										8	12.9%	8	100.0%
โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ - เงิน อุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)										3	4.8%	3	100.0%
งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ - เงิน อุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)										6	9.7%	6	100.0%
งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียน มัธยมศึกษา - เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)						2	6.3%	1	50.0%	3	4.8%	3	100.0%
โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	สำนักงานปลัด ศธ.	1	9.1%	1	100.0%	10	31.3%	9	90.0%	23	37.1%	23	100.0%
โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อน ระดับประถมศึกษา	กรมการศาสนา					3	9.4%	3	100.0%	10	16.1%	10	100.0%
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)						5	15.6%	4	80.0%	13	21.0%	13	100.0%
การให้การศึกษาแก่ชาวเขาและประชาชน ห่างไกล ถ่ายโอนอาหารเสริม (นม)	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ									1	1.6%	0	0.0%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	กรมอนามัย					4	12.5%	2	50.0%	2	3.2%	1	50.0%
การพัฒนาอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง										1	1.6%	0	0.0%
สนับสนุนเงินอุดหนุนที่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก										2	3.2%	1	50.0%
จัดหาและพัฒนา น้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ)										2	3.2%	1	50.0%
การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด - โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่	การเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)					1	3.1%	1	100.0%	1	1.6%	0	0.0%
การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย - การจัดการบริการสาธารณะในชุมชน	การเคหะแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ)												

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ 20-3 ภารกิจด้านสังคมและสาธารณสุขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551)

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
ดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต													
สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งจำนวน ๑๑ แห่ง	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ									1	1.6%	1	100.0%
การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก					1	3.1%	0	0.0%	5	8.1%	3	60.0%

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อบต. (62 แห่ง)			
		จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ	จำนวนที่รับถ่ายโอน	ร้อยละ	ที่ยังดำเนินการ	ร้อยละ
พ.ศ. ๒๕๐๗	เยาวชนผู้ด้อยโอกาส ฯ												
โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)	กรมการศาสนา					4	12.5%	4	100.0%	16	25.8%	16	100.0%
สถานีนอนมัย	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข					1	3.1%	1	100.0%	2	3.2%	2	100.0%
โรงพยาบาล - โรงพยาบาลชุมชน - โรงพยาบาลทั่วไป						1	3.1%	1	100.0%	1	1.6%	1	100.0%

หมายเหตุ ข้อมูลได้มาจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง อบท. รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกกรณีตัวอย่าง อบท. แต่ละแห่ง

ประเด็นต่อเนื่องตามมาในการพิจารณาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ก็คือในช่วง 15 ปีที่ผ่านมามีการถ่ายโอนภารกิจจริงตามแผนมากนักน้อยเพียงใดหรือในทางกลับกัน อปท. ได้รับถ่ายโอนภารกิจด้านต่างๆ ในแผนงานบริการทางสังคมและสาธารณสุขมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 20-2 และ 20-3 ข้างต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตนั้น มีงานที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 รวม 8 งาน งานที่ อบจ.กลุ่มตัวอย่างรับโอนมากที่สุด คือ สนามกีฬาระดับจังหวัด จำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 45.5) และ อบจ. ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันทั้ง 5 แห่ง นอกจากนั้นเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ป่วยสำหรับ อปท. ระดับล่าง (เทศบาลและ อบต.) ซึ่งสอดคล้องกับแผนการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการปรับแก้กฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการภารกิจดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น ภารกิจที่มีการถ่ายโอนในสัดส่วนที่รองลงมาคือการจัดอาหารกลางวัน/อาหารเสริม (นม) ให้แก่ อปท. ซึ่งเกิดขึ้นสอดคล้องกับแผนการถ่ายโอนภารกิจเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี สำหรับภารกิจการส่งเสริมสุขภาพ คุณภาพชีวิตหรือบริการทางสังคมที่จำเป็นในงานอื่นๆ ตามแผนการถ่ายโอนภารกิจนั้น กลับเกิดขึ้นในสัดส่วนที่ไม่มากนัก อาทิ การฉีดยาป้องกันโรค การควบคุมดูแลหอพัก หรือการจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและการปรับปรุงชุมชนแออัด กลับยังไม่มีมีการถ่ายโอนภารกิจไปคืบหน้ามากเท่าใดนัก

ส่วนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 นั้น (ข้อมูลจากตารางที่ 20-3) ก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการถ่ายโอนเท่าใดนักเช่นกัน โดยเฉพาะการถ่ายโอนสถานีนอนมัยที่ทั่วประเทศดำเนินการได้เพียง 28 แห่งเท่านั้น และในกลุ่มตัวอย่าง อปท. ครึ่งนี้พบว่า มี เทศบาลตำบลและ อบต. รับถ่ายโอนสถานีนอนมัยจำนวน 3 แห่ง ในทำนองเดียวกัน การถ่ายโอนงานดูแลควบคุมหอพักตาม พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ.2507 ก็มีได้มีความคืบหน้าไปตามแผนมากนักเช่นกัน อีกทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ในการปฏิบัติงานก็ยังไม่คืบหน้าไปมากนักในปัจจุบัน การถ่ายโอนภารกิจด้านนี้จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่นั่นเอง

ข. มุมมองของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่อการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมและสุขภาพ

ในทางกลับกัน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนงานและภารกิจเหล่านี้มีทัศนคติหรือมุมมองอย่างไรต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์เนื้อหาจากการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับส่วนราชการได้ข้อมูลที่มีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้⁴

⁴ สำหรับรายละเอียดเนื้อหาสรุปการประชุมอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยนี้

กรมอนามัย มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้ อปท. แล้ว ตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีการมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น ควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับงานส่งเสริมคุณภาพและการป้องกันโรค โดยเฉพาะงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาคือ อปท. ยังไม่มีการนำกฎหมายไปบังคับใช้อย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ยกตัวอย่างเช่น การสั่งห้ามกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (พ.ร.บ. กิจการอันตราย) ที่ผ่านมายังไม่เคยมีการบังคับใช้ตามมาตรา 8 ในการสั่งปิดกิจการ ซึ่งตรงจุดนี้ได้มีการกฎหมายได้ให้อำนาจท้องถิ่นไว้โดยตรง

ทั้งนี้ทางกรมฯ มีแผนจัดอบรมให้ความรู้เจ้าพนักงานสาธารณสุขท้องถิ่นโดยกรมจะจัดส่งบุคลากรที่มีความรู้มาเป็นพี่เลี้ยงให้ ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่แผนพัฒนาสาธารณสุขจังหวัดฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 มีการจัดทำแผนพัฒนาและจัดการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ของ อปท. ให้ความรู้ด้านกฎหมายและด้านวิชาการอื่นๆ โดยกรมฯ ได้จัดฝึกอบรมให้กับท้องถิ่นมาตลอด อย่างปีที่ผ่านมา (ปี 2556) มีการอบรมให้รุ่นละประมาณ 120 คน และใน 1 ปีจะมีประมาณ 4 รุ่น รวมประมาณ 480 คนต่อปี ซึ่งส่วนนี้จะอบรมให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของ อปท. เท่านั้น และกรมฯ ได้ตั้งงบประมาณในเรื่องของการจัดฝึกอบรมให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและทราบมาว่าทางอปท. ก็มีตั้งงบประมาณในเรื่องนี้รองรับไว้เช่นกัน

นอกจากเรื่องการอบรมแล้ว ทางกรมอนามัยได้ส่งเสริมให้ อปท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายการสาธารณสุข และสนับสนุนให้ อปท. ตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่อาจกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน⁵ โดยกรมฯ จะมีตัวอย่างแนวทางการตราข้อบัญญัติให้พิจารณา แต่ก็ยังมีไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนัก

กรมควบคุมโรค มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจไปให้ อปท. คือ การถ่ายโอนนิคมโรคเรื้อรังสู่ชุมชนทั่วไปจำนวน 13 นิคม ปัจจุบันทางกรมฯ ได้ดำเนินการถ่ายโอนไปแล้วจำนวน 4 นิคม และได้มีการจัดเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่น และมีการแตกต่างคณะกรรมการถ่ายโอนฯ โดยในปี 2546-2547 ได้มีการจัดทำแผน (roadmap) และจัดทำการศึกษาในรูปแบบของนิคมฯ นำร่องที่จะถ่ายโอน ซึ่งได้แก่นิคมปราสาท จังหวัดสุรินทร์ นิคมบ้านหัน จังหวัดมหาสารคาม นิคมแม่ลาว จังหวัดเชียงราย และนิคมโนนสมบูรณ์ จังหวัดขอนแก่น⁶ และในปี 2556 ได้มีการขยายนิคมนำร่องไปอีก 3 แห่ง ได้แก่ นิคมเสลภูมิ

⁵ ตัวอย่างคำแนะนำจากกรมอนามัยต่อ อปท. ได้ตามเว็บไซต์นี้

<http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQJfAA&url=http%3A%2F%2Fwww.anamai.moph.go.th%2Fdownload%2Fdownload%2FHIA%2F170209%2F07%2520HIA.ppt&ei=61u9U9uAApD48QXuj4G4AQ&usq=AFQjCNHutefm69Wj4VhGHOKHq0OIUBUIA>

⁶ ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อยส่วนราชการ วันศุกร์ที่ 27 กรกฎาคม 2557 เนื้อหาสรุปอ่านได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัย และจากเอกสารที่ สธ 0404.5/3267 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2557 จากกรมควบคุมโรคส่งถึงคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมเรื่องการบูรณาการนิคมโรคเรื้อรังสู่ชุมชนทั่วไป

จังหวัดร้อยเอ็ด นิคมบ้านกร่าง จังหวัดพิษณุโลก นิคมผายแก้ว จังหวัดน่าน และมีแผนที่จะขยายพื้นที่นิคม ในปี พ.ศ.2557 - 58 ให้ครอบคลุมนิคมแม่ทะ จังหวัดลำปาง และนิคมอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ

แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าในปี 2551 การกิจการถ่ายโอนนิคมฯ ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 แต่จะมีเฉพาะการถ่ายโอนด้านสุขภาพ เช่น การถ่ายโอนสถานีนามัยและโรงพยาบาลชุมชน แต่ที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าการถ่ายโอนนิคมจะไม่ได้อยู่ในแผนกระจายอำนาจ ทางกรมฯ ก็พยายามที่จะเซ็นสัญญา (ทำ MOU) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน ทางกรมฯ ได้พยายามให้ อบท. ในพื้นที่ได้เข้าใจในการกิจ และทำ MOU ระหว่างกรมฯ กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นั้น ได้ร่วมมือกันประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้สังคม ตอนนี้อยู่ระหว่างการติดตามประเมินผลอยู่ และพยายามส่งเสริมการถ่ายโอนนิคมฯ

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าลักษณะการถ่ายโอนภารกิจของกรมควบคุมโรคนั้น มิใช่การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงองค์กรเดียว หากแต่เป็นการถ่ายโอนในลักษณะบูรณาการหลายพื้นที่ อาทิ นิคมปราสาท ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 5 จังหวัดนครราชสีมา นั้น มีผู้ประสบปัญหาโรคเรื้อนมาอยู่อาศัยและญาติที่เกี่ยวข้อง ทำให้นิคมขยายตัวเป็นชุมชนทั่วไปแล้วตั้งแต่ปี 2548 จึงมีขอบเขตพื้นที่ที่มีได้ขึ้นอยู่กับ อบท. ใดเพียงแห่งเดียว แต่จะเน้นการทำงานแบบเครือข่ายภาคีความร่วมมือ โดยมีสำนักงานป้องกันควบคุมโรคในแต่ละภูมิภาคดูแลรับผิดชอบเครือข่าย ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากการกิจการถ่ายโอนแล้ว กรมควบคุมโรคมี พ.ร.บ. ที่ต้องรับผิดชอบปรับปรุงแก้ไขจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.แอลกอฮอล์ฯ พ.ร.บ.ยาสูบฯ พ.ร.บ.โรคติดต่อฯ ซึ่งปัจจุบัน พ.ร.บ. โรคติดต่อ อยู่ระหว่างการพัฒนาทำเป็นร่างกฎหมายเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์เนื่องจากยังไม่ถูกประกาศใช้ ส่วนประเด็นเรื่องของการควบคุมโรค ไข้มาลาเรียและโรคไข้เลือดออก ทางกรมควบคุมโรคได้มีความพยายามในการผลักดันให้ อบท. เป็นผู้ดำเนินการ โดยการสนับสนุนงบประมาณมาให้ อบท. แต่อาจจะมีปัญหาบ้างเล็กน้อยในเรื่องของคุณภาพสารเคมีฉีดพ่นและวิธีการที่ใช้ไม่ถูกต้อง ซึ่งทางกรมฯ ได้พยายามสนับสนุนให้ความรู้แก่ อบท. โดยจัดทำเป็นคู่มือการใช้ขึ้นมาให้ และให้คำแนะนำการควบคุมโรคต่างๆ กรมฯ ได้พยายามดัดแปลงปฏิบัติการควบคุมโรคสำหรับ อบท. ก็จะมีโรคสำคัญๆ ต่างๆ ตรงจุดนี้กรมควบคุมโรคก็จะทำเอกสารขึ้นมาให้ความรู้กับ อบท.

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจฉบับที่ 1 และ 2 อย่างเช่น เบี้ยยังชีพ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในนิคมสร้างตนเอง และถ่ายโอนสถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง

ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการถ่ายโอนก็คือ ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเรื่องการถ่ายโอนสถานสงเคราะห์คนชรา 13 แห่งให้กับ อบท. ซึ่งกรมฯ ไม่ได้ติดตามและประเมินผลหลังจากดำเนินการถ่ายโอนไปให้กับท้องถิ่นแล้ว ปัญหาที่พบบ้างคือเมื่อมีการถ่ายโอนไปแล้วประสบปัญหาในการดูแลผู้สูงอายุ โดยเฉพาะกรณีที่พักพิงมักจะไม่มีผู้สูงอายุข้ามจังหวัด และเลือกรับดูแลแต่เฉพาะผู้สูงอายุที่มีสุขภาพ

แข็งแรง เป็นผู้สูงอายุที่มีเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก และเป็นผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองได้ เป็นต้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ทำให้มีผู้สูงอายุตกขอบที่ไม่ได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง

ในส่วนของกรมฯ เอง ได้มีแนวนโยบายในการปรับโครงสร้างใหม่โดยเน้นการดำเนินการกิจในเชิงวิชาการ/ทำงานเชิงรุกมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี กรมฯ ก็ยังคงภารกิจในเรื่องการดูแลผู้สูงอายุตกขอบที่ท้องถิ่นไม่รับไปดูแล ซึ่งกรมฯ ยังต้องดำเนินการภารกิจเหล่านี้อยู่ และที่ผ่านมามีการพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ทำการขอชะลอการถ่ายโอนสถานสงเคราะห์ฯ ไว้ เพราะท้องถิ่นต้องการตั้งจำนวนผู้สูงอายุจากกรมฯ ไปอีก แต่ปรากฏว่าในแผนกระจายอำนาจฉบับที่ 3 ก็ยังมีศูนย์ทั้ง 12 แห่งให้ถ่ายโอนไปอีก ซึ่งทางกรมฯ ก็เกรงว่าหากมีการถ่ายโอนมากขึ้นก็จะทำให้ผู้สูงอายุตกขอบที่ไม่ได้รับการดูแลและกลายเป็นปัญหาเหมือนเดิม

ปัจจุบันทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ศึกษารูปแบบว่ารูปแบบไหนที่กรมฯ จะสามารถถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมที่จะดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ชายขอบได้ ซึ่งจากผลการศึกษาได้รูปแบบออกมาว่าท้องถิ่นที่มีความพร้อมก็สามารถรับผู้สูงอายุไปดูแลได้ โดยจะพิจารณาความพร้อมจากเกณฑ์สัดส่วนรายได้จากด้านสวัสดิการสังคมต่อรายได้รวมของท้องถิ่นทั้งหมด รวมทั้งพิจารณาถึงแผนงานและกรอบอัตรากำลังต้องมีความสอดคล้องกับด้านการดูแลผู้สูงอายุ หากท้องถิ่นไหนมีความพร้อมทางกรมฯ ก็ยินดีที่จะถ่ายโอนภารกิจไปให้ หรือท้องถิ่นไหนที่ไม่พร้อม แต่ต้องการจะทำงานร่วมกับกรมฯ ทางกรมฯ ก็มีแผนงานและมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ อปท.

ตอนนี้ กรมฯ อยู่ในช่วงการหาแนวทางร่วมกันในระดับกระทรวงในการถ่ายโอนภารกิจและการปรับบทบาทส่วนราชการเสียใหม่ โดยกลุ่มผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลในระยะยาว ทางกรมเองก็ไม่มีอัตรากำลังในการเข้าไปดูแลผู้สูงอายุกลุ่มนี้ และเห็นว่าเป็นงานของทางสาธารณสุขที่ดูแล โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ดูแลช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ซึ่งก็ได้พยายามประสานกับทางกระทรวงสาธารณสุขอยู่ ทางกรมฯ จะพยายามเน้นการดูแลในเรื่องของสวัสดิการสังคม ดูแลด้านปัจจัย 4 ให้การดูแลฟื้นฟูและพัฒนา รวมทั้งการทำงานในเชิงป้องกันระดับชุมชนด้วย

กล่าวโดยสรุปในเนื้อหาส่วนแรกนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขและบริการทางสังคมมีความก้าวหน้าเพียงระดับปานกลางเท่านั้น จำนวนภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนตามแผนงานเกิดขึ้นไม่มากนัก อีกทั้งการดำเนินการผลักดันการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายก็เกิดขึ้นอย่างล่าช้าเช่นกัน จนถึงปัจจุบันซึ่งแผนกระจายอำนาจทั้ง 2 ฉบับได้หมดเวลาบังคับใช้แล้ว ก็ยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนงานได้ อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าแนวคิดและรูปแบบของการ “ถ่ายโอนภารกิจ” ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานสาธารณสุขนั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไปจากแนวคิดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ตามกฎหมายการกระจายอำนาจ ดังเช่นกรณีของกรมควบคุมโรค เป็นต้น

ในส่วนของหน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจนั้นมีบทบาททั้งหมดสนับสนุนแต่ก็มีลักษณะเหนียวรั้งพร้อมกันอยู่ในตัว ในด้านหนึ่งส่วนราชการก็ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจแก่ อปท. และให้การสนับสนุนโดยการจัดอบรม ให้คำแนะนำ หรือจัดทำขั้นตอนคู่มือมาตรฐานให้ แต่ก็สามารถ

กระทำได้ในขีดจำกัดภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ในแต่ละปี และไม่สามารถดำเนินการให้ต่อเนื่องเข้มข้น การจัดอบรมให้แก่บุคลากรของ อบท. มีเพียงจำนวนไม่กี่หลักสูตรไม่กี่รุ่นหรือไม่ก็คนต่อปีเมื่อเทียบกับบุคลากรของ อบท. ที่มีเป็นจำนวนมากและต้องการองค์ความรู้เฉพาะทางเหล่านี้เป็นอย่างยิ่ง

ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อส่วนราชการเหล่านี้พบว่าการถ่ายโอนภารกิจไปให้ อบท. แล้วมีปัญหาในการดำเนินการ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงกฎระเบียบที่ไม่ยืดหยุ่นต่อการทำงานของ อบท. หรือในกรณีที่ อบท. มีศักยภาพที่จำกัด ไม่สามารถดำเนินการที่ถ่ายโอนไปทั้งหมดได้อย่างเต็มที่ หน่วยราชการก็จะมีท่าทีที่อาจจะดึงภารกิจกลับคืน และกลายเป็นการเปิดโอกาสให้มีการ “ชะลอ” หรือทบทวนการถ่ายโอนงานออกไปได้ด้วยตนเอง โดยที่ไม่ได้มีการปรึกษารัฐบาลหรือคณะกรรมการกระจายอำนาจ ที่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรงในการดำเนินงานตามแผนกระจายอำนาจ เข้าลักษณะของระบอบมาตยาธิปไตยของส่วนราชการ (bureaucratic polity) ที่มีบทบาทเหมือนนโยบายสาธารณะและกฎหมายด้านการกระจายอำนาจนั่นเอง

20.3 บริบทพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นในบริการด้านสังคมและสาธารณสุข

ก. ประเด็นท้าทายทางสังคมและประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื้อหาในส่วนนี้ต้องการประเมินว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างประสบปัญหาท้าทายในทางสังคมและสุขภาพหรือไม่อย่างไร และ อบท. ดำเนินการปรับตัวอย่างไรในบริบทการกระจายอำนาจที่ผ่านมาสามารถรับมือกับความท้าทายต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างเข้าขั้นมากน้อยเพียงใด ดังนั้นเนื้อหาในลำดับแรกจึงเป็นการประเมินบริบทพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น โดยการประเมินว่าในพื้นที่ อบท. มีประเด็นปัญหาท้าทายอะไรบ้างในช่วง 3-5 ปีที่ผ่านมา ผลการประมวลข้อมูลแสดงดังตารางที่ 20-4 ด้านล่าง ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวนหนึ่งที่ประสบประเด็นปัญหาท้าทายทางด้านสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม (ราว 61 แห่งจาก 110 แห่ง) ในลำดับแรก หรือ อบท. กลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 55.5 ที่ประสบปัญหาท้าทายนี้

นอกจากนั้นปัญหาแรงงานต่างด้าว /ประชากรแฝงก็เป็นความท้าทายของบางพื้นที่ อบท. ในการจัดการ (ราว 22 แห่งที่ประสบปัญหานี้) หรือ อบท. กลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 20 ที่ประสบปัญหาท้าทายนี้ เนื่องจากการมีประชากรแฝงเข้ามาในพื้นที่มากขึ้นย่อมก่อให้เกิดความแออัดของชุมชน และส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตตามมา ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองมาบตาพุด จ.ระยอง เทศบาลตำบลบ้านกลาง จ.ลำพูน หรือ อบต. สมอแข จ.พิษณุโลก เป็นต้น ที่เป็นพื้นที่เมืองอุตสาหกรรมและ/หรือ การคมนาคม ทำให้มีประชากรแฝงและผู้คนจากต่างถิ่นเข้ามาทำงาน/พำนักรออาศัยเพิ่มขึ้นในพื้นที่ในรอบ 5-10 ที่ผ่านมานี้ ส่วนประเด็นปัญหาท้าทายทางด้านสุขภาพนั้น อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 แห่ง หรือ ราวร้อยละ 8.2 ของกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งที่แจ้งว่าประสบปัญหาท้าทายด้านดังกล่าว ซึ่งอาจจัดได้ว่ายังไม่มี ความรุนแรงมากนักนั่นเอง

ในด้านการปรับตัวของ อปท. เพื่อรับมือกับปัญหาท้าทายใหม่ๆ นั้น เกิดขึ้นในระดับปานกลาง เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 20-5 หน้าถัดไป อาทิ เมืองที่ประสบปัญหาประชากรแฝง จำนวน 22 แห่ง (ข้อ 1) แต่มีการปรับตัวในเชิงภารกิจหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพียง 14 แห่ง หรือ ร้อยละ 63.6 เท่านั้น ในทำนองเดียวกัน เมืองที่ประสบปัญหาสุขภาพ (ข้อ 4) และปัญหาด้านการขยายตัวของเมือง/ชุมชนแออัด (ข้อ 5) มีสัดส่วนของเมืองที่ลงมือดำเนินการแก้ไขปัญหาท้าทายเหล่านั้น อย่างจริงจังมีเพียงร้อยละ 60 เศษของกลุ่มเมืองที่ประสบปัญหานั้นๆ เท่านั้น

อนึ่งในกรณีของเมืองที่ประสบปัญหาสังคม อาชญากรรมหรือยาเสพติด กลับมีสถานการณ์ที่ไม่สู้จะดีนักเนื่องจากเมืองที่ประสบปัญหาเหล่านี้กว่า 61 แห่ง มี อปท. ลงมือดำเนินการแก้ไขปัญหา 34 แห่งหรือประมาณร้อยละ 55.7 ของ อปท. กลุ่มนี้เท่านั้น และ อปท. ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาท้าทายด้วยวิธีการที่เข้มข้นรอบด้าน โดยเฉพาะการขาดแคลนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ และการขาดแคลนกำลังคนในการแก้ไขปัญหา ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดในขั้นต้นของ อปท. ในการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาและความท้าทายในด้านสังคมและสาธารณสุขชุมชนได้อย่างชัดเจน

ตารางที่ 20-4 ประเด็นปัญหาท้าทายของชุมชนท้องถิ่น

ประเภท อปท.	จำนวน	ประเด็นปัญหาท้าทาย/ภัยคุกคามในพื้นที่ อปท.									
		เศรษฐกิจ ตกต่ำ ค่า ครองชีพสูง ต้นทุนการ ผลิตสูง การ จ้างงาน อาชีพ	แรงงานต่าง ด้าว/ประชากร แฝง	ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบ	สิ่งแวดล้อม ขยะ มลพิษ ทรัพยากรเสื่อม โทรม	การเกษตร ขาดแหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน	โครงสร้าง พื้นฐาน ระบบ ประปา ถนน การคมนาคม	สุขภาพ การ เจ็บป่วย โรค ระบาด	ภัยพิบัติ ภัย สาธารณะ	ผังเมือง/ เมืองขยายตัว ชุมชนแออัด	ขาดโอกาสทาง การศึกษา คุณภาพ การศึกษา
อบจ.	12	2	1	5	4	3	4	1	5	-	-
เทศบาลนคร	4	-	2	4	3	-	2	-	1	-	-
เทศบาลเมือง	9	3	1	5	2	-	2	-	2	3	1
เทศบาลตำบล	20	6	9	13	5	1	4	3	1	2	1
อบต.	65	16	9	34	21	24	12	5	12	9	5
รวม	110	27	22	61	35	28	24	9	21	14	7
ร้อยละของ ปัญหาทั้งหมด		24.5%	20.0%	55.5%	31.8%	25.5%	21.8%	8.2%	19.1%	12.7%	6.4%

หมายเหตุ ข้อมูลจากตารางที่ 14-4 ทั้งนี้ อปท. แห่งหนึ่งๆ อาจประสบกับปัญหาและประเด็นท้าทายได้หลายเรื่องในคราวเดียวกัน

ตารางที่ 20-5 การปรับตัวของ อบท. ต่อประเด็นท้าทายทางสังคมและสุขภาพที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ประเด็นท้าทาย	จำนวน อบท. ที่ประสบปัญหา	การปรับตัวที่ อบท. ดำเนินการ			
		ภารกิจ	กฎหมาย	การคลัง	บุคลากร
1. แรงงานต่างด้าว/ประชากรแฝง	22	14 (63.6%)	10 (45.5%)	7 (31.8%)	5 (22.7%)
2. ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบ ฯลฯ	61	34 (55.7%)	16 (26.2%)	7 (11.5%)	7 (11.5%)
3. สิ่งแวดล้อม ขยะ มลพิษ แหล่งทรัพยากร เสื่อมโทรม	35	27 (77.1%)	14 (40.0%)	12 (34.3%)	7 (20.0%)
4. สุขภาพ การเจ็บป่วย โรคระบาด	9	6 (66.7%)	3 (33.3%)	2 (22.2%)	-
5. ผังเมือง/ เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขาด ทิศทาง มีปัญหาชุมชนแออัด	14	9 (64.3%)	5 (35.7%)	3 (21.4%)	2 (14.3%)
6. การศึกษา คุณภาพและโอกาสทางการ ศึกษา	7	4 (57.1%)	-	-	-

หมายเหตุ นำเสนอเฉพาะประเด็นปัญหาท้าทายในทางสังคมและสุขภาพ สำหรับข้อมูลที่สมบูรณ์ตารางนี้อ่านได้จากตารางที่ 14-5 ในเนื้อหาบทที่ 14

ในลำดับต่อมา ความท้าทายในการจัดบริการด้านสังคมของ อบท. อีกประการคือการดูแลกลุ่มผู้สูงอายุและ/หรือผู้ด้อยโอกาสต่างๆ จากการรวบรวมข้อมูลครั้งนี้พบว่า กลุ่มตัวอย่าง อบท. มีจำนวนผู้สูงอายุ (เกิน 60 ปี) ในพื้นที่ชุมชนมากน้อยแตกต่างกันดังแสดงในตารางที่ 20-6 ด้านล่าง และเมื่อเทียบสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรของ อบท. แต่ละแห่งโดยเฉลี่ยแล้ว พบว่าสถานการณ์ด้านผู้สูงอายุของ อบท. แต่ละประเภทมีความรุนแรงเข้มข้นแตกต่างกันไป ในภาพรวมระดับจังหวัดนั้น สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมีราวร้อยละ 4.2 ของประชากรรวมทั้งจังหวัดโดยเฉลี่ย (ปี พ.ศ.2556) ในทำนองเดียวกัน อบท. ซึ่งเป็นชุมชนชนบทนั้น มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายูราวร้อยละ 8.5 ของประชากรรวมในพื้นที่ตำบลเท่านั้น สถานการณ์ด้านผู้สูงอายุของชุมชนทั้งสองประเภทนี้จึงไม่น่าเป็นกังวลแต่ประการใด

ตารางที่ 20-6 จำนวนและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุของ อบท. แต่ละประเภท (ข้อมูลปี พ.ศ.2556)

ประเด็นข้อมูล	จำนวนผู้สูงอายุและเทียบสัดส่วนต่อประชากรรวมของ อบท.					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
จำนวนผู้สูงอายุ เฉลี่ย/อบท. (คน)	41,810	23,635	2,586	789	914	6,316

สัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรปี 2556 (%)	4.21	16.03	10.04	12.11	8.45	5.17
บ้านเราใช้ 10% (สังคมผู้สูงอายุ)						

ประเด็นที่น่าสนใจจุดนี้คือสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุในเมืองใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครทั้ง 4 แห่ง ซึ่งมีประชากรผู้สูงอายุจำนวนรวม 94,538 คน หรือมีจำนวนเฉลี่ยเทศบาลนครละ 23,635 คนหรือคิดเป็น ร้อยละ 16.03 ของประชากรทั้งหมดของเทศบาลนคร ดังนั้น เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศไทย และเกณฑ์มาตรฐานสากลแล้วนั้น เทศบาลนครที่ศึกษารั้งนี้เริ่มก้าวเข้าสู่การเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” (aging community) อย่างชัดเจน และชี้ให้เห็นว่าจะต้องมีมาตรการรองรับโดยเฉพาะอันเนื่องมาจากการ มีจำนวนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นในเร็ววัน อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายและความจำเป็นเร่งด่วนที่ เมืองขนาดใหญ่ๆ ดังเช่นเทศบาลนครจะต้องมีแผนการรับมือบริการสำหรับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นหรือมีความ หลากหลายและครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งข้อเท็จจริงจะเป็นเช่นนั้นหรือไม่ เทศบาลขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาล นครที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนี้จะมีบริการด้านสังคมและสาธารณสุขที่เข้มข้นกว่า อปท. ขนาดเล็กๆ หรือไม่ จะได้รับการวิเคราะห์และนำเสนอในเนื้อหาส่วนต่อไป

ข. แนวนโยบายและทรัพยากรของ อปท. ในด้านสังคมและสาธารณสุข

โดยทั่วไปนั้น อปท. ที่ได้ศึกษาส่วนใหญ่มีนโยบายแบบตั้งรับ และมองขอบเขตการให้บริการด้าน สาธารณสุขและบริการทางสังคมอย่างแคบ หรือเน้นการดำเนินกิจกรรมลักษณะเดิมๆ ในการส่งเสริม สุขภาพหรือบริการทางสังคม อาทิ การส่งเสริมสุขภาพของประชาชนโดยการทำงานร่วมกับ อสม. การ ส่งเสริมสุขภาพด้วยการเดินแอโรบิค บริการให้คำปรึกษาและดูแลเกี่ยวกับสุขภาพจิตและ/หรือสุขภาพ ร่างกายของผู้สูงอายุ การออกหน่วยส่งมอบบริการทางการแพทย์ไปทุกอำเภอ หรือการสนับสนุน งบประมาณในการจัดการแข่งขันกีฬานักเรียนภายในจังหวัด การฉีดวัคซีน/ใส่ทรายอะเบตป้องกันลูกน้ำ ยุงลาย เป็นต้น ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอต่อความท้าทายทางด้านสังคมและสุขภาพที่เกิดขึ้นรอบๆ พื้นที่ อปท.

อย่างไรก็ดี มีกรณี อปท. บางแห่ง ซึ่งจากข้อมูลพบว่ามี อปท. เพียงประมาณร้อยละ 10 ของ กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ที่ริเริ่มนโยบายและการดำเนินการด้านสุขภาพและบริการทางสังคมอย่างเข้มข้น อาทิ อบจ. หนองบัวลำภูมีนโยบายเร่งด่วนที่เป็นรูปธรรมใน 3 ด้านคือ (1) การจัดตั้งกองทุนเพื่อเพิ่ม สมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพให้แก่ คนพิการ ผู้สูงอายุ ฯลฯ (2) มุ่งพัฒนาระบบงานการแพทย์ฉุกเฉินให้ ครอบคลุมมาตรฐาน และ (3) สนับสนุนการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อในจังหวัด และได้ดำเนินการ พัฒนาระบบรถบริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน (1669) ให้เต็มพื้นที่จังหวัด ดังนี้ เป็นต้น

ส่วนในกรณีของเทศบาลนครนนทบุรีก็ตอบสนองต่อความท้าทายในปัญหาการมีผู้สูงอายุอย่าง เข้มข้น โดยมีนโยบายจัดบริการด้านสังคมและสาธารณสุขให้รอบด้าน และกำลังดำเนินการจัดสร้างศูนย์ ดูแลผู้สูงอายุของเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งจะเป็นศูนย์ที่ครบวงจร (Home Healthcare) เป็นต้น และ กรณีของ อบต.หัวขี้ม จ.เชียงราย ริเริ่มการดูแลสุขภาพและสังคมหลายด้าน เช่น โรงเรียนผู้สูงอายุตำบล

ห้ว้งมเพื่อดูแลและเตรียมความพร้อมทางด้านร่างกายและจิตใจให้ผู้สูงอายุ เนื่องจากในตำบลมีจำนวนผู้สูงอายุถึง 1,267 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในตำบลห้ว้งม และประสบปัญหาการฆ่าตัวตาย ขาดการดูแลเพราะแยกขาดจากครอบครัว เกิดโรคซึมเศร้า และยังมีปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ หลายประการ และยังได้จัดให้มี “กลุ่มหมอน้อย” จากอาสาสมัครเด็กและเยาวชนเพื่อให้มีทักษะในการดูแลผู้สูงอายุรู้จักปฏิบัติตนในการเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัวและสังคม มีจิตสาธารณะหรือจิตอาสาช่วยเหลือสังคมอย่างสร้างสรรค์มีจิตสำนึกรักบ้านเกิดของตนเอง เป็นต้น

ตารางที่ 20-7 จำนวนบุคลากรในงานด้านสังคมและสวัสดิการ ฯลฯ และงบประมาณในการดำเนินการ (เฉลี่ยต่อปี)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)			งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านสังคม (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่อ งบประมาณ รายจ่ายรวม ของ อปท. (%)
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่/ลูกจ้าง/ พนักงานจ้างเหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมงบเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	4	6	11	1,481,481.59	2,423,453.26	-	3,904,934.86	3.30%
ทน.	4	2	13	14	354,333.00	2,280,603.72	337,743.90	2,972,680.62	2.13%
ทม.	9	2	14	17	311,200.30	626,162.50	308,665.23	1,246,028.02	3.76%
ทต.	20	2	2	4	120,154.46	177,570.62	111,015.56	408,740.64	6.14%
อปต.	65	2	2	4	110,637.01	191,230.70	110,715.83	412,583.54	11.97%
รวม	110	-	-	-	152,423.48	365,321.85	55,650.03	573,395.36	-

ตารางที่ 20-8 จำนวนบุคลากรในงานด้านสาธารณสุข ฯลฯ และงบประมาณในการดำเนินการ (เฉลี่ยต่อปี)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)			งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านสาธารณสุข (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่อ งบประมาณ รายจ่ายรวม อปท. (%)
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่/ลูกจ้าง/ พนักงานจ้างเหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมงบเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	2	15	17	1,265,475.09	3,010,163.89	24,691,104.00	28,966,742.98	24.45%
ทน.	4	4	109	113	653,999.25	2,002,084.69	3,349,944.16	6,006,028.10	4.30%
ทม.	9	3	29	32	517,959.77	1,248,746.90	1,282,559.87	3,049,266.54	9.19%
ทต.	20	2	5	7	122,643.97	184,551.64	299,917.19	607,112.80	9.12%

อปต.	65	2	2	4	58,430.05	67,988.15	113,352.60	239,770.80	6.95%
รวม	110	-	-	-	154,029.89	383,149.13	1,749,228.11	2,286,407.13	-

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

สำหรับการเตรียมการด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณของ อบท. ในงานด้านสังคมและสาธารณสุขนั้นแสดงข้อมูลจากกรณีตัวอย่าง อบท. 110 แห่งดังตารางที่ 20-7 และตารางที่ 20-8 ข้างต้น ในด้านบุคลากรในงานด้านสังคมและสวัสดิการต่างๆ ของท้องถิ่นดังตารางที่ 20-7 สะท้อนให้เห็นว่าโดยทั่วไปนั้น เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีบุคลากรที่รับผิดชอบงานดังกล่าวระหว่าง 14 - 17 คน (ข้อมูลปี พ.ศ.2556) และมีงบประมาณเพื่อการจัดบริการด้านดังกล่าวโดยเฉลี่ยประมาณ 1.25 ถึง 2.97 ล้านบาทต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคณะผู้บริหารเทศบาลนครและเทศบาลเมืองได้ให้ความสำคัญกับแผนงานด้านบริการทางสังคมโดยการจัดสรรงบประมาณให้ราวร้อยละ 2.13 ถึง 3.76 โดยเฉลี่ยของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั่นเอง

ในทำนองเดียวกัน ข้อมูลด้านบริการทางสาธารณสุข (ตารางที่ 20-8) บ่งชี้ว่าเทศบาลนครมีบุคลากรในการปฏิบัติงานด้านนี้ (รวมงานจัดเก็บขยะ) จำนวนเฉลี่ย 113 คน และเทศบาลเมืองมีบุคลากรเพื่องานนี้ราว 32 คน (ข้อมูลปี พ.ศ.2556) และมีงบประมาณเพื่อการบริหารทางสาธารณสุขราว 6.01 ล้านบาทโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 สำหรับเทศบาลนคร หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 4.30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนคร และราว 3.05 ล้านบาทต่อปีสำหรับเทศบาลเมือง หรือคิดเป็นราวร้อยละ 9.19 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลเมืองตามลำดับ

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งเทศบาลตำบลและ อบต. มีข้อจำกัดในการดูแลและให้บริการทางสังคมสาธารณสุขค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับเทศบาลที่มีขนาดใหญ่กว่าโดยเฉลี่ยทั้งในด้านบุคลากรและในด้านงบประมาณ กล่าวคือ เทศบาลตำบล มีบุคลากรดูแลงานด้านบริการทางสังคมโดยเฉลี่ย 4 คน และมีงบประมาณดำเนินการและลงทุนในด้านนี้ราว 4.08 ล้านบาทต่อปี และมีบุคลากรดำเนินการด้านสาธารณสุขราว 7 คนโดยเฉลี่ยต่อเทศบาลตำบล และมีงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการภารกิจนี้ราว 6.07 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ย ส่วน อบต. มีบุคลากรด้านสังคมและด้านสาธารณสุขราว 4 คนโดยเฉลี่ยต่อด้านตามลำดับ และมีงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการทั้งสองด้านราว 2.39 ถึง 4.12 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสะท้อนถึงข้อจำกัดทางด้านปัจจัยนำเข้า (management inputs) สำหรับเทศบาลตำบลและ อบต. ในการดำเนินการทั้งสองด้านนี้พอสมควร

20.4 บริการทางสังคมและบริการด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามหลักในการประเมินภารกิจด้านสังคมและสาธารณสุขคือกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ได้ศึกษาค้างนี้ให้บริการด้านใดบ้างในทางสังคมและประชาชนในพื้นที่ และมีความหลากหลายหรือเข้มข้นเพียงใด ข้อมูลในตารางที่ 20-9 แสดงประเภทและจำแนกหน่วย (แห่ง/คน/ครั้ง) สำหรับการให้บริการทางสังคมแต่ละประเภทที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจัดให้มีขึ้น และเปรียบเทียบระหว่าง อบท. ประเภทต่างๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเมือง (ทม.) เทศบาลตำบล (ทต.) และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ในด้านแรก อบท. ที่มีบริการด้านสถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพัก มีจำนวน 4 แห่ง ซึ่งเป็นของ อบจ. จำนวน 2 แห่งและของ อบต. จำนวน 2 แห่ง ส่วนศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบของสถานสงเคราะห์หรือในวัดมี อบท. ที่ดำเนินการกิจด้านนี้จำนวน 10 แห่งจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 10.9 ลำดับต่อมาสถานสงเคราะห์สำหรับคนไร้ที่พึ่งดำเนินการโดย อบท. จำนวน 2 แห่ง ซึ่งแยกออกเป็นเทศบาลตำบลและ อบต. อย่างละ 1 แห่ง และสถานสงเคราะห์สำหรับคนพิการมีจำนวน อบท. ที่ดำเนินการเพียง 2 แห่ง ได้แก่ อบจ. 1 แห่ง และ อบต. 1 แห่งตามลำดับ

ตารางที่ 20-9 บริการทางสังคมที่จัดให้โดย อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภทบริการด้านสังคมของ อบท.	จำนวน อบท. ที่จัดให้มีบริการทางสังคม (% ของ อบท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
สถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	2 (16.67)	-	-	-	2 (3.08)	4 (3.64)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ	2	-	-	-	2	4
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบสถานสงเคราะห์	-	-	1 (11.11)	1 (5.00)	2 (3.08)	4 (3.64)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในความรับผิดชอบสถานสงเคราะห์	-	-	1	1	2	4
ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	2 (50.00)	-	-	4 (6.15)	6 (5.45)
- จำนวนศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน	-	13	-	-	8	21
สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	1 (5.00)	1 (1.54)	2 (1.81)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	-	-	-	1	1	2
สถานสงเคราะห์คนพิการ	1 (8.33)	-	-	-	1 (1.54)	2 (1.81)
- จำนวนสถานสงเคราะห์คนพิการ	1	-	-	-	1	2
จำนวน อบท. ที่มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อสม./อผส./อาสาสมัครเด็ก)	1 (5.00)	4 (100.0)	6 (66.67)	14 (70.00)	53 (81.54)	78 (70.91)
- จำนวน อสม. ทั้งหมด (จำนวนคน)	50	2,807	901	1,322	5,559	-
- จำนวน อสม. ทั้งหมด (จำนวนคน/อบท.)	50	702	150	94	105	-
- จำนวน อสม. โดยเฉลี่ยต่อประชากร 10,000 คน	1	28	9	13	56	-
- จำนวนต่ออำเภอ/ชุมชน/หมู่บ้าน (ค่าเฉลี่ย)	0.3	10.1	3.8	7.7	7.5	-
จำนวน อบท. ที่มีสนามกีฬา	7 (58.33)	2 (50.0)	4 (44.44)	11 (55.00)	33 (50.77)	57 (51.82)
- จำนวนสนามกีฬา (แห่ง)	28	3	16	19	123	189
จำนวน อบท. ที่มีลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย	6 (50.00)	4 (100.0)	5 (55.56)	19 (95.00)	44 (67.69)	78 (70.91)
- จำนวนลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย (แห่ง)	24	57	33	84	239	437

ประเภทบริการด้านสังคมของ อบท.	จำนวน อบท. ที่จัดให้มีบริการทางสังคม (% ของ อบท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
จำนวน อบท. ที่มีสวนสาธารณะ/สวนนันทนาการ	2 (16.67)	4 (100.0)	4 (44.44)	12 (60.00)	19 (29.23)	41 (32.27)
- จำนวนสวนสาธารณะ (แห่ง)	16	29	25	25	42	137
จำนวน อบท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับเด็ก	3 (25.00)	1 (25.00)	3 (33.33)	9 (45.00)	20 (30.77)	36 (32.73)
จำนวน อบท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับสตรี	5 (41.67)	1 (25.00)	2 (22.22)	8 (40.00)	14 (21.54)	30 (27.27)
จำนวน อบท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้สูงอายุ	6 (50.00)	1 (25.00)	6 (66.67)	6 (30.00)	20 (30.77)	39 (35.45)
จำนวน อบท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้ป่วย/ผู้พิการ	5 (41.67)	1 (25.00)	4 (44.44)	8 (40.00)	21 (32.31)	39 (35.45)
จำนวน อบท. ที่มีบริการอื่นๆ สำหรับผู้ด้อยโอกาส/ผู้ยากไร้	2 (16.67)	1 (25.00)	3 (33.33)	7 (35.00)	15 (23.08)	28 (25.45)
จำนวนโครงการการให้บริการประเภทอื่นๆ 1. ดูแลผู้ป่วยเอดส์ 2. ดูแลเด็กได้รับผลกระทบเอดส์ ฯลฯ	1	1	28	23	7	60

ในลำดับต่อมาเป็นข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อสม.) ซึ่ง อบท. จำนวน 78 แห่งมีการสนับสนุนและทำงานร่วมกันกับ อสม. อย่างใกล้ชิด ซึ่งโดยเฉลี่ยนั้น เทศบาลนครมีเครือข่าย อสม. ราว 702 คนต่อแห่ง เทศบาลเมืองมีเครือข่าย อสม. ราว 150 คน ในขณะที่เทศบาลตำบลและ อบต. มีเครือข่าย อสม. ราว 94 และ 105 คนโดยเฉลี่ยตามลำดับ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนประชากรที่ อสม. ต้องดูแลต่อพื้นที่ อบท. แล้วนั้น พบว่าในกรณีเทศบาลนครนั้น มี อสม. เฉลี่ย 28 คนต่อประชากร 10,000 คน เทศบาลเมืองมี อสม. ราว 9 คนต่อประชากร 10,000 คน และเทศบาลตำบลและ อบต. มีสัดส่วน อสม. ราว 13 และ 56 คนต่อประชากร 10,000 คนตามลำดับ

ในด้านกิจกรรมกีฬาและนันทนาการนั้น อบท. ค่อนข้างมีความเข้มข้นในการให้บริการพอสมควร ในภาพรวม อบท. ที่มีสนามกีฬาจำนวน 57 อบท. รวมจำนวนสนามกีฬา 189 แห่ง โดย อบจ. จำนวน 7 แห่งหรือราวร้อยละ 58.3 ของกลุ่ม อบจ. ที่ดูแลรับผิดชอบสนามกีฬาจำนวน 28 สนาม หรือราว 4 แห่งต่อ อบจ. ที่มีสนามกีฬา และเทศบาลกับ อบต. ราวกึ่งหนึ่งที่มีสนามกีฬาในความดูแลรับผิดชอบ นอกจากสนามกีฬาแล้ว อบท. ส่วนใหญ่ยังได้จัดให้มีลานกีฬาหรือลานออกกำลังกาย ซึ่งมีจำนวน 78 อบท. หรือราวร้อยละ 70.9 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยมีจำนวนลานกีฬา/ลานออกกำลังกายรวมทั้งสิ้น 437 แห่ง (ข้อมูลปี 2556) สำหรับสวนสาธารณะที่จัดให้มีขึ้นมีจำนวน 137 แห่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 41 แห่ง หรือราวร้อยละ 37.3 ของกลุ่มตัวอย่าง และนอกจากนี้ อบท. กลุ่มตัวอย่างราว

ร้อยละ 25 ถึง 35 ยังได้จัดให้มีบริการลักษณะอื่นๆ ในการดูแลช่วยเหลือกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส สตรี เด็ก และคนชรา เป็นต้น

หากกล่าวในภาพรวมเกี่ยวกับบริการทางสังคมที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจัดให้นั้น บริการทางสังคมประเภทที่ไม่ต้องการการดำเนินงานที่ต่อเนื่องมากนัก ดังเช่น สนามกีฬา/ลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย ฯลฯ มักได้รับความสนใจดำเนินการโดย อบท. ค่อนข้างมาก ในทางกลับกัน บริการทางสังคมที่ต้องการความต่อเนื่องในการดำเนินการหรือต้องการการสนับสนุนเชิงนโยบาย/งบประมาณอย่างจริงจังจาก อบท. ดังเช่น ศูนย์บริการผู้สูงอายุหรือสถานสงเคราะห์ในลักษณะต่างๆ กลับไม่ได้รับความนิยมหรือความสนใจในการดำเนินการจาก อบท. กลุ่มตัวอย่างเท่าที่ควร แม้ว่า อบท. จำนวนหนึ่งโดยเฉพาะ อบจ. เทศบาลนคร หรือเทศบาลเมือง จะมีบุคลากรในด้านนี้ที่มีความพร้อมมากกว่าเทศบาลตำบลหรือ อบต. ก็ตาม แต่ก็มิได้ปรากฏข้อมูลชัดเจนกว่า อบท. ขนาดใหญ่จะมีการดำเนินการบริการทางสังคมที่เข้มข้นกว่าแต่ประการใด

ในลำดับต่อมาคือการนำเสนอภาพว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างมีบริการทางด้านสาธารณสุขอะไรบ้าง ซึ่งแสดงดังตารางที่ 20-10 ด้านล่าง บริการด้านสาธารณสุขของ อบท. สามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) การบริการรักษาพยาบาลในขั้นต้น (2) การสาธารณสุขเชิงป้องกัน และ (3) การสนับสนุนระบบงานด้านสาธารณสุข ในภาพรวมเกี่ยวกับบริการด้านการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานนั้น พบว่าในกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 110 แห่ง มี อบท. ที่จัดให้มีศูนย์บริการสาธารณสุขจำนวน 24 อบท. และมีศูนย์บริการสาธารณสุขจำนวน 76 ศูนย์ โดยเฉลี่ยแล้วเทศบาลนครทุกแห่งที่ได้ศึกษามีศูนย์บริการสาธารณสุขด้วยกันทั้งสิ้น (ร้อยละ 100.0 ของกลุ่มตัวอย่างเทศบาลนคร) และมีศูนย์บริการสาธารณสุขจำนวนโดยเฉลี่ย 4 แห่งต่อเทศบาลนคร เทศบาลเมืองจำนวน 7 แห่งจาก 9 แห่งที่มีบริการด้านดังกล่าว หรือราวร้อยละ 77.8 และมีศูนย์บริการสาธารณสุขรวมทั้งสิ้น 18 ศูนย์ หรือเฉลี่ยเทศบาลเมืองแห่งละ 2.6 ศูนย์บริการฯ โดยเฉลี่ย ส่วนเทศบาลตำบลจำนวน 7 แห่งจาก 20 แห่ง หรือราวร้อยละ 35 ของกลุ่มเทศบาลตำบลมีศูนย์บริการสาธารณสุข และ อบต. จำนวน 5 แห่งจาก 65 แห่ง หรือราวร้อยละ 7.7 ของ อบต. ที่มีศูนย์บริการด้านสาธารณสุข นอกจากนี้ในด้านการรักษาพยาบาลนั้น มี อบต. ที่ได้รับถ่ายโอนสถานอนามัยและให้บริการแก่ประชาชนเช่นกัน ซึ่งมีจำนวน 6 แห่งที่มีการรับถ่ายโอนสถานอนามัย

ตารางที่ 20-10 บริการทางสาธารณสุขที่จัดให้โดย อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภทบริการด้านสาธารณสุขของ อบท.	จำนวน อบท. ที่จัดให้มีบริการทางสาธารณสุข (% ของ อบท. ในแต่ละประเภท)					
	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
การบริการรักษาพยาบาลขั้นต้น						
1. จำนวน อบท. ที่มีศูนย์บริการสาธารณสุข	1 (8.33)	4 (100.0)	7 (77.78)	7 (35.00)	5 (7.69)	24 (21.82)
- ศูนย์บริการสาธารณสุข (จำนวนแห่ง)	1	16	18	34	7	76

2. จำนวน อปท. ที่มีสถานีนอนมัย (ถ้ายอน)	-	-	-	1 (5.00)	5 (7.69)	6 (5.45)
- จำนวนสถานีนอนมัย (จำนวนแห่ง)	-	-	-	1	7	8
3. จำนวน อปท. ที่ให้บริการตรวจสุขภาพประจำปี/ตรวจคัดกรองสุขภาพขั้นต้น	3 (25.00)	-	-	1 (5.00)	2 (3.08)	6 (5.45)
การสาธารณสุขเชิงป้องกัน						
4. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการป้องกันและควบคุมโรค	1 (8.33)	2 (50.00)	1 (11.11)	9 (45.00)	28 (43.08)	41 (37.3)
5. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการส่งเสริมสุขภาพ เช่น ทันตสุขภาพวัยเด็ก ฯลฯ	2 (16.67)	3 (75.00)	8 (88.89)	4 (20.00)	24 (36.92)	41 (37.3)
6. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดอบรมให้ความรู้กลุ่มในชุมชน เช่น กลุ่มผู้ประกอบการ แม่บ้าน ฯลฯ	-	3 (75.00)	-	-	1 (1.54)	4 (3.64)
7. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการตรวจเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ	-	-	-	-	1 (1.54)	1 (0.91)
การสนับสนุนระบบงานสาธารณสุข						
8. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับ รพ.สต.	-	-	-	2 (10.00)	11 (16.92)	13 (11.82)
9. จำนวน อปท. ที่ให้บริการร่วมกับโรงพยาบาลในพื้นที่	1 (8.33)	-	-	2 (10.00)	1 (1.54)	4 (3.64)
10. จำนวน อปท. ที่มีโครงการอบรม/ทำแผนสุขภาพร่วมกับ อสม.	1 (8.33)	-	-	1 (5.00)	4 (6.15)	6 (5.45)
11. จำนวน อปท. ที่สนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพ (สปสช.)	1 (8.33)	-	1 (11.11)	7 (35.00)	10 (15.38)	19 (17.27)
12. จำนวน อปท. ที่จัดระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (รถกู้ชีพ 1669)	3 (25.00)	-	-	1 (5.00)	4 (6.15)	8 (7.27)
13. จำนวน อปท. ที่ดำเนินโครงการจัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์/สนับสนุนการจัดซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์	4 (33.33)	-	-	-	1 (1.54)	5 (4.55)

ในลำดับต่อมาเป็นงานสาธารณสุขเชิงป้องกัน ทั้งในเชิงการป้องกันและควบคุมโรค การส่งเสริมสุขภาพ การอบรมให้ความรู้ทางด้านสุขภาพต่างๆ พบว่า อปท. ในสัดส่วนที่สูงพอสมควรที่ดำเนินการกิจดังกล่าว อาทิ อปท. จำนวน 41 แห่งในกลุ่มตัวอย่าง หรือราวร้อยละ 37.3 ที่ดำเนินการกิจด้านการป้องกันและควบคุมโรค โดยที่ส่วนใหญ่ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลตำบล และ อบต. ที่ดำเนินการกิจนี้ (ข้อ 4) และ อปท. ในจำนวนใกล้เคียงกันที่ได้ดำเนินการส่งเสริมสุขภาพ (ข้อ 5) หรือราวร้อยละ 37.3 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองส่วนใหญ่ได้ดำเนินการกิจนี้

ในกลุ่มสุดท้ายคือการดำเนินการของ อปท. ในการให้การสนับสนุนหรือดำเนินการร่วมกับระบบสุขภาพอื่นๆ ที่มีอยู่หรือจัดดำเนินการโดยภาคส่วนอื่นๆ (ข้อ 8 ถึงข้อ 13 ตารางที่ 20-10) พบว่ามี อปท. ที่ดำเนินการกิจดังกล่าวโดยอ้อมด้วยการส่งเสริมการทำงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล (รพ.สต.) จำนวน 13 แห่ง หรือราวร้อยละ 11.8 ของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็น อบต. และมี อปท.

จำนวน 19 แห่งจาก 110 แห่ง หรือร้อยละ 17.3 ที่ดำเนินการส่งเสริมสุขภาพของประชาชนร่วมกับ กองทุนหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าบริการทางสังคมและสาธารณสุขที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจัดให้มีขึ้นในพื้นที่นั้น จะมีความหลากหลายประเภท และ อบท. ได้จัดเตรียมบุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณดำเนินการไว้ จำนวนพอสมควร ดังที่ได้นำเสนอในตารางที่ 20-8 และ 20-10 ข้างต้นแล้วนั้น แต่หากประเมินเทียบ สัดส่วนกับกับจำนวน อบท. ที่ได้ศึกษาในครั้งนี้และเทียบกับขนาดปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อบท. แล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าความเข้มข้นของการดำเนินการด้านสาธารณสุขของ อบท. ยัง ไม่สูงมากนัก ส่วนใหญ่เป็นภารกิจด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่สามารถดำเนินการได้โดยที่มิได้มีความ สลับซับซ้อนนัก ดังเช่นการบริการสาธารณสุขเชิงป้องกัน แต่ถ้าหากพิจารณาถึงบริการด้านสุขภาพที่ เข้มข้นขึ้นและต้องการความต่อเนื่องในการดูแลประชาชนกลุ่มต่างๆ มากขึ้นแล้วนั้น ยังเป็นโจทย์ใหญ่ที่มี ความท้าทายต่อความสามารถในการดำเนินงานของ อบท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง ดังเช่นการ บริการด้านตรวจรักษาพยาบาลของศูนย์บริการสาธารณสุข เป็นต้น ที่พบว่า อบท. เพียงจำนวนไม่กี่แห่งที่ มีขีดความสามารถในการให้บริการในระดับดังกล่าว และมักเป็น เทศบาลนครและเทศบาลเมือง เป็นต้น

ข้อสังเกตประเด็นหนึ่งที่อาจส่งผลให้เกิดความแตกต่างของการจัดบริการด้านสาธารณสุขระหว่าง กลุ่ม อบท. คือประเด็นปัญหาท้าทายความเป็นเมืองของเทศบาลขนาดใหญ่ ทำให้ปัญหามีความซับซ้อน และรุนแรงมากกว่า จึงทำให้เทศบาลขนาดใหญ่มุ่งให้การสนับสนุนการจัดบริการทางสาธารณสุขโดยการ จัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานด้านดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ขนาดเล็ก และอีกเหตุผลหนึ่งคือ ขีดความสามารถทางด้านทรัพยากรทางการเงินการคลังและทางด้านบุคลากร โดยเฉพาะของเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองที่สูงกว่าเทศบาลตำบลหรือ อบต. โดยเฉลี่ยอยู่หลายเท่าตัว (ดูตารางที่ 20-8) จึงส่งผล ให้ความเข้มข้นของบริการด้านสาธารณสุขของ อบท. ขนาดใหญ่อยู่ในระดับที่สูงกว่า อบท. ขนาดเล็ก

20.5 ผลลัพธ์ในการดำเนินการและปัญหาอุปสรรค

เพื่อให้การประเมินผลการจัดบริการของ อบท. เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน คณะที่ปรึกษาจึงได้สำรวจ ข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์จากการดำเนินการด้านสังคมและสาธารณสุขของ อบท. โดยแบ่งออกเป็น (1) ข้อมูล เชิงประจักษ์บางประเภทของบริการสาธารณสุขที่ อบท. ส่วนใหญ่มีการบันทึกข้อมูลไว้อย่างเป็นระบบ⁷ และ (2) ข้อมูลการประเมินจากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการว่ามีความพึงพอใจต่อบริการด้านสังคม และสุขภาพที่ได้รับ (หรือไม่ได้รับ) จาก อบท. กลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้มากน้อยเพียงใด และมีความแตกต่าง

⁷ ทั้งนี้คณะที่ปรึกษาได้พยายามรวบรวมข้อมูลผลผลิตและผลลัพธ์จากการให้บริการทางด้านสังคมและสาธารณสุขจาก อบท. กลุ่มตัวอย่าง แห่งต่างๆ ไว้โดยการออกแบบฟอร์มในการบันทึกข้อมูลอย่างละเอียด แต่ในความเป็นจริง อบท. ส่วนใหญ่มิได้มีการบันทึกข้อมูลผลการ ดำเนินงานไว้อย่างเป็นระบบและ/หรือต่อเนื่องหลายปี ทำให้คณะที่ปรึกษามีข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้ที่ค่อนข้างจำกัด

หรือไม่จากบริการที่พวกเขาเคยได้รับในอดีตก่อนสมัยการกระจายอำนาจ ผลการวิเคราะห์สามารถนำเสนอได้ตามลำดับต่อไปนี้

ก. ผลการดำเนินการประเภทการรักษาพยาบาล (ข้อมูลปีงบประมาณ 2555)

ในด้านแรกเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของ อปท. ที่มีบริการด้านศูนย์บริการสาธารณสุข ซึ่งสามารถรวบรวมข้อมูลได้จาก อปท. เพียง 25 แห่งเท่านั้น ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้รับบริการและต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 20-11 ต่อไปนี้ จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศูนย์บริการสาธารณสุขของ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล สามารถให้บริการดูแลด้านสุขภาพขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในจำนวนที่แตกต่างกันไป โดยเฉลี่ย ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลนครสามารถดูแลประชาชนได้ราว 3.23 หมื่นรายต่อปี และมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 434.5 บาทต่อหัว ส่วนเทศบาลเมืองมีผู้รับบริการราว 2.69 หมื่นรายต่อปี และมีค่าใช้จ่ายต่อหัวราว 396.7 บาท และเทศบาลตำบลมีค่าใช้จ่ายในการให้บริการราว 462.8 บาทต่อราย สำหรับสถานีนอนามัยที่มีข้อมูลเพียงจำนวน 5 แห่งนั้นมีลักษณะการดำเนินงานเชิงป้องกันและการส่งเสริมให้ความรู้ด้านสุขภาพเป็นหลัก (สาธารณสุขเชิงป้องกัน) และมีการบริการด้านการรักษาพยาบาลบางส่วน จึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจึงอยู่ที่ประมาณ 108.4 บาทต่อประชากรในกรณีของ อบต. และราว 90.9 บาทในกรณีของเทศบาลตำบล

ตารางที่ 20-11 จำนวนผู้รับบริการและค่าใช้จ่ายต่อผู้รับบริการ (ข้อมูลปี 2555)

ประเภทบริการ	ประเภท อปท.	จำนวน อปท. ที่ จัดให้มีบริการ (แห่ง)	รายจ่ายเฉลี่ย (บาทต่อปี)	จำนวน ผู้รับบริการ (ราย/คนต่อปี)	ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อ ผู้รับบริการ (บาท/ปี)
ศูนย์บริการ สาธารณสุข	อบจ.	1	744,000.00	2,400	310.0
	ทน.	4	14,030,543.14	32,289	434.5
	ทม.	7	10,676,193.91	26,912	396.7
	ทต.	7	569,144.00	1,230	462.8
	อบต.	-	-	-	-
สถานีนอนามัย	อบจ.	-	-	-	-
	ทน.	-	-	-	-
	ทม.	-	-	-	-
	ทต.	1	1,000,000.00	11,000	90.9
	อบต.	5	1,366,385	12,609	108.4

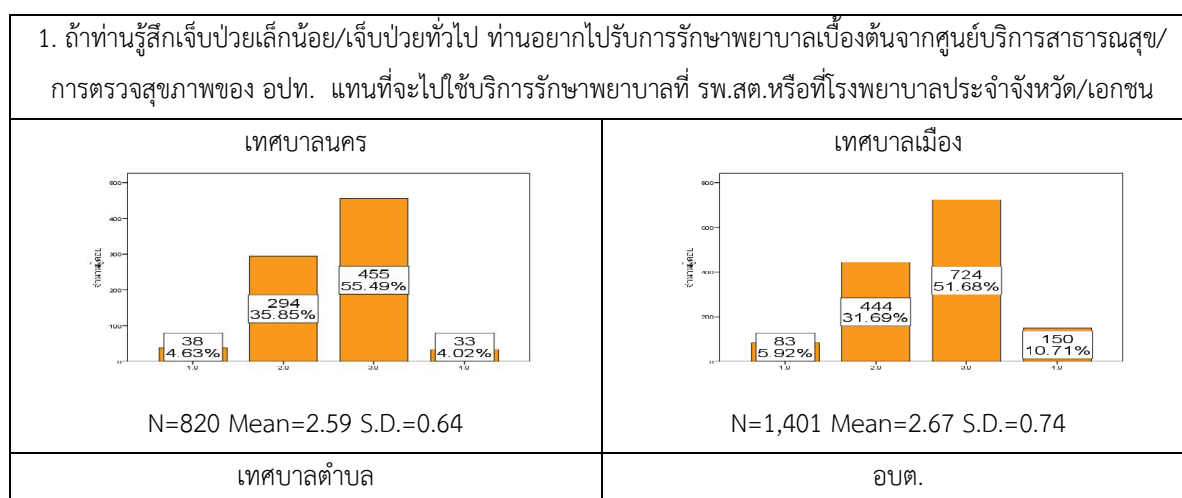
หมายเหตุ ตัวเลขค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อผู้รับบริการเพื่อการเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ที่จัดบริการให้เท่านั้น

ทั้งนี้พึงสังเกตจากข้อมูลตารางที่ 20-11 ว่าขนาดของการให้บริการ/การดำเนินการมีผลต่อต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวประชาชนผู้รับบริการเช่นกัน อาทิ ในกรณีของเทศบาลนครที่มีจำนวนผู้รับบริการราว 3.23 หมื่นรายต่อปี และเทศบาลนครมีการบริหารจัดการศูนย์บริการสาธารณสุขโดยเฉลี่ยจำนวน 4 แห่งต่อเทศบาลนครนั้น (ดูข้อมูลตารางที่ 20-10 ข้างต้น) พบว่ามีรายจ่ายราว 434.5 บาทต่อผู้รับบริการ ในขณะที่เทศบาลตำบลที่ให้บริการด้านนี้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายราว 463 บาทต่อผู้รับบริการ 1 ราย ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการด้านสาธารณสุขเป็นบริการที่ต้องอาศัยบุคลากรในการดำเนินการ (labor-intensive service) ดังที่คณะที่ปรึกษาได้วิเคราะห์ไว้แล้วในเนื้อหาบทที่ 12 ที่ผ่านมา หรือสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลตารางที่ 20-8 ข้างต้น ซึ่งต้นทุนในส่วนดังกล่าวจะลดลงแบบขั้นบันไดหากมีปริมาณการให้บริการ/จำนวนผู้รับบริการที่เพิ่มขึ้นในระดับที่เหมาะสม ดังนั้น ข้อมูลดังกล่าวจึงสะท้อนถึงข้อเท็จจริงในการตัดสินใจกำหนดหน่วยบริการสาธารณสุขในอนาคตของ อปท. ที่มีปริมาณเหมาะสมในขณะที่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

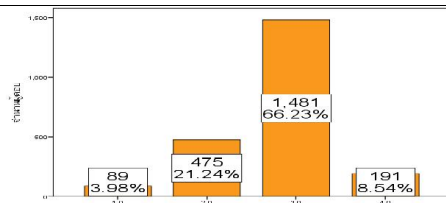
ข. ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการด้านสังคมและสาธารณสุข

ในด้านต่อมาคือการประเมินผลลัพธ์จากบริการด้านสังคมและสุขภาพที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อปท. โดยคณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสำรวจครัวเรือนราว 11,430 หลัง ในประเด็นคำถามต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพชีวิตและการบริการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานจาก อปท. และสำรวจผลการประเมินความพึงพอใจของพวกเขาที่มีต่อ อปท. แต่ละประเภท ผลการประเมินในด้านแรกเกี่ยวกับความพอใจของประชาชนในการเข้ารับการรักษาพยาบาลหรือการตรวจสุขภาพในขั้นต้นจาก อปท. เมื่อเทียบกับการให้บริการของหน่วยงานด้านสุขภาพแห่งอื่นๆ เช่น รพ. สต. หรือโรงพยาบาลต่างๆ ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 20-12 ต่อไปนี้

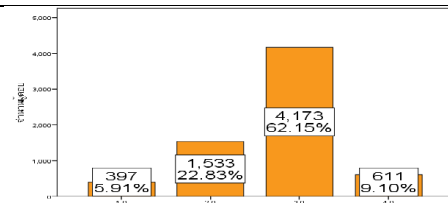
ตารางที่ 20-12 ความพึงพอใจต่อการเลือกเข้ารับบริการรักษาพยาบาลจาก อปท.



1. ถ้าท่านรู้สึกเจ็บป่วยเล็กน้อย/เจ็บป่วยทั่วไป ท่านอยากไปรับการรักษาพยาบาลเบื้องต้นจากศูนย์บริการสาธารณสุข/การตรวจสุขภาพของ อปท. แทนที่จะไปใช้บริการรักษาพยาบาลที่ รพ.สต.หรือที่โรงพยาบาลประจำจังหวัด/เอกชน

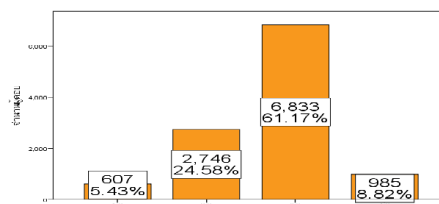


N=2,236 Mean=2.79 S.D.=0.64



N=6,714 Mean=2.74 S.D.=0.70

รวมทั้งหมด



N=11,171 Mean=2.73 S.D.=0.69

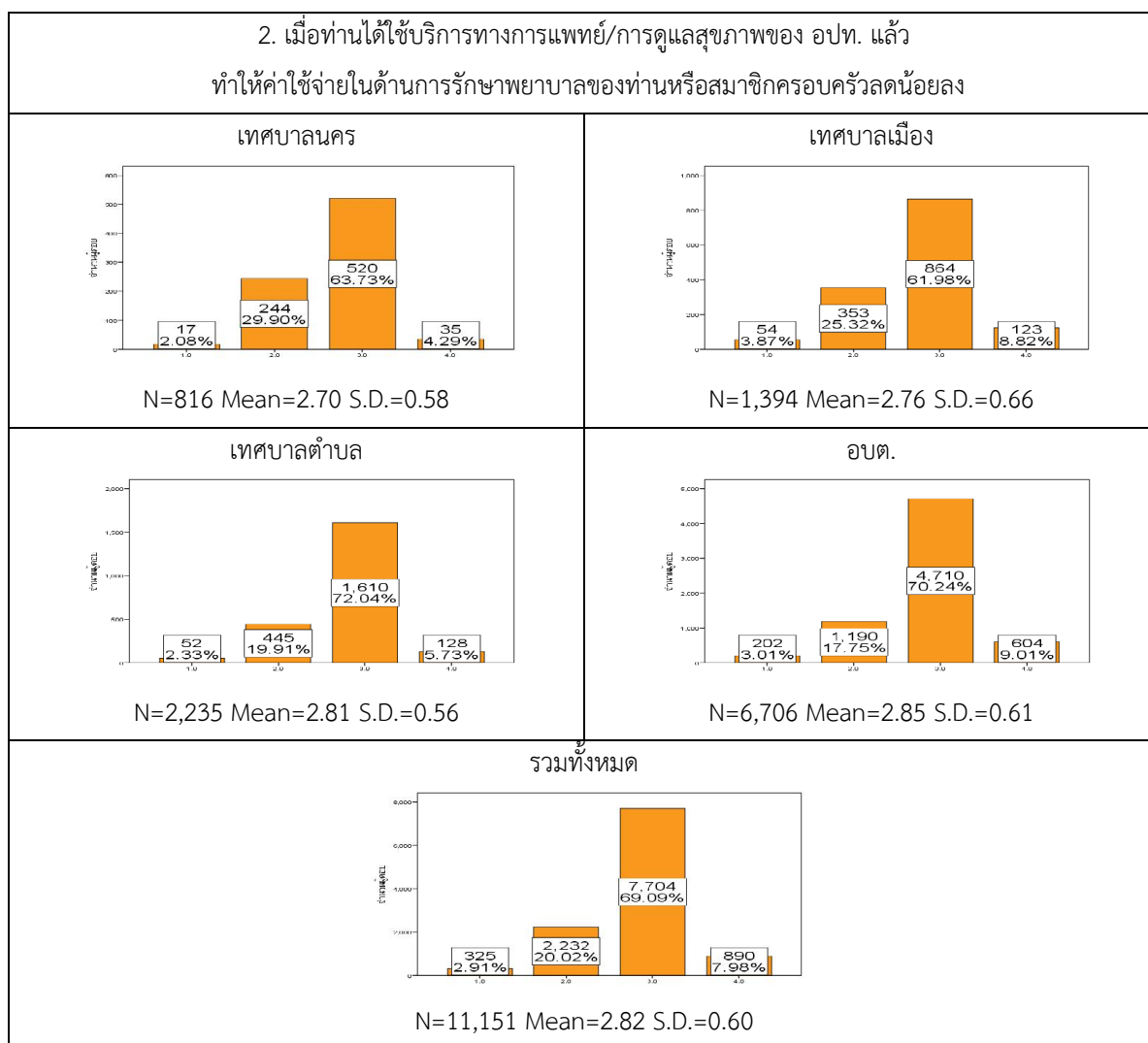
ในประเด็นคำถามแรก เมื่อได้สอบถามว่าประชาชนเลือกที่จะรับบริการสุขภาพในขั้นต้นจากอปท. อาทิต ศูนย์บริการสาธารณสุข ฯลฯ หรือไม่ ในภาพรวมนั้น ประชาชนที่ได้สำรวจส่วนใหญ่จำนวน 7,818 คนหรือร้อยละ 69.9 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งต่อข้อความดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าพวกเขาพึงพอใจและมั่นใจต่อคุณภาพบริการที่จะได้รับจากศูนย์บริการสาธารณสุข อปท. ในกรณีที่เป็นการรักษาพยาบาลขั้นต้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหน่วยงานให้บริการอื่นๆ ในระบบสุขภาพที่มีอยู่ในพื้นที่ อาทิต โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล (รพ.สต.) โรงพยาบาลประจำจังหวัด/อำเภอ หรือโรงพยาบาลเอกชน เป็นต้น

พึงสังเกตว่าโดยส่วนใหญ่ประชาชนที่สำรวจจะมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับจากเทศบาลตำบลและ อบต. มากกว่าในระดับเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในพื้นที่เทศบาลตำบลหรือ อบต. มักเป็นพื้นที่ชุมชนอยู่อาศัยหรือพื้นที่ชนบท ซึ่งมักมีข้อจำกัดในการให้บริการทางสุขภาพจากหน่วยงานอื่นๆ มากกว่า อปท. ในพื้นที่ การให้บริการของเทศบาลตำบลหรือ อบต. จึงทำให้พวกเขารู้สึกว่าเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นได้ง่ายขึ้น (access to needed service) ในขณะที่เขตเมืองดังเช่นเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง อาจมีผู้ให้บริการทางสาธารณสุขอยู่แล้วหลายประเภท ทั้ง คลินิก โรงพยาบาลของรัฐ โรงพยาบาลเอกชน ฯลฯ ประชาชนในเขตเมืองจึงอาจมีทางเลือกที่ไปรับบริการรักษาพยาบาลที่ดีกว่าศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลนคร/เทศบาลเมืองนั่นเอง ดังนั้น ข้อเท็จจริงในเชิงพื้นที่ที่กายภาพดังกล่าวจึงอาจเป็นเหตุผลทำให้ความพึงพอใจของประชาชนใน 2 กลุ่มแตกต่างกัน

ในประเด็นต่อมา เมื่อคณะที่ปรึกษาประเมินว่าบริการทางด้านสุขภาพที่ได้รับจาก อปท. ส่งผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านดังกล่าวของครัวเรือนลดลงหรือไม่อย่างไร ผลการสำรวจดังตารางที่ 20-13 สะท้อนว่า

ประชาชนส่วนใหญ่มีมุมมองไปในทิศทางเดียวกันว่าค่าใช้จ่ายในด้านนี้ของครัวเรือนลดลงอย่างชัดเจนเมื่อได้รับบริการด้านสาธารณสุขจาก อปท. ซึ่งมีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 8,894 ราย หรือร้อยละ 77.1 ของครัวเรือนที่เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งในข้อคำถามนี้ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนใน อปท. ทุกประเภท (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต.) ยังมีความคิดเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่าบริการด้านสุขภาพของ อปท. ส่งผลทำให้รายจ่ายครัวเรือนในด้านนี้ลดน้อยลง

ตารางที่ 20-13 ความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจาก อบท.

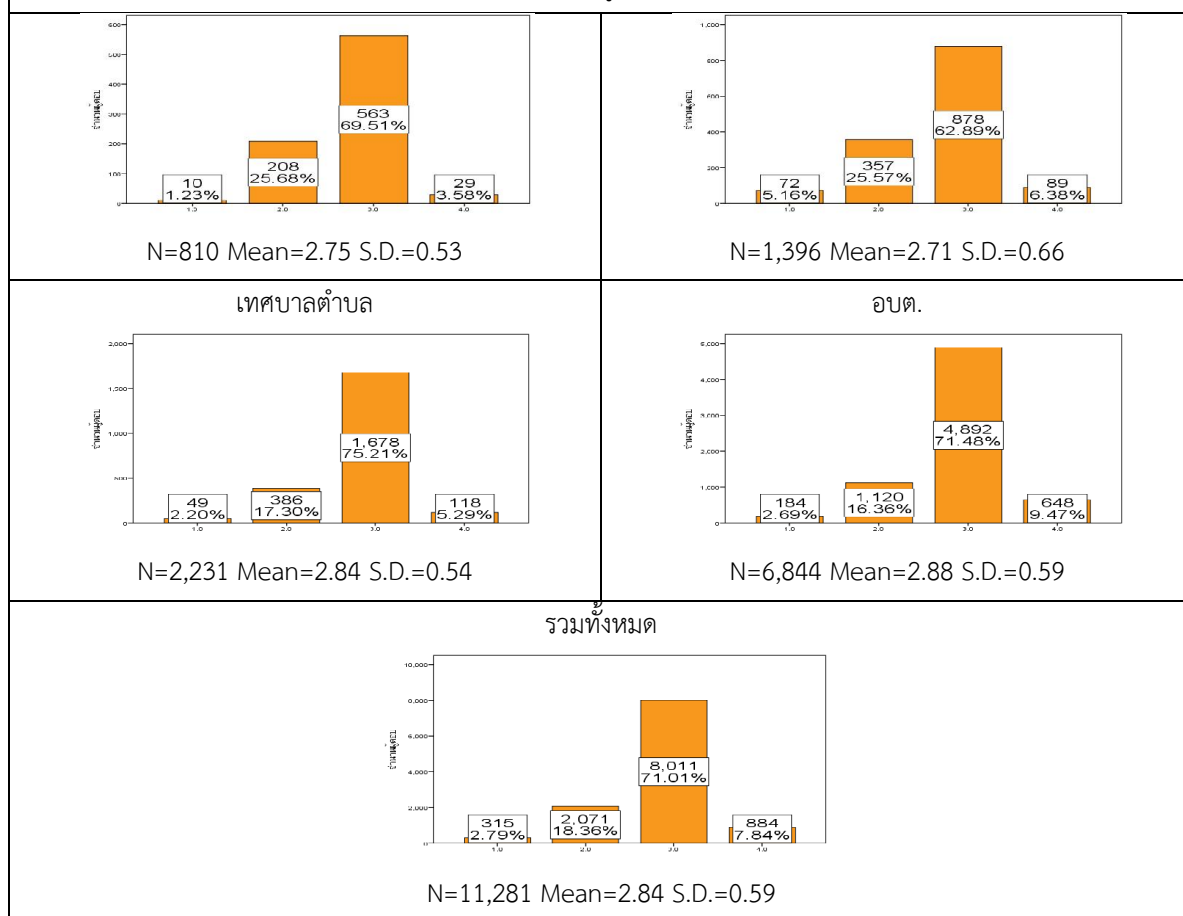


ในด้านต่อมา เป็นการประเมินว่าเมื่อมี อบท. และมีการให้บริการทางสังคมและสุขภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นแล้วนั้น ช่วยให้กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส อาทิ เด็ก สตรี คนชรา และผู้ป่วย/ผู้พิการ ฯลฯ ได้รับการดูแลที่ดีขึ้น หรือมีมาตรฐานความเป็นอยู่ในชีวิตสูงขึ้นหรือไม่ ข้อมูลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 20-14 ด้านล่าง โดยภาพรวมนั้น กลุ่มตัวอย่างจำนวน 8,895 คนหรือราวร้อยละ 78.8 แสดงความเห็นด้วยว่าคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ได้รับการดูแลที่ดีขึ้นจาก อบท.

ตารางที่ 20-14 ความพึงพอใจต่อการได้รับการดูแลด้านสุขภาพและบริการทางสังคมจาก อบท.

3.ท่านคิดว่าผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการในชุมชนได้รับการดูแลสุขภาพและสุขอนามัยขั้นพื้นฐานในระดับที่ดีขึ้น/สูงขึ้นจาก อบท.	
เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง

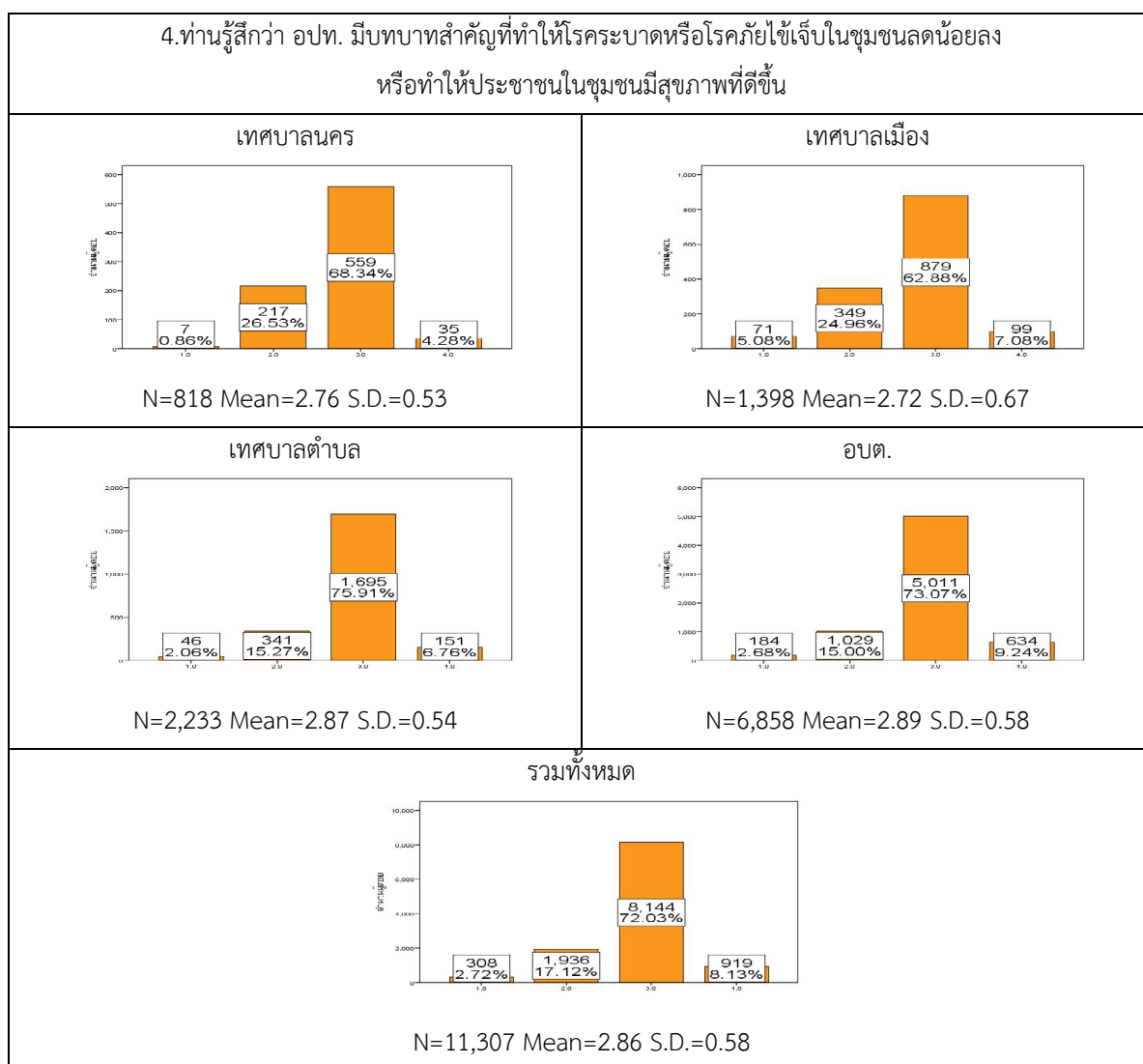
3. ท่านคิดว่าผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส หรือผู้พิการในชุมชนได้รับการดูแลสุขภาพและสุขอนามัยขั้นพื้นฐานในระดับที่ดีขึ้น/สูงขึ้นจาก อบท.



นอกจากนั้นแล้ว ประชาชนในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกลดังเช่นเขตเทศบาลตำบลหรือ อบต. มีแนวโน้มที่ประชาชนกลุ่มตัวอย่างจะมีความพึงพอใจต่อบริการด้านสังคมและสุขภาพที่ได้รับจาก อบท. ในสัดส่วนที่สูงกว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองโดยเฉลี่ย (ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ 2.4 ของเทศบาลตำบลและ 2.88 ของ อบต. ในขณะที่ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจในเทศบาลและเทศบาลเมืองเท่ากับ 2.75 และ 2.71 ตามลำดับ) ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่าการให้บริการด้านสาธารณสุขที่ประชาชนเข้าถึงได้ (accessibility) โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลหรือถิ่นทุรกันดารนั้น ประชาชนยังคงเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาพอสมควร

และเมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ของการดำเนินการของ อบท. ในด้านสุขภาพและบริการทางสังคมว่า ช่วยส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านของโรคระบาดหรือโรคภัยไข้เจ็บของประชาชนในพื้นที่ไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร ข้อมูลดังตารางที่ 20-15 สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าประชาชนมีความพึงพอใจกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เทศบาลตำบลและ อบต. กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 9,063 คน หรือร้อยละ 80.2 สะท้อนถึงความพึงพอใจอย่างมากกว่า อบท. สามารถดูแล ป้องกันหรือลดโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ประชาชนได้ดี และส่งผลทำให้พวกเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ตารางที่ 20-15 ความคิดเห็นต่อผลลัพธ์ทางด้านสาธารณสุขชุมชนที่ดำเนินการโดย อปท.



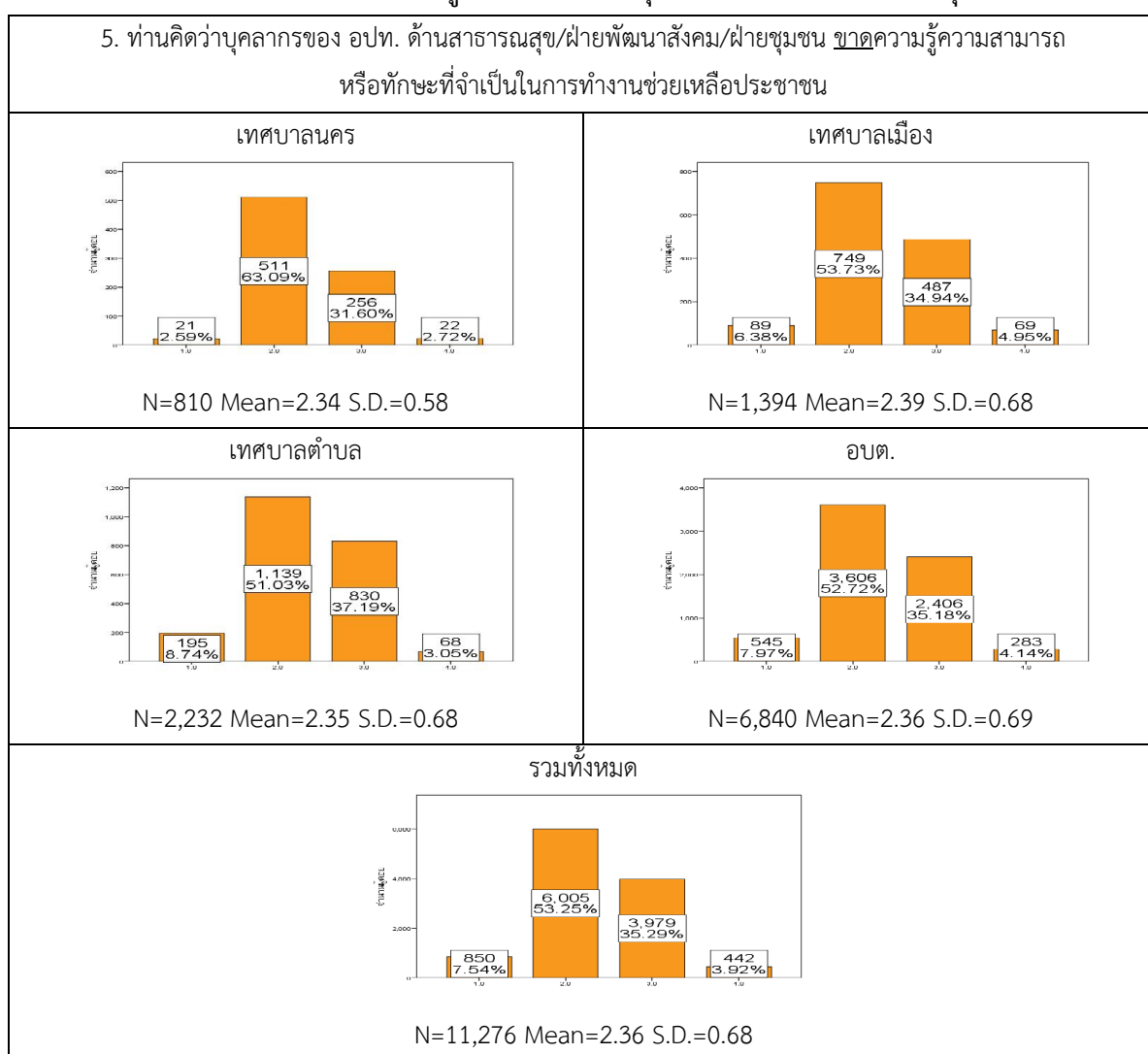
ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้น (ระดับความพึงพอใจเฉลี่ย 2.76 และ 2.72 ตามลำดับ) ประชาชนโดยเฉลี่ยมีระดับความพึงพอใจในด้านดังกล่าวต่ำกว่าระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลและ อบต. (ระดับความพึงพอใจเฉลี่ย 2.87 และ 2.89) อยู่เล็กน้อย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเทศบาลตำบลและ อบต. เป็นพื้นที่ชุมชนขนาดเล็ก หรือประชากรมีได้อาศัยอยู่กันอย่างแออัดมากเท่ากับพื้นที่ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครและ/หรือเทศบาลเมือง จึงสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาด้านโรคภัยไข้เจ็บหรือโรคระบาดในพื้นที่เทศบาลตำบลหรือ อบต. อยู่ในระดับที่รุนแรงน้อยกว่า จึงทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจกับผลลัพธ์ทางด้านสุขภาพดังกล่าวข้างต้นก็เป็นได้

นอกจากนี้เมื่อให้ประชาชนประเมินว่าความรู้ความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นในงานด้านสาธารณสุขและบริการทางสังคมนั้น (ตารางที่ 20-16) อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจหรือไม่ หรือสามารถให้บริการดูแลช่วยเหลือประชาชนโดยมีทักษะหรือความรู้ความสามารถที่จำเป็นอย่างเพียงพอหรือไม่

กลุ่มตัวอย่างรายร้อยละ 60.8 หรือประมาณ 6,855 รายเห็นว่าบุคลากรท้องถิ่นในงานด้านเหล่านี้มีความรู้ความสามารถที่น่าพอใจหรือน่าพึงพอใจอย่างยิ่ง⁸

แต่อย่างไรก็ดี สัดส่วนความมั่นใจของประชาชนในด้านนี้จะลดน้อยลงเมื่อพิจารณาในพื้นที่เทศบาลตำบลหรือ อบต. กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนมีความมั่นใจในระดับที่น้อยลงเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของบุคลากรในระดับเทศบาลตำบลและ/หรือ อบต. ในการดำเนินการกิจด้านบริการทางสังคมและสาธารณสุข เมื่อเทียบกับกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่มีระดับความมั่นใจในความรู้ความสามารถของบุคลากรด้านสังคมและสาธารณสุขของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในระดับที่สูงกว่าเล็กน้อย

ตารางที่ 20-16 ความคิดเห็นต่อทักษะความรู้ความสามารถของบุคลากรด้านสังคมและสาธารณสุขของ อบท.

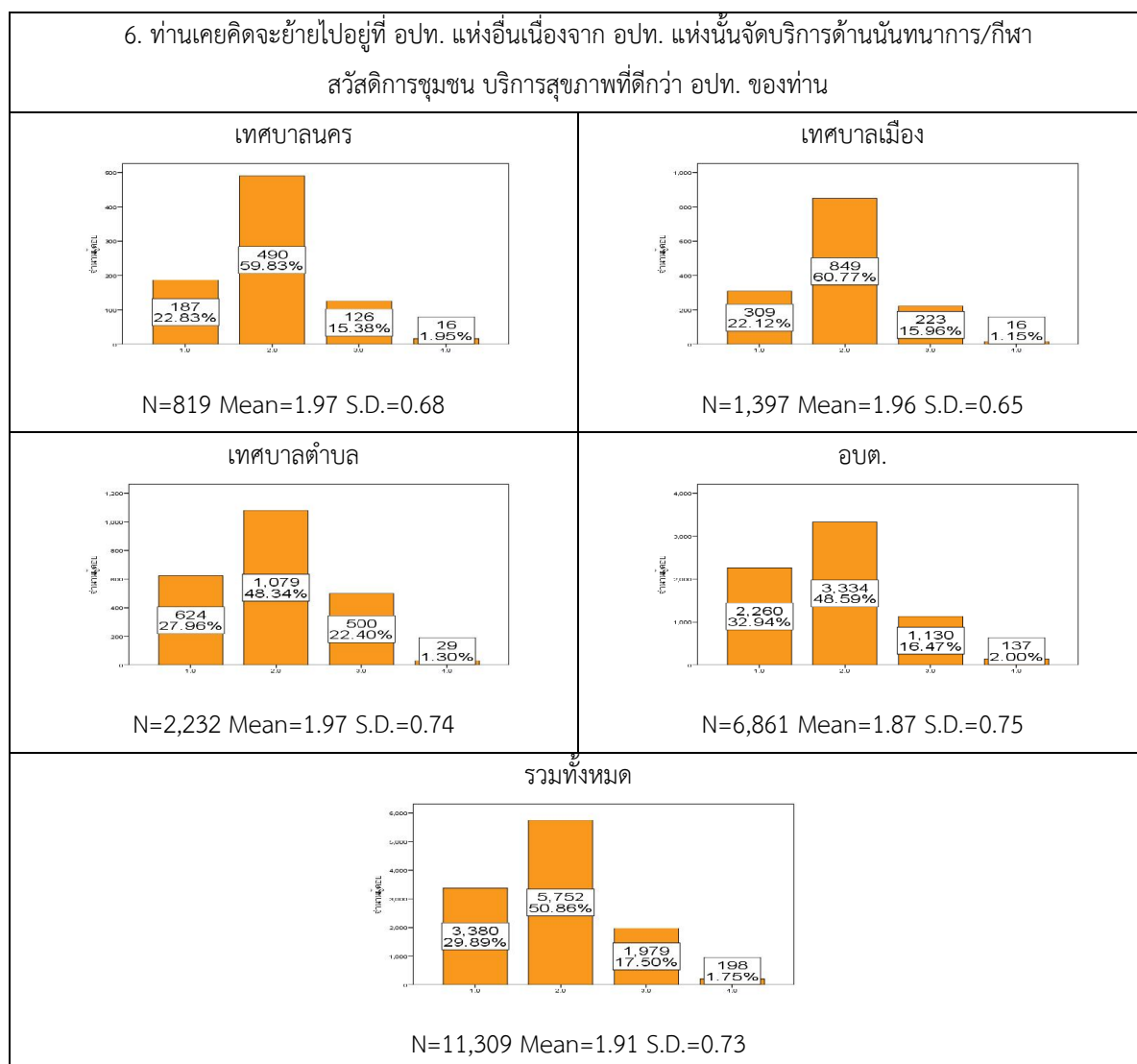


⁸ เนื่องจากข้อคำถามนี้เป็นคำถามเชิงนิเสธ (negatively worded question) การตีความหมายจึงต้องสลับทิศทางการกับข้อคำถามดังที่ปรากฏในตารางที่ 20-16

และในประเด็นสุดท้าย เมื่อคณะที่ปรึกษาสอบถามว่าหากประชาชนจะมีทางเลือกในการรับบริการด้านสังคมและสาธารณสุขที่อาจดีกว่าเดิม โดยการย้ายไปพำนักรักษาในพื้นที่ อปท. แห่งอื่นๆ ที่มีบริการทางด้านสังคมและสาธารณสุขดีกว่า ประชาชนคิดเห็นอย่างไรต่อทางเลือกนี้ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงดังตารางที่ 20-17 ด้านล่าง

คณะที่ปรึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 80.7 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งต่อทางเลือกเช่นนี้ (ย้ายที่อยู่อาศัยเพื่อให้ได้รับบริการด้านสังคมหรือสุขภาพที่ดีขึ้นจาก อปท. แห่งใหม่) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ที่จะย้ายไปอยู่อาศัยในพื้นที่ อปท. แห่งอื่นๆ เพื่อต้องการได้รับบริการที่ดีกว่าทางด้านสุขภาพแต่ประการใด ทั้งจากความคิดเห็นของประชาชนในเขตเมือง (เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง) หรือในเขตชนบท (เทศบาลตำบลหรือ อบต.) ก็ตามที่ได้รับมุมมองในลักษณะเดียวกัน และยอมสะท้อนให้เห็นว่าทฤษฎีการคลังท้องถิ่นที่นำเสนอโดย Charles Tiebout (1956) เรื่องการขับเคลื่อนคุณภาพบริการสาธารณะของ อปท. โดยแรงกดดันจากภาคประชาชน (Vote with feet) อาจยังมีข้อจำกัดในการอธิบายการบริหารงานท้องถิ่นของไทยพอสมควร

ตารางที่ 20-17 ความคิดเห็นของประชาชนต่อทางเลือกในการรับบริการด้านสังคมและสุขภาพ



ค. มุมมองและความคาดหวังของ อปท. ในการรับถ่ายโอนภารกิจในอนาคต

ในลำดับสุดท้าย สืบเนื่องจากข้อมูลดังตารางที่ 20-9 และ 20-10 ข้างต้นที่บ่งชี้ว่าประเภทบริการทางด้านสังคมและสุขภาพที่จัดให้โดย อปท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ยังไม่ครอบคลุมหรือหลากหลายมากนัก ในขณะที่ประเด็นปัญหาด้านสังคม ประชากร และสุขภาพของ อปท. แห่งต่างๆ ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเขตเมือง/ชุมชนเมือง (urbanized area) คณะที่ปรึกษาจึงได้สอบถามความเห็นจากผู้บริหาร อปท. ว่ามีความประสงค์ที่จะรับถ่ายโอนภารกิจใดเพิ่มเติมหรือไม่ในกลุ่มบริการด้านสังคมและสาธารณสุข และเพราะเหตุใด ข้อมูลการวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 20-18 และ 20-19 ในหน้าถัดไป

ในลำดับแรก เมื่อสอบถามว่า อปท. ต้องการรับถ่ายโอนบริการทางสังคมเพิ่มเติมหรือไม่เพียงใด ข้อมูลตารางที่ 20-18 บ่งชี้ว่า อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่งจาก 110 แห่ง หรือราวร้อยละ 27.3 มีความประสงค์ที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้มากขึ้น เช่น การดูแลผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ศูนย์พักพิง

ผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่ม อบท. เหล่านี้เห็นว่าหากพวกเขาดำเนินการจัดบริการให้แก่ประชาชน
ได้เองแล้วนั้น จะส่งผลทำให้สามารถดูแลประชาชนและคุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้นได้กว่าเดิม
โดยเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่เป็น อบจ. ที่ยังคงมีศักยภาพในการรับถ่ายโอนภารกิจนี้ได้

ตารางที่ 20-18 ความต้องการรับถ่ายโอนภารกิจในบริการด้านสังคม

อปท.	จำนวน	เหตุผลที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ		
		1=ดูแลประชาชนได้ดีขึ้น แก้ปัญหาได้ดีขึ้นกว่าเดิม	2=อปท.มีความพร้อม มีศักยภาพ ทั้งในด้านคน งบประมาณ อุปกรณ์	3=สามารถบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพ มากกว่า/คล่องตัวในการบริหารจัดการ
อบจ.	7	6	1	
เทศบาลนคร	1	1		
เทศบาลเมือง	2	2		
เทศบาลตำบล	3	3		
อบต.	17	16		1
รวม (110 แห่ง)	30	28	1	1

อปท.	จำนวน	เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม								
		1=อปท.ขาด ศักยภาพ (ใน เรื่องการเงิน คน อุปกรณ์)	2=มีส่วน ราชการอื่นๆ ทำแล้ว/ให้ส่วน ราชการอื่นทำ เหมาะสมกว่า	3=อปท.มุ่ง สนับสนุน/ ประสานงาน ไม่ ต้องการทำเอง	4=ไม่มี ปัญหาใน พื้นที่	5=ขาด อำนาจในการ ดำเนินการ	6=สามารถ จัดบริการได้ดี แล้วในปัจจุบัน/ ครอบคลุมแล้ว	7=ประปรงที่ได้รับ ถ่ายโอนมาแล้ว ให้ดีกว่า/ได้รับการ ถ่ายโอนมาเพียงพอ แล้ว	8=ความ ยุ่งยากใน เรื่องของการถ่าย โอน	9 = ความไม่ พร้อมของ ประชาชนใน พื้นที่
อบจ.	5	3		1			1			
เทศบาลนคร	3	2				1				
เทศบาลเมือง	7	2				4	1			
เทศบาลตำบล	17	6			1	9	1			

อปต.	48	18		3	4		26			
รวม	80	31		4	5		41	2		

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ 20-19 ความต้องการรับถ่ายโอนภารกิจในด้านสุขภาพและสาธารณสุข

อปท.	จำนวน	สาเหตุที่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ		
		1=ดูแลประชาชนได้ดีขึ้น แก้ปัญหาได้ดีขึ้นกว่าเดิม	2=อปท.มีความพร้อม มีศักยภาพ ทั้งในด้านคน งบประมาณ อุปกรณ์	3=สามารถบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพ มากกว่า/คล่องตัวในการบริหารจัดการ
อบจ.	5	4	1	
เทศบาลนคร	3	2	1	
เทศบาลเมือง	1	1		
เทศบาลตำบล	5	4		1
อบต.	29	26	1	2
รวม	43	37	3	3

อปท.	จำนวน	สาเหตุที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจ								
		1=อปท.ขาด ศักยภาพ (ใน เรื่องการเงิน คน อุปกรณ์)	2=มีส่วนราชการ อื่นๆทำแล้ว/ให้ ส่วนราชการอื่นทำ เหมาะสมกว่า	3=อปท.มุ่ง สนับสนุน/ ประสานงาน ไม่ ต้องการทำเอง	4=ไม่มี ปัญหาใน พื้นที่	5=ขาดอำนาจใน การดำเนินการ	6=สามารถ จัดบริการได้ดี แล้วในปัจจุบัน/ ครอบคลุมแล้ว	7=ประปรงที่ ได้รับการถ่าย โอนมาแล้วให้ ก่อนได้รับการ ถ่ายโอนมา เพียงพอแล้ว	8=ความ ยุ่งยากใน เรื่องของการ ถ่ายโอน	9 = ความไม่ พร้อมของ คนใน พื้นที่
อบจ.	7	6					1			
เทศบาลนคร	1	1								
เทศบาลเมือง	8	1				5	2			
เทศบาลตำบล	15	6		1		8				

อปต.	36	16	1	5			14			
รวม	67	30	1	6			28	2		

หน้า 20-47

อย่างไรก็ดี กลุ่มตัวอย่าง อบท. อีกจำนวน 80 แห่ง หรือร้อยละ 72.7 มีความเห็นว่าพวกเขาไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจในด้านนี้เพิ่มเติมแต่ประการใด เนื่องจากส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าขอบเขตภารกิจและการดำเนินการในปัจจุบันของ อบท. ดีอยู่แล้วหรือมีความเพียงพอแล้วกับพื้นที่และสภาพปัญหา อีกทั้ง อบท. ไม่มีศักยภาพมากพอที่จะดำเนินการภารกิจใดๆ เพิ่มเติมในด้านเหล่านี้

ผลการสำรวจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อบท. ส่วนใหญ่แม้ว่าจะมีปัญหาท้าทายด้านสังคมผู้สูงอายุ และปัญหาสาธารณสุขชุมชนเพิ่มขึ้นจากการก้าวเข้าสู่ความเป็นสังคมเมืองเต็มรูปแบบ แต่ทว่ากลับไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการกิจเพิ่มเติมในงานบริการด้านสังคมแต่ประการใด จึงไม่น่าแปลกใจที่จะพบกับข้อเท็จจริงดังตารางที่ 20-9 ข้างต้นว่า อบท. มิได้ดำเนินการกิจทางด้านสังคมหรือการดูแลผู้สูงอายุอย่างเข้มข้นมากนัก (นอกจากการแจกเบี้ยเลี้ยงยังชีพรายเดือน) และที่สำคัญคือแม้ อบท. ขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพสูงโดยเฉลี่ยดังเช่นเทศบาลนครที่มีความพร้อมในเชิงการบริหารจัดการสูงกว่าทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณหรือเครื่องมืออุปกรณ์ ก็มิได้ประสงค์จะดำเนินการกิจเพิ่มเติมในด้านนี้แต่อย่างใด

ลำดับต่อมาเป็นการประเมินความต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมด้านบริการทางสาธารณสุขของ อบท. ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 20-19 ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 43 แห่งจากจำนวน 110 แห่ง (หรือร้อยละ 39.1) แจ้งว่ามีความต้องการรับถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพเพิ่มเติม โดยเฉพาะสถานีนามัย (รพ.สต.) เนื่องจากส่วนใหญ่เห็นว่าจะเป็นวิธีการที่ให้บริการแก่ประชาชนในทางสุขภาพได้ดีขึ้น โดยเฉพาะในระดับ อบต. นอกจากนี้ เทศบาลนครที่มีศักยภาพสูงมีความประสงค์ที่จะดำเนินการด้านสาธารณสุขเพิ่มเติมเป็นส่วนใหญ่ (จำนวน 3 แห่งจาก 4 แห่ง หรือร้อยละ 75.0 ของกลุ่มตัวอย่างในกลุ่มนี้) ทั้งนี้เนื่องจากมีความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณด้านการสาธารณสุขดังที่ได้อภิปรายไว้แล้วในตอนต้นนั่นเอง

อย่างไรก็ดี กลุ่มตัวอย่าง อบท. อีกจำนวน 67 แห่ง หรือร้อยละ 60.9 ไม่ต้องการรับถ่ายโอนงานด้านสาธารณสุขเพิ่มเติมแต่ประการใด เพราะเห็นว่า อบท. ขาดศักยภาพที่จะทำงานเพิ่มขึ้น อีกทั้ง อบท. ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจุบัน อบท. ให้บริการภารกิจด้านสาธารณสุขมีคุณภาพและปริมาณเพียงพอแล้ว และมี อบต. บางกลุ่มที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพเพิ่มขึ้นเนื่องจากมองว่าบทบาทของ อบต. คือการหนุนเสริมหรือให้การสนับสนุนหน่วยงานอื่นๆ ในระบบสุขภาพที่มีอยู่ในพื้นที่ (อาทิ ให้เงินอุดหนุนสนับสนุนแก่ รพ.สต. ฯลฯ) แทนที่จะแสดงบทบาทเป็นผู้ให้บริการด้านสุขภาพโดยตรงแก่ประชาชน (direct service provider)

20.6 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้เป็นการประเมินผลการกระจายอำนาจในการกิจด้านสังคม คุณภาพชีวิต และบริการทางสาธารณสุขตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และประเมินว่า อบท. มีการปรับตัวในการรับถ่ายโอนภารกิจและดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด

บริการแล้วได้ผลลัพธ์เช่นใด และในทางกลับกัน ประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับบริการด้านเหล่านี้จาก อบท. มีความคิดเห็นหรือมีความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับหรือไม่ได้รับอย่างไรจาก อบท. ของพวกเขา

ในระดับนโยบายถ่ายโอนภารกิจและกระจายอำนาจนั้น พบว่ามีความก้าวหน้าในระดับหนึ่งในการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจเท่านั้น ที่ผ่านมามีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายและปรับปรุงถ่ายโอนภารกิจบางส่วนโดยส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขและบริการทางสังคมก็ยังไม่ก้าวหน้าทั้งหมดตามแผนงาน และอาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับปานกลางเท่านั้นในเรื่องนี้ กฎหมายหลายฉบับยังมิได้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขให้เรียบร้อยเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ การดำเนินการภารกิจหลายประการด้านบริการทางสังคมและสาธารณสุขยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ และมีได้ถ่ายโอนให้ค้ำหน้าตามแผนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในงานด้านสาธารณสุข การมาปนกิจ สงเคราะห์ หรือการดูแลควบคุมกิจการหอพักในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น

ในบางกรณี การดำเนินการของส่วนราชการก็มีการกำหนดขอบเขตและลักษณะของการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไปจากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ อาทิ การกำหนดแนวทางกระจายอำนาจด้านนิคมควบคุมโรคเรื้อรัง ของกรมควบคุมโรค ก็เป็นแนวทางกระจายอำนาจที่กำหนดให้ส่วนราชการภูมิภาคในพื้นที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการนิคมฯ แบบบูรณาการร่วมกับภาคส่วนต่างๆ แทนที่จะเน้นแนวทางการถ่ายโอนนิคมฯ ให้แก่ อบท. แห่งใดแห่งหนึ่งหรือในระดับใดระดับหนึ่งในพื้นที่ดูแลรับผิดชอบ

นอกจากนี้แล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและขับเคลื่อนผลักดันในเรื่องนี้ก็มีนโยบายที่ไม่ชัดเจนและท่าทีเปลี่ยนไปตามบริบทแวดล้อมระดับนโยบายการกระจายอำนาจที่มีลักษณะไม่ต่อเนื่องคงเส้นคงวา ในเบื้องต้นแม้ส่วนราชการหลายแห่งจะยินดีและปฏิบัติตามกฎหมายกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจ แต่มักพบว่าเป็นภารกิจพื้นฐานทั่วไปเท่านั้นที่มีการถ่ายโอนได้ประสบความสำเร็จ แต่ในภารกิจที่ซับซ้อนขึ้นหรือยากขึ้น หรือมีคุณลักษณะเฉพาะนั้น ส่วนราชการยังคงไม่ประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนให้แก่อบต. และยังคงมีความต้องการที่จะดูแลดำเนินการและรับผิดชอบภารกิจเหล่านั้นต่อไป

และหากพิจารณาบทบาทของส่วนราชการในด้านการเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพ ให้แก่ อบท. นั้น ถึงแม้ว่าส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีการเตรียมการพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่นเพื่อให้รับดำเนินการภารกิจถ่ายโอนได้ก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็มีใช่เป็นการดำเนินการที่เข้มข้น ส่วนราชการกลับดำเนินการจัดเตรียมการพัฒนาฝึกอบรมให้ อบท. ได้ในขอบเขตที่จำกัดมากพอสมควร (อาทิ จำนวนครั้งและจำนวนคนที่เข้าอบรมมีจำนวนจำกัดในแต่ละปี) ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นช่องว่างในการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่บุคลากรของ อบท. และส่งผลกลายเป็นเหตุที่ทำให้ส่วนราชการชะลอการถ่ายโอนภารกิจออกไป หรือในบางกรณีก็ต้องการภารกิจคืนจาก อบท. ด้วยการให้เหตุผลว่า “อบท. ขนาดความพร้อม” แต่มิได้แสดงบทบาทหรือการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะทำให้ อบท. พร้อมได้อย่างไรหรือเมื่อใด เพื่อให้รับถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ได้ประสบความสำเร็จ

ในระดับปฏิบัติการนั้น คือการประเมินที่ อบท. ที่ทำหน้าที่ดูแลและให้บริการด้านสังคมและสุขภาพแก่ประชาชนโดยตรง แม้ว่าประชาชนที่ได้สำรวจส่วนใหญ่ในครั้งนี้จะมีความพึงพอใจกับบริการด้านสังคมและสุขภาพที่ได้รับจาก อบท. ในระดับที่ดี และดีขึ้นกว่าเดิมในอดีตก่อนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล ซึ่งแต่เดิมประชาชนมักเข้าไม่ถึงบริการด้านนี้ และไม่มีทางเลือกในการเข้ารับบริการมากนัก (หรือถ้ามีก็จะมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่สูง) เมื่อมีการกระจายอำนาจด้านสังคมและสุขภาพลงไปในพื้นที่ต่างๆ จึงส่งผลทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้นหรือมากขึ้นกว่าเดิม และคุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น/ค่าใช้จ่ายครัวเรือนในด้านสุขภาพหรือด้านสังคมลดน้อยลง ดังสะท้อนออกมาจากข้อมูลการสำรวจครัวเรือนที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดีข้อมูลในการศึกษาค้างนี้สะท้อนว่าการบริการของ อบท. ในด้านเหล่านี้ยังเกิดขึ้นอย่างจำกัด ไม่เข้มข้นเพียงพอเมื่อเทียบกับสภาพความเป็นเมืองที่เจริญขึ้น และปัญหาท้าทายในทางสังคมสุขภาพ และประชากรที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ การศึกษาค้างนี้ยังพบว่าหน่วยบริการสาธารณสุขของ อบท. ที่มีขนาดเล็กหลายหน่วยกระจัดกระจายมีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงในการให้บริการแก่ประชาชน (high unit cost) ในอนาคตหาก อบท. สามารถเพิ่มขอบเขตการให้บริการด้านต่างๆ เหล่านี้ให้ดีขึ้น มากขึ้น หรือมีการถ่ายโอนภารกิจลงไปให้แก่ อบท. มากขึ้นแล้วก็น่าเชื่อได้ว่าจะส่งผลต่อเนื่องที่ทำให้ประชาชนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านนี้ให้ดีขึ้นต่อไปอีก

แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าในฐานะที่ อบท. เป็นผู้รับถ่ายโอนบริการเหล่านี้ส่วนใหญ่กลับไม่ประสงค์ที่จะรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมมากนัก โดยเฉพาะ อบต. หรือเทศบาลขนาดเล็กที่มองว่าตนเองมีศักยภาพที่จำกัด ไม่สามารถรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมได้อีก หรือมองว่าบทบาทของ อบท. คือการหนุนเสริมหน่วยงานอื่นๆ ไม่ควรเป็นผู้ที่จัดบริการโดยตรง จึงไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่ม จึงก่อให้เกิดการเสียโอกาสของประชาชนที่ไม่ได้รับบริการด้านสังคมและสุขภาพได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะดำเนินการกระจายอำนาจมาถูกทิศทางแล้วก็ตาม

ด้วยเหตุนี้การดำเนินการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านนี้สามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้ ประการแรกคือการออกแบบกระบวนการและการสร้างแรงจูงใจให้มีการรับถ่ายโอนภารกิจ ทั้งจากหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจและจากผู้รับถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากภารกิจด้านสังคมและสุขภาพโดยเนื้อหาแล้วเป็นงานที่มีความเฉพาะในเชิงเทคนิควิธีการ หาก อบท. ไม่พร้อมจะรับและส่วนราชการไม่พร้อมจะถ่ายโอน การบังคับถ่ายโอนในทางกฎหมายย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใด

ในเรื่องนี้ควรกำหนดกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างส่วนราชการและ อบท. ในการรับถ่ายโอนภารกิจโดยอาจมีหน่วยงานกลางที่จัดให้มีกระบวนการดังกล่าวขึ้น อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ (สกถ.) โดยหากส่วนราชการจะถ่ายโอนภารกิจนั้น จะต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. เฉพาะแห่งหรือเฉพาะรายอย่างเจาะจงและดำเนินการอย่างเข้มข้นเพียงพอที่จะให้ อบท. รับดำเนินการภารกิจถ่ายโอนได้อย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน อบท. ก็ควรจะต้องแสดงความจำนงขอรับการถ่ายโอนภารกิจเพื่อให้เกิดการเตรียมการสนับสนุนด้านบุคลากรและทรัพยากรรองรับภารกิจอย่างเพียงพอ (reallocation)

ทั้งนี้ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการถ่ายโอนหรือไม่ถ่ายโอนภารกิจนั้น จะต้องพิจารณาบนหลักการตามความเป็นจริง ระหว่างการส่งเสริมขีดความสามารถในการเข้าถึงบริการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น (accessibility to health and social services) และหลักประสิทธิภาพและศักยภาพในการดำเนินการของ อบท. (capacity) ที่จะต้องพิจารณาไปควบคู่กัน หากการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพและบริการทางสังคมทำให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึงและเข้าถึงได้ง่ายมากขึ้น โดยที่ อบท. มีศักยภาพดำเนินการและเป็นขนาดของการจัดบริการที่ประหยัดคุ้มค่า ก็ควรมีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้แก่ อบท. ต่อไป และด้วยเหตุนี้การใช้หลัก Subsidiarity อย่างเต็มรูปแบบโดยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ระดับล่างที่สุดรับผิดชอบดำเนินการทุกประเภทดังเช่นที่ผ่านมา อาจมีช่องทางเลือกที่พึงประสงค์อีกต่อไปในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพและบริการทางสังคมอาจกำหนดดังต่อไปนี้ โดยการพิจารณาถึงสภาพปัญหาท้าทายของพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตเมืองเศรษฐกิจหรือสังคมที่เติบโตรวดเร็ว (urbanization) ศักยภาพของ อบท. ในการดำเนินการกิจต่างๆ (capacity) และขอบข่ายการให้บริการที่ถ่วงถึงในชุมชน (accessibility) ทั้งนี้เนื่องจาก อบท. แต่ละประเภทมีจุดเด่น/ข้อจำกัดแตกต่างกันในงานด้านสังคมและสุขภาพที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้น อบท. ใหญ่ดังเช่น หรือเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองมีความท้าทายในความเป็นเมืองสูงอย่างรวดเร็ว ย่อมต้องการอำนาจภารกิจรับผิดชอบที่สูงขึ้นเพื่อดูแลแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งมีศักยภาพในการดำเนินที่ค่อนข้างสูง ในทำนองเดียวกัน อบจ. มีศักยภาพค่อนข้างสูงในการดำเนินการ ในขณะที่ เทศบาลตำบลหรือ อบต. มีข้อจำกัดในด้านศักยภาพดำเนินงาน/รับถ่ายโอนภารกิจ แต่มีจุดเด่นที่เป็นหน่วยจัดบริการที่กระจายในชุมชน และประชาชนเข้าถึงและรับบริการได้สะดวก แนวทางการถ่ายโอนภารกิจและการกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มเติมในด้านบริการทางสังคมและสาธารณสุขของ อบจ. เทศบาล และ อบต. มีดังตารางที่ 20-20 ต่อไปนี้

ตารางที่ 20-20 แนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมและสุขภาพให้แก่ อบท. ประเภทต่างๆ

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมและสุขภาพให้แก่ อบท.	ประเภท อบท.				
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
<u>บริการด้านสังคม</u>					
สถานสงเคราะห์คนชรา/บ้านพักคนชรา/ศูนย์พักพิงผู้สูงอายุ	✓	✓			
ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ/สถาน Day-care		✓	✓	✓	✓
สถานสงเคราะห์คนพิการ คนยากไร้ ผู้เสื่อมสมรรถภาพ ผู้ด้อยโอกาส	✓	✓			
ศูนย์ดูแล/ฟื้นฟูคนพิการ คนยากไร้ ผู้เสื่อมสมรรถภาพ แบบ Day-care		✓	✓	✓	✓
สนามกีฬา/ลานกีฬา/ลานออกกำลังกาย/สวนสาธารณะ	✓	✓	✓	✓	✓
บริการสวัสดิการสังคมที่จำเป็น	✓	✓	✓		
การให้ความดูแล สงเคราะห์ ฟื้นฟู แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ		✓	✓	✓	✓
การจัดการพื้นที่ชุมชนแออัด/แหล่งเสื่อมโทรมในชุมชน		✓	✓		
การดูแลควบคุมหอพัก		✓	✓	✓	

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมและสุขภาพให้แก่ อบท.	ประเภท อบท.				
	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
การจัดการที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย (การเคหะสงเคราะห์)	✓				
บริการด้านสาธารณสุข					
โรงพยาบาล/สถานพยาบาลระดับทุติยภูมิ	✓				
สถานอนามัย/รพ.สต./สถานพยาบาลระดับปฐมภูมิ				✓	✓
การโครงการป้องกันและควบคุมโรคระบาด	✓	✓	✓	✓	✓
การส่งเสริมสุขภาพประชาชน เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ	✓	✓	✓	✓	✓
การร่วมมือเป็นเครือข่ายในระบบบริการทางสุขภาพในพื้นที่				✓	✓

หมายเหตุ ไม่รวมภารกิจที่มีการถ่ายโอนมาให้ อบท. แล้วตามแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 และ 2 หรือภารกิจที่ อบท. ต่างๆ ดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน

ในประเด็นต่อมา หากพบว่า อบท. มีข้อจำกัดในด้านศักยภาพ แต่ทว่าเป็นหน่วยที่จัดการให้บริการในพื้นที่ที่มีความจำเป็น เพราะจะทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการด้านสุขภาพหรือบริการทางสังคมได้ง่ายขึ้น/ทั่วถึงขึ้น ก็ควรสนับสนุนให้มีการจัดบริการในระบบเครือข่ายร่วมกับระบบบริการสุขภาพที่มีอยู่ในพื้นที่ให้เกิดความเข้มข้นมากขึ้น ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการวิเคราะห์ข้อมูลตารางที่ 20-10 ชำรงต้นว่า อบต. ขนาดเล็กจำนวนมากที่มีข้อจำกัดในการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชนนั้น ก็ยังไม่พบว่ามีความร่วมมือในการดำเนินการที่เข้มข้นกับหน่วยให้บริการอื่นๆ ในระบบสุขภาพที่อยู่ในพื้นที่แต่อย่างใด และเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริม กระตุ้น หรือดำเนินการลดข้อจำกัดในการสร้างความร่วมมือต่างๆ ต่อไปในอนาคต

ประเด็นต่อมา การสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อกระตุ้น ติดตาม เร่งรัด หรือตรวจสอบการทำงานด้านดังกล่าวของ อบท. ก็ควรเร่งให้เกิดขึ้น กลุ่มประชาสังคม อาทิ อาสาสมัครประเภทต่างๆ อสม. อพร. อผส. ฯลฯ สามารถทำบทบาทดังกล่าวนี้ได้อีกทางหนึ่งควบคู่กันไปกับการเป็นภาคีการทำงานร่วมกับ อบท. ประเด็นที่สาม และมีความสำคัญก็คือ หาก อบท. ไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนได้ตามลำพัง เนื่องจากไม่มีการถ่ายโอนงาน บุคลากร หรืองบประมาณอย่างเพียงพอ การสร้างเครือข่ายการทำงานในด้านสุขภาพและบริการทางสังคมร่วมกับภาคประชาชน/ประชาสังคมก็เป็นอีกทางเลือกที่สำคัญยิ่ง เพื่อเป็นการก้าวข้ามข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าว

มาตรการดังกล่าวจะบรรลุผลได้จะต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานต่างๆ รองรับเพื่ออนุญาตให้ อบท. ทำงานในแนวตั้งและแนวนอนร่วมกับภาคประชาสังคมได้ และจะต้องมีหลักประกันว่า อบท. จะมีองค์ความรู้เพียงพอและมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงานร่วมกับประชาชนผ่านเครือข่ายความร่วมมือในบริการด้านสังคมและสุขภาพ แทนที่ อบท. จะเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการโดยตรง (direct service provider) ดังเช่นที่เป็นมาในอดีต ด้วยวิธีการเช่นนี้น่าจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในด้านนี้ได้เพิ่มขึ้น ไม่ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะอยู่ในพื้นที่ห่างไกลเพียงใดก็ตาม

บทที่ 21 การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการส่งเสริมอาชีพในระดับท้องถิ่น

21.1 กรอบการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น เพราะเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นฐานภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการจัดบริการสาธารณะคืนสู่ประชาชน จุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นคือการเพิ่มจำนวนการจ้างงาน เพิ่มรายได้-ลดรายจ่ายของครัวเรือนและหน่วยธุรกิจ ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มมูลค่าผลผลิต ขยายฐานการผลิต เพิ่มจำนวนหน่วยเศรษฐกิจ และเพิ่มจำนวนข้อต่อห่วงโซ่ของระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลระดับชาติก็มีหน้าที่บริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคให้มีเสถียรภาพ และพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมให้เจริญก้าวหน้า และสืบเนื่องจากเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบย่อยของระบบเศรษฐกิจระดับชาติ ดังนั้น ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องวางแผนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทร่วมกัน นอกจากนี้ รัฐบาลอาจมอบอำนาจ หรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการก็ได้

กลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

- จัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกายภาพ เพื่อสนับสนุนการผลิตในท้องถิ่น เช่น พลังงาน ประปา ถนนและระบบการคมนาคมขนส่ง น้ำเพื่อการเกษตร ฯลฯ เป็นต้น
- พัฒนาทักษะและขีดความสามารถของแรงงาน และหน่วยเศรษฐกิจ เช่น จัดการศึกษาฝึกอบรม พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการจัดการ ฯลฯ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยเศรษฐกิจทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับบุคคล ครัวเรือน และหน่วยธุรกิจ มีขีดความสามารถในการผลิต สามารถแข่งขันกับท้องถิ่นอื่นๆ ได้
- พัฒนาสถาบันและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ตลาด สหกรณ์และกลุ่มอาชีพเพื่อการผลิตและการแลกเปลี่ยน เทคโนโลยีการผลิต สถาบันการเงินหรือแหล่งเงินทุนสำหรับผู้ประกอบการ ตลอดจนถึงการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ เช่น สำรวจข้อมูลและขึ้นทะเบียนแรงงานและผู้ประกอบการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ นำหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (Formal sector) และคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ เป็นต้น เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นมีเสถียรภาพ มีระบบธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค และเป็นฐานภาษีและรายได้ที่ดีของท้องถิ่น และของรัฐโดยรวม

ในระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยเรานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้ง และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เช่น ก่อสร้างเส้นทางคมนาคมทางบก ทางน้ำ จัดให้มีตลาดสด ตลาดกลาง ฝึกอาชีพ ส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการลงทุน การท่องเที่ยว พัฒนาเทคโนโลยี ฯลฯ เป็นต้น ดังแสดงในตารางที่ 21-1

ตารางที่ 21-1 อำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งและ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อบต. เทศบาล เมืองพัทยา	อบจ.	กทม.
- เส้นทางคมนาคม ทางบก น้ำ - ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม - การผังเมือง - การขนส่งและวิศวกรรมจราจร - ระบบสาธารณูปการ - สาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ	- เส้นทางคมนาคมภายในจังหวัด - เชื่อมต่อระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร	- เหมือน เทศบาลและ อบจ. - เส้นทางคมนาคม ทางบก น้ำ - ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม - การผังเมือง - การขนส่งและวิศวกรรมจราจรระบบ - สาธารณูปการสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ - ขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร
- ตลาดสด	- ตลาดกลาง	- ตลาดสด - ตลาดกลาง
- ฝึกอาชีพ - ส่งเสริมการประกอบอาชีพ		- ฝึกอาชีพ - ส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- การพาณิชย์ - การท่องเที่ยว	- การพาณิชย์ - การท่องเที่ยว - การส่งเสริมการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยี	- การพาณิชย์ - การท่องเที่ยว - การส่งเสริมการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยี

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐ ตามแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการเกษตร การประมง การปศุสัตว์ ถ่ายทอดเทคโนโลยี จัดทะเบียนพาณิชย์ กำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม ให้บริการข้อมูลแก่นักลงทุน ฯลฯ เป็นต้น ดังแสดงในตารางที่ 21-2

ในหน้าถัดไป หน้าที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ หรือ อบท. จะเลือกไม่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ

เป็นที่น่าสังเกตว่าหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจนั้น จะไม่แตกต่างจากหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิม โดยเฉพาะภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 แต่สำหรับภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 นั้น ได้มีการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ และการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น หน้าที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการ และนับเป็นภารกิจใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจ (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 21-3)

ตารางที่ 21-2 ภารกิจถ่ายโอน ตามแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

ภารกิจ	ส่วนราชการที่ ต้องโอน	ท้องถิ่นที่รับ โอน	ขอบเขต /กิจกรรม	สถานะของภารกิจ
ตลาด (แผน 1)	กระทรวง สาธารณสุข	เทศบาล เมือง พัทยา อบต. อบจ. กทม.	- จัดให้มีและควบคุมตลาดตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ถ่ายโอนตลาดของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งตาม วัตถุประสงค์เฉพาะกิจ ให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ปี 2545	ต้องทำ องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่นจัดทำ ภารกิจนี้อยู่แล้ว ถ่ายโอนแล้ว
การส่งเสริม อาชีพ	กรมพัฒนา ชุมชน กระทรวง มหาดไทย	อบต.	- ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากน้ำ โดยจัดตั้ง กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ จัดให้มีกองทุนเพื่อ ส่งเสริมการผลิตของกลุ่ม ส่งเสริมอาชีพ เกษตรกรรม จัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ - ให้ดำเนินการในเขตตกเกณฑ์ กชช 2ค. - ปี 2545	เลือกทำ ถ่ายโอนแล้ว องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมี หน้าที่ตามภารกิจนี้ อยู่แล้ว
สำรวจข้อมูล เกี่ยวกับ การเกษตร	กรมส่งเสริม การเกษตร (กษ.)	เทศบาล อบต.	- สำรวจข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนเกษตร รัฐ ออกแบบสำรวจฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการสำรวจ - จัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล - ให้บริการข้อมูลการผลิต ตลาด เทคโนโลยี - รวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น (ด้านการเกษตร?) - ช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ที่ได้รับความเสียหาย จากภัยพิบัติต่อพืชผลฯ) - สำรวจ ช่วยเหลือ ป้องกันกำจัดศัตรูพืช	เลือกทำ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มี หน้าที่ตามภารกิจนี้ อยู่แล้ว ถ่ายโอนแล้ว

ภารกิจ	ส่วนราชการที่ ต้องโอน	ท้องถิ่นที่รับ โอน	ขอบเขต /กิจกรรม	สถานะของภารกิจ
			- ฝึกอาชีพ ส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพ กระจายพันธุ์พืช - ปี 2546	
	กรมประมง	เทศบาล อบต.	- ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ส่งเสริมการ รวมกลุ่มฯ - ปี 2546	เลือกทำ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มี หน้าที่ตามภารกิจนี้ อยู่แล้ว ถ่ายโอนแล้ว
	กรมปศุสัตว์	เทศบาล อบต.	- ส่งเสริมการรวมกลุ่มเลี้ยงสุกร สัตว์ปีกเปิดไก่ - ปี 2546	เลือกทำ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มี หน้าที่ตามภารกิจนี้ อยู่แล้ว ถ่ายโอนแล้ว
	กรมพัฒนาฝีมือ แรงงาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการ สังคม	เทศบาล เมือง พัทยา อบต. อบจ. กทม.	- สำรวจข้อมูลตลาดแรงงาน (อุปสงค์ อุปทาน แรงงาน) - ปี 2545	เลือกทำ ถ่ายโอนแล้ว
	กรมส่งเสริม อุตสาหกรรม กระทรวง อุตสาหกรรม	เทศบาล อบต. อบจ.	- ฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือนและ อุตสาหกรรมไทย - ส่งเสริมกลุ่มอาชีพ จัดทำแผนสนับสนุนฯ - ปี 2546	เลือกทำ ถ่ายโอนแล้ว
การวางแผนพัฒนา ท้องถิ่น	สป. มท.	เทศบาล เมือง พัทยา อบจ.	- จัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน - จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสาน แผนพัฒนาจังหวัด - ปี 2546	ต้องทำ ถ่ายโอนแล้ว
พัฒนา เทคโนโลยี	กรมส่งเสริม การเกษตร กระทรวง เกษตรและ สหกรณ์	เทศบาล เมือง พัทยา อบต.	- ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตร ชุมชน - รัฐดำเนินการถ่ายทอดเทคโนโลยี - ท้องถิ่นและกลุ่มในชุมชนจัดหาแหล่งทุน และลงทุนฯ - ปี 2546-47	เลือกทำ ดำเนินการร่วมกับ รัฐ ถ่ายโอนแล้ว
การส่งเสริม การลงทุน	สนง. คณะกรรมการ	เทศบาล อบจ.	- บริการข้อมูลแก่นักลงทุน - ศึกษาสู่ทางการลงทุนในท้องถิ่น	ต้องทำอยู่ระหว่าง การถ่ายโอน (ดู

ภารกิจ	ส่วนราชการที่ ต้องโอน	ท้องถิ่นที่รับ โอน	ขอบเขต /กิจกรรม	สถานะของภารกิจ
	ส่งเสริมการ ลงทุน สำนัก นายกรัฐมนตรี		- เผยแพร่และชักจูงการลงทุน - ร่วมเป็นกรรมการส่งเสริมการลงทุนระดับ จังหวัด - ประสานแผนการลงทุนของ ท้องถิ่น - ปี 2545	แผน 2)
การพาณิชย์- กรรม	กรมทะเบียน การค้า กระทรวง พาณิชย์	เมืองพัทยา อบจ. กทม.	- งานรับจดทะเบียนพาณิชย์ ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นนายทะเบียน พาณิชย์ในเขตท้องถิ่น - ปี 2546	ต้องทำอยู่ระหว่าง การถ่ายโอน (ดู แผน 2)
การพัฒนา อุตสาหกรรม	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม กระทรวง อุตสาหกรรม	เทศบาล เมือง พัทยา กทม. อบต.	- กำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 - รับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 - กำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 - รับเรื่องร้องเรียนเหตุเดือดร้อนจากโรงงานฯ ตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน - อนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กฯ - เป็นคณะกรรมการบริหารนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ - มอบอำนาจ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 - ปี 2546	ต้องทำอยู่ระหว่าง การถ่ายโอน (ดู แผน 2)
การท่องเที่ยว องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย สำนัก นายกรัฐมนตรี	เทศบาล เมือง พัทยา อบต. กทม.	- วางแผนการท่องเที่ยว - ปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว จัดทำสื่อการประชาสัมพันธ์ - ปี 2546-47	เลือกทำอยู่ระหว่าง การถ่ายโอน (ดู แผน 2)

ตารางที่ 21-3 ภารกิจถ่ายโอน ตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ภารกิจ	ส่วนราชการ ที่ต้องโอน	ท้องถิ่นที่รับโอน	ขอบเขต/กิจกรรม	สถานะของภารกิจ
ส่งเสริมการ เลี้ยงสัตว์	กรมปศุสัตว์	อบต.	- กรมฯ สนับสนุน อบต. สรรวจสัตว์เลี้ยง และครัวเรือน จัดทำทะเบียนผู้เลี้ยงสัตว์ และจัดทำแผนพัฒนา บำรุงรักษา และ ควบคุมโรคสัตว์	ภารกิจใหม่ 2551-2553
บริการข้อมูลนัก ลงทุน	สำนักงาน คณะกรรมการ	เทศบาล อบจ.	- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของ พื้นที่มีส่วนร่วมให้ความเห็นต่อกิจกรรม/	ภารกิจใหม่ 2551-2553

ภารกิจ	ส่วนราชการ ที่ต้งโอน	ท้องถิ่นที่รับโอน	ขอบเขต/กิจกรรม	สถานะของภารกิจ
- ศึกษาสู่ทาง การลงทุนใน ท้องถิ่น - เผยแพร่ข้อมูล การลงทุน - ส่งเสริมการ ลงทุนในพื้นที่	การส่งเสริม การลงทุน (สทท.)		โครงการ ที่ สทท. จะให้การส่งเสริม	
กำกับดูแล โรงงาน อุตสาหกรรม	กรมโรงงาน อุตสาหกรรม	เทศบาล เมือง พญา อบต. กทม.	- มอบอำนาจฯ แต่งตั้งให้ องค์รปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานฯ การกำกับ ดูแลโรงงานอุตสาหกรรมจำพวก 1 2 3 - ตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน - อนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กฯ	ภารกิจกลุ่ม 1 อยู่ ระหว่างการถ่าย โอน ภารกิจกลุ่ม 2 ปรับปรุงวิธีการฯ
กำหนด มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ชุมชน	สำนักงาน มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม	เทศบาล เมือง พญา อบต.กทม. อบจ.	- ให้ผู้แทน องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมี ส่วนร่วมกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน	ภารกิจใหม่ 2551-2553
ส่งเสริมการ ท่องเที่ยว	สำนักงาน พัฒนาการ ท่องเที่ยว การ ท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย (ททท.)	เทศบาล เมือง พญา อบต. กทม. อบจ.	- มอบหมายให้ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มีอำนาจเก็บ ค่าธรรมเนียมการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมจาก ผู้ประกอบการฯ - สนับสนุน อบท. จัดทำแผนการตลาดเพื่อ ส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งเสริมการขาย จัด กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว	ภารกิจใหม่
งานทะเบียน พาณิชย์	กรมพัฒนา ธุรกิจการค้า	เทศบาล เมือง พญา อบต.กทม. อบจ.	แต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนาย ทะเบียนพาณิชย์ปฏิบัติงานด้านทะเบียน พาณิชย์	ภารกิจกลุ่ม 2 ปรับปรุงวิธีการฯ
การอนุญาตให้ จัดตั้งสถาน บริการ	กรมการ ปกครอง	เทศบาล อบต. เมืองพญา กทม.	- ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้จัดตั้ง สถานบริการให้ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม - กรมการปกครองกำหนดเกณฑ์ฯ และจัด ฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้ องค์ร ปกครองส่วนท้องถิ่น ประเมินความพร้อม และถ่ายโอนให้ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านการประเมิน	ภารกิจกลุ่ม 2 (ปรับปรุง)
การอนุญาตให้ จัดตั้งโรงแรม	กรมการ ปกครอง	เทศบาล อบต. เมืองพญา กทม.	- ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตและรับจด ทะเบียนให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรม (ที่	ภารกิจกลุ่ม 2 (ปรับปรุง)

ภารกิจ	ส่วนราชการ ที่ต้องโอน	ท้องถิ่นที่รับโอน	ขอบเขต/กิจกรรม	สถานะของภารกิจ
			ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม) (กระบวนการคล้ายข้างบน)	
การอนุญาตขาย ทอดตลาดและ การค้าของเก่า	กรมการ ปกครอง	เทศบาล อบต. เมืองพัทยา กทม.	- ให้ถ่ายโอนอำนาจการรับเรื่องอนุญาตการ ขายทอดตลาดและค้าของเก่า ให้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่ผ่านเกณฑ์การ ประเมินความพร้อม)	ภารกิจใหม่
กาตรวจตรา สถานที่เก็บ รักษาน้ำมัน เชื้อเพลิง (ร้านค้าปลีก จำหน่ายน้ำมัน เชื้อเพลิงรายย่อย)	กรมธุรกิจ พลังงาน	เทศบาล อบต. เมืองพัทยา กทม.	- ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้เก็บและ จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด รวมทั้งเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2545 ยกเว้นคลัง น้ำมัน	ภารกิจกลุ่ม 1 (อยู่ ระหว่างการถ่าย โอน) 2546-2552
การอนุญาตให้ เล่นการพนัน	กรมการ ปกครอง	เทศบาล อบต. เมืองพัทยา กทม.	- ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้เล่นการ พนัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่ผ่าน เกณฑ์การประเมินความพร้อม)	ภารกิจกลุ่ม 2 (ปรับปรุง)
ส่งเสริมการ อาชีวศึกษา	สำนักงาน คณะกรรมการ การ อาชีวศึกษา	อบจ. กทม.	- รัฐยังคงดำเนินการอยู่ และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ เมื่อ พร้อม - ให้กระทรวงฯ ร่วมกับ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการประเมินความพร้อมฯ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยื่นขอ ประเมินความพร้อมฯ - สนง.คณะกรรมการอาชีวศึกษาส่งเสริม สนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้าน เทคนิควิชาการฯ - สมศ. ประเมินผลการจัดการศึกษาฯ	
การควบคุม แรงงานต่างด้าว	กรมการ จัดหางาน	เทศบาล เมือง พัทยา อบต. กทม.	- ให้กรมฯ แจ้งข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับ อนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักร ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุน การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ ให้จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ คนต่างด้าวทำงานฯ ให้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	ภารกิจใหม่ 2551-52

ก. แผนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการพัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น มีหลายประเด็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ดังแสดงในกรอบข้อความข้างล่างนี้ เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลางที่เคยมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการกิจ สามารถถ่ายโอนหรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

**กรอบการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น**

- พ.ร.บ. คຸ່ມครองผู้บริโภค 2522 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ รับเรื่องราวร้องทุกข์ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานประจำท้องถิ่น มีอำนาจตามที่คณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโภคกำหนด ให้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการคຸ່ມครองผู้บริโภคทุกระดับ ให้แบ่งรายได้ค่าปรับฯ ที่เกิดจากการดำเนินการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ
- พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. 2509 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอนุญาตการขอจัดตั้งสถานประกอบการในพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รายได้และค่าธรรมเนียมให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2547 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอนุญาตขอจัดตั้งโรงแรมฯ รายได้และค่าธรรมเนียม ให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พ.ร.บ. ควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่า พ.ศ. 2474 ให้ อบต. เทศบาล กทม. เมืองพัทยา มีอำนาจรับเรื่องพิจารณาอนุญาต และควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ตาม พ.ร.บ. นี้ ให้จัดสรรรายได้และค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521ให้ กรมการจัดหางานแจ้งข้อมูลการหารงานของคนต่างด้าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.)
- พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 - ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ใช้อำนาจตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ ปฏิบัติงานในการจดทะเบียนพาณิชย์ และทะเบียนธุรกิจการเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนเลิกประกอบกิจการพาณิชย์ การออกใบแทน การรับรองสำเนาเอกสารการจดทะเบียนพาณิชย์ และการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับเรื่องการขอจดทะเบียนพาณิชย์
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงานตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด มอบอำนาจให้ อบต. มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งมีกำลังการผลิตของเครื่องจักรไม่เกิน 200 แรงม้า มอบอำนาจให้เทศบาล กทม. และเมืองพัทยา มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งมีกำลังการผลิตของเครื่องจักรไม่

เกิน 500 แรงแม่ มอบอำนาจให้ อบจ. มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงานในเขต อบต. หากการขออนุญาตนั้นเกิน 200 แรงแม่ แต่ไม่เกิน 500 แรงแม่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับข้อร้องเรียน หรือเหตุเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงาน และแจ้งข้อร้องเรียน รวมทั้งข้อมูลการก่อเหตุเดือดร้อนที่ยังไม่ได้รับการร้องเรียนให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบ

- พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการในทุกระดับ และจัดสรรค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. คำถามหลักของการประเมินผล

ประเด็นคำถามสำหรับการประเมินความก้าวหน้าและผลสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในรอบ 15 ปี ของรัฐไทยเราประกอบด้วย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด และภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากหน่วยงานของรัฐหรือไม่ครบถ้วนหรือไม่ ได้ผลอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง
2. ส่วนราชการของรัฐบาลส่วนกลาง ได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และ/หรือถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในแผนการการกระจายอำนาจหรือไม่ อย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง
3. รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และ อบต. ควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงแนวทางการกระจายอำนาจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างไร จึงจะมีโอกาสประสบผลสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น

21.2 ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ก. โครงสร้างและสถานะทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง

การสำรวจข้อมูลในครั้งนี้ ได้ทำการสุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 110 แห่ง ประกอบด้วย อบจ. 12 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง เทศบาลตำบล 20 แห่ง และ อบต. 65 แห่ง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 21-4 ด้านล่าง) ในจำนวนนี้ สามารถจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เป็น 5 ประเภทคือ

- 1) เมืองเศรษฐกิจ / การค้า 13 เมือง ประกอบด้วย อบจ. 2 แห่ง เทศบาล 8 แห่ง อบต. 3 แห่ง
- 2) เมืองอุตสาหกรรม 7 เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง 14 ประกอบด้วย อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 3 แห่ง อบต. 3 แห่ง
- 3) เมืองอยู่อาศัย /ชานเมือง 14 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาล 7 แห่ง อบต. 7 แห่ง

- 4) เมืองกิ่งชนบท จำนวน 12 แห่ง ประกอบด้วย อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 7 แห่ง และ อบต. 4 แห่ง
- 5) ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม จำนวน 56 แห่ง

ตารางที่ 21-4 ลักษณะเด่นทางเศรษฐกิจของเมือง/ชุมชน

ประเภท	อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า	2	8	3	13
เมืองอุตสาหกรรม	1	3	3	7
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง	0	7	7	14
เมืองกิ่งชนบท	1	7	4	12
ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม	1	7	48	56
รวม	5	32	65	102

หน้าที่ทางเศรษฐกิจของเมืองในกลุ่มตัวอย่าง

เมืองเศรษฐกิจ/การค้า จำนวน 13 เมือง

อบจ.ขอนแก่น	ทน.สุราษฎร์ธานี	ทม.ชัยภูมิ	ทต.กำแพง
อบจ.นครสวรรค์	ทม.กาฬสินธุ์	ทม.ท่าข้าม	อบต.หนองสาหร่าย
ทน.นครราชสีมา	ทม.วาริน	ทต.อุททอง	อบต.ฉลอง
อบต.ราชาเทวะ			

เมืองอุตสาหกรรม จำนวน 7 เมือง

อบจ.ระยอง	ทต.บางสมัคร	อบต.นิคมพัฒนา
ทม.มาบตาพุด	อบต.ท่าตูม	
ทต.บ้านกลาง	อบต.บ้านป่า	

เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง จำนวน 14 เมือง

ทน.เชียงราย	ทม.โพธาราม	อบต.ดอนแก้ว	อบต.บางขุนไทร
ทน.นนทบุรี	ทต.ท่าหลวง	อบต.รอบเมือง	อบต.นาท่ามใต้
ทม.ดอกคำใต้	ทต.บางพระ	อบต.สมอแข	
ทม.นครนายก	อบต.ไร่น้อย	อบต.ห้วยจรเข้ม	

เมืองกิ่งชนบท จำนวน 12 เมือง

อบจ.อุทัยธานี	ทต.สังคม	ทต.ท่ามะเดื่อ	อบต.น้ำซึม
ทต.เกาะคา	ทต.ท่าตูม	ทต.ปริก	อบต.แหลมกลัด
ทต.เมืองงาย	ทต.หนองปรือ	อบต.ไสไทย	อบต.ไชยมนตรี

ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม จำนวน 56 เมือง

อบจ.เชียงราย	อบต.ไกรกลาง	อบต.บัวน้อย	อบต.สระขวัญ
ทม.เมืองแกนพัฒนา	อบต.แม่ลาด	อบต.มทาว์น	อบต.คลองแก้ว
ทต.หาดกรวด	อบต.ห้วยนางาม	อบต.สว่างแดนดิน	อบต.วังหมัน
ทต.หนองเรือ	อบต.หนองบัวโคก	อบต.ชุมเห็ด	อบต.นรสิงห์
ทต.พนา	อบต.วังแสง	อบต.หัวขี้	อบต.สระแจง
ทต.โพธิ์ตลาดแก้ว	อบต.หนองบัว	อบต.วังหลุม	อบต.พุทเลา
ทต.หนองตากง	อบต.นาออก	อบต.นาข้าว	อบต.เชียงรากน้อย
ทต.หนองบอน	อบต.หนองสามสี	อบต.นาพุ	อบต.บางนางลี่
อบต.รัตนภูมิ	อบต.สร้างมิ่ง	อบต.เหล่าพัฒนา	อบต.ปราณบุรี
อบต.เวียงใต้	อบต.โพธิ์ศรี	อบต.หนองแปน	อบต.ปากน้ำปราณ
อบต.ห้วยไร่	อบต.กุดหว้า	อบต.ภูเงิน	อบต.สองพี่น้อง
อบต.ในเมือง	อบต.เชียงสือ	อบต.ลำควน	อบต.แหลมทราย
อบต.บ้านใหม่สุขเกษม	อบต.ไทยสามัคคี	อบต.โคกสูง	อบต.บ้านนา
อบต.ปากดุก	อบต.กาเกาะ	อบต.ท่าไม้	อบต.บางเหริ่ง
กลุ่มอื่นๆ จำนวน 8 แห่ง			
อบจ.น่าน	อบจ.ปราจีนบุรี	อบจ.อุดรธานี	อบจ.นครศรีธรรมราช
อบจ.หนองบัวลำภู	อบจ.กระบี่	อบจ.อุบลราชธานี	ทต.เหนือคลอง

ข. สภาวะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น: อาชีพ การจ้างงาน และรายได้

เมืองประเภทต่างๆ มีสภาวะเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ กว่าร้อยละ 80 ของเมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองอุตสาหกรรม และเมืองอยู่อาศัย/ชานเมืองในกลุ่มตัวอย่างมีสภาวะเศรษฐกิจขาขึ้น มีอัตราการเติบโตสูง ในขณะที่เมืองกึ่งชนบท และชุมชนชนบทในพื้นที่เกษตร รวมทั้งเมืองอยู่อาศัยจำนวนหนึ่ง มีสภาวะเศรษฐกิจที่ค่อนข้างนิ่ง ไม่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งพบว่าชุมชนชนบท เมืองกึ่งชนบท และเมืองที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองใหญ่อีกจำนวนหนึ่ง กำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอย (ดูตารางที่ 21-5 ตารางที่ 21-6 และตารางที่ 21-7 ประกอบ)

เมืองที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 44 (จำนวน 45-48 แห่ง ประกอบด้วย อบจ. 5 แห่ง เทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 5 เทศบาลตำบล 8 แห่ง และ อบต. 25 แห่ง) เป็นเมืองที่ฐานเศรษฐกิจด้านการค้า 11 แห่ง เมืองอุตสาหกรรม 7 แห่ง เมืองอยู่อาศัย/ชานเมืองจำนวน 9 แห่ง เมืองกึ่งชนบท 5 แห่ง และชุมชนชนบทจำนวน 13 แห่ง เป็นแหล่งจ้างงานที่กำลังขยายตัวเร็ว แรงงานต่างถิ่น/ต่างชาติ ย้ายเข้ามาทำงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สำหรับเมืองที่ไม่ขยายตัว หรือขยายตัวอย่างช้าๆ มีสัดส่วนร้อยละ 43 (จำนวน 44-48 แห่ง ประกอบด้วย อบจ. 5 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 10 และ อบต. 31 แห่ง) เป็นเมืองที่มี

ฐานเศรษฐกิจการค้าจำนวน 2 แห่ง เมืองอยู่อาศัย/ชานเมืองจำนวน 2 แห่ง เมืองกึ่งชนบทจำนวน 7 แห่ง และเป็นชุมชนชนบทจำนวน 44 แห่ง มีอัตราการจ้างงานใหม่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย แรงงานย้ายออกน้อยลง ย้ายเข้าเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

ในกลุ่มเมืองที่เศรษฐกิจกำลังถดถอยนั้น มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 12 (จำนวน 13 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 2 แห่ง และ อบต. 9 แห่ง) เป็นเมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง จำนวน 3 แห่ง ชุมชนชนบทจำนวน 10 แห่ง ประชากรมีแนวโน้มลดลง แรงงานย้ายออกไปหางานทำต่างถิ่นมากขึ้น

ตารางที่ 21-5 สภาพเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน ระดับรายได้ของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	ระดับรายได้เฉลี่ย (บาท) (ปี 2555)	อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรเฉลี่ยระหว่างปี 2552-2556	กลุ่มอาชีพหลักในพื้นที่ (จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)			ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเมือง/ชุมชน (จำนวน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)							
				เกษตรกรรม/กสิกรรม/ประมง	ค้าขาย/เจ้าของกิจการ	รับจ้าง/พนักงานเอกชน	ไม่เปลี่ยนแปลง/สภาพเมืองหรือชุมชนไม่เติบโต	ชุมชนเมืองเติบโต ***						ชุมชนถดถอยประชากรย้ายออก - เศรษฐกิจหดตัว
								1	2	3	4	5	6	
อบจ.	12	130,671.06	1.25	11	-	1	5	1	2	-	-	2	2	-
เทศบาลนคร	4	163,963.50	0.82	-	1	3	-	-	1	1	-	2	-	-
เทศบาลเมือง	9	123,344.29	-0.24	4	3	2	2	-	1	1	-	2	1	2
เทศบาลตำบล	20	87,465.23	0.40	12	2	6	0	-	1	5	-	-	2	2
อบต.	65	56,184.02	0.45	56	1	8	1	2	6	14	1	-	2	9
รวม	110	-	-	83	7	0	8	3	11	21	1	6	7	13

หมายเหตุ *** 1=เมือง/ชุมชนชายแดน 2=เมืองเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว 3=แหล่งชานเมือง-รองรับการขยายตัวของเมืองหลัก 4=ศูนย์กลางคมนาคม/เมืองผ่านเส้นทางหลัก 5=เมืองศูนย์กลางในภูมิภาค 6=เมือง/ชุมชนอุตสาหกรรม

ตารางที่ 21-6 สภาวะเศรษฐกิจของเมืองประเภทต่างๆ

ฐานเศรษฐกิจของเมือง (แห่ง)	สภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่น		
	เศรษฐกิจของท้องถิ่น ถดถอยลง (13)	เศรษฐกิจของท้องถิ่น ไม่เปลี่ยนแปลง (48)	เศรษฐกิจของท้องถิ่น เติบโตขึ้น (49)
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า (13)	-	2 (15.38 %)	11 (84.62 %)
เมืองอุตสาหกรรม (7)	-	-	7 (70.00%)
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง (14)	3 (30.00 %)	2 (18.18 %)	9 (81.82 %)
เมืองกิ่งชนบท (12)	-	7 (58.33 %)	5 (41.67 %)
เมืองชุมชนชนบท/เกษตรกรรม (56)	10 (17.86 %)	33 (58.93 %)	13 (23.21 %)
รวม (110)	13 (12.75 %)	48 (43.14 %)	49 (44.12 %)

ตารางที่ 21-7 การย้ายถิ่นของแรงงานในท้องถิ่น

ประเภทองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	จำนวน	สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยแรงงานในพื้นที่		
		แรงงานต่างถิ่น เพิ่มขึ้นในชุมชน ท้องถิ่น	ประชากรวัยแรงงานทำงาน หลักอยู่ในพื้นที่ (การย้ายออก น้อยลง และมีการย้ายกลับมาก ขึ้น)	ประชากรวัยแรงงานลดลง (มีการย้ายออกมากขึ้น แต่ ย้ายกลับน้อยลง)
อบจ.	12	6	3	3
เทศบาลนคร	4	4	-	-
เทศบาลเมือง	9	1	4	4
เทศบาลตำบล	20	6	11	3
อบต.	65	18	27	19
รวม	110	35	45	29

ค. การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสู่ท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจจะสำเร็จได้จริงก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเอาภารกิจที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจทั้งสองฉบับไปดำเนินการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ในช่วงที่ผ่านมา หน่วยงานส่วนกลางเจ้าของภารกิจส่วนใหญ่รายงานว่าได้ดำเนินการ “โอน” หรือ “มอบอำนาจ” ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจแล้ว โดยมีหนังสือสั่งการแจ้งให้ท้องถิ่นทราบแล้ว หรือได้จัดทำคู่มือ จัดการฝึกอบรม ถ่ายทอดความรู้ ทักษะ ฯลฯ ให้บุคลากรของท้องถิ่นไปแล้ว¹ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ถือว่ากระบวนการถ่ายโอนภารกิจได้เริ่มต้นแล้ว แต่ยังไม่แน่ว่าเป็นผลสำเร็จแต่อย่างใด

ผลการสำรวจครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ยังมีภารกิจถ่ายโอนอีกเป็นจำนวนมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับเอาไปดำเนินการแต่อย่างใด ข้อมูลในตารางที่ 21-8 ข้างล่างนี้แสดงให้เห็นว่ามีภารกิจถ่ายโอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนไปดำเนินการจริงๆ เฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 10 ของภารกิจถ่ายโอนทั้งหมด ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปเป็นเจ้าภาพดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดเป็นเรื่องการจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น ถนน สะพาน เส้นทางคมนาคม ที่รับโอนจากกรมโยธาธิการฯ และกรมทางหลวง ซึ่ง อบจ. สามารถรับโอนไปดำเนินการจริงสูงถึงร้อยละ 72 ในขณะที่เทศบาลและ อบต.สามารถรับโอนไปดำเนินการได้ร้อยละ 25 และ 14 ตามลำดับ สำหรับโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานอื่นๆ เช่น บ่อบาดาล ประปาหมู่บ้าน การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ คลองส่งน้ำ เขื่อน ฝายน้ำล้น ฯลฯ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่รับโอนไปดำเนินการได้น้อยกว่าร้อยละ 10 (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 21-8)

แต่สำหรับกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจประเภทอื่นๆ ที่มีใช้โครงสร้างพื้นฐานนั้น ปรากฏว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่รับโอนไปดำเนินการเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 10 เป็นที่น่าสังเกตว่า มีภารกิจบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนไปดำเนินการในสัดส่วนที่สูง เป็นกิจกรรมที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เคยดำเนินการมาก่อนแล้ว เช่น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการเกษตร การให้บริการข้อมูลด้านการผลิต การตลาด การฝึกอบรม การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ การกระจายพันธุ์ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ เป็นต้น น่าสังเกตว่า อบต. จะรับโอนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพสูงกว่าท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ในส่วนของเทศบาลนั้น รับโอนภารกิจด้านการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ และควบคุมกำกับดูแลสถานประกอบการสูงกว่าร้อยละ 10 เช่นเดียวกัน ภารกิจในกลุ่มนี้ได้แก่ การควบคุมกำกับดูแลโรงงานและสถานบริการ สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทต่างๆ

สำหรับ อบจ. นั้น นอกจากรับโอนภารกิจด้านการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น โครงข่ายถนน เส้นทางคมนาคม โครงการชลประทาน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ฯลฯ มาดำเนินการแล้ว ก็ยังรับโอนภารกิจด้านการวางแผนและประสานแผนพัฒนา การศึกษาและให้บริการ ข้อมูลด้านการลงทุนแก่นักลงทุน และการจดทะเบียนพาณิชย์อีกด้วย แต่ไม่ได้รับโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่นๆ แต่อย่างใด

¹ ประมวลจากเว็บไซต์สมาชิกรัฐสภาของผู้แทนส่วนราชการที่มีหน้าที่ถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2557 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 21-8 ความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปต. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นคร, เมือง) กรณีนอกเขตเทศบาลดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ อปต.เข้ามามีส่วนร่วม	กรมการขนส่งทางบก	1	9.10%	1	100.00%	2	6.30%	2	100.00%				
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด (โดยให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเข้าร่วมเป็นกรรมการ)										1	1.60%	1	100.00%
การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงข่ายชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน	1	9.10%	1	100.00%	4	12.50%	3	75.00%	11	17.70%	8	72.70%
การดูแลรักษาทางน้ำ	กรมชลประทาน					6	18.80%	5	83.30%	9	14.50%	7	77.80%
การดูแลรักษาปรับปรุงโครงข่ายชลประทานระบบท่อ						2	6.30%	1	50.00%	4	6.50%	4	100.00%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
บำรุงรักษาทางชลประทาน		1	9.10%	1	100.00%	1	3.10%	0	0.00%	9	14.50%	7	77.80%
สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	กรมเจ้าท่า					1	3.10%	1	100.00%	2	3.20%	1	50.00%
โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	กรมชลประทาน	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย											
งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ		1	9.10%	1	100.00%					5	8.10%	3	60.00%
การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน		1	9.10%	1	100.00%					4	6.50%	3	75.00%
ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์									1	1.60%	1	100.00%
ซ่อมแซมระบบชลประทาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์									2	3.20%	1	50.00%
ก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ										1	1.60%	1	100.00%
ขุดสระน้ำสาธารณะ										2	3.20%	2	100.00%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ										5	8.10%	2	40.00%
ขุดลอกคลองและแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม									7	11.30%	4	57.10%
ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค										3	4.80%	1	33.30%
การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล										6	9.70%	2	33.30%
ฝายน้ำล้น ค.ส.ล.										3	4.80%	1	33.30%
การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)	กรมประมง									3	4.80%	1	33.30%
งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	กรมพัฒนาที่ดิน									7	11.30%	5	71.40%
การก่อสร้างฝายประชาอาสา	กรมการปกครอง					2	6.30%	2	100.00%	3	4.80%	1	33.30%
การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก						2	6.30%	2	100.00%	4	6.50%	2	50.00%

หน้า 21-18

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข.	กรมโยธาธิการ					3	9.40%	2	66.70%	7	11.30%	4	57.10%
ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)						2	6.30%	1	50.00%	6	9.70%	2	33.30%
อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล	กรมโยธาธิการ					2	6.30%	1	50.00%	3	4.80%	2	66.70%
งานจัดหาน้ำ						1	3.10%	1	100.00%	2	3.20%	0	0.00%
ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ	กรมการเร่ร่อนพัฒนาชนบท									10	16.10%	8	80.00%
ก่อสร้างระบบประปาชนบท										9	14.50%	7	77.80%
ซ่อมและปรับปรุงระบบประปาชนบท										4	6.50%	2	50.00%
เจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก										7	11.30%	5	71.40%
ค่าทดสอบหลุมเจาะ										1	1.60%	0	0.00%

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา										1	1.60%	0	0.00%
โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน									9	14.50%	8	88.90%
งานบำรุงรักษาคล่องส่งน้ำ ดาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย										7	11.30%	6	85.70%
งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน									7	11.30%	6	85.70%
งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ										5	8.10%	4	80.00%
ถังเก็บน้ำแบบ ฝ.99	กรมอนามัย									7	11.30%	5	71.40%
ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดเล็ก										6	9.70%	3	50.00%
ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่										6	9.70%	4	66.70%
ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน										7	11.30%	4	57.10%

หน้า 21-20

ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปต. (62 แห่ง)			
		โอนแล้ว	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนแล้ว	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนแล้ว	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่										4	6.50%	2	50.00%
ทดสอบปริมาณน้ำ										3	4.80%	1	33.30%
ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม										5	8.10%	3	60.00%
พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม										3	4.80%	1	33.30%
สำรวจทำแผนที่										3	4.80%	2	66.70%
โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย													
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	กรมทรัพยากรธรณี					1	3.10%	1	100.00%	2	3.20%	0	0.00%
โครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท						1	3.10%	1	100.00%	3	4.80%	1	33.30%
การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล										2	3.20%	0	0.00%
สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ	กรมการพัฒนาชุมชน									2	3.20%	2	100.00%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ										10	16.10%	9	90.00%
สนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง										6	9.70%	6	100.00%
สนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต										2	3.20%	1	50.00%
การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	กรมส่งเสริมการเกษตร					3	9.40%	2	66.70%	11	17.70%	9	81.80%
การจัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล						2	6.30%	1	50.00%	10	16.10%	9	90.00%
การบริการข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ (ข้อมูลการผลิตการตลาด เทคโนโลยี)	กรมส่งเสริมการเกษตร												
การสำรวจช่วยเหลือเพื่อป้องกันกำจัดศัตรูพืช						2	6.30%	1	50.00%	10	16.10%	8	80.00%
การฝึกอบรมอาชีพ						4	12.50%	3	75.00%	11	17.70%	9	81.80%

หน้า 21-22

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม						3	9.40%	2	66.70%	12	19.40%	10	83.30%
การกระจายพันธุ์						1	3.10%	1	100.00%	8	12.90%	5	62.50%
การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	กรมประมง					1	3.10%	1	100.00%	7	11.30%	5	71.40%
กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร	กรมปศุสัตว์					1	3.10%	1	100.00%	4	6.50%	3	75.00%
กลุ่มสัตว์ปีกเปิด						1	3.10%	1	100.00%	4	6.50%	3	75.00%
กลุ่มสัตว์ปีกไก่พื้นเมือง						1	3.10%	1	100.00%	4	6.50%	3	75.00%
สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน					1	3.10%	1	100.00%	5	8.10%	5	100.00%
งานฝึกอบรมบุคลากรในครอบครัวและเหตุการณ์ไทย	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย											
จัดหาและพัฒนาผู้ประกอบการ (สนับสนุนวัสดุ)										2	3.20%	1	50.00%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปต. (62 แห่ง)			
		โยธา	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โยธา	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โยธา	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค					5	15.60%	4	80.00%	12	19.40%	8	66.70%
การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ						2	6.30%	2	100.00%	1	1.60%	0	0.00%
การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)	กรมโยธาธิการ					9	28.10%	5	55.60%	17	27.40%	14	82.40%
การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา						11	34.40%	7	63.60%	14	22.60%	12	85.70%
สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กหรือเพื่อการเกษตร)						9	28.10%	6	66.70%	13	21.00%	10	76.90%
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั๊มถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก)	กรมโยธาธิการ					10	31.30%	5	50.00%	14	22.60%	12	85.70%
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง.(ปั๊มหลอดแก้วมือหมุน)						11	34.40%	7	63.60%	14	22.60%	12	85.70%

หน้า 21-24

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ.ลักษณะที่หนึ่ง (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)						7	21.90%	5	71.40%	12	19.40%	10	83.30%
การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา						8	25.00%	6	75.00%	15	24.20%	13	86.70%
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (สถานีบริการมาตรฐานบนถนนใหญ่)						6	18.80%	5	83.30%	11	17.70%	9	81.80%
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ข. (สถานีบริการมาตรฐานขนาดเล็กในซอย)						8	25.00%	5	62.50%	11	17.70%	10	90.90%
สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั๊มถังลอยดีเซลริมทางขนาดใหญ่)						6	18.80%	5	83.30%	11	17.70%	10	90.90%

สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีบริการทาง	กรมโยธาธิการ					5	15.60%	4	80.00%	8	12.90%	7	87.50%
---	--------------	--	--	--	--	---	--------	---	--------	---	--------	---	--------

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
น้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันดีเซลหรือน้ำมันเบนซิน)													
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ - มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขอ อนุญาตตั้งสถานบริการ และ ตรวจสอบกลั่นกรองในเบื้องต้น	สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย					3	9.40%	2	66.70%	2	3.20%	1	50.00%
การอนุญาตตั้งโรงแรม - มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขอ อนุญาตตั้งโรงแรมและตรวจสอบ กลั่นกรองในเบื้องต้น						1	3.10%	1	100.00%	1	1.60%	0	0.00%
- การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม						1	3.10%	1	100.00%				
การอนุญาตให้เล่นการพนัน - มอบอำนาจการรับเรื่องราวการขอ อนุญาตและอนุญาตให้เล่นการพนัน										1	1.60%	0	0.00%
การออกไปสั่งและการเปรียบเทียบ ปรับการกระทำผิดตาม พ.ร.บ. จราจร ทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิด	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ					1	3.10%	1	100.00%	1	1.60%	0	0.00%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
การจดทะเบียนในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร													
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง	1	9.10%	0	0.00%	4	12.50%	3	75.00%	12	19.40%	11	91.70%
ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยี	กรมส่งเสริมการเกษตร					2	6.30%	1	50.00%	13	21.00%	12	92.30%
เกษตรชุมชน (ดำเนินการร่วมกับรัฐ)													
ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร						2	6.30%	2	100.00%	8	12.90%	7	87.50%
การลงทุนทางธุรกิจเกษตร						1	3.10%	1	100.00%	2	3.20%	1	50.00%
การจัดทะเบียนสมาชิก						1	3.10%	1	100.00%	2	3.20%	1	50.00%
การตั้งศูนย์และให้บริการ						2	6.30%	2	100.00%	3	4.80%	2	66.70%
ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง	1	9.10%	1	100.00%								

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
	ปกครอง												
1.งานบริการข้อมูลนักลงทุน 2. งานศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น 3.งานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	1	9.10%	1	100.00%								
งานทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 โดยถ่ายโอนการรับจดทะเบียนพาณิชย์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ในเขต	กรมทะเบียนการค้า	1	9.10%	1	100.00%								
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน ไม่ต้องยื่นขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง)	กรมโรงงานอุตสาหกรรม					6	18.80%	4	66.70%	6	9.70%	3	50.00%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปต. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจกรรมโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง)	กรมโรงงานอุตสาหกรรม					6	18.80%	3	50.00%	3	4.80%	0	0.00%
การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 (โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการได้) โดยมอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตามประเภทที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด						4	12.50%	1	25.00%	2	3.20%	0	0.00%
การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน						2	6.30%	2	100.00%	1	1.60%	0	0.00%

ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	จากส่วนราชการระดับกรม	อบจ. (11 แห่ง)				เทศบาล (32 แห่ง)				อปท. (62 แห่ง)			
		โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ	โอนไป	ร้อยละ	ดำเนินการ	ร้อยละ
การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ที่ไม่มีผลกระทบกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการควบคุม ดูแล ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขวิธีการ และมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด	กรมโรงงานอุตสาหกรรม					3	9.40%	2	66.70%	3	4.80%	0	0.00%
การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ)					1	3.10%	0	0.00%	3	4.80%	2	66.70%

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

21.3 ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจ มีสาเหตุมาจากส่วนราชการไม่ดำเนินการถ่ายโอน / ไม่มอบอำนาจการดำเนินงานให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเกิดจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น ไม่มีคู่มือกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ไม่ถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรไปตามภาระงาน ฯลฯ เป็นต้น และมีสาเหตุมาจากความไม่พร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยรับโอน / รับผิดชอบภารกิจ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากร งบประมาณ หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าภารกิจนั้นไม่ตรงกับความต้องการหรือจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่ หรือ เพราะมีหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่จัดบริการในเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการหรือจัดบริการนั้นๆ อีกแต่อย่างใด ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

ก. กระบวนการถ่ายโอนภารกิจไม่สมบูรณ์

ข้อมูลจากการสำรวจความเห็นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างบ่งชี้ว่า กระบวนการถ่ายโอนภารกิจบางประเภทอาจไม่ครบถ้วน เช่น ขาดการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับการถ่ายโอน เช่น กรณีกรมการขนส่งทางบกถ่ายโอนสถานีขนส่งให้ อบจ. กรณีกรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนงานบำรุงรักษาทางให้ อบต. และกรณีกรมโยธาธิการถ่ายโอนงานตรวจสอบสถานที่จัดเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในตารางที่ 21-9 ข้างล่างนี้ แสดงให้เห็นว่าส่วนราชการที่มีหน้าที่ถ่ายโอนภารกิจได้เตรียมความพร้อมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการเตรียมความพร้อม

ข้อบกพร่องของกระบวนการถ่ายโอนฯ ที่พบมากที่สุดคือการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ แต่ไม่มีการถ่ายโอนเงินงบประมาณหรือทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ หรือเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนหรือมอบหมายให้ไปดำเนินการ อาจกล่าวได้ว่าปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพ การฝึกอบรม ถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนถึงการจัดระเบียบ การควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ล้วนแต่มีสาเหตุมาจากการโอนภาระงาน โดยไม่มีการโอนงบประมาณให้ท้องถิ่น ในสัดส่วนที่สอดคล้องกันทั้งสิ้น (โปรดดูตารางที่ 21-9 และ 21-10 ประกอบ)

ความบกพร่องอีกส่วนหนึ่งของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจก็คือ การโอนงานให้ท้องถิ่น แต่ไม่โอนหรือมอบอำนาจตามกฎหมาย ให้ท้องถิ่นดำเนินการให้ครบถ้วน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เช่นกรณีการถ่ายโอนงานด้านการควบคุมกำกับดูแลสถานบริการ และการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ตารางที่ 21-9 การกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ

ภารกิจถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ครบถ้วนทั้งกระบวนการ							
	อบจ.		เทศบาล		อปท.		รวม	
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
สถานีขนส่ง	2	16.7%					2	1.8%
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ			2	6.1%	2	3.1%	6	5.5%
พัฒนาและบำรุงรักษาระบบ สาธารณูปโภค			4	12.1%	4	6.2%	12	10.9%
คุ้มครองผู้บริโภค			1	3.0%			2	1.8%
ควบคุมกำกับดูแลสถาน ประกอบกิจการน้ำมัน เชื้อเพลิง					5	7.7%	5	4.5%
ควบคุมดูแลโรงงาน			2	6.1%	2	3.1%	6	5.5%
พัฒนาเทคโนโลยี			1	3.0%	3	4.6%	5	4.5%
ส่งเสริมการท่องเที่ยว	1	8.3%					1	0.9%
งานทะเบียนพาณิชย์					2	3.1%	2	1.8%

ตารางที่ 21-10 ภารกิจที่ถ่ายโอนมาแล้ว แต่ อปท. ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ

ภารกิจถ่ายโอน	ภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ							
	อบจ.		เทศบาล		อปท.		รวม	
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
สถานีขนส่ง	3	25.0%	2	6.1%			7	6.4%
การดูแลบำรุงรักษาทาง น้ำ	1	8.3%			1	1.5%	2	1.8%
สาธารณูปโภค	1	8.3%	6	18.2%	17	26.2%	30	27.3%
การส่งเสริมอาชีพ			1	3.0%	2	3.1%	4	3.6%
ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค					1	1.5%	1	0.9%

ภารกิจถ่ายโอน	ภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับสนับสนุน หรือได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ							
	อบจ.		เทศบาล		อปท.		รวม	
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ
ภารกิจโรงแรม					1	1.5%	1	0.9%
ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง					11	16.9%	11	10.0%
การพัฒนาเทคโนโลยี			1	3.0%	2	3.1%	4	3.6%
การพัฒนาอุตสาหกรรม			1	3.0%			2	1.8%
งานทะเบียนพาณิชย์	1	8.3%	5	15.2%	6	9.2%	17	15.5%

ข. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับไปดำเนินการ

มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ยังไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะรับโอน “ภารกิจบางประเภท” จากส่วนราชการ เช่น ภารกิจที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง เช่น การตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรม และสถานเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง การอนุญาตชุดเจาะบ่อบาดาล การประปา หรือในกรณีของภารกิจด้านอื่นๆ ก็มีข้อจำกัดในทำนองเดียวกัน เช่น การผังเมือง การดูแลบำรุงรักษาถนน เส้นทางคมนาคมขนส่งทางบก ทางน้ำ ฯลฯ เป็นต้น แม้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจถ่ายโอนจะได้จัดฝึกอบรมและจัดทำคู่มือให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปแล้ว แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบุคลากรที่สามารถรับการฝึกอบรม หรือรับการถ่ายทอดประสบการณ์จากส่วนราชการได้ (ส่วนราชการที่จัดฝึกอบรมให้ข้อมูลว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดส่งเจ้าหน้าที่ธุรการซึ่งไม่มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องที่ถ่ายโอนใดๆ ไปเข้ารับการฝึกอบรมถ่ายทอดประสบการณ์จากส่วนราชการ จึงไม่สามารถนำคู่มือ ฯลฯ ไปปฏิบัติได้²)

ข้อเท็จจริงข้างเป็นความจริง สาเหตุที่ อปท. ส่งเจ้าหน้าที่ธุรการรับการฝึกอบรม ก็เพราะในขณะนั้น หรือแม้ในปัจจุบันนี้ อปท. และเทศบาลขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางที่ตรงกับภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้เกือบทุกด้าน เพราะไม่สามารถบรรจุบุคลากรให้ครบตามอัตราค่าจ้างได้ (ไม่มีผู้สอบผ่านเกณฑ์ หรือ อปท. ไม่มีงบประมาณจ้าง และถึงแม้จะบางกรณี อปท. มีบุคลากร และมีงบประมาณจ้าง ก็จะไม่บรรจุไม่ได้ เพราะระเบียบของส่วนกลางกำหนดให้ อปท. มีรายจ่ายบุคลากรได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งคือ อปท. ส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภารกิจที่มีภาระค่าใช้จ่ายสูง เพราะมีงบประมาณจำกัด เช่น งานก่อสร้างและบำรุงเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นต้น (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 21-11 ประกอบ)

² ประมวลจากเวทีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของส่วนราชการ วันที่ 27 มิถุนายน 2557 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ค. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการรับโอนภารกิจที่ถ่ายโอนครั้งๆ กลางๆ

จากการสำรวจพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งไม่ประสงค์ที่จะรับโอนภารกิจบางประเภท ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ อีกทั้งต้องการส่งคืนภารกิจดังกล่าวให้แก่ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิม เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาเส้นทางคมนาคม ระบบสาธารณสุขพื้นฐานในท้องถิ่น เช่น สถานีขนส่ง กิจกรรมประปาชุมชน และภารกิจด้านการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 21-11, 21-12 และ 21-13)

สาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการรับโอนภารกิจดังกล่าวมาดำเนินการ และต้องการส่งคืน ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการรับผิดชอบภารกิจเหล่านี้ทั้งหมดด้วยตนเอง ก็เพราะที่ผ่านมา รัฐบาลและส่วนราชการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจให้ท้องถิ่น แต่ไม่จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ หรือถ่ายโอนภารกิจมาเพียงบางส่วนบางขั้นตอน แต่ไม่ถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมาย ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการในเรื่องนั้นๆ ให้ท้องถิ่นให้ครบถ้วน เมื่อท้องถิ่นได้รับโอนภารกิจดังกล่าวมาดำเนินการระยะหนึ่งแล้ว ก็พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดูแลให้อยู่ในสภาพเดิม หรือปรับปรุงให้มีคุณภาพดีขึ้นได้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อน เสียโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงเห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่สมบูรณ์ดังกล่าวนี้นี้ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ จึงเห็นสมควรส่งคืนให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการตามเดิม

ตารางที่ 21-11 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการรับถ่ายโอน

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น								เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม*					
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม		1	2	3	4	5	6
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ						
1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน														
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	3	25.00%	5	15.20%	10	15.40%	18	16.40%	17			3		
สถานีขนส่ง	1	8.30%	1	3.00%	1	1.50%	3	2.70%				2	1	
วิศวกรรมจราจรทางบก					2	3.10%	2	1.80%	1	1				
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	2	16.70%	1	3.00%	1	1.50%	4	3.60%	1					
การก่อสร้างและการดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)	1	8.30%					1	0.90%					1	
สาธารณูปโภค					6	9.20%	6	5.50%	5				1	
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต														
การส่งเสริมอาชีพ					1	1.50%	1	0.90%				1		
3.ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย														
ภารกิจสถานบริการ					1	1.50%	1	0.90%					1	
ภารกิจโรงแรม					3	4.60%	3	2.70%	1				1	1
ภารกิจการพนัน			1	3.00%	1	1.50%	2	1.80%						

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น								เหตุผลที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม*					
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม		1	2	3	4	5	6
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ						
ภารกิจสถานประกอบ กิจการน้ำมันเชื้อเพลิง					4	6.20%	4	3.60%	4					
ภารกิจการควบคุมแรงงาน ต่างด้าว			1	3.00%	3	4.60%	4	3.60%	4					
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว														
ภารกิจการดูแลโรงงาน			1	3.00%	7	10.80%	8	7.30%	7				1	
การพัฒนาเทคโนโลยี					1	1.50%	1	0.90%				1		
การพัฒนาอุตสาหกรรม					1	1.50%	1	0.90%					1	
ภารกิจด้านการส่งเสริมการ ท่องเที่ยว					1	1.50%	1	0.90%						1
งานทะเบียนพาณิชย์					3	4.60%	3	2.70%	3					

หมายเหตุ 1 = ขาดศักยภาพด้านคน งบประมาณ ความทั่วถึงในการให้บริการ และองค์ความรู้, 2 = ความยุ่งยากในการบริหารบุคลากรที่ถ่ายโอน /บุคลากรไม่ต้องการอยู่กับท้องถิ่น, 3 = ภาระงานมากแล้วในปัจจุบัน/ให้หน่วยงานอื่นทำเหมาะสมกว่า, 4 = ส่วนกลางไม่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ทั้งหมด และความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่, 5 = ไม่มีความจำเป็นสำหรับในชุมชน/ไม่เหมาะสมกับพื้นที่, 6 = ความยากของงานที่ไม่คุ้นเคย / ระบบงานหรือการบริหารจัดการที่ต่างจากแนวปฏิบัติของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 21-12 ภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับถ่ายโอนมาแล้ว และต้องการส่งคืนให้แก่ส่วนราชการ

ภารกิจถ่ายโอน	ประเภท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น # องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการส่งคืนภารกิจ (จำนวนแห่ง หรือ % เทียบกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกลุ่มตัวอย่าง)								เหตุผลที่ต้องการส่งคืนภารกิจ							
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม		1	2	3	4	5	6	7	8
	จำนวน (12)	ร้อยละ	จำนวน (33)	ร้อยละ	จำนวน (65)	ร้อยละ	จำนวน (110)	ร้อยละ								
1.ด้านโครงสร้างพื้นฐาน																
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	6	50.00%	7	21.20%	18	27.70%	31	28.20%	1	27		1			1	1
สถานีขนส่ง	1	8.30%					1	0.90%	1							
วิศวกรรมจราจรทางบก					1	1.50%	1	0.90%			1					
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ			1	3.00%	1	1.50%	2	1.80%	1					1		
สาธารณูปโภค (น้ำบาดาล น้ำประปา คลอง)			2	6.10%	10	15.40%	12	10.90%		7	4	1				
ภารกิจขังตวงวัด			1	3.00%	1	1.50%	2	1.80%			2					
ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค			1	3.00%			1	0.90%			1					
ภารกิจสถานประกอบกิจการ น้ำมันเชื้อเพลิง			3	9.10%	2	3.10%	5	4.50%			5					
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว																
ภารกิจการดูแลโรงงาน			3	9.10%	3	4.60%	6	5.50%	2		3					1
การพัฒนาเทคโนโลยี					2	3.10%	2	1.80%	1		1					
การพัฒนาอุตสาหกรรม			1	3.00%			1	0.90%			1					
งานทะเบียนพาณิชย์			1	3.00%	1	1.50%	2	1.80%			1					1

หมายเหตุ 1 = ขาดอำนาจหน้าที่, 2 = ขาดงบประมาณ, 3 = ขาดบุคลากร-องค์ความรู้, 4 = ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ, 5 = ไม่ตรงกับความต้องการของคนในชุมชน, 6 = ก่อให้เกิดปัญหากับประชาชนในชุมชน, 7 = ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นทำเหมาะสมกว่า, 8 = ให้ส่วนราชการเดิมรับผิดชอบเหมาะสมกว่า

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ 21-13 ภารกิจที่ได้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แจ้งว่าส่วนราชการ มิได้เตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม	1	2	3	4
		จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน				
		(12)	(33)	(65)	(110)				
งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมทางหลวง		1	3	4	4		4	4
	กรมทางหลวงชนบท	1	3	9	13	12	3	2	3
	กรมโยธาธิการ			2	2	2	1	1	1
	กรมการเฝ้าระวังพัฒนาชนบท	1	1	6	8	7	1	3	3
สถานีขนส่ง	กรมการขนส่งทางบก	4	1		5	3	1	2	
การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ	กรมเจ้าท่า		1	3	4	2	2	1	1
	กรมชลประทาน		1	1	2	1	2	2	2
	กรมศิลปากร		1		1		1		1
สาธารณูปโภค	กรมชลประทาน		2	2	4	4		1	1
	กรมโยธาธิการ		1		1			1	1
	กรมการเฝ้าระวังพัฒนาชนบท			1	1	1	1		
	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	1			1	1	1	1	
	กรมทรัพยากรธรณี		1	3	4	4	4	4	4
	กรมทรัพยากรน้ำ			2	2	2		1	
	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล			1	1	1			
การส่งเสริมอาชีพ	กรมส่งเสริมการเกษตร			1	1	2		1	1
	กรมปศุสัตว์			1	1	1			

ภารกิจ	ส่วนราชการ	จำนวน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แจ้งว่าส่วนราชการ มิได้เตรียมความพร้อมให้							
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม	1	2	3	4
		จำนวน	จำนวน	จำนวน	จำนวน				
		(12)	(33)	(65)	(110)				
ภารกิจโรงแรม	กรมการปกครอง		1		1	1	1	1	1
ภารกิจสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง	กรมโยธาธิการ		5	2	7	7	2	6	7
	กรมธุรกิจพลังงาน		3	10	13	12	4	10	11
ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน	กรมส่งเสริมการเกษตร			1	1	1		1	1
ภารกิจการดูแลโรงงาน	กรมโรงงานอุตสาหกรรม (								
การพัฒนาเทคโนโลยี	กรมส่งเสริมการเกษตร		1	1	2	2			
ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย		1	1	2	1	2	1	1
งานทะเบียนพาณิชย์	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	1	1		2	2			

หน้า 21-40

หมายเหตุ 1.แจ้งเพียงเป็นหนังสือว่ามีการถ่ายโอนภารกิจให้แล้ว, 2.ไม่แจ้งรายละเอียดงาน ขั้นตอน สถานที่รับผิดชอบ, 3.จัดประชุมชี้แจง/ทำความเข้าใจร่วมกับ อบจ. , 4.ไม่มีกรอบมบุคคลากร ไม่จัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้

รัฐบาลไม่ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ

ในช่วงแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และ 2 (2543-56) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสู่ท้องถิ่นไปแล้ว 2 เรื่อง (พ.ร.บ. คุ่มครองผู้บริโภค 2522 และ พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499) แต่ยังไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขอีก 6 เรื่อง (ความล่าช้าของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นในช่วง 16 - 17 ปีที่ผ่านมา (โปรดดูรายละเอียดข้อมูลข้างล่างนี้)

ความก้าวหน้าด้านการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน ภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ดำเนินการแล้ว 2 เรื่อง

พ.ร.บ. คุ่มครองผู้บริโภค 2522 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานประจำท้องถิ่น มีอำนาจตามที่คณะกรรมการคุ่มครองผู้บริโภคนำกำหนด ให้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการคุ่มครองผู้บริโภคทุกระดับ ให้แบ่งรายได้ค่าปรับฯ ที่เกิดจากการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 - ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ใช้อำนาจตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ ปฏิบัติงานในการจดทะเบียนพาณิชย์และทะเบียนธุรกิจการเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนเลิกประกอบกิจการพาณิชย์ การออกใบแทน การรับรองสำเนาเอกสาร การจดทะเบียนพาณิชย์ และการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับเรื่องการขอจดทะเบียนพาณิชย์

ยังไม่ดำเนินการ 6 เรื่อง

พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. 2509 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอนุญาตการขอจัดตั้งสถานประกอบการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รายได้และค่าธรรมเนียมให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2547 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตขอจัดตั้งโรงแรมฯ รายได้และค่าธรรมเนียมให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. ควบคุมการขายทอดตลาด และค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ให้ อบต. เทศบาล กทม. เมืองพัทยา มีอำนาจรับเรื่องพิจารณาอนุญาต และควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ตาม พ.ร.บ. นี้ ให้จัดสรรรายได้และค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้กรมการจัดหางานแจ้งข้อมูลการหางานของคนต่างด้าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น อบจ.)

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงานตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด มอบอำนาจให้ อบต. มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งมีกำลังการผลิตของเครื่องจักรไม่เกิน 200 แรงม้า มอบอำนาจให้เทศบาล กทม. และเมืองพัทยา มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งมีกำลังการผลิตของเครื่องจักรไม่เกิน 500 แรงม้า มอบอำนาจให้ อบจ. มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงานในเขต อบต. หากการขออนุญาตนั้นเกิน 200 แรงม้า แต่ไม่เกิน 500 แรงม้า ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานรับข้อร้องเรียน หรือเหตุเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงาน และแจ้งข้อร้องเรียนรวมทั้งข้อมูลการก่อเหตุเดือดร้อนที่ยังไม่ได้รับการร้องเรียนให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบ (ดำเนินการแล้ว)

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้

มีผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการในทุกระดับ และจัดสรรค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ให้ตกเป็นรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

21.4 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ก. ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจและการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาที่น่าเสนอในส่วนที่ผ่านมาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างมาก ทั้งในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือ “ฐานเศรษฐกิจท้องถิ่น” (Economic bases) ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งมีสถานะเศรษฐกิจที่แตกต่างกันแบบสุดขั้ว เช่น มีทั้งเมืองที่เป็นศูนย์กลางการค้า ศูนย์กลางอุตสาหกรรมที่กำลังเติบโต เป็นแหล่งรองรับการจ้างงาน มีแรงงานไหลเข้าจำนวนมากและต่อเนื่อง และมีเมืองที่ตกอยู่ในสถานะเศรษฐกิจถดถอย การจ้างงานลดลง ประชากรโดยรวม และประชากรวัยแรงงานลดน้อยถอยลง

ในสถานะที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจและกระแสเศรษฐกิจแตกต่างกันแบบสุดขั้วนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ มีประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมากเช่นเดียวกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองที่กำลังประสบกับสถานะเศรษฐกิจถดถอย กำลังเผชิญกับปัญหาหนี้สิน และการล้มละลายของหน่วยเศรษฐกิจครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว แรงงานรับจ้าง หน่วยธุรกิจขนาดเล็ก ร้านค้าและผู้ประกอบการรายย่อย นอกจากนี้ ในด้านสังคมก็มีปัญหารุนแรงไม่น้อยไปกว่ากัน เช่น ปัญหาขาดแคลนกำลังแรงงานฝีมือ (มีแรงงานอพยพย้ายถิ่นออกไปหางานทำนอกพื้นที่มากขึ้น) ทำให้เศรษฐกิจชุมชนหดตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถดถอยตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มนี้จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งก็พบว่าในความเป็นจริง รัฐบาลไม่รับรู้ปัญหาเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น และได้ปรับลดเงินอุดหนุนทั่วไปพร้อมกับผันเงินอุดหนุนทั่วไป ให้เป็นเงินอุดหนุนตามนโยบายของรัฐบาลและส่วนราชการมากขึ้น จึงนับเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องฟื้นเศรษฐกิจชุมชนให้กลับสู่สภาวะปกติได้

ในกรณีของท้องถิ่นที่มีฐานเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งล้วนแต่เป็นเมืองที่กำลังขยายตัวเติบโตนั้น ไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องการทำความเข้าใจและรายได้ของประชาชน แต่ก็มีปัญหาในเรื่องเมืองกำลังเติบโตและขยายตัวแบบไร้ระเบียบ และแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาสังคมเสื่อมโทรม อาชญากรรม ยาเสพติด ปัญหามลพิษและการทำลาย บุกรุกแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนถึงปัญหาแรงงานต่างด้าว และประชากรแฝง จำนวนมาก ฯลฯ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มเมืองที่เป็นย่านที่อยู่อาศัย เขตชานเมืองใหญ่ๆ ก็อาจไม่มีปัญหาด้านการประกอบอาชีพและรายได้ของประชาชนเช่นกัน แต่มีปัญหาผังเมือง (การเติบโตแบบไร้ระเบียบของเมือง) ขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ประปา ถนน ทางเดิน

ทางระบายน้ำ โรงเรียน สถานพยาบาลและบริการด้านสาธารณสุข และการบุกรุกทำลายแหล่ง
ทรัพยากรธรรมชาติ (รายละเอียดพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 21-14 ด้านล่าง)

ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ และประเด็นสืบเนื่อง

ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ

1. สภาวะเศรษฐกิจถดถอย ต้นทุนสูง 27 แห่ง (10.0%)
2. ขาดแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 28 แห่ง (11.0%)
3. ขาดโครงสร้างพื้นฐาน 24 แห่ง (9.7%)

ประเด็นท้าทายสืบเนื่อง

4. แรงงานต่างด้าว-ประชากรแฝง 22 แห่ง (8.9%)
5. ผังเมือง ชุมชนแออัด 14 แห่ง (5.6%)
6. ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบ 61 แห่ง (24.6%)
7. สิ่งแวดล้อม มลพิษ ขยะ ทรัพยากรเสื่อมโทรม 35 แห่ง (14.1%)
8. สุขภาพ การเจ็บป่วย โรคระบาด 9 แห่ง (3.6%)
9. ความขัดแย้งในชุมชน เช่น ความขัดแย้งระหว่างอุตสาหกรรม /ธุรกิจ/นายทุน กับประชาชน 33 แห่ง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับ 1 จำนวน 28 แห่ง ระดับ 2-3 จำนวน 5 แห่ง
10. การละเมิดสิทธิของประชาชน เช่น อบจ. ทุกจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ระบุว่าในจังหวัดของตนเองมี
ปัญหาในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนไม่ทั่วถึง เช่น เกษตรกรสูญเสียที่
ทำกินมากขึ้น มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค การผูกขาดทางการค้าโดยกลุ่มชนทุนใหญ่จากภายนอก
มีแรงงานต่างด้าวไม่จดทะเบียนจำนวนมาก ในกรณีของเทศบาลพบว่าเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่า
ร้อยละ 15 ที่มีแรงงานต่างด้าวไม่จดทะเบียน เป็นต้น

ตารางที่ 21-14 ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ประเภท	จำนวน	ประเด็นปัญหาท้าทาย
--------	-------	--------------------

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		รายได้ / งดลด	แรงงานต่างด้าว/ประชากรแฝง	ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม	มลพิษ ทรัพยากรเสื่อมโทรม	ภาคการเกษตร ขาดแหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน	ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน	สุขภาวะเสื่อมถอย	ภัยพิบัติภัยสาธารณะ	เมืองแบบไร้ระเบียบ/ชุมชนแออัด	ขาดโอกาสทางการศึกษา
อบจ.	12	2	1	5	4	3	4	1	5	-	-
เทศบาลนคร	4	-	2	4	3	-	2	-	1	-	-
เทศบาลเมือง	9	3	1	5	2	-	2	-	2	3	1
เทศบาลตำบล	20	6	9	13	5	1	4	3	1	2	1
อบต.	65	16	9	34	21	24	12	5	12	9	5
รวม	110	27	22	61	35	28	24	9	21	14	7
ร้อยละของปัญหาทั้งหมด		24.5%	20.0%	55.5%	31.8%	25.5%	21.8%	8.2%	19.1%	12.7%	6.4%

หมายเหตุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งหนึ่งๆ อาจประสบกับปัญหาและประเด็นท้าทายได้หลายเรื่องในคราวเดียวกัน

21.5 มาตรการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้มาตรการหลายด้านร่วมกัน ในที่นี้จะพิจารณาประเด็นหลักๆ เท่าที่มีข้อมูลสนับสนุนคือ มาตรการด้านการบริหารจัดการ การริเริ่มบริการสาธารณะ และการใช้มาตรการด้านกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

ก. มาตรการด้านการบริหาร

มาตรการด้านการบริหารในที่นี้ ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างองค์กร การกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและการทุ่มเททรัพยากรการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นเป็นลำดับแรก เช่น การพัฒนาและบำรุงรักษาถนน ทางเดินน้ำประปา แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ฯลฯ เป็นต้น โครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางเศรษฐกิจเหล่านี้ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการผลิตและขนส่งสินค้าและบริการในท้องถิ่น ท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ลงทุนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ไปมากพอสมควร และเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจที่เป็นนามธรรมอื่นๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในด้านการผลิตและการตลาดมากขึ้น ใน

ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมากที่ยังด้อยพัฒนา ขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางกายภาพ ก็ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่อไป

ข้อมูลในตารางที่ 21-15 ข้างล่างนี้ แสดงถึงนโยบายเร่งด่วนด้านเศรษฐกิจของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นนายก อบจ. นายกเทศมนตรีของเทศบาล และนายก อบต. ต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นลำดับต้นๆ

ตารางที่ 21-15 นโยบายเร่งด่วนของ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ลำดับที่	นโยบายเร่งด่วน
อบจ.	ลำดับที่ 1	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/ 20%) - โครงสร้างพื้นฐาน (จำนวน 2 แห่ง/13.3%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/13.3%) - ความมั่นคง ความปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 2 แห่ง/ 13.3%)
	ลำดับที่ 2	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/ 20%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 3 แห่ง/20%)
	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 2 แห่ง/13.3%)
เทศบาลนคร/ เทศบาลเมือง	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 2 แห่ง/15.4%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/15.4%)
	ลำดับที่ 2	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/15.4%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 2 แห่ง/15.4%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/23.1%)
เทศบาลตำบล	ลำดับที่ 1	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/10%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 2 แห่ง/10%) - ความมั่นคง ความปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 2 แห่ง/10%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 3 แห่ง/15%)
	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 2 แห่ง/10%)
อบต.	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 16 แห่ง/24.6%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 6 แห่ง/9.2%) - การศึกษา (จำนวน 6 แห่ง/9.2%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 5 แห่ง/7.7%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 4 แห่ง/6.2%)

(2) การจัดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดลำดับความสำคัญของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจไว้เป็นลำดับต้นๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีกลไกด้านการบริหารจัดการที่ชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลางส่วนใหญ่ยังไม่มีองค์กรให้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องมอบหมายให้หน่วยงานอื่นๆ รับผิดชอบตามที่เห็นสมควร เช่น ให้ฝ่ายพัฒนาชุมชนรับผิดชอบโครงการหรืองานด้านการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ มอบหมายให้ฝ่ายโยธารับผิดชอบด้านการพัฒนาโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน หรือมอบหมายให้สำนักงานปลัดฯ หรือหน่วยงานนโยบายและแผนฯ ของท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ถ้ามี) ฯลฯ แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นเจ้าภาพดูแลด้านพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมด้วยตนเอง

(3) บุคลากรด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ข้อมูลจากการสำรวจพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ เช่น เทศบาลนครมีบุคลากรด้านนี้เฉลี่ยมากกว่า 10 คน ในจำนวนนี้เป็นระดับผู้บริหาร ซึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปเฉลี่ยจำนวน 2 คน ในขณะที่เทศบาลตำบลและ อบต. มีบุคลากรด้านนี้เฉลี่ยประมาณ 4-5 คนเท่านั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนและคุณภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างๆ มีความแตกต่างกันอย่างมาก (โปรดพิจารณาตารางที่ 21-16 ประกอบ)

ตารางที่ 21-16 จำนวนบุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)			
		ระดับบริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/พนักงาน จ้างเหมา	รวม
อบจ.	12	2	4	3	8
เทศบาลนคร	4	2	5	8	14
เทศบาลเมือง	9	2	2	4	8
เทศบาลตำบล	20	2	2	1	5
อบต.	65	1	1	1	4
รวม	110	2	2	2	5

(4) การจัดเก็บข้อมูล จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลเพื่อการวางแผนอย่างครบถ้วนจริงจัง หลายท้องถิ่นมีระบบข้อมูลทะเบียนพาณิชย์ โรงแรมและหอพัก ส่วนหนึ่ง เป็นการจัดเก็บข้อมูลตามหน้าที่ อีกส่วนหนึ่งจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ด้านการจัดเก็บรายได้ แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแต่อย่างใด ส่วนข้อมูลในด้านอื่นๆ นั้น พบว่าไม่มีการจัดเก็บหรือมีฐานข้อมูลแต่อย่างใด (โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 21-17 หน้าถัดไป)

สำหรับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 89) มีการกำหนดแผนทางงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ชัดเจน ในกลุ่ม อบจ. ก็มีการจัดทำแผนงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจร้อยละ 75 ในขณะที่เทศบาลเมืองและ อบต. มีการจัดทำแผนงบประมาณด้านเศรษฐกิจน้อยกว่า ไม่เกินร้อยละ 55 เท่านั้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 21-18 ประกอบ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานและกิจกรรมด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด? ข้อมูลในตารางที่ 21-19 บ่งชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานและกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9.91 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทใช้จ่ายเงินงบประมาณด้านนี้ในสัดส่วนที่ต่างกันอย่างมาก เช่น เทศบาลนครมีสัดส่วนงบประมาณด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 17 รองลงมาคือ อบจ. (เฉลี่ยร้อยละ 9.08) ในขณะที่เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองมีสัดส่วนงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำที่สุดเฉลี่ยร้อยละ 2.7 และ 6.27 ตามลำดับ

ตารางที่ 21-17 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำข้อมูลเศรษฐกิจต่างๆ

ประเภท องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	จำนวน แห่งใน กลุ่ม ตัวอย่าง	จำนวน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดทำฐานข้อมูลประเภทต่างๆ						
		ทะเบียน พาณิชย์	ข้อมูล โรงงาน อุตสาหกรรม	ข้อมูล กลุ่ม อาชีพ ฯลฯ	ข้อมูลด้าน การเกษตร/ การกลี กรรม/การ ทำประมง	ข้อมูล พื้นที่ เกษตร- พื้นที่ ประมง	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม/พัฒนา ผลิตภัณฑ์	ข้อมูลโรงแรม/ หอพัก/อพาร์ท เมนต์โฮมส เตย์/ รีสอร์ท
อบจ.	12	1	-	-	-	-	-	8
ทน.	4	2	-	-	-	-	-	3
ทม.	9	3	-	3	-	-	1	1
ทต.	20	10	-	4	-	-	-	9
อบต.	65	35	-	9	4	4	5	24
รวม	110	51	0	16	4	4	6	45

ตารางที่ 21-18 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดทำแผนงบประมาณด้านเศรษฐกิจ

ประเภทองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวนแห่ง	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการ จัดทำแผนงบประมาณด้านเศรษฐกิจ	ร้อยละ
อบจ.	12	9	75.00
เทศบาลนคร	4	4	100.00
เทศบาลเมือง	9	8	88.89
เทศบาลตำบล	20	13	65.00
อบต.	65	26	40.00
รวม	110	60	54.55

ตารางที่ 21-19 การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแผนงานด้านเศรษฐกิจชุมชน

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย ปี 51-55				สัดส่วนต้องงบประมาณรายจ่ายรวมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เฉลี่ย ปี 2551-2555				สัดส่วนต้องงบประมาณจาก ภายนอก องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เฉลี่ยปี 2551- 2555	
		งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอย เฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดย เฉลี่ย (บาท/ปี)	งบลงทุน เฉลี่ย (%)	งบใช้ สอย เฉลี่ย (%)	งบ บุคลากร เฉลี่ย (%)	รวม (%)	เงินอุดหนุน ทั่วไป(%)	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ (%)
อบจ.	12	13,501,947.58	9,781,525.29	6,597,695.62	29,881,168.49	2.28	1.94	4.86	9.08	11.21	-
ทน.	4	3,410,419.94	1,945,837.64	4,075,534.86	9,431,792.44	0.49	0.88	16.18	17.5	0.25	0.39
ทม.	9	464,135.02	1,335,810.07	1,052,541.58	2,852,486.67	0.28	3.05	2.95	6.28	0.74	1.49
ทต.	20	465,702.48	170,905.40	433,097.83	1,069,705.71	1.34	0.39	0.98	2.71	2.13	4.45
อบต.	65	1,021,031.25	194,132.19	537,651.41	1,752,814.85	3.92	0.96	2.72	7.6	9.86	1.53
รวม	110	3,772,647.25	2,685,642.12	2,539,304.26	8,997,593.63	2.35	2.26	5.30	9.91	5.90	1.07

ข. มาตรการด้านการจัดบริการสาธารณะ

(1) การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

ผลการสำรวจพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น ถนน รางระบายน้ำ บ่อพักน้ำ ไฟส่องสว่าง ไฟจราจร ป้ายสัญญาณจราจร ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ขนส่งมวลชนบ่อน้ำ/บ่อบาดาล ประปา ถังเก็บน้ำ แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ชลประทาน เครื่องสูบน้ำไฟฟ้า เป็นต้น (โปรดพิจารณาข้อมูลเพิ่มเติมในตารางที่ 21-20)

อบจ. เทศบาล และ อบต. ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานแตกต่างกันอย่างไร? ผลการสำรวจพบว่า อบจ. เน้นสาธารณูปโภคประเภทถนน แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ในขณะที่เทศบาลนครส่วนใหญ่มุ่งพัฒนาสาธารณูปโภคหลากหลายมากกว่า เช่น ถนน ระบบระบายน้ำ พลังงานกันดินริมตลิ่ง ระบบบำบัดน้ำเสีย บำรุงรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติ (ขุดลอกคลองหนองบึง)

ในส่วนของเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. นั้น ให้ความสำคัญกับระบบสิ่งอำนวยความสะดวกคล้ายกัน เช่น ถนน ไฟฟ้าส่องสว่าง ทางเดิน ตลาดสด โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ระบบกำจัดขยะ พลังกันดินริมตลิ่ง และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร (โปรดดูรายละเอียดโครงการเร่งด่วนเพิ่มเติมในตารางที่ 21-21)

ตารางที่ 21-20 บริการสาธารณะ และโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการสาธารณะ ด้านเศรษฐกิจ	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
ตลาดสด	-	19	18	10	11	58
ตลาดกลางสินค้า	1	-	1	1	1	4
ศูนย์แสดงสินค้า	6	7	-	1	-	14
โรงรับจำนำ	-	7	3	2	-	12
สถานีขนส่ง	11	3	2	-	-	16
ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ	1	5	-	-	-	6
ประปา	1	-	4	46	559	610
โรงฆ่าสัตว์	-	2	3	4	-	9
พัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์	-	-	-	-	-	-
ศูนย์อำนวยความสะดวก-สถิติการท่องเที่ยว	5	-	-	1	4	10
ศูนย์บริการข้อมูลด้านการลงทุน	2	-	-	-	2	4
ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด	6	-	-	-	2	8
ศูนย์ส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด	3	-	-	-	2	5
โครงการส่งเสริมอาชีพ/เพิ่มรายได้	16	5	6	24	72	123

ประเภทบริการสาธารณะ ด้านเศรษฐกิจ	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
โครงการส่งเสริมทางการเกษตร/การประมง/การกสิกรรม	5	-	2	7	30	44
โครงการส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น	6	1	-	4	16	27
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	1	2	4	3	11	21
โครงการฝึกทักษะ/พัฒนาฝีมือแรงงาน	4	1	2	6	25	38
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว/เทศกาล/ประเพณีเพื่อการท่องเที่ยว	12	2	7	10	30	61

หมายเหตุ ตัวเลขในตารางคือยอดรวมของ อบท. ทั้งหมด ยังไม่ใช่ตัวเลขเฉลี่ยต่อ อบท.

ตารางที่ 21-21 โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญเร่งด่วนจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปี 2556)

ประเภท	จำนวนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญเร่งด่วน					
	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	รวม
ถนน	28	4	12	30	87	161
แหล่งน้ำ/ฝาย/ประปาหมู่บ้าน/ท่อประปา/ถังเก็บน้ำ	2	1	-	3	23	29
ระบบระบายน้ำ/รางระบายน้ำ	-	2	2	9	14	27
สร้าง/ปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง (ได้แก่ โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สวนสาธารณะ ตลาด เป็นต้น)	-	-	3	7	12	22
ไฟฟ้า/ ไฟส่องสว่าง/ ไฟทาง	-	-	-	2	11	13
พังกันดิน/คันกันดิน/ตลิ่ง/เขื่อนคันดิน	-	2	2	2	4	10
ขุดลอกคลอง/หนอง/บึง	-	-	-	-	9	9
สะพาน	1	-	1	-	2	4
ระบบกำจัดขยะมูลฝอย	-	-	3	-	1	4
ระบบบำบัดน้ำเสีย/ระบบปรับปรุงคุณภาพน้ำ	-	2	1	-	-	3
คลองส่งน้ำ	-	-	-	-	3	3
ยานพาหนะประจำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ได้แก่ รถยนต์เก็บขยะ รถบรรทุกน้ำ ฯลฯ)	-	-	-	-	2	2
ระบบน้ำบาดาล/บ่อน้ำ/บ่อบาดาล	1	-	-	-	1	2
สร้างกล้อง CCTV	-	-	-	1	1	2
สถานีสูบน้ำ	-	-	-	-	1	1
ปรับปรุงหม้อแปลงไฟฟ้า	-	-	-	-	1	1
ศูนย์สาธารณสุข/การแพทย์	-	1	-	-	-	1
สวนสาธารณะ	-	-	1	-	-	1
สัญญาณไฟ	-	1	-	-	-	1

(2) ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจกับทางเลือกด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งเผชิญกับประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจแตกต่างกันไป เช่น ปัญหาค่าครองชีพ (ครัวเรือนมีรายได้ลดลง-รายจ่ายเพิ่มขึ้น) จำนวนแรงงานและประชากรแฝงเพิ่มขึ้น ปัญหาการถดถอยของเศรษฐกิจในภาคการเกษตร ฯลฯ เป็นต้น ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ในสภาวะทางเศรษฐกิจที่ต่างกันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

ข้อมูลในตารางที่ 21-22 ข้างล่างนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้จะกำลังเผชิญกับประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่กลับเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เลือกจัดทำโครงการประปา และตลาดสด มากกว่ามาตรการอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจมากพอสมควร

ตารางที่ 21-22 ทางเลือกของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ กับลักษณะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ลักษณะทางเศรษฐกิจ (แห่ง)	ตลาดสด	ตลาดกลางสินค้า	ศูนย์แสดงสินค้า	โรงรับจำนำ	สถานีขนส่ง	ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ	ประปา	โรงฆ่าสัตว์	ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยว	ศูนย์ข้อมูลด้านการลงทุน	ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยว	ศูนย์ส่งเสริมการลงทุน
เมืองเศรษฐกิจ/ การค้า (13)	8 61.54%	1 7.69%	3 23.08%	4 30.77%	4 30.77%	1 7.69%	3 23.08%	3 23.08%	1 7.69%	-	-	-
เมืองอุตสาหกรรม (7)	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	3 42.86%	-	-	-	-	-
เมืองอยู่อาศัย/ชนเมือง (14)	5 35.71%	-	-	3 21.43%	1 7.14%	-	7 50%	3 21.43%	-	-	-	-
เมืองกึ่งชนบท (12)	5 41.67%	-	1 8.33%	-	-	-	9 75%	3 25%	1 8.33%	-	-	-
เมืองชุมชนชนบท/ เกษตรกรรม (56)	5 8.93%	1 1.79%	-	-	1 1.79%	-	42 75%	-	4 7.14%	2 3.57%	2 3.57%	2 3.57%

ลักษณะทางเศรษฐกิจ (แห่ง)	ตลาดสด	ตลาดกลางสินค้า	ศูนย์แสดงสินค้า	โรงรับจำนำ	สถานีขนส่ง	ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ	ประปา	โรงกลั่นสัตว์	ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยว	ศูนย์ข้อมูลด้านการลงทุน	ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยว	ศูนย์ส่งเสริมการลงทุน
รวม (n = 102)	24 23.53%	3 2.94%	5 4.9%	8 7.84%	7 6.86%	2 1.96%	64 62.75%	9 8.82%	6 5.88%	2 1.96%	2 1.96%	2 1.96%

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อทำการวิเคราะห์มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่มี “หน้าที่ทางเศรษฐกิจ” แตกต่างกัน เช่น เมืองเศรษฐกิจ/ การค้า เมืองอุตสาหกรรม เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง เมืองกิ่งชนบท และชุมชนชนบท-เกษตรกรรม ยังพบว่าแม้ท้องถิ่นเหล่านี้จะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และมีโครงสร้างและหน้าที่ทางเศรษฐกิจที่ต่างกันอย่างมากก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นเหล่านี้เลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่คล้ายกัน หรือไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด เช่น ท้องถิ่นในเขตเมืองการค้า-อุตสาหกรรม และเขตชนบท ต่างก็เลือกพัฒนาระบบประปาชุมชน และตลาดสด เป็นลำดับต้นๆ เหมือนกัน ที่อาจจะแตกต่างไปบ้างก็คือ เมืองเศรษฐกิจและการค้า และเมืองอุตสาหกรรม เลือกจัดทำศูนย์แสดงสินค้า สถานีขนส่ง และโรงรับจำนำมากกว่า เมืองอยู่อาศัย/เขตชานเมือง และชุมชนชนบท ก็นับว่าเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจมากไม่น้อยไปกว่าประเด็นที่กล่าวแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ตาม จากข้อค้นพบนี้ น่าจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า แท้จริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีข้อจำกัดในการเลือกโครงการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่มาก ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะสามารถคิดค้นหามาตรการใหม่ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้มากมาย แต่ส่วนใหญ่ก็มักจะเลือกโครงการพัฒนาแบบเดิมๆ เพราะถึงแม้ทางเลือกเดิมๆ จะไม่ใช่ทางแก้ปัญหาดีของท้องถิ่น แต่ก็มีข้อดีตรงที่ “ไม่ผิดระเบียบ และไม่ถูกหักหัวจาก สตง.” ซึ่งทำให้ข้าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นรู้สึกปลอดภัยมากกว่า³

(3) การพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจ: กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์

เป็นที่น่าสังเกตว่า อบต. และเทศบาลตำบลในเขตชนบท ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจในชุมชนมากกว่าเทศบาลในเขตเมือง และมากกว่า อบจ. สถาบันทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นชนบทมีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ ตลาดสินค้าเกษตร ฯลฯ เป็นต้น (โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 21-23) สถาบันทางเศรษฐกิจเหล่านี้ทำหน้าที่

³ จากการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ผู้วิจัยสังเกตได้ว่า ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่ติดอยู่กับกรอบความคิดทำนองนี้อย่างชัดเจน ไม่แตกต่างไปจากข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลาง

ระดมเงินออม ส่งเสริมพัฒนาการผลิตและการตลาดให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ และนำภาคเศรษฐกิจ การเกษตรและการประกอบกิจการที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) หรือภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ให้ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของภาคเศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการ (Formal sector) หรือเศรษฐกิจในระบบ มาตรการดังกล่าวนี้ จึงนับว่ามีความสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในระยะยาว

ในช่วงที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กลุ่มอาชีพและกลุ่มออม ทรัพย์เฉลี่ยประมาณปีละ 2-3 ล้านบาท ข้อมูลในตารางที่ 21-24 และ 21-25 ข้างล่างนี้บ่งชี้ว่าสถาบันทาง เศรษฐกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทส่งเสริมและพัฒนาขึ้นส่วนใหญ่มีความเข้มแข็งยั่งยืน และมีสมาชิกผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจำนวนมากพอสมควร สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของการพัฒนา ในช่วงที่ผ่านมาได้พอสมควร

ตารางที่ 21-23 จำนวนกลุ่มอาชีพและกลุ่มกองทุนอาชีพ/กองทุนสวัสดิการสังคม /กองทุนสัจจะออมทรัพย์

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	กลุ่มอาชีพในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		จำนวนกลุ่มกองทุนอาชีพ/กองทุน สวัสดิการสังคม/กองทุนสัจจะออมทรัพย์ ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
		รวม	เฉลี่ย/องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	รวม	เฉลี่ย/องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
อบจ.	12	15	1.25	-	-
เทศบาลนคร	4	3	0.75	4	1.00
เทศบาลเมือง	9	14	1.56	7	0.78
เทศบาลตำบล	20	31	1.55	18	0.90
อบต.	65	122	1.88	48	0.74
รวม	110	185	1.68	77	0.70

ตารางที่ 21-24 กิจกรรม/โครงการส่งเสริมอาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท องค์กร ปกครอง ส่วน ท้องถิ่น	จำนวน แห่งใน กลุ่ม ตัวอย่าง	จำนวน แห่งที่ ดำเนิน โครงการ ส่งเสริม อาชีพ และ ศก. ชุมชน	จำนวนโครงการ ส่งเสริมอาชีพ ในปี 2555		งบประมาณ ทั้งหมดที่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่าง ดำเนินภารกิจ ด้านศก.ชุมชน	งบประมาณ ที่ องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น สนับสนุน เฉลี่ยต่อ โครงการ	จำนวน กลุ่มเป้าหมาย/ กลุ่มที่ได้รับ ประโยชน์	สัดส่วน กลุ่มเป้าหมาย/ กลุ่มที่ได้รับ ประโยชน์ ต่อจำนวน โครงการ ส่งเสริมอาชีพ
			รวม ทั้งหมด	เฉลี่ย ต่อ อปท.				

อบจ.	12	11 (91.67%)	44	3.67	108,850,671.00	2,473,878.89	10,406	237
เทศบาลนคร	4	3 (75.00%)	11	2.75	23,240,000.00	2,112,727.27	2,080	189
เทศบาลเมือง	9	7 (77.78%)	21	2.33	3,366,500.00	160,309.52	1,057	50
เทศบาลตำบล	20	18 (90.00%)	54	2.70	7,313,950.00	135,443.52	2,926	54
อบต.	65	57 (87.69%)	184	2.83	19,479,535.00	105,867.04	9,330	51
รวม	110	96 (87.27%)	314	2.85	162,250,656.00	516,721.83	25,799	82

ตารางที่ 21-25 สรุปเกี่ยวกับผลการดำเนินการด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวน กลุ่ม อาชีพ	ค่าเฉลี่ยจำนวน สมาชิกกลุ่มต่อ จำนวนกลุ่ม อาชีพ	ผลการดำเนินงานของกลุ่ม			การมีกลุ่มฯ ช่วยให้รายได้ ของสมาชิก		
				ยั่งยืน	ล้มเหลว	ไม่ แน่นอน	เพิ่มขึ้น	ลดลง	ไม่ แน่นอน
อบจ.	12	15	168	13	-	2	15	-	-
เทศบาลนคร	4	3	93	2	-	1	2	-	1
เทศบาลเมือง	9	14	25	12	-	2	13	1	-
เทศบาลตำบล	20	31	46	25	2	4	29	-	2
อบต.	65	122	39	92	1	29	105	1	16
รวม	110	185	50	144	3	38	164	2	19

(4) การส่งเสริมอาชีพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพสอดคล้องอยู่ในกระบวนการพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจแล้วข้างต้นเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า แผนงานและโครงการพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจและส่งเสริมอาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ฯลฯ เพื่อให้ประชากรกลุ่มด้อยโอกาสเหล่านี้มีรายได้และช่วยเหลือตนเองได้เป็นหลัก นอกจากนั้น ก็เป็นกิจกรรมจัดงานประเพณี เทศกาล ฯลฯ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมเล็กๆ แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่ริเริ่มโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคในท้องถิ่น เช่น กรณี อบจ. ระยอง จัดให้มีตลาดกลางผลผลิตการเกษตร หรือกรณี อบจ. อุทัยธานี จัดให้มีโรงผลิตปุ๋ย เป็นต้น (โปรดดูตัวอย่างโครงการและกิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพ และการพัฒนาเศรษฐกิจของ อบท. ที่เป็นกรณีศึกษาข้างล่างนี้)

ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ และทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจของ อบจ. ในกลุ่มตัวอย่าง

อบจ. น่าน

1. มีปัญหาความสงบเรียบร้อย-ยาเสพติด ปัญหาน้ำท่วม-แล้ง ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการบุกรุกทำลายป่า แต่ อบจ. ไม่มีกิจกรรม อ้างว่า “ไม่อยู่ในเขตอำนาจของ อบจ. อีกทั้งมีหน่วยงานของรัฐดูแลอยู่แล้ว
2. มีกิจกรรมด้านส่งเสริมอาชีพ ด้านการส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุกลุ่มเล็กๆ ไม่ได้คาดหวังผลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง

อบจ. หนองบัวลำภู

1. เน้นการพัฒนาด้านสาธารณสุข ในรูปแบบหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ฉุกเฉิน และด้านการศึกษา-เสริมความรู้ สร้างหอสมุด และสื่อการเรียนสมัยใหม่ นายก อบจ. เคยเป็นแพทย์ใน รพ. ในพื้นที่มาก่อน
2. ส่งเสริมอาชีพกลุ่มเลี้ยงสัตว์ เพาะเห็ด ปลูกข้าว มีข้อมูลด้านเศรษฐกิจดี
3. อบจ. ยอมรับว่ามีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่จำกัด และเชื่อว่า อปท. ระดับล่าง และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ จะรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงอยู่แล้ว

อบจ. อุตรดิตถ์

1. เป็นเมืองศูนย์กลางการค้าปลีก-ส่ง ของภาคอีสานตอนบน เชื่อมต่อกับลาวและเวียดนาม อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 20 เมืองขยายตัว ธุรกิจสังหาริมทรัพย์เติบโตเร็ว แต่ไม่ใช่ผลงานของ อบจ. โดยตรง
2. อบจ. เน้นด้านการศึกษา และพัฒนาระบบสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับ AEC โดยรับโอนสถานีขนส่งมาดำเนินการเอง นอกเหนือจากนั้นยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ
3. มีโครงการส่งเสริมอาชีพเป็นกิจกรรมเล็กๆ เน้นไปที่กลุ่มผู้พิการ ขยายผลโครงการปิดทองหลังพระ ส่งเสริมการเลี้ยงสุกร ส่งเสริมการท่องเที่ยว (จัดงานประเพณีแข่งเรือยาว)

อบจ. ระยอง

1. เมืองอุตสาหกรรม ขยายตัวรวดเร็ว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในประเทศ ประชากรย้ายเข้าในอัตราที่สูง ปัญหาประชากรแฝงสูง
2. มีผลผลิตด้านการเกษตรในระดับแนวหน้าของประเทศ มีปัญหาราคาผลไม้ตกต่ำและขาดเสถียรภาพ
3. มีปัญหาผังเมือง มลพิษ และความเสี่ยงด้านภัยพิบัติที่อาจเกิดจากนิคมอุตสาหกรรม
4. อบจ. เลือกที่จะไม่ดำเนินการด้านมลพิษและภัยพิบัติจากนิคมอุตสาหกรรม เพราะเห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของ อบจ. และมีส่วนราชการอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว
5. อบจ. ริเริ่มระบบตลาดกลางสินค้าเกษตร (ยาง ผลไม้) เพื่อรักษาระดับราคาให้มีเสถียรภาพ ซึ่งได้ผลดี แต่ถูกสตง. ทักท้วงว่าไม่ถูกต้อง

อบจ. ขอนแก่น

1. เป็นเมืองขยายตัวรวดเร็ว คนย้ายออกน้อยลง ย้ายเข้ามาเพิ่มขึ้น ธุรกิจสังหาริมทรัพย์เติบโต มีแรงงานแฝงต่างชาติเพิ่มขึ้น มีปัญหาผังเมือง (เมืองเติบโตแบบไร้ระเบียบ)
2. ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่มีนโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพชัดเจน และไม่จำแนกแผนงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ ฝึกอบรมเกษตรกร

เรื่องการทำบัญชีครัวเรือน แจกปุ๋ยอินทรีย์น้ำ ฯลฯ เป็นต้น

3. รับโอนสถานีนขนส่งมาดำเนินการ

อบจ. อุบลราชธานี

1. เป็นเมืองที่มีสภาวะเศรษฐกิจค่อนข้างนิ่ง โนม้เอียงไปทางถดถอย มีปัญหาความยากจน ประชาชนมีรายได้ต่ำขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และปัญหาประกอบอาชีพ กระจุกตัวชัดเจน
2. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ จัดให้มีศูนย์แสดงสินค้า OTOP 3 แห่ง รับโอนสถานีนขนส่งมาดำเนินการ 3 แห่ง ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยจัดงานประเพณีแข่งเรือยาวนานาชาติ ส่งเสริมกลุ่มทอผ้ากบบัว

อบจ. อุทัยธานี

1. เป็นเมืองที่กำลังเผชิญกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย หนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นสูง แรงงานย้ายออกไปหางานทำข้างนอก ไม่กลับพื้นที่ อีกทั้งมีภัยแล้ง น้ำท่วม ยาเสพติด ฯลฯ
2. อบจ.เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเกษตรเป็นหลัก โดยออกข้อบัญญัติกำหนดราคาปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ 2549 ข้อบัญญัติ สร้างศูนย์แสดงสินค้า OPTOP และมีรายได้จากค่าเช่าพื้นที่ศูนย์แสดงสินค้า OTOP
3. ริเริ่มโครงการส่งเสริมประกวดแปลงเกษตรเรียนรู้แบบเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ (เป็นนวัตกรรม)
4. ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยจัดงานประเพณี ตักบาตรเทโว
5. ริเริ่มโครงการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ แต่ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าทำไม่ได้

ตัวอย่างกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่าง

เทศบาลนครเชียงราย

เป็นเมืองศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยวในภูมิภาค (รองจากเชียงใหม่) ประชากรย้ายเข้าเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง มีปัญหาประชากรแฝง แรงงานต่างด้าว

ส่งเสริมอาชีพผู้พิการ จัดตั้งกองทุนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี กองทุนส่งเสริมอาชีพหมู่บ้าน

ส่งเสริมการท่องเที่ยว และส่งเสริมรายได้ โดยริเริ่มโครงการตลาดคนเดินเชียงราย (กาตเจียงฮายรำลึก) งานประเพณีลอยกระทง โครงการอนุรักษ์ตลาด โครงการรณรงค์สำหรับนักท่องเที่ยว

เทศบาลนครนนทบุรี

เป็นเมืองที่อยู่อาศัยของคนมีงานทำใน กทม. พื้นที่กว่า 60% เป็นที่อยู่อาศัย มีปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัย

ให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจน้อย เพราะคนส่วนใหญ่มีงานทำ (ใน กทม.) และเคยถูก สตง. ทักท้วงไม่ใช้หน้าที่

เทศบาลกำแพง

เป็นศูนย์กลางการค้า ตลาดผลผลิตด้านการเกษตรและประมงพื้นบ้าน เป็นชุมชนที่กำลังขยายตัว มีคนย้ายเข้ามาต่อเนื่อง

มีการบริหารจัดการที่ดี เน้นบริการสาธารณะพื้นฐาน ครอบคลุมทุกด้าน แต่ยังพึ่งพาตัวเองทางการคลังไม่ได้ จึงใช้วิธีทำงานร่วมกับ อบจ. และ อบต.อื่นๆ

ริเริ่มโครงการพัฒนาตลาด จัดระเบียบ รักษาความสะอาด สุขอนามัย และความเป็นระเบียบของตลาด

เทศบาลเมืองแกนพัฒนา

เป็นชุมชนชนบท เกษตรกรรม แรงงานย้ายออกไปหางานทำในเมืองอื่น ขาดน้ำเพื่อการเกษตร มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำฯ ระหว่างชุมชน

ผู้บริหารมีนโยบายหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม (ผู้พิการ ผู้สูงอายุ) ส่งเสริมการเกษตร

กิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพเป็นกิจกรรมเล็กๆ เช่น ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร (งานเทศกาลชมทุ่งดอกดาวกระจาย ฯลฯ) จัดให้มีการจำหน่ายสินค้า

ค. มาตรการด้านกฎหมาย/ข้อบัญญัติท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้มาตรการด้านกฎหมายในการขับเคลื่อนนโยบายของท้องถิ่น นับตั้งแต่ 2540 เป็นต้นมา จนถึงปี 2556 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 110 แห่ง ที่เป็นตัวอย่างของการสำรวจในครั้งนี้ ได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพียง 238 ฉบับ ในรอบ 16 ปี

กล่าวเฉพาะข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นนั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 45 ฉบับ หรือประมาณร้อยละ 18.9 ของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประกาศใช้ในรอบ 16 ปี ในจำนวนนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่ใช้มาตรการด้านกฎหมาย (ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น) ในการจัดการและผลักดันนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งจัดเป็น “นวัตกรรมท้องถิ่น” ด้านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

อบจ.

- ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและรายได้ในภาคการเกษตร (การพาณิชย์ในการซื้อขายผลผลิตการเกษตร และการกำหนดราคาจำหน่ายปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ) จำนวน 2 ฉบับ
- อัตราค่าตอบแทนการอนุญาตที่ดิน 1 ฉบับ

เทศบาล

- การใช้น้ำประปา 2 ฉบับ
- การจัดการตลาด 8 ฉบับ
- อัตราค่าตอบแทนการอนุญาตที่ดิน 2 ฉบับ
- การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเทศบาล 2 ฉบับ

อบต.

- กิจการประปา 9 ฉบับ
- การบริหารกิจการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า 3 ฉบับ
- การจัดการตลาด 5 ฉบับ

- การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ 4 ฉบับ
- การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ในเขต อบต. 4 ฉบับ
- วิธีการและอัตราค่าตอบแทนการอนุญาตที่ดิน 2 ฉบับ
- การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่ม 1 ฉบับ

นวัตกรรมด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

- ข้อบัญญัติ อบจ.ระยองเรื่องการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. 2551
- ระเบียบเทศบาลเมืองท่าข้ามว่าด้วยการเช่าแผงและจำหน่ายสินค้าในตลาดเทศบาลเมืองท่าข้าม พ.ศ. 2545
- เทศบัญญัติตำบลหนองตาคง เรื่องการดำเนินกิจการประปาเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2556
- ข้อบัญญัติ (เทศบัญญัติ) ฟาร์มทะเล พ.ศ. 2552
- หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้บริการรถรางนำเที่ยว พ.ศ. 2554

ง. ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ

ผลการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาโรงงานและสถานบริการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่ามีโรงงานและสถานบริการทำผิดกฎหมาย เช่น ลักลอบเปิด สร้างความเดือดร้อนรำคาญ เป็นแหล่งมั่วสุม ฯลฯ เป็นต้น มีร้องเรียนไปถึง อบจ. เกือบทุกจังหวัด 10 - 12 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่ใช่เรื่องร้ายแรง ปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากโรงงานและสถานประกอบการในพื้นที่

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ต่อโรงงานและสถานประกอบการที่เป็นต้นเหตุ โดยอ้างว่าไม่มีอำนาจ ในขณะเดียวกัน หน่วยงานส่วนกลางเจ้าของเรื่อง เช่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ก็ไม่ได้ถ่ายโอนหรือมาอำนาจในท้องถิ่นดำเนินการแทนแต่อย่างใด

21.6 ทศนคติและความคาดหวังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

แม้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญของนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในลำดับต้นๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่เมื่อลงมือปฏิบัติจริง อีกทั้งได้เห็นโครงการและกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สามารถดำเนินการได้จริงๆ ผู้บริหารและข้าราชการในท้องถิ่นส่วนใหญ่อยอมรับว่า โครงการและกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปนั้น ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในขอบเขตที่จำกัดอยู่มาก จนอาจกล่าวได้ว่าไม่ค่อยมีผลอย่างสำคัญต่อการแก้ปัญหา หรือเอาชนะประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้แต่อย่างใด

ผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งมีวิสัยทัศน์ด้านเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า ได้พยายามริเริ่มโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถแก้ปัญหาตลาดผลผลิตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เกิดซ้ำซากได้อย่างถาวร (เช่น อบจ.

ระยอง) บางโครงการอาจถึงกับสามารถยกระดับขีดความสามารถด้านการผลิต การตลาด และขยายห่วงโซ่มูลค่าได้ของหน่วยเศรษฐกิจในท้องถิ่นได้ (เช่น อบจ. อุทัยธานี) อย่างไรก็ตาม ความคิดริเริ่มเหล่านี้กลับถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหักท้วงว่า เป็นการดำเนินการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ซึ่งทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนถึงท้องถิ่นอื่นๆ ต้องระงับความคิดริเริ่มเหล่านั้นไป บุคลากรของท้องถิ่นหลายแห่งถึงกับกล่าวว่า “ที่ได้ทำมาแล้ว ทุกวันนี้ อาจจะยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ อาจจะยังห่างไกลจากจุดนั้นอีกมาก แต่เมื่อทำได้เพียงเท่านี้ ก็ถือว่าทำดีที่สุดแล้ว ก็ต้องยอมรับและพอใจกับผลงาน”

21.7 ผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ก.ความพึงพอใจของประชาชน ต่อการกระจายอำนาจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นต่อการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่พอใจผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปานกลางค่อนข้างมาก (คะแนนความพึงพอใจอยู่ระหว่าง 2.5 - 2.6 จากคะแนนเต็ม 4 (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 21-26) โดย อบต. และเทศบาลในเขตชนบท และเขตกึ่งเมือง-กึ่งชนบท ได้รับคะแนนประเมินความพึงพอใจสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง และสูงกว่า อบจ. ซึ่งมีบทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยกว่า และไม่ค่อยชัดเจน ข้อค้นพบดังกล่าวนี้ไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจเพราะในช่วงก่อนยุคการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ประชาชนในเขตชนบทส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะพื้นฐานเกือบทุกประเภท ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น พร้อมกับการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้ท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ผลที่เกิดขึ้นย่อมทำให้ประชาชนในชนบทรับรู้ความแตกต่างของการกระจายอำนาจได้อย่างชัดเจน แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังไม่ได้ริเริ่มมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ๆ ได้มากนักก็ตาม

ตารางที่ 21-26 ความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการด้านเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพของ อบท.

	ข้อ 1 ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เจริญก้าวหน้า และส่งผลให้ระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น	ข้อ 2 การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีงานทำใน พื้นที่มากขึ้น และ/หรือออกไปหางานทำนอกพื้นที่น้อยลง
เทศบาลนคร	N=815 Mean=2.67 SD=0.59	N=813 Mean=2.56 SD=0.59

	ข้อ 1 ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เจริญก้าวหน้า และส่งผลให้ระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น	ข้อ 2 การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีงานทำในพื้นที่มากขึ้น และ/หรือออกไปหางานทำนอกพื้นที่น้อยลง
เทศบาลเมือง	N=1,405 Mean=2.67 SD.=0.71	N=1,403 Mean=2.59 SD.=0.69
เทศบาลตำบล	N=2,235 Mean=2.82 SD.=0.61	N=2,233 Mean=2.68 SD.=0.62
อบต.	N=6,919 Mean=2.77 SD.=0.65	N=6,912 Mean=2.62 SD.=0.67
รวม (ยกเว้น อบจ.)	N=11,374 Mean=2.76 SD.=0.65	N=11,361 Mean=2.62 SD.=0.66

หมายเหตุ 1 = ไม่พอใจอย่างยิ่ง/ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง; 2 = ไม่พอใจ/ไม่เห็นด้วย; 3 = เห็นด้วย/พอใจ; 4 = เห็นด้วยอย่างยิ่ง/พอใจอย่างยิ่ง

ข. ข้อจำกัดและโอกาสขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ข้อเขียนในส่วนที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับล่างมีบริบทของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมาก ทั้งในด้านโครงสร้างและหน้าที่ ตลอดจนประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้นข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ยังชี้ให้เห็นว่าองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถด้านการบริหารและการเงินการคลังที่แตกต่างกันอย่างมากอีกด้วย องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถรับโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง และต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญขั้นสูงได้ แต่ในทางตรงกันข้าม องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ กลับถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่แบบเดียวกัน และต้องรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะคล้ายกัน อีกทั้งมีระเบียบและกฎกติกาว่าด้วยการตรวจสอบ บังคับให้ท้องถิ่นต้อง

เลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นจุดอ่อนของการกระจายอำนาจ กระนั้นก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับยุคก่อนการกระจายอำนาจแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังพึงพอใจในผลงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากพอสมควรเพราะประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้มากขึ้นอย่างชัดเจนนั่นเอง

21.8 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นมี 3 ลักษณะคือ (1) การเร่งพัฒนาและบำรุงรักษาระบบบริการสาธารณะประเภทสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ให้มีคุณภาพ และทั่วถึง (2) การพัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างมีคุณภาพ และมีเสถียรภาพ โดยการส่งเสริมให้เกิดหน่วยเศรษฐกิจใหม่ๆ ให้มีความหลากหลาย และขยายห่วงโซ่เศรษฐกิจให้ครอบคลุมครบวงจร สามารถเชื่อมต่อกับห่วงโซ่เศรษฐกิจภายนอกได้อย่างสมดุล และ (3) การเร่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจนอกระบบ (ภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ) ให้เข้ามาอยู่ในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (Formal sector) โดยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ การจัดทำทะเบียนหน่วยเศรษฐกิจประเภทต่างๆ การพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจ (จัดตั้งกลุ่มอาชีพ สหกรณ์ ฯลฯ เป็นต้น)

เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง 3 ลักษณะนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงควรปรับกระบวนการกระจายอำนาจในเรื่องต่อไปนี้

(1) ยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเงินการคลัง ให้สามารถพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานได้อย่างแท้จริง

(2) แก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การตรวจสอบและการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการริเริ่มมาตรการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น

(3) เร่งกระจายอำนาจและมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดระเบียบเศรษฐกิจท้องถิ่น และเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นด้านกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่จัดระเบียบภาคเศรษฐกิจนอกระบบในท้องถิ่น ให้เข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (formal sector) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะช่วยขยายฐานภาษีและฐานรายได้ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว อีกทั้งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการบริหารระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

(4) ปรับบทบาทในทางเศรษฐกิจชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความหลากหลาย เพื่อกระตุ้นและเติมเต็มห่วงโซ่ในระบบเศรษฐกิจของพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นให้เกิดความสมบูรณ์ และมีความเจริญเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง ดังเช่นบทบาทต่อไปนี้

4.1 บทบาทในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและระบบฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการรองรับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการลงทุนของภาคประชาชน/เอกชนในพื้นที่

4.2 บทบาทในการส่งเสริมให้เกิดกลุ่มอาชีพ พัฒนาทักษะการทำงาน ฝีมือแรงงาน หรือการรองรับกลุ่มเด็กและเยาวชนหรือประชาชนที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงานให้มีทักษะเพียงพอต่อการทำงานและการประกอบอาชีพ

4.3 บทบาทในการส่งเสริมการลงทุนในระดับพื้นที่ โดยรัฐจะต้องให้อำนาจทางภาษีอากรเพิ่มขึ้นแก่ อบท. เพื่อให้สามารถใช้เครื่องมือทางภาษีและทางงบประมาณรายจ่าย (ลงทุนระบบโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบต่างๆ ที่รองรับการลงทุน) เพื่อกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่นและยั่งยืน

4.4 บทบาทในการ “เติมเต็ม” ห่วงโซ่การผลิต อบท. สามารถดำเนินบทบาททางเศรษฐกิจในเชิงรุกโดยการวิเคราะห์ระบบห่วงโซ่เศรษฐกิจ (input-output analysis) ในระดับพื้นที่ว่าเกิดขึ้นในลักษณะใด และเชื่อมต่อกันได้อย่างไร เพื่อให้เกิดภาพที่ชัดเจนว่าระบบเศรษฐกิจและรายได้ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร จากนั้นหากวิเคราะห์แล้วพบว่ามี “คอขวด” ในระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่น อบท. สามารถดำเนินบทบาทในการเติมเต็มคอขวดดังกล่าวเพื่อช่วยส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ดำเนินต่อไปได้ ในการนี้ อบท. อาจเป็นผู้ผลิตเสียเอง หรืออาจให้สัมปทาน/จ้างเหมาเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐมาเติมเต็มปัญหาคอขวดในระบบเศรษฐกิจดังกล่าวได้ต่อไป

4.5 บทบาทในการจัดการอุปสงค์และอุปทานในระบบเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ เนื่องจากบ่อยครั้งที่ปริมาณสินค้าบริการและความต้องการในการบริโภคในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นไม่สมดุลกัน ในการนี้ อบท. สามารถทำหน้าที่ “จัดการตลาด” ในระดับชุมชนเพื่อให้เกิดสมดุลในปริมาณสินค้าบริการและความต้องการได้ ดังเช่นกรณีของ อบจ.ระยองที่มีบทบาทในลักษณะดังกล่าว (ดูรายละเอียดจากบทนำวัฒนธรรมท้องถิ่น บทที่ 16 ของรายงานวิจัยนี้) เพื่อให้ส่งผลดีต่อระดับราคาสินค้าบริการ และส่งผลต่อเนื่องถึงระดับรายได้ของประชาชนในพื้นที่ด้วย

บทบาทสำคัญทั้ง 5 ประการนี้จะเห็นได้ว่า อบท. สามารถทำหน้าที่ในการบริหารระบบเศรษฐกิจชุมชนร่วมกันได้กับรัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ แต่จะต้องมีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และกฎหมายรองรับให้ชัดเจน ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ท้าทายเพราะบทบาทเหล่านี้มีลักษณะเป็นนามธรรมที่จับต้องหรือมองเห็นได้ยาก และเป็นสิ่งที่ควรกำหนดให้ชัดเจนในบทบาทท้องถิ่นในทางเศรษฐกิจชุมชนในยุคต่อไป

บทที่ 22 การจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 290 ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งอย่างน้อยมีสาระสำคัญ ดังนี้ 1) การจัดการ อนุรักษ์ ปั่นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในพื้นที่ 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ โดยเฉพาะเมื่อมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ของตนเองไม่ว่าจะเชิงบวกหรือเชิงลบ 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาในการริเริ่มกิจการ/กิจกรรมใด ๆ ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ของรับผิดชอบของตนเอง เพราะเมื่อเริ่มดำเนินการแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในพื้นที่ของตนเองและพื้นที่บริเวณโดยรอบ 4) การมีส่วนร่วมของชุมชน/ภาคประชาชนในท้องถิ่นทั้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จากที่กล่าวมาจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้น ตามวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นได้สามารถดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างอิสระและเต็มศักยภาพให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นที่มี ดังนั้น ท้องถิ่นจึงต้องกำหนดบทบาท หน้าที่ แผนงาน และภารกิจในการจัดการอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนที่เหมาะสมและถูกต้อง

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าวตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 จากแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เมื่อมีการดำเนินการได้ระยะหนึ่งก็ได้มีแผนการกระจายอำนาจ ฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการ ฯ (ฉบับที่ 2) ซึ่งได้แบ่งภารกิจได้เป็น 2 ด้าน คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ โดยลักษณะการดำเนินงานด้านนี้จะพยายามสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนในแง่การอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ และลดการสร้างมลพิษที่จะเกิดขึ้นชุมชน ไม่ว่าจะเป็นลดการเกิดขยะ การเกิดมลพิษทางน้ำ เป็นต้น

22.1 กรอบวิเคราะห์การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ในการดำเนินการศึกษาในโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย ในภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมนั้น คณะที่ปรึกษาฯ ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาจากกรอบอำนาจหน้าที่/ภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 เป็นหลัก นอกจากนั้น ได้ทบทวนภารกิจ/อำนาจหน้าที่ของงานด้านสิ่งแวดล้อมในตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผน/พระราชบัญญัติ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจทางด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ซึ่งมีภารกิจที่คาบเกี่ยว/ซ้อนทับกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงพื้นที่ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ตารางที่ 22-1 ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท. ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ

ภารกิจ	ภารกิจด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของ อบท. ที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ										
	พ.ร.บ. องค์การ บริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การ บริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510	ระเบียบ กระทรวงมหาดไ ทยว่าด้วย การ ดูแลรักษาที่ดิน อันเป็น สาธารณะสมบัติ ของแผ่นดิน พ.ศ. 2515	พ.ร.บ. ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. การสา ธารณ สุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. รักษา ความสะอาด และความ เป็นระเบียบ เรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. ป่า ไม้ พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. ป่าสงวน แห่งชาติ 2507	กฎกระทรวง แบ่ง ส่วนราชการกรม ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545
1. งานพัฒนาป่าชุมชน									✓	✓	
2. ส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน									✓	✓	
3. การควบคุมไฟฟ้า									✓	✓	
4. พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์									✓	✓	
5. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์											
6. ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรม อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)											
7. การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓			✓	✓	✓			
8. การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน											
9. การจัดการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากร ชายฝั่งทะเล											✓
10. การส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการ มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน											
10.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและ											

ภารกิจ	ภารกิจด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของ อบท. ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ										
	พ.ร.บ. องค์การ บริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การ บริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510	ระเบียบ กระทรวงมหาดไ ทยว่าด้วย การ ดูแลรักษาที่ดิน อันเป็น สาธารณะสมบัติ ของแผ่นดิน พ.ศ. 2515	พ.ร.บ. ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. การสา ธารณ สุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. รักษา ความสะอาด และความ เป็นระเบียบ เรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. ป่า ไม้ พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. ป่าสงวน แห่งชาติ 2507	กฎกระทรวง แบ่ง ส่วนราชการกรม ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545
พัฒนาเครือข่ายเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 10.2 รมรณรงค์การจัดการขยะครัวเรือน และโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน 10.3 รมรณรงค์และเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม											
11. การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบ กิจการตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 และ กิจกรรมต่อเนื่อง				✓							
12. การดำเนินการตามกฎหมาย				✓							
โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด											
13. การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม / การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน											
14. การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม		✓	✓			✓					
15. การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม		✓	✓			✓		✓			

ภารกิจ	ภารกิจด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของ อบท. ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ										
	พ.ร.บ. องค์การ บริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การ บริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510	ระเบียบ กระทรวงมหาดไ ทยว่าด้วย การ ดูแลรักษาที่ดิน อันเป็น สาธารณะสมบัติ ของแผ่นดิน พ.ศ. 2515	พ.ร.บ. ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. การสา ธารณ สุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. รักษา ความสะอาด และความ เป็นระเบียบ เรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. ป่า ไม้ พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. ป่าสงวน แห่งชาติ 2507	กฎกระทรวง แบ่ง ส่วนราชการกรม ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545
		(การก้ำจัด มูลฝอย และสิ่ง ปฏิกูล)	(การก้ำจัด มูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล)								
16. การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการ สิ่งแวดล้อม											
17. งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการ จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด											
งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษใน ท้องถิ่น											
18. งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ 1) งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ 2) แม่น้ำสายหลัก 3) ลำน้ำสาขาและแหล่งน้ำเปิด 4) น้ำทะเลชายฝั่ง						✓	✓				
19. งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง 1) ตรวจสอบสถานการณ์มลพิษทาง						✓	✓				

หน้า 22-5

ภารกิจ	ภารกิจด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของ อบท. ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ										
	พ.ร.บ. องค์การ บริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การ บริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510	ระเบียบ กระทรวงมหาดไ ทยว่าด้วย การ ดูแลรักษาที่ดิน อันเป็น สาธารณะสมบัติ ของแผ่นดิน พ.ศ. 2515	พ.ร.บ. ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. การสา ธารณ สุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. รักษา ความสะอาด และความ เป็นระเบียบ เรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. ป่า ไม้ พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. ป่าสงวน แห่งชาติ 2507	กฎกระทรวง แบ่ง ส่วนราชการกรม ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545
อากาศและเสียงจากยานพาหนะ 2) พื้นที่ที่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพ อากาศตั้งอยู่ 3) พื้นที่ที่ไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพ อากาศ 4) พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษ ทางอากาศสูงหรือในพื้นที่ที่ต้องมีการจัดการ คุณภาพอากาศในระดับภาค เช่น โครงการ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น											
20. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ	✓					✓	✓				
21. การบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 23 โครงการ											
22. การจัดการขยะมูลฝอย ระบบกำจัดขยะ มูลฝอยจำนวน 2 โครงการ								โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย			
23. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้					✓						

ภารกิจ	ภารกิจด้านการบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของ อบท. ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ										
	พ.ร.บ. องค์การ บริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การ บริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510	ระเบียบ กระทรวงมหาดไ ทยว่าด้วย การ ดูแลรักษาที่ดิน อันเป็น สาธารณะสมบัติ ของแผ่นดิน พ.ศ. 2515	พ.ร.บ. ส่งเสริมและ รักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. การสา ธารณ สุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. รักษา ความสะอาด และความ เป็นระเบียบ เรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. ป่า ไม้ พ.ศ. 2548	พ.ร.บ. ป่าสงวน แห่งชาติ 2507	กฎกระทรวง แบ่ง ส่วนราชการกรม ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545
ประโยชน์ร่วมกัน											
24. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)					✓						

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552² และ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537³ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงไม่เกี่ยภารกิจ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้รับการปรับแก้ให้เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร นอกจากนั้นข้อความในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับดังกล่าวไม่ระบุชัดเจนเพียงพอที่บ่งบอกเป็นภาระหน้าที่ได้

ขณะที่ภารกิจจากการถ่ายโอนอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากกฎหมายของท้องถิ่นนั้น จะสังเกตว่า ภารกิจที่ปรากฏนั้นมีความเฉพาะด้านตามกฎหมายอื่น เช่น

1) การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง

2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้จะมีบางกรณีที่คาบเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

3) การจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจน แต่บางส่วนได้ไปปรากฏในกฎกระทรวง ที่แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 สำหรับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงนั้นยังไม่มี

¹ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 45 ระบุว่า มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล

บทที่ 1 เทศบาลตำบล มาตรา 50 เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตพื้นที่เทศบาล ดังต่อไปนี้ 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

บทที่ 2 เทศบาลเมือง มาตรา 53 เทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตพื้นที่เทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) กิจกรรมที่ระบุไว้ในมาตรา 50

บทที่ 3 เทศบาลนคร มาตรา 56 เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตพื้นที่เทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) กิจกรรมที่ระบุไว้ในมาตรา 53

8) การส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว

³ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนที่ 2 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล มาตรา 23 สภาตำบลอาจดำเนินการภายในตำบล ดังนี้

3. จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 4. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ส่วนที่ 3 มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มี⁴ ปัจจุบันกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นยังมิได้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นของตนเอง เพื่อใช้ในการดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้น เพื่อให้การดูแลและควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความถูกต้องและรักษาไว้ได้อย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีสาระสำคัญและบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับมาตรการการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด รวมทั้งประกาศกระทรวง ทบวง กรม เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะเป็นกฎหมายแม่บทที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายของกรมต่อไป ขณะนี้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ..... ซึ่งอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่ระบุอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ซึ่งจะเน้นเป็นพิเศษที่การจัดการมลพิษ โดยเฉพาะการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งระบุไว้ทั้งใน พ.ร.บ.ของท้องถิ่น และ พ.ร.บ. ของหน่วยงานส่วนกลาง เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำจัดขยะมูลฝอย/การจัดการขยะมูลฝอย เพื่อความสะอาดของท้องถิ่น และไม่เป็นแหล่งเพาะเชื้อ/นำโรคนั้น ทุกหน่วยงานให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งในท้องถิ่นและส่วนกลาง ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่จึงอาจเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจที่ต้องทำ เพราะส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลมาจากการทับซ้อนของกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานต้องทำตามทั้งส่วนกลาง ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ดังนั้น การแก้ปัญหาในพื้นที่ที่รับผิดชอบของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วย จึงต้องมีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดการให้ชัดเจนขึ้นนั่นเอง

ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตราที่ 16 และ 17 มีรายละเอียด ดังนี้⁵

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

⁴ อ้างอิงจาก ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่มา http://www.dmcg.go.th/elibrary/elibrary/book_file/Book20110329153441.pdf

⁵ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 <http://www.thailandlawyercenter.com/index.php?lay=show&ac=article&id=538973904&Ntype=19>

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการ
จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใน
เขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการ
พัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ทั้งนี้ การกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท.
ตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 และ 2 มีดังนี้ (รายละเอียดดังตารางที่ 22-2)

ภารกิจการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ อบจ. รวม 14 ภารกิจ ดังนี้

- 1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 2 ภารกิจ
- 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 10 ภารกิจ
- 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 2 ภารกิจ

ภารกิจการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ เทศบาล จำนวน 19 ภารกิจ ดังนี้

- 1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 5 ภารกิจ
- 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 12 ภารกิจ

- 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 2 ภารกิจ
- ภารกิจการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ อบต. 22 ภารกิจ ดังนี้
- 1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 10 ภารกิจ
 - 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 10 ภารกิจ
 - 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 2 ภารกิจ

ตารางที่ 22-2 การกิจการถ่ายโอนสู่ อปท. แต่ละประเภทตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 1) และ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2)

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ภารกิจ	ระยะเวลา ดำเนินการ / ปีที่ ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน		
			อบจ.	เทศบาล	อบต.
5.1 แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลบำรุง รักษาป่า 5.1.1 กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษาป่า 5.1.1.1. การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า	1. งานพัฒนาป่าชุมชน	2545		✓	✓
	2. ส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน	2551-2553			✓
	3. การควบคุมไฟป่า	2545-2551		✓	✓
	4. พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์	2551-2553			✓
	5. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	2551-2553			✓
	6. ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)	2545	✓	✓	✓
	7. การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	2545		✓	✓
5.1.2 กลุ่มภารกิจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ 5.1.2.1 การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ	8. การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน	2551-2553			✓
	9. การจัดการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล	2551-2553	✓	✓	✓
	10. การส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 10.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่ายเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 10.2 รมรณรงค์การจัดการขยะครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน 10.3 รมรณรงค์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	2551-2553			✓
5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ	11. การติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	2546	✓	✓	✓
	12. การดำเนินการตามกฎหมาย	2546	✓	✓	✓

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ภารกิจ	ระยะเวลา ดำเนินการ / ปีที่ ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน		
			อบจ.	เทศบาล	อบต.
	โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด				
	13. การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม / การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	2545	✓	✓	✓
	14. การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม	2545	✓	✓	✓
	15. การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม	2545	✓	✓	✓
	16. การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	2545	✓	✓	✓
	17. งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	2545	✓	✓	✓
	งานติดตามตรวจสอบ	หน้า 21-13			
	ท้องถิ่นของตน				
	18. งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ 1) งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ 2) แม่น้ำสายหลัก 3) ลำน้ำสาขาและแหล่งน้ำเปิด 4) น้ำทะเลชายฝั่ง	2546	✓	✓	✓
	19. งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง 1) ตรวจสอบสถานการณ์มลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะ 2) พื้นที่ที่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศตั้งอยู่ 3) พื้นที่ที่ไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ 4) พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษทางอากาศสูงหรือในพื้นที่ที่ต้องมีการจัดการ คุณภาพอากาศในระดับภาค เช่น โครงการ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น	2546	✓	✓	✓

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ภารกิจ	ระยะเวลา ดำเนินการ / ปีที่ ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน		
			อบจ.	เทศบาล	อบต.
	20. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ	2546-2553	✓	✓	✓
	21. การบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 23 โครงการ	2544		✓	
	22. การจัดการขยะมูลฝอย ระบบกำจัดขยะมูลฝอยจำนวน 2 โครงการ	2544		✓	
5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ	23. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	2546-2547	✓	✓	✓
	24. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	2546	✓	✓	✓
รวม	24		14	19	22

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตามที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ได้กำหนดรูปแบบการถ่ายโอนที่จะต้องถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการตามที่กฎหมายระบุไว้ จึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 6 ลักษณะ คือ

- 1) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง ซึ่งเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้วนั้น สามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่ต้องใช้ทักษะวิชาการ ความรู้และความชำนาญ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถใช้วิธีการซื้อบริการจากหน่วยงานที่มีความสามารถและเชี่ยวชาญในการดำเนินการภารกิจนี้
- 3) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองและท้องถิ่นอื่น หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก ซึ่งไม่เกิดความคุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง
- 4) การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วท้องถิ่นดำเนินการบางส่วน และอีกบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ จึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน
- 5) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกิจเดียวกัน
- 6) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการแทน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและเป็นเจ้าของภารกิจ แต่มอบหมายให้เอกชนดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

ทั้งนี้ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจนั้น กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้กำหนดขั้นตอนในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้⁶

ช่วงที่ 1 (ปี พ.ศ. 2544-2547) เร่งปรับปรุงระบบการบริหารงานของหน่วยงานกลางส่วนภูมิภาค และสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจมีการถ่ายโอนภารกิจบางประเภทไปสู่ท้องถิ่นที่มีความพร้อม

⁶ ที่มา : กรมทรัพยากรธรณี. 2551. แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี ภายใต้โครงการจัดทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรธรณี (แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี ยกเว้นในส่วนของการขุดค้นแร่). กรมทรัพยากรธรณีวิทยา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ช่วงที่ 2 (ปี พ.ศ. 2548-2554) ส่งเสริมการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกันมากขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น

ช่วงที่ 3 หลังจากปีที่ 10 มุ่งปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้นำ (rowing) เป็นผู้กำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ (steering) แก่ อปท. โดยสมบูรณ์

การวิเคราะห์การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดกรอบการวิเคราะห์ โดยจำแนกภารกิจออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และส่วนที่ 2 ภารกิจด้านการจัดการมลพิษ ทั้งนี้ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ อปท. จะมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันตามสภาพทางภูมิโนเวศน์ และมีสภาพปัญหาของมลพิษที่แตกต่างกันตามระดับของการพัฒนาพื้นที่ ระดับของความเป็นเมือง และรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในการวิเคราะห์ภารกิจทั้ง 2 ส่วนนั้น จะจำแนกการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามระดับของ อปท. เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อม ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

22.2 การดำเนินงานของท้องถิ่นในภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ก. คุณลักษณะเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง อปท.

ตารางที่ 22-3 คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง อปท.

ประเภท อปท.	จำนวนแห่ง						จำนวน ประชากร เฉลี่ย(ปี 2556)	จำนวน ครัวเรือน เฉลี่ย(ปี 2556)	จำนวน ประชากร แฝงเฉลี่ย (ปี 2556)	พื้นที่ การ ปกครอง (ตร.กม.)	จำนวน อำเภอ/ ชุมชน/ หมู่บ้าน
	เหนือ	อีสาน	กลาง	ตะวันออก	ใต้	รวม					
อบจ.	2	4	2	2	2	12	1,006,853	155,803	182,094	8,962.4	14.9
เทศบาลนคร	1	1	1	0	1	4	173,374	83,087	174,050	51.6	69.5
เทศบาลเมือง	2	3	2	1	1	9	25,750	12,771	13,560	34.7	26.6
เทศบาลตำบล	4	4	4	4	4	20	6,522	3,046	11,007	20.2	8.6
อบต.	12	24	15	6	8	65	8,917	3,513	3,972	66.1	11.3

ตารางที่ 22-4 ลักษณะของเมือง/ชุมชนของกลุ่มตัวอย่าง อปท.

ประเภท	อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า	2	8	3	13
เมืองอุตสาหกรรม	1	3	3	7
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง	0	7	7	14
เมืองกิ่งชนบท	1	7	4	12
ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม	1	7	48	56
รวม	5	32	65	102

จากตารางที่ 22-3 และตารางที่ 22-4 พบว่าจำนวนประชากรแฝงของเทศบาลนครมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบล จากข้อมูลจะเห็นว่ามีความใกล้เคียงกับประชากรแฝงใน อบจ. ทั้งนี้ การกระจุกตัวของประชากรในพื้นที่ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครมากที่สุดซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะของเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจ ความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่าง ๆ จึงส่งผลให้เทศบาลนครเป็นเสมือนแม่เหล็กดึงดูดประชากรต่าง ๆ ให้เข้ามาในพื้นที่ เนื่องจากเป็นแหล่งงาน เป็นศูนย์กลางทางการศึกษา โดยจะเห็นได้ว่าพื้นที่เทศบาลนครที่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภูมิภาคต่าง ๆ จะเป็นชุมชนที่เป็นเมืองเศรษฐกิจ/การค้า หรือเป็นเมืองอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อประชากรในพื้นที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วย่อมที่จะส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดของเสียขึ้น หากไม่มีการจัดการและการวางแผนที่ดีของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

ขณะที่ อบต. นั้นมีจำนวนประชากรแฝงเฉลี่ยน้อยที่สุด (3,972 คน) เมื่อเทียบกับท้องถิ่นแบบอื่น ทั้งนี้เนื่องมาจากความเป็นเมืองของพื้นที่มีต่ำ ลักษณะเมืองเป็นชุมชนชนบท/เกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73.84) จึงอาจทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีเพียงเล็กน้อย และการเกิดของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นน้อยหรือไม่เกิดขึ้นเลย เมื่อพิจารณาในภาพรวมก็จะเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกลุ่มตัวอย่างแล้ว จึงมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการกิจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นภารกิจจากการถ่ายโอนมานั้น อาจไม่เกิดขึ้นสมบูรณ์ในทุกกิจกรรมที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาและไม่ครบในทุกพื้นที่

ข. จำนวนบุคลากรและงบประมาณที่ใช้ในงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ

จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง อบท. เกี่ยวกับบุคลากรที่ดำเนินการกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มบริหาร กลุ่มเจ้าหน้าที่ และกลุ่มลูกจ้าง/พนักงานจ้างเหมา จากข้อมูลพบว่า จำนวนบุคลากรเฉลี่ยในระดับบริหารของเทศบาล มีค่าประมาณ 3 คน (2.55 คน/เทศบาล) ซึ่งใกล้เคียงกับ อบจ. (2.42 คน/อบจ.) เช่นเดียวกับในระดับเจ้าหน้าที่ของอบจ.

(4.78 คน/แห่ง) และเทศบาล (4.56 คน/แห่ง) มีจำนวนบุคลากรเฉลี่ยใกล้เคียงกัน คือ ประมาณ 5 คน ขณะที่ในระดับ อบต. มีจำนวนคนเฉลี่ยเพียง 1.66 คน/แห่ง เท่านั้น ในส่วนของจำนวนบุคลากรเฉลี่ยที่เป็นลูกจ้าง/พนักงานจ้างเหมา พบว่า ในเทศบาลมีจำนวนมากที่สุด คือ 16 คน/แห่ง รองลงมา คือ อบจ. 15 คน/แห่ง และ อบต. 6 คน/แห่ง โดยจำนวนบุคลากรรวมเฉลี่ยของเทศบาลมีค่ามากที่สุด คือ 20 คน รองลงมา คือ อบจ. 15 คน และ อบต. 7 คน (รายละเอียดดังตารางที่ 22-5)

ตารางที่ 22-5 จำนวนบุคลากรที่ใช้ในงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ยในงานการบริหารจัดการทรัพยากรฯ (คน)			
		ระดับบริหาร	ระดับเจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/พนักงานจ้างเหมา	รวม
อบจ.	12	2.42 (12 แห่ง)	4.78 (7 แห่ง)	14.71 (12 แห่ง)	14.58 (12 แห่ง)
เทศบาล	33	2.55 (29 แห่ง)	4.56 (27 แห่ง)	16.36 (28 แห่ง)	20.47 (32 แห่ง)
อบต.	65	2.02 (44 แห่ง)	1.66 (47 แห่ง)	6.03 (37 แห่ง)	6.78 (58 แห่ง)

เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนบุคลากรที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมในเทศบาลมีจำนวนมากที่สุด อาจเป็นผลเนื่องจากเทศบาลส่วนใหญ่มีการดำเนินการกับภารกิจในด้านนี้อย่างชัดเจน จึงมีจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติการงานนี้อยู่ในทุกระดับในจำนวนเฉลี่ยที่มากกว่า อบจ. และ อบต. ขณะที่จำนวนบุคลากรรวมเฉลี่ยในระดับ อบต. นั้น มีจำนวนน้อยที่สุดและเมื่อพิจารณาตามระดับของบุคลากรก็ยิ่งพบว่า มีจำนวนน้อยที่สุดเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากจำนวนบุคลากรและภารกิจที่ อบต. ได้รับการถ่ายโอนและจะต้องดำเนินการนั้น สามารถบ่งชี้ได้ว่า อบต.อาจจะไม่สามารถดำเนินการตามที่ถ่ายโอนได้ทั้งหมดซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงานอาจจะไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากการขาดบุคลากรที่จะดำเนินการภารกิจนั่นเอง

ตารางที่ 22-6 จำนวนงบประมาณที่ใช้ในงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	รายจ่ายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ เฉลี่ย ปี 2551-2555 (บาท/ปี)			แหล่งงบประมาณรายรับเฉลี่ย ปี2551-2555 (บาท/ปี)		
		งบลงทุนเฉลี่ย	งบใช้สอยวัสดุ อุปกรณ์เฉลี่ย	งบบุคลากร เงินเดือน ค่าจ้าง เฉลี่ย	เงินรายได้	เงินอุดหนุน ทั่วไป	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ
อบจ.	12	156,374,170.27 (3 แห่ง)	8,662,177.33 (10 แห่ง)	18,196,181.51 (3 แห่ง)	31,531,850.68 (5 แห่ง)	582,500.00 (2 แห่ง)	265,321,228.72 (1 แห่ง)
เทศบาล	33	38,790,796.52 (12 แห่ง)	26,179,552.41 (21 แห่ง)	31,543,412.37 (15 แห่ง)	51,690,922.74 (18 แห่ง)	13,937,748.16 (8 แห่ง)	63,762,417.60 (3แห่ง)
อบต.	65	349,750.00 (8 แห่ง)	686,450.56 (22 แห่ง)	1,368,859.80 (5 แห่ง)	615,758.50 (23 แห่ง)	600,688.83 (6 แห่ง)	-

จากการสำรวจข้อมูลงบประมาณด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อปท. ในการศึกษาครั้งนี้ (ตารางที่ 22-6) จะเห็นว่า ข้อมูลงบประมาณของภารกิจด้านนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555 ใน อปท. แต่ละระดับนั้น มีการให้ข้อมูลน้อยมาก (น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวน อปท. แต่ละประเภท) ยกเว้นงบประมาณรายจ่ายที่เป็นงบใช้สอยวัสดุอุปกรณ์ที่มีการให้ข้อมูลในจำนวนมากที่สุด สำหรับข้อมูลงบประมาณที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องจากการจัดสรรงบประมาณของภารกิจนี้ไม่ได้แยกเฉพาะ ออกมาอย่างชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณของ อปท. โดยเฉพาะใน อบจ. และ อบต.

ดังนั้น ในการจัดสรรงบประมาณในอปท. นั้น ควรมีการจัดสรรงบประมาณแยกสำหรับภารกิจ เพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์รายรับและรายจ่ายที่ถูกต้องและเป็นจริง สามารถสะท้อนภาพของปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินการที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยด้านงบประมาณในแต่ละพื้นที่ได้ อันจะเป็นข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจลงทุนในโครงการขนาดใหญ่สำหรับภารกิจด้านนี้ เช่น การสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การสร้างบ่อฝังกลบขยะ ฯลฯ การจัดซื้อเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่นำมาใช้ในภารกิจ นอกจากนั้นยังสามารถจัดสรรเป็นงบประมาณจ้างบุคลากรที่ขาดแคลนหรือไม่มีในพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ยังสามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายสำหรับภารกิจนี้ มาวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในการออกระเบียบ/ข้อบัญญัติการจัดเก็บค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้ ซึ่งจะทำให้ อปท. ไม่ต้องแบกรับภาระด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มากเกินไป (รายจ่ายมากกว่ารายรับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง) และเพื่อให้เกิดความสมดุลของงบประมาณด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ค. การดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ภารกิจสำคัญภารกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ประกอบด้วย ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลน แหล่งน้ำสาธารณะ คูคลอง อ่างเก็บน้ำ ชายฝั่งทะเล และชายหาด รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ได้แก่ แหล่งแร่ พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น จากผลการสำรวจข้อมูลภาคสนามจำนวน 110 ตัวอย่าง (อบจ. 12 แห่ง เทศบาล 33 แห่ง และ อบต. 65 แห่ง) พบว่า พื้นที่อปท. ที่เป็นตัวอย่างในการวิจัยมีทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างหลากหลายซึ่งจะสามารถสะท้อนถึงการดำเนินการตามภารกิจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ชัดเจนและครอบคลุม ดังมีรายละเอียดแสดงตารางที่ 22-7

ตารางที่ 22-7 จำนวนและประเภทแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ อปท. จำแนกตามประเภท อปท.

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวน อปท. ที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ (แห่ง)					
		ป่าไม้	ป่าชายเลน	อุทยานแห่งชาติ	แหล่งน้ำสาธารณะ แม่น้ำ คู คลอง	ชายฝั่งทะเล/ ชายหาด	อื่นๆ
อบจ.	12	12	3	9	9	3	พื้นที่ชุ่มน้ำ (1)
เทศบาล	33	7	1	0	32	2	แหล่งแร่ (1)

อปท.	65	32	5	2	57	6	
รวม	110	51	9	11	98	11	2

ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างสามารถจำแนกเป็น ทรัพยากรป่าไม้ ทั้งหมด 51 แห่ง อยู่ในพื้นที่ อบจ. 12 แห่ง (ร้อยละ 23.53) เทศบาล 7 แห่ง (ร้อยละ 13.73) และ อบต. 32 แห่ง (ร้อยละ 62.74) ป่าชายเลน ทั้งหมด 9 แห่ง อยู่ในพื้นที่ อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 33.33) เทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 11.11) และ อบต. 5 แห่ง (ร้อยละ 55.56) อุทยานแห่งชาติ จำนวน 11 แห่ง อยู่ใน อบจ. จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 81.82) และอบต. จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 18.18) แหล่งน้ำสาธารณะ แม่น้ำ คู คลอง สระ บ่อ จำนวน 98 แห่ง อยู่ในพื้นที่ อบจ. 9 แห่ง (ร้อยละ 9.18) เทศบาล 32 แห่ง (ร้อยละ 32.65) และ อบต. 57 แห่ง (ร้อยละ 58.16) พื้นที่ชายฝั่งทะเล/ชายหาด ทั้งสิ้น 11 แห่ง อยู่ในพื้นที่ อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 27.27) เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 18.18) และ อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 54.55) โดยมีพื้นที่ชุ่มน้ำ 1 แห่งที่อยู่ในพื้นที่ความดูแลของ อบจ.และแหล่งแร่จำนวน 1 แห่ง ซึ่งอยู่ในพื้นที่ความดูแลของ อบต.

ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนมา ภายใต้กรอบกฎหมายนั้น สามารถจำแนกภารกิจได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ (2) การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน (3) การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล และ (4) การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ

จากผลการสำรวจการปฏิบัติการดังกล่าวใน อปท. ตัวอย่าง จำนวน 110 แห่ง ดังแสดงใน ตารางที่ 22-8 พบว่า ในภาพรวมอปท. ที่มีพื้นที่ป่าไม้ (ป่าไม้และป่าชายเลน) มีการดำเนินการภารกิจการบริหารจัดการป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 87.27 มีการดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 52.38) จาก 21 แห่งที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน มีการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล จำนวน 10 แห่ง (ร้อยละ 90.91) จาก 11 แห่งที่มีชายฝั่งทะเล และมีการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ จำนวน 65 แห่ง (ร้อยละ 66.33) จาก 98 แห่งที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติ

ตารางที่ 22-8 จำนวน อปท. ที่มีการดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ประเภท ของ อปท.	การบริหารจัดการป่าไม้			การฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ในเขตปฏิรูปที่ดิน			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟู ชายฝั่งทะเล			การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟู แหล่งน้ำธรรมชาติ		
	จำนวน ที่มี (แห่ง)	จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวน ที่มี (แห่ง)	จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวน ที่มี (แห่ง)	จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ	จำนวน ที่มี (แห่ง)	จัดบริการ (แห่ง)	ร้อยละ
อบจ.	12	12	100.00	7	1	14.29	3	3	100.00	9	9	100.00
เทศบาล	8	7	87.50	1	1	100.00	2	2	100.00	32	24	75.00
อบต.	35	29	82.86	13	4	30.77	6	5	83.33	57	32	56.14
รวม	55	48	87.27	21	6	28.57	11	10	90.91	98	65	66.33

รายละเอียดการดำเนินการกิจกรรมแต่ละด้านที่เกิดขึ้นใน อบท. กลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภทมีดังนี้

(1) การบริหารจัดการป่าไม้

ด้านการบริหารจัดการป่าไม้ของ อบท. สามารถแบ่งได้เป็น 5 กิจกรรมหลัก คือ (1) การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า (2) การส่งเสริมกลุ่มอาสาสมัคร/กลุ่มอนุรักษ์ดูแลพัฒนาป่าหรือป่าชุมชน (3) การควบคุมไฟป่า (4) การจัดการพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และ (5) การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งจากจำนวน อบท. ที่มีทรัพยากรป่าไม้ (ป่าไม้และป่าชายเลน) ทั้งหมด 55 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 12 แห่ง เทศบาล 8 แห่ง และ อบต. 35 แห่ง ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานพบว่า มี อบท. ที่ดำเนินกิจกรรมจัดการป่าไม้ จำนวน 48 แห่ง (ร้อยละ 87.27) จำแนกเป็น อบจ.จำนวน 12 แห่ง (ร้อยละ 25.00) เทศบาลจำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 14.58) และ อบต.จำนวน 29 แห่ง (ร้อยละ 60.42) รายละเอียดดังตารางที่ 22-9

ตารางที่ 22-9 จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการกิจกรรมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

จำนวนกิจกรรม หลักของ การบริหารจัดการ ป่าไม้	อบท. ที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้							
	อบจ.		เทศบาล		อบต.		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ*	จำนวน	ร้อยละ**	จำนวน	ร้อยละ***	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีการดำเนินการ	0	0.00	1	12.50	6	17.14	7	12.73
1	3	25.00	1	12.50	9	25.71	13	23.64
2	3	25.00	1	12.50	5	14.29	9	16.36
3	2	16.67	3	37.50	6	17.14	11	20.00
4	4	33.33	0	0.00	8	22.86	12	21.82
5	0	0.00	2	25.00	1	2.86	3	5.45
รวม	12	100.00	8	100.00	35	100.00	55	100.00

หมายเหตุ : 1. กิจกรรมหลักของการบริหารจัดการป่าไม้ 5 กิจกรรม ได้แก่ (1) การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า (2) การส่งเสริมกลุ่มอาสาสมัคร/กลุ่มอนุรักษ์ดูแลพัฒนาป่าหรือป่าชุมชน (3) การควบคุมไฟป่า (4) การจัดการพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และ (5) การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

2. * คือ ร้อยละของจำนวน อบจ.ที่ทำกิจกรรมแต่ละกิจกรรมเทียบกับจำนวน อบจ. ที่มีทรัพยากรป่าไม้

** คือ ร้อยละของจำนวนเทศบาลที่ทำแต่ละกิจกรรมเทียบกับจำนวนเทศบาลที่มีทรัพยากรป่าไม้

*** คือ ร้อยละของจำนวน อบต. ที่ทำแต่ละกิจกรรมเทียบกับจำนวน อบต. ที่มีทรัพยากรป่าไม้

จากการวิเคราะห์การดำเนินการบริหารจัดการป่าไม้ของแต่ละ อบท. ตามจำนวนกิจกรรมที่ได้ดำเนินการ พบว่า การดำเนินงานด้านการจัดการพื้นที่ป่าไม้นั้นมีเพียงร้อยละ 5.45 เท่านั้นที่ดำเนินการครบทุกกิจกรรมอย่างเข้มข้นในการดูแลจัดการป่าไม้ในพื้นที่ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดแล้วพบว่า เป็น อบท.ในระดับเทศบาลและอบต. เป็นหลัก ในทางกลับกัน อบท.ที่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ ตามภารกิจดูแลรักษาป่าไม้จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 12.73) โดยเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 14.29) และ อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 85.71)

สาเหตุหลักที่ อบท. จำนวน 7 แห่งมิได้ดำเนินการจัดการป่าไม้มีหลายประการ จากข้อมูลพบว่า เทศบาล 1 แห่งที่ไม่ดำเนินการกิจนี้ เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เทศบาลเห็นว่าในพื้นที่ความรับผิดชอบนั้นไม่มีปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ (ร้อยละ 100.00) ในขณะที่ อบต.ที่ไม่ได้ดำเนินการภารกิจนี้ จำนวน 6 แห่ง สาเหตุเนื่องจากการขาดแคลนบุคลากร จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) พื้นที่ป่าไม้ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) พื้นที่ในความรับผิดชอบไม่มีปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) พื้นที่ป่ามีขนาดเล็ก จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) ประชาชน/ชุมชนในพื้นที่ดูแลอยู่แล้ว จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) ทั้งนี้ เหตุที่ อบท. ไม่สามารถดำเนินการภารกิจได้นั้นมีเหตุผลดังตารางที่ 22-10

ภารกิจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นภารกิจที่ อบต. ได้รับการถ่ายโอนให้ดำเนินการภารกิจมากที่สุด ดังนั้น อบต. จึงต้องมีปัจจัยสนับสนุนให้สามารถปฏิบัติภารกิจนี้ได้ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรและงบประมาณ แต่เนื่องจากการแบ่ง อบต. ในขณะนี้มีความมากเกินไป โดยในบาง อบต. มีขนาดเล็กเกินไปไม่เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับ สำหรับใน อบต. ขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรงบประมาณ และอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ จะสามารถปฏิบัติภารกิจด้านนี้ได้ ดังนั้น ปัจจัยหนึ่งที่จะมีผลต่อการดำเนินงานตามภารกิจได้สำเร็จและบรรลุหรือไม่ นั่น คือ ขนาดของอบต. นอกจากนั้นยังมีอีกปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการตามภารกิจ คือ ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจหรือสภาพปัญหาในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่/บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจนี้ ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว คือ ต้องสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับบุคลากรที่ดำเนินงานตามภารกิจนั้น ๆ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบการส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมกับหน่วยงานส่วนกลาง นอกจากนั้นภายใน อบต. เอง ควรมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจในแต่ละด้านอย่างชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างถูกต้องรวมทั้งสามารถวิเคราะห์สภาพพื้นที่รวมทั้งสภาพปัญหาในพื้นที่ได้

ตารางที่ 22-10 สาเหตุของการไม่ดำเนินการภารกิจด้านการบริหารจัดการป่าไม้

ประเด็นปัญหา	คำอธิบายปัญหา	จำนวน อบท. (แห่ง)	
		เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
การบริหารจัดการ	อบท. ไม่มีอำนาจหน้าที่	-	1 (16.67)
บุคลากร	ขาดบุคลากร	-	1 (16.67)
งบประมาณ	-	-	-
ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจหรือปัญหาในพื้นที่	ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบ	-	1 (16.67)
	พื้นที่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้	1 (100.00)	1 (16.67)
	พื้นที่ป่ามีขนาดเล็ก	-	1 (16.67)
	ประชาชน/ชุมชนในพื้นที่ดูแลอยู่แล้ว	-	1 (16.67)
รวม		1 (100.00)	6 (100.02)

(2) การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการสำรวจข้อมูลทางภาคสนาม พบว่า อบท. ที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 21 แห่ง (ร้อยละ 19.09 ของ อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 110 แห่ง) แบ่งเป็น อบจ. จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 33.33) เทศบาล จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 4.76) และ อบต. จำนวน 13 แห่ง (ร้อยละ 61.90) (ดูตารางที่ 22-8 ข้างต้น)

ผลการสำรวจพบว่า จากข้อมูลอบจ.ที่มีเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 7 แห่ง มีอบจ.เพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่มีการบริการด้านการปฏิรูปที่ดิน (ร้อยละ 14.29) โดยกิจกรรมที่ดำเนินการ คือ การชี้แจงและประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบแนวทางและแผนการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทั้งกับภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการจัดสรร พื้นฟู และพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

ส่วนกลุ่มตัวอย่างเทศบาลจำนวน 33 แห่ง มีเทศบาลที่มีเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 3.03) ซึ่งได้ดำเนินการจัดการจัดการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ โดยมีกิจกรรมการสำรวจและจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบ ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบแนวทางและแผนการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตพื้นที่ และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมทั้งกับภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการจัดสรรพื้นฟู และพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับกลุ่มตัวอย่าง อบต. ที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 13 แห่ง (ร้อยละ 20.00 จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 65 แห่ง) พบว่า มีดำเนินการเกี่ยวกับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 30.77) ซึ่งมีการดำเนินการกิจกรรมหลายกิจกรรมใน อบต. รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 22-11

ตารางที่ 22-11 กิจกรรมที่ดำเนินการในการจัดการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน ของ อบท.

ที่	กิจกรรมที่ดำเนินการ	อบท. ที่ดำเนินการในการจัดการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน (แห่ง)		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
1	การจัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณในการดำเนินการเกี่ยวกับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน พร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบการดำเนินการที่ชัดเจนในทุก อบท.	-	-	4 (100.00)
2	สำรวจและจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่รับผิดชอบ	-	1 (100.00)	2 (50.00)
3	วิเคราะห์สภาพพื้นที่ในเขตรับผิดชอบและกำหนดระดับการใช้ประโยชน์และสภาพที่แท้จริง	-	-	1 (25.00)

ที่	กิจกรรมที่ดำเนินการ	อปท. ที่ดำเนินการในการกิจการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน (แห่ง)		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
4	ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบแนว วางและแผนการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตพื้นที่	1 (100.00)	1 (100.00)	2 (50.00)
5	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ เอกชน และประชาชนใน การจัดสรร ฟื้นฟู และพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน	1 (100.00)	1 (100.00)	2 (50.00)

ตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) ได้ระบุว่า การกิจการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นภารกิจของ อบต. ที่ต้องดำเนินการ ดังนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลจึงเห็นข้อแตกต่างระหว่างการดำเนินการของ อบจ. เทศบาล กับ อบต. นั่นคือกิจกรรมที่ อบจ.และเทศบาลดำเนินการนั้นจะอยู่ในรูปแบบการลงมือปฏิบัติ ซึ่งจะไม่มีการเกี่ยวข้องกับการวางแผนและจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจาก อบจ. และเทศบาล ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนการดำเนินการการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น

ขณะที่ อบต. ต้องทำภารกิจนี้ทั้งหมดตั้งแต่การวางแผน จัดสรรงบประมาณ และการปฏิบัติจริงในพื้นที่ จากข้อมูลที่สำรวจ อบต. ที่ทำภารกิจนี้ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนการดำเนินการและงบประมาณทุกแห่ง จากนั้นจึงเป็นกิจกรรมในการปฏิบัติจริงในพื้นที่ตามมา จึงจะเห็นได้ว่า อบต. แต่ละแห่งจะปฏิบัติกิจกรรมที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความพร้อมของ อบต. เอง รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนงานเดิม (สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร) ซึ่งอาจจะมีถ่ายโอนภารกิจพร้อมข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นให้กับ อบต. แล้ว ดังนั้น อบต. จึงไม่ต้องดำเนินการเองทั้งหมด เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรอาจส่งต่อข้อมูลแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ หรือผลการวิเคราะห์สภาพพื้นที่ในเขตรับผิดชอบและกำหนดระดับการใช้ประโยชน์และสภาพที่แท้จริงให้แก่ อบต. เป็นต้น ดังนั้น อบต. จึงดำเนินการภารกิจในภาคปฏิบัติตามแผนการดำเนินการที่จัดทำไว้ หรือหากพิจารณาอีกนัยหนึ่งคือ หากอบต. ต้องดำเนินการเองหมดทุกกิจกรรม อาจมีข้อจำกัดในด้านวิชาการ ความรู้เฉพาะทางและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงทำให้ อบต. บางแห่งเลือกปฏิบัติในกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้เองก่อน นั่นคือ การจัดทำแผนการดำเนินการและงบประมาณ การปฏิบัติจริงในพื้นที่นั้นจึงเกิดขึ้นน้อย

ตารางที่ 22-12 สาเหตุของการไม่ดำเนินการการการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดินใน อปท. ที่มีเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่

ประเด็นปัญหา	เนื่องจาก	จำนวน อปท. (แห่ง)	
		อบจ. (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)

บุคลากร	ขาดบุคลากร	-	1 (11.11)
งบประมาณ	ไม่มีงบประมาณ	-	3 (33.33)
การบริหารจัดการ	ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง	1 (16.67)	-
	ไม่ได้จัดทำแผนด้านนี้ อปท. จึงดำเนินการไม่ได้	1 (16.67)	2 (22.22)
ความรู้/ความเข้าใจ เกี่ยวกับภารกิจหรือ ปัญหาในพื้นที่	อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น	4 (66.67)	2 (22.22)
	พื้นที่ปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ใช้ประกอบอาชีพเกษตรเป็นหลัก	-	1 (11.11)

ในการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง อปท. ครึ่งนี้ พบว่า เหตุผลที่ อปท. จำนวน 15 แห่ง (อบจ. 6 แห่ง และอบต. 9 แห่ง) ไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการปฏิรูปที่ดินมีหลายประการดังนำเสนอในตารางที่ 22-12 ข้างต้น โดยในกลุ่มแรก อบจ. จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) ไม่ได้ดำเนินการภารกิจดังกล่าวเนื่องจากเหตุว่าไม่มีอำนาจโดยตรง และ อบจ. อีก 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) ที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจเนื่องจากไม่ได้มีการจัดทำแผนงานตามภารกิจดังกล่าว จึงไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ นอกจากนั้น อบจ. จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 66.67) ที่ไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจ เนื่องจากเห็นว่าภารกิจดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ สำนักปฏิรูปที่ดิน หรือ อปท. ระดับล่าง เป็นต้น

ในส่วนของ อบต. ที่ไม่ได้ดำเนินการกิจนี้ จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 69.23) เหตุเนื่องมาจากไม่มีงบประมาณ จำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 33.33) การขาดบุคลากรจำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 11.11) อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 22.22) ไม่มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 22.22) และพื้นที่ปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ใช้ประกอบอาชีพเกษตรเป็นหลัก จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 11.11)

จากข้อมูลดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ข้อจำกัดที่ทำให้ อบต. ที่มีเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ไม่ดำเนินการในภารกิจนี้แม้จะมีการกำหนดในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ เพราะขาดงบประมาณในการดำเนินการและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะในงานด้านนี้ ประกอบกับความรู้/ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับภารกิจในด้านนี้ยังไม่ชัดเจน จึงทำให้ภารกิจดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจที่จะทำแผนดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมตามที่กำหนด ดังนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจนี้ตามกฎหมายที่ระบุไว้นั้น เจ้าหน้าที่อปท. จำเป็นต้องเข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้มีการดำเนินการที่เหมาะสมกับพื้นที่ในความรับผิดชอบของตนเอง อันจะนำไปสู่จุดเริ่มต้นที่ดีในการปฏิบัติการกิจนี้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(3) การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล

จากกลุ่มตัวอย่างพบว่า อบท. ที่มีชายฝั่งทะเล/ชายหาดในพื้นที่จำนวน 11 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 27.27) เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 18.18) และ อบต. 6 แห่ง (ร้อยละ 54.55) ซึ่งอบท. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90.91) มีการดำเนินการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง (ร้อยละ 100.0) เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 100.0) และ อบต. 5 แห่ง (83.33) โดย อบท. ที่ดำเนินการภารกิจนี้มีกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่หลากหลายกิจกรรม (รายละเอียดดังตารางที่ 22-13 ด้านล่าง) ขณะที่ อบต. เพียง 1 แห่งที่ไม่ได้ดำเนินการภารกิจนี้ เนื่องจากไม่มีปัญหารุนแรงในพื้นที่ (ร้อยละ 100.0)

การดำเนินการที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับ อบท. นั้นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังนี้

- ข้อมูลทั่วไปของชายฝั่งทะเลในพื้นที่ เช่น ระยะความยาวของชายฝั่ง ลักษณะของชายฝั่ง ทะเลในพื้นที่ รวมทั้งการใช้ประโยชน์ของที่ดินในบริเวณชายฝั่งทะเล (เช่น ที่อยู่อาศัย ที่รกร้าง แหล่งนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น) สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นบริเวณชายฝั่งทะเล เป็นต้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดขอบเขตและแผนการดำเนินการที่จะต้องปฏิบัติให้สามารถจัดการปัญหา/จัดการสภาพพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมที่สุด
- การบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีทั้งอบท.และหน่วยงานส่วนกลางที่เป็นเจ้าของงานเดิม (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) ในการปฏิบัติงานต้องมีความชัดเจนในการแบ่งภารกิจและหน้าที่ เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาว่า มีหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งหมดหรือไม่อย่างไร สำหรับ อบท.ที่จะต้องดำเนินการกิจนี้นั้น จำเป็นต้องมีสิ่งสนับสนุนให้สามารถดำเนินการได้เช่นกัน ซึ่งปัจจัยที่สำคัญ คือ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง จำนวนบุคลากรที่มากเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจ งบประมาณที่ต้องใช้ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา/ลักษณะของชายฝั่งทะเลเป็นหลัก อุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นต่อการดำเนินการ นอกจากนั้นความรู้/ความเข้าใจและนโยบายของผู้บริหารก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติงานหรือไม่ และระดับความสำเร็จมากน้อยเพียงใด
- ภาคประชาชน ในการบริหารจัดการชายฝั่งทะเลในหลายพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีและยั่งยืนนั้น เกิดจากความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญที่ต้องร่วมกันกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลในรูปแบบและวิธีดำเนินการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับพื้นที่และสามารถดำเนินการได้จริง
- ภาคเอกชน/สถานประกอบการ/ภาคอุตสาหกรรม มีผลต่อการจัดการชายฝั่งทะเล เมื่อพื้นที่ของโรงงานเข้าไปอยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ชายฝั่งทะเล เช่น นิคมอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลมาบตาพุด ที่มีบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาวหลายกิโลเมตรอยู่ในเขตอุตสาหกรรม ซึ่งทางภาคอุตสาหกรรม (การนิคมอุตสาหกรรม) ต้องดำเนินการจัดการ

ทรัพยากรชายฝั่งทะเลให้อยู่ในสภาพปกติและไม่มีมลพิษ แต่ในสภาพจริงที่เกิดขึ้นหน่วยงานท้องถิ่นกลับไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่อาจจะสร้างมลพิษทางชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของทุกคน และบ่อยครั้งที่เกิดปัญหาเมื่อประชาชนในพื้นที่เข้าร้องเรียนกับหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่นทำได้เพียงส่งหนังสือแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรให้รับทราบถึงปัญหาที่ประชาชนเข้าร้องเรียน แต่อำนาจการตรวจสอบหรือการดำเนินการอื่นไม่มี เพราะนิคมอุตสาหกรรมอยู่ในการดูแลและรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานท้องถิ่นจึงไม่สามารถเข้าไปดำเนินการอื่น ๆ ได้ เป็นต้น

ตารางที่ 22-13 กิจกรรมที่ดำเนินการในการกิจการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลของ อบท.

ที่	กิจกรรมที่ดำเนินการ	อบท. ที่ดำเนินการในการกิจการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล (แห่ง)		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
1	การอนุรักษ์ป่าชายเลนและปะการัง	1 (33.33)	-	-
2	บูรณาการและประสานการจัดทำแผนการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของ อบท. และจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ	2 (66.67)	2 (100.00)	2 (40.00)
3	การฝึกอบรม และส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูชายฝั่ง และสร้างเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรชายฝั่งทะเล และสนับสนุนการสร้างเครือข่ายการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรชายฝั่งทะเล	2 (66.67)	2 (100.00)	4 (80.00)
4	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและรูปแบบการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่	1 (33.33)	-	4 (80.00)
5	ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ข้อมูล ความรู้ และแนวทางการปฏิบัติงานให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ	1 (33.33)	2 (100.00)	3 (60.00)

จากข้อมูลตารางที่ 22-13 จะเห็นว่าบทบาทและหน้าที่ของ อบท. ในแต่ละระดับนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อพิจารณาระดับความเข้มข้นของการดำเนินงานสามารถบ่งบอกได้ว่าหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลและ อบต. จะสามารถดำเนินการกิจกรรมการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งได้มากกว่า อบจ. เพราะเทศบาลและ อบต. เป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและพื้นที่มากกว่า สอดคล้องกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามภารกิจที่ส่วนใหญ่อยู่ในรูปการบูรณาการและการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน/ชุมชนในพื้นที่ในการจัดการและดูแลทรัพยากรชายฝั่งทะเล

สำหรับข้อเสนอแนะในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลในพื้นที่นั้น ควรร่วมมือกันระหว่าง อบท. ในพื้นที่ในทุกระดับ กำหนดขอบเขต แนวทางและวิธีดำเนินการร่วมกันในแต่ละ อบท. และนอกจากนั้น ควรร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจนี้ เพื่อพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ทางวิชาการ อย่างถูกต้อง รวมทั้งการเอื้อประโยชน์เกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องมือที่มีความเฉพาะทางและต้องใช้ งบประมาณสูงหากจะจัดซื้อ รวมทั้งส่วนสำคัญ คือ ภาคประชาชนที่เป็นเครือข่ายในการอนุรักษ์และดูแล ทรัพยากรชายฝั่งทะเลในพื้นที่ จะเห็นว่า ทุกภาคส่วนมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในการดูแลทรัพยากร ชายฝั่งทะเลในพื้นที่ให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืนต่อไป

(4) การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ

ในการติดตามผลการดำเนินการของ อบท. ในประเด็นการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำ ธรรมชาตินั้น คณะที่ปรึกษามุ่งเน้นไปที่ประเด็นของวิธีการดำเนินการในการรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของ แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น สระ หนอง บึง ซึ่งมีขนาดจำกัดที่อยู่ในพื้นที่ และอีกส่วนหนึ่ง คือ แหล่งน้ำธรรมชาติที่ไหลผ่านหลายพื้นที่ เช่น แม่น้ำ และคลอง เป็นต้น พร้อมทั้งยังสามารถเกิดประโยชน์ ต่อภาคประชาชนได้ตามบริบทของพื้นที่

ในกิจกรรมการฟื้นฟูทรัพยากรแหล่งน้ำ พบว่า อบท. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 89.09) มีแหล่งน้ำ ธรรมชาติในพื้นที่ (อาทิ แม่น้ำ คู คลอง สระ หนอง บึง ฯลฯ) อบท. กลุ่มเหล่านี้จำแนกเป็น อบจ.จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 9.18) เทศบาล จำนวน 32 แห่ง (ร้อยละ 32.65) และอบต. จำนวน 57 แห่ง (ร้อยละ 58.16) ซึ่งในจำนวนนี้มี อบท. ที่มีการดำเนินการในภารกิจฟื้นฟูอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติจำนวน 65 แห่ง (ร้อยละ 66.33 ของ อบท.ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติ) โดยจำแนกเป็น อบจ.จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 13.85) เทศบาลจำนวน 24 แห่ง (ร้อยละ 36.92) และอบต. จำนวน 32 แห่ง (ร้อยละ 49.23) ซึ่ง อบท.แต่ละแห่ง มีกิจกรรมที่จัดขึ้นในพื้นที่หลากหลายกิจกรรม รายละเอียดดังตารางที่ 22-9

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของ อบท. ที่ดำเนินการภารกิจการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่ง น้ำธรรมชาติอยู่ในระดับค่อนข้างสูง คือ ร้อยละ 66.33 ของ อบท. ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ ข้อสังเกต หนึ่งที่ทำให้ อบท. ให้ความสำคัญและดำเนินการกิจนี้ เพราะปัญหาที่เกี่ยวกับแหล่งน้ำธรรมชาติที่เกิดขึ้น ในพื้นที่ ประชาชนสามารถมองเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม และประชาชนต้องใช้ประโยชน์ทั้งทางตรงและ ทางอ้อมจากแหล่งน้ำ คุณภาพของแหล่งน้ำจึงมีผลต่อการดำเนินชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชนใน พื้นที่ ดังนั้น เมื่อประชาชนได้พบเห็นปัญหาจึงเกิดการร้องเรียนไปสู่ อบท.ที่รับผิดชอบ ซึ่งจะส่งผลต่อ ระดับความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น จึง เป็นผลให้อบท. ให้ความสนใจในการจัดการกับแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีในพื้นที่ โดยระดับความพึงพอใจหรือ ประสิทธิภาพความสำเร็จเป็นอีกประเด็นที่จะมีผลตามมาเมื่อ อบท. แต่ละระดับได้ดำเนินการในกิจกรรมที่ สามารถดำเนินการได้และเหมาะสมกับพื้นที่

เมื่อพิจารณาลักษณะของกิจกรรมที่เกิดขึ้นใน อบท. แต่ละระดับจะเห็นว่า กว่าร้อยละ 50 ของ อบจ. จะดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการการจัดทำแผนร่วมกับส่วนราชการ และภาค

ประชาชนอื่น ๆ พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและกำหนดแนวทางในการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติ และยังมีการสนับสนุนการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการดูแลแหล่งน้ำธรรมชาติ นอกจากนั้น อบจ. ยังทำกิจกรรมอื่น เช่น ให้การสนับสนุนอุปกรณ์แก่ภาคชุมชน เช่น รถชุด เป็นต้น สนับสนุนวัสดุสร้างฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ / ขุดลอกลำน้ำ ห้วย บึง คลอง ในพื้นที่ต่างๆ ในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ มีโครงการกำจัดวัชพืชที่ปกคลุมผิวน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น

ขณะที่การดำเนินการของเทศบาลนั้น มีความเข้มข้นและจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการมากกว่า อบท. ระดับอื่น ๆ (ตารางที่ 22-14 ด้านล่าง) จะเห็นว่า เทศบาลแต่ละแห่งมีการดำเนินการในการจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติในทุกกิจกรรมมากกว่าร้อยละ 50.00 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรมการบูรณาการและประสานงานการจัดทำแผนในการแก้ปัญหาแหล่งน้ำธรรมชาติกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และให้ประชาชน/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ให้เหมาะสมกับบริบทและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ และจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่า เทศบาลนครที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ร้อยละ 75.00 จะมีการจัดสรรงบประมาณในการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ อาจเนื่องมาจากลักษณะชุมชนเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีความเจริญสูงและจำนวนประชากรที่หนาแน่น จึงมีความเสี่ยงสูงในการเกิดปัญหาคุณภาพแหล่งน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ อันจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและภาพลักษณ์ที่ดีของเมือง คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในเทศบาลจึงให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณในการจัดการป้องกันและฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ ส่วนเทศบาลอื่น ๆ ก็ได้มีการทำกิจกรรมอื่น ๆ อีก เช่น ประสานงานกับ อบท. ใกล้เคียงในการดูแลแหล่งน้ำ ร่วมมือกับประชาชนในเขตเทศบาลในการดูแลรักษาแหล่งน้ำ (การเก็บขยะบริเวณแหล่งน้ำธรรมชาติ การมีอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม) เป็นต้น

ตารางที่ 22-14 กิจกรรมที่ดำเนินการในการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติของ อบท.

ที่	กิจกรรมที่ดำเนินการ	อบท. ที่ดำเนินการในการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ (แห่ง)		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
1	การบูรณาการและประสานการจัดทำแผนการแก้ไขปัญหา น้ำเน่าเสีย แหล่งน้ำเสื่อมโทรมร่วมกับส่วนราชการ และ ประชาชน	6 (66.67)	18 (75.00)	11 (34.38)
2	ให้ประชาชน/ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและ รูปแบบการแก้ไขปัญหาการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติให้ เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่/ชุมชน	5 (55.56)	17 (70.83)	22 (68.75)
3	สร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู แหล่งน้ำในชุมชน	5 (55.56)	14 (58.33)	-

4	ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ข้อมูลและแนวทางการปฏิบัติงานให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ	3 (33.33)	15 (62.50)	17 (53.13)
5	ฝึกอบรมและส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ	1 (11.11)	14 (58.33)	10 (31.25)

เมื่อพิจารณาลักษณะของกิจกรรมที่ อบต. ดำเนินการ จะเห็นว่า อบต. จะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ คือ การให้ประชาชน/ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและรูปแบบการแก้ไขปัญหาการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่/ชุมชน รวมทั้งการชี้แจงและประชาสัมพันธ์ข้อมูลและแนวทางการปฏิบัติงานให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ และยังปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลแหล่งน้ำธรรมชาติเท่าที่จะสามารถทำได้ในพื้นที่ เช่น รณรงค์การไม่ทิ้งขยะลงแหล่งน้ำ ประสานขอความร่วมมือกับประชาชนในชุมชน พัฒนาแหล่งน้ำ ขุดลอกคูคลอง/แม่น้ำให้มีความสะอาด ทำฝายกั้นน้ำ ปลอ่ยปลาลงสู่แหล่งน้ำ จัดทำโครงการคลองสวยน้ำใสและแหล่งบำบัดน้ำเสียภูมิปัญญาท้องถิ่น และก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพัง และการขุดรื้อสระ เป็นต้น

ในการสำรวจครั้งนี้ทำให้คณะที่ปรึกษาได้เห็นถึงการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติด้วยการร่วมกันสร้างกฎกติกาและแนวทางปฏิบัติของ อบต. และภาคประชาชนในพื้นที่ อบต.เหล่าพัฒนา โดยบทบาทและหน้าที่ของอบต. จะสร้างแนวเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำ พันธุ์ปลาน้ำจืดที่ภาษาอีสานเรียกว่า ฮาบปลา ซึ่งจะมีการนำต้นไผ่ไปปักลงในน้ำและทำแนวเขตเพื่อการอนุรักษ์พันธุ์ปลาน้ำจืด หากมีการฝ่าฝืนมีการปรับ 500 บาท โดยการทำฮาบปลามีการทำทั้งสามหนองน้ำ คือ หนองดุด หนองปลาปาก หนองโคก ซึ่งประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มีความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและสิ่งมีชีวิตในน้ำ จึงปฏิบัติตามไม่จับสัตว์น้ำในเขตอนุรักษ์ และร่วมกันอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อสามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้อีกในอนาคต

อย่างไรก็ตามยังมี อบต. ที่ไม่ได้ดำเนินการในการกิจดังกล่าวจำนวน 33 แห่ง (ร้อยละ 33.67 ของ อบต.ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติ) จำแนกเป็น เทศบาล จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 24.24) และ อบต. จำนวน 25 แห่ง (ราร้อยละ 75.76) ดังแสดงในตารางที่ 22-15 ด้านล่าง ทั้งนี้ เทศบาลที่ไม่ได้ดำเนินการภารกิจนี้เนื่องจากไม่มีพื้นที่ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 12.50) เทศบาลไม่มีงบประมาณสนับสนุน จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 25.00) ประชาชนหรือชุมชนเป็นผู้ดูแลอยู่แล้ว เทศบาลจึงไม่ต้องดำเนินการ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 12.50) หรือเทศบาลให้ความสำคัญในการดำเนินการเฉพาะระบบบำบัดน้ำเสียก็เพียงพอแล้ว จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 25.00) เจ้าหน้าที่เทศบาลเห็นว่าไม่มีปัญหาน้ำเสียในพื้นที่ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 12.50) และมีเทศบาลแจ้งว่ามีคลองเพียงบางส่วนไหลผ่านในพื้นที่ จึงไม่มีปัญหารุนแรงหรือไม่จำเป็นต้องจัดการ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 12.50)

ส่วน อบต. ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่แต่ไม่ได้ดำเนินการภารกิจนี้มีจำนวน 25 แห่ง (ร้อยละ 43.86 ของ อบต. ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติ) เนื่องจากในพื้นที่ไม่มีปัญหาการเน่าเสียของแหล่งน้ำ จำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 64.00) แหล่งน้ำนั้น ๆ ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบจำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 8.00) ไม่มี

งบประมาณสนับสนุนจำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 8.00) ไม่มีบุคลากรจำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 12.00) แหล่งน้ำมีขนาดเล็ก จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 4.00) ประชาชนหรือชุมชนเป็นผู้ดูแล จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 4.00)

ปัจจัยหลักที่ทำให้เทศบาลและ อบต. ไม่สามารถดำเนินการได้ คือ การไม่มีงบประมาณสนับสนุนจากตัวอย่างหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดเจน คือ อบต. สว่างแดนดิน เคยมีการของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลแต่ไม่ได้รับการสนับสนุน ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้ นอกจากนั้นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการดำเนินการ คือ การขาดแคลนบุคลากร ซึ่งส่วนใหญ่จะพบปัญหานี้ในระดับ อบต. และจากข้อมูลที่ทำให้การสำรวจก็ยังสะท้อนให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจหรือสภาพปัญหาในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ที่แม้ว่าจะประเมินสภาพพื้นที่แล้ว พบว่าไม่เกิดปัญหากับแหล่งน้ำธรรมชาติก็ตาม แต่ด้วยภารกิจที่ถูกถ่ายโอนมาและเป็นหน้าที่ที่ อบต. ต้องดำเนินการไม่ว่าจะด้วยรูปแบบใดก็ตาม ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบการอนุรักษ์ทรัพยากรแหล่งน้ำธรรมชาติ หรือการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษขึ้นในแหล่งน้ำธรรมชาติ

ตารางที่ 22-15 สาเหตุของการไม่ดำเนินการในภารกิจการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติของ อบต.

ประเด็นปัญหา	เนื่องจาก	จำนวน อบต.	
		เทศบาล แห่ง (ร้อยละ)	อบต. แห่ง (ร้อยละ)
การบริหารจัดการ	ดำเนินการเฉพาะระบบบำบัดน้ำเสียก็เพียงพอแล้ว	2 (25.00)	-
บุคลากร	ไม่มีบุคลากร	-	3 (12.00)
งบประมาณ	ไม่มีงบประมาณสนับสนุน	2 (25.00)	2 (8.00)
ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจหรือปัญหา	ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบ	-	2 (8.00)
	ไม่มีพื้นที่ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ	1 (12.50)	-
	ไม่มีปัญหาน้ำเสียในพื้นที่	1 (12.50)	16 (64.00)
	มีคลองเพียงบางส่วนไหลผ่านในพื้นที่	1 (12.50)	-
	แหล่งน้ำมีขนาดเล็ก ปัญหาไม่รุนแรง	-	1 (4.00)
	ประชาชนหรือชุมชนเป็นผู้ดูแลได้เอง	1 (12.50)	1 (4.00)

นอกจากนั้นจากข้อมูลยังสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า ในกรณีของแหล่งน้ำธรรมชาติที่คาบเกี่ยวในหลายพื้นที่ เช่น แม่น้ำ หรือคลอง เป็นต้น ซึ่งลักษณะของแหล่งน้ำธรรมชาติประเภทนี้จะอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของหลาย อบต. ดังนั้น การบริหารจัดการจำเป็นต้องทำในรูปแบบการจัดการเชิงพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่ต้องร่วมกันดำเนินการในระหว่าง อบต. ด้วยกันเองในแต่ละระดับ และ/หรือทำร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางที่เป็นภาครัฐ และ/หรือรูปแบบเครือข่ายของภาคชุมชน ซึ่งในปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำอยู่

จากการสำรวจ อบต. ในทุกระดับเกี่ยวกับภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่า อบต. มีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น

อย่างเต็มกำลังความสามารถและศักยภาพที่สามารถทำได้ จากข้อสังเกตการดำเนินการของภารกิจนี้ใน อบต. สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

1. ภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถ่ายโอนสู่ อบต. ตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจทั้ง 2 ฉบับ จะเห็นว่า ภารกิจส่วนใหญ่จะถูกถ่ายโอนไปที่ อบต. เช่น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ทั้งหมด (งานพัฒนาปฐมน การส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์) เป็นต้น ซึ่งเป็นภารกิจที่ทุก อบต. ที่มีพื้นที่ป่าต้องดำเนินการ ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ขนาดและศักยภาพของ อบต. แต่ละแห่งนั้นมีไม่เท่ากัน คือ มีทั้ง อบต. ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก แต่ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้นมีจำนวนงานที่ต้องทำเท่ากัน ดังนั้น จึงจะพบว่า อบต. ที่มีขนาดเล็กจะมีแนวโน้มที่ไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าขนาดของ อบต. จึงมีผลต่อการดำเนินการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมา

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในภารกิจจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อบต. แต่ละระดับ นั้นคือ (1) ความไม่รู้และไม่เข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ที่หน่วยงานต้องดำเนินการ รวมทั้งการประเมินสภาพพื้นที่ในท้องถิ่นที่อาจจะไม่ถูกต้องเท่าที่ควร เช่น การจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติ เจ้าหน้าที่ประเมินสถานการณ์แหล่งน้ำในพื้นที่แล้วพบว่า ยังไม่เกิดปัญหามลพิษ จึงไม่ดำเนินการอะไรกับแหล่งน้ำนั้น ซึ่งในความเป็นจริง หากเป็นภาระและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดมาให้ อบต. ดำเนินการ อบต. ก็ต้องดำเนินการ ซึ่งรูปแบบวิธีดำเนินการอาจจะแตกต่างกันออกไปตามบริบทของพื้นที่ (2) ความทับซ้อนและไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อบต. แต่ละระดับที่ต้องทำภารกิจเดียวกันในพื้นที่ จึงทำให้ซ้ำซ้อนในการดำเนินการหรือการผลักภาระให้กับหน่วยงานอื่นรับผิดชอบ ด้วยเหตุผลว่ามีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนี้แล้ว หรือไม่มีอำนาจ/บทบาทหน้าที่ในการดำเนินการ ซึ่งจากการศึกษาพบประเด็นปัญหานี้เป็นอย่างมาก ตัวอย่างภารกิจที่เกิดปัญหานี้ เช่น การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น

3. ข้อจำกัดในการดำเนินงานของ อบต. ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้ หรือ ดำเนินการแต่ยังไม่ดีเท่าที่ควร มีดังนี้ (1) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะ โดยเฉพาะใน อบต. (2) การขาดงบประมาณในการดำเนินการ นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญมากอีกปัจจัยหนึ่งที่จะบอกว่า ภารกิจที่จะดำเนินการนี้สามารถดำเนินการได้หรือไม่ และ (3) นโยบายและการให้ความสำคัญในการดำเนินการตามภารกิจ จากการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่ อบต. ต้องดำเนินการ จะเห็นว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นภารกิจด้านท้าย ๆ ที่ อบต. จะดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน อบต. ขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดทั้งบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งจะระดมทั้งบุคลากรและงบประมาณไปกับการกิจที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ก่อน เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สังคมและสาธารณสุข เป็นต้น

4. ผลการประเมินในภาพรวมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ในการดำเนินการภารกิจนี้ จากการสำรวจข้อมูลของประชาชนที่อยู่ใน อบต. กลุ่มตัวอย่าง ในการพบเห็นการดำเนินการของ อบต. ใน

พื้นที่ จะเห็นว่า ประชากรประมาณร้อยละ 50 (ตารางที่ 22-16) เคยเห็น/เคยพบ อปท.ดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่หากประเมินตามระดับความเข้มข้นของการดำเนินการโดยพิจารณาจากจำนวนและลักษณะกิจกรรมที่ดำเนินการนั้นจะเห็นว่า อปท. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจนั้น ๆ โดยตรงยังไม่มี ความหลากหลายของกิจกรรมที่ดำเนินการ รวมทั้งรูปแบบที่ดำเนินการอยู่ ซึ่งหากมีการร่วมกันดำเนินการในภารกิจกับหน่วยงานอื่น อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะส่งผลต่อระดับความเข้มข้นและความหลากหลายของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่

ตารางที่ 22-16 บริการด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนพบเห็นหรือได้รับจาก อปท.⁷

การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	เคยใช้/เคยพบเห็น (ร้อยละ)	ไม่เคยใช้/ไม่เคย พบเห็น (ร้อยละ)	ตกหล่น/ไม่ ตอบ (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
อปท. เพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เช่น สวนสาธารณะ ป่า ปลูกต้นไม้ ฯลฯ	5,097 (59.7%)	2,737 (32.1%)	701 (8.2%)	8,535 (100%)
อปท. ดูแลแหล่งน้ำตามธรรมชาติ และกำหนด แนวทางการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม	4,017 (56.1%)	2,438 (34.0%)	709 (9.9%)	7,164 (100%)
อปท. ดูแลพื้นที่สาธารณะไม่ให้เกิดการ บุกรุกอย่างจริงจังและต่อเนื่อง	3,582 (54.1%)	2,350 (35.5%)	690 (10.4%)	6,622 (100%)
อปท. จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับป่าชุมชนและให้ ข้อมูลการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน	1,193 (51.2%)	845 (36.2%)	294 (12.6%)	2,332 (100%)
อปท. รับสมัคร ฝึกอบรม จัดตั้ง และสนับสนุน อาสาสมัครดูแลรักษาป่าชุมชน	1,176 (41.0%)	1,101 (38.4%)	592 (20.7%)	2,869 (100%)
อปท. รับสมัคร ฝึกอบรม จัดตั้ง และสนับสนุน อาสาสมัครควบคุมไฟฟ้า	1,137 (43.8%)	1,182 (45.5%)	279 (10.7%)	2,598 (100%)
อปท. ส่งเสริมและรณรงค์การท่องเที่ยวเชิง อนุรักษ์/การท่องเที่ยวเชิงนิเวศในพื้นที่	574 (54.4%)	381 (36.1%)	101 (9.5%)	1,056 (100%)
อปท. และชุมชนมีข้อตกลง/กฎระเบียบในการ ดูแลสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จากป่า ชุมชน แหล่งน้ำธรรมชาติ ทรัพยากรชายฝั่ง ฯลฯ	440 (42.8%)	393 (38.2%)	195 (19.0%)	1,028 (100%)
อปท. ดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่าง ต่อเนื่อง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม	345 (57.8%)	224 (37.5%)	28 (4.7%)	597 (100%)
อปท. ดูแลแหล่งน้ำตามธรรมชาติ และกำหนด แนวทางการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม	4,017 (56.1%)	2,438 (34.0%)	709 (9.9%)	7,164 (100%)

⁷ เรียบเรียงใหม่ตามภารกิจที่ อปท. ดำเนินการ อ้างอิงมาจากตารางที่ 17-17 บริการด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนพบเห็นหรือได้รับจาก อปท. ในบทที่ 17

ข. การดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ

เจตนารมณ์ของการถ่ายโอนภารกิจนี้เพื่อมุ่งหวังให้ อบท. เป็นผู้เฝ้าระวัง ป้องกัน ฟื้นฟู และ บำบัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เพื่อไม่ให้เกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งในการดำเนินงานนั้น อบท. จะต้องเป็นผู้สร้างความเข้าใจ กระตุ้นจิตสำนึก และ กำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมให้กับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งดำเนินการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น ในการบรรลุเป้าหมายของภารกิจด้านนี้ อบท. ในทุกระดับจะต้องมีการ ดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษ หรือ/และแก้ไขให้มลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ด้วย วิธีการที่ถูกต้องและยั่งยืน

ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจึงได้ดำเนินการประเมินผลการดำเนินการถ่ายโอนด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อมและมลพิษของ อบท. ว่ามีรูปแบบเช่นใดและได้ผลลัพธ์ประการใด โดยแบ่งภารกิจเป็น 4 ประเภทตามหลักเกณฑ์สากล คือ (1) การจัดการขยะมูลฝอย (2) การจัดการมลพิษทางน้ำ (3) การจัดการ มลพิษทางอากาศและกลิ่น และ (4) การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน ตารางที่ 22-17 และ ตารางที่ 22-18 นำเสนอข้อมูลภาพรวมให้เห็นว่า อบท. ที่ประสบกับปัญหามลพิษประเภทต่าง ๆ จำแนก ตามระดับอบท. และข้อมูลการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษหรือสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด

จากการสำรวจสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัญหามลพิษที่ เกิดขึ้นมากที่สุด คือ ปัญหาขยะมูลฝอยจำนวน 54 แห่งจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่ง (ร้อยละ 49.09) มลพิษทางอากาศและกลิ่น (ร้อยละ 26.36) มลพิษทางน้ำ (ร้อยละ 23.64) และมลพิษทางเสียงและการ สั่นสะเทือน (ร้อยละ 10.91) ตามลำดับ (ตารางที่ 22-17)

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นในชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ชุมชนการค้า และชุมชน อุตสาหกรรม ซึ่งมีประชากรหนาแน่น และมีจำนวนประชากรแฝงสูง ขณะที่อบต. ขนาดเล็กแทบจะไม่มี ปัญหาเกี่ยวกับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ในส่วนของปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นนั้นมักจะพบว่า เป็นปัญหาในชุมชนที่เป็นภาคอุตสาหกรรม ในพื้นที่เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม และในบางชุมชน ภาคเกษตรกรรมที่ประชาชนยังคงเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรจึงทำส่วนหนึ่งที่ทำให้พื้นที่นั้นเกิด ปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่น ขณะที่มลพิษทางน้ำและมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนนั้นจากการ สรุปลักษณะการเกิดยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของชุมชนหรือประเภทของ อบท.

ตารางที่ 22-17 จำนวนปัญหามลพิษและการดำเนินการแก้ปัญหาล้างแวล้อมในพื้นที่แบ่งตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวน อบท. ที่มีปัญหามลพิษในพื้นที่และการดำเนินการ (แห่ง)							
		ขยะมูลฝอย		มลพิษทางน้ำ		มลพิษทางอากาศและกลิ่น		มลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	
		มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**	มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**	มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**	มีปัญหา (ร้อยละ)*	มีการดำเนินการ (ร้อยละ)**
อบจ.	12	8 (66.67)	3 (37.50)	4 (33.33)	1 (25.00)	3 (25.00)	3 (100.00)	-	-
เทศบาล	33	20 (60.61)	18 (90.00)	13 (39.39)	9 (69.23)	13 (39.39)	10 (76.92)	5 (15.15)	4 (80.00)
อบต.	65	26 (40.00)	21 (80.77)	9 (13.85)	2 (22.22)	13 (20.00)	5 (38.46)	7 (10.77)	4 (57.14)
รวม	110	54 (49.09)	42 (77.78)	26 (3.64)	12 (46.15)	29 (26.36)	18 (62.07)	12 (10.91)	8 (66.67)

หมายเหตุ * เป็นร้อยละของอบท.ที่มีปัญหามลพิษ เมื่อเทียบกับจำนวน อบท. ทั้งหมด โดยแบ่งตามประเภทของ อบท.

** เป็นร้อยละของอบท.ที่มีปัญหาและได้ดำเนินการจัดการปัญหา เมื่อเทียบกับจำนวน อบท. ที่มีปัญหามลพิษ โดยแบ่งตามประเภทของ อบท.

ตารางที่ 22-18 จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการจัดการ/ป้องกัน/แก้ไขปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวน อบท. ดำเนินการจัดการ/ป้องกัน/แก้ไขปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่							
		ขยะมูลฝอย		มลพิษทางน้ำ		มลพิษทางอากาศและกลิ่น		มลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	
		มีการดำเนินการ (แห่ง)	ร้อยละ	มีการดำเนินการ (แห่ง)	ร้อยละ	มีการดำเนินการ (แห่ง)	ร้อยละ	มีการดำเนินการ (แห่ง)	ร้อยละ
อบจ.	12	3	25.00	1	8.33	3	25.00	1	8.33
เทศบาล	33	31	93.94	17	51.52	10	30.30	4	12.12
อบต.	65	34	52.31	11	16.92	6	9.23	4	6.15
รวม	110	68	61.81	29	26.36	19	17.27	9	8.18

ทั้งนี้ ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามลพิษในพื้นที่จากการให้ข้อมูลของเจ้าหน้าที่ในแต่ละท้องถิ่นนั้น อาจจะไม่ตรงกัน ซึ่งในหลักความเป็นจริงการเกิดมลพิษในพื้นที่ไม่ว่าจะเกิดขึ้นมากหรือน้อยรุนแรงในระดับไหนก็ตาม ก็ถือว่าพื้นที่นั้นมีปัญหามลพิษในประเภทต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุด คือ ประชาชนในพื้นที่จะต้องไม่ได้รับความเดือดร้อนอันเป็นผลมาจากมลพิษเหล่านี้ ดังนั้นการระบุว่าพื้นที่ใดมีปัญหาสิ่งแวดล้อมประเภทใดนั้นต้องพิจารณาถึงประเภทของแหล่งกำเนิด ขนาดของมลพิษที่เกิดขึ้น และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

เมื่อพิจารณาการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อมูลในตารางที่ 22-17 จะเห็นได้ว่า การจัดการขยะมูลฝอยเป็นภารกิจที่ได้รับความสนใจในการจัดการมากที่สุด (ร้อยละ 77.78) การจัดการมลพิษทางเสียง และการสั่นสะเทือน (ร้อยละ 66.67) การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น (ร้อยละ 62.07) และการจัดการมลพิษทางน้ำ (ร้อยละ 46.15)

เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมตามระดับ อบท. จะเห็นว่า เทศบาลเป็นท้องถิ่นที่มีสัดส่วนในการแก้ปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่า อบท. ในระดับอื่น และในทุกปัญหามลพิษ ไม่ว่าจะเป็น การจัดการขยะมูลฝอย (ร้อยละ 90.00) การจัดการมลพิษทางน้ำ (ร้อยละ 69.23) การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น (ร้อยละ 76.92) และการจัดการมลพิษทางอากาศและเสียง (ร้อยละ 80.00) ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลมีงบประมาณที่ถูกจัดสรรให้นำมาใช้ในการแก้ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เทศบาลจึงสามารถดำเนินการจัดการปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้ ขณะที่ อบจ. บางแห่งที่ไม่ดำเนินการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อาจเนื่องจาก อบจ. มองว่าการแก้ไขปัญหาเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ อบท. ระดับล่าง (เทศบาล และ อบต.) อบจ. จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนและช่วยเหลือเมื่อได้รับการประสานจาก อบท. ขึ้นมา หรือหากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีขนาดและระดับความรุนแรงที่มากขึ้น ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้นในวงกว้าง อบจ. จึงเข้ามาทำหน้าที่และมีบทบาทในการแก้ไขปัญหามากขึ้น ขณะที่ อบต. ไม่สามารถดำเนินการจัดการปัญหาได้ในทุก อบต. ที่มีปัญหา เนื่องมาจากการขาดบุคลากรและขาดงบประมาณในการจัดการ และเลือกที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบในระดับสูงต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากการจัดการขยะมูลฝอยของ อบต. ที่ดำเนินการถึงร้อยละ 80.77 ของอบต. ที่มีปัญหา ขณะที่การแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ จะได้รับความสำคัญในการแก้ปัญหาในระดับรองลงมาตามระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนเป็นหลัก

การสำรวจข้อมูลจาก อบท. ตัวอย่างจำนวน 110 แห่งนั้น (ตารางที่ 22-18) พบว่า อบท.ที่มีการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย จำนวน 68 แห่ง (ร้อยละ 61.81) การจัดการมลพิษทางน้ำ จำนวน 29 แห่ง (ร้อยละ 26.36) การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น จำนวน 19 แห่ง (ร้อยละ 17.27) และการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 8.18) และเมื่อวิเคราะห์รายละเอียดการดำเนินการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมของ อบท. จะเห็นได้ว่า การจัดการขยะมูลฝอยเป็นภารกิจที่มีการดำเนินการมากที่สุด ซึ่ง อบท. ทุกระดับให้ความสำคัญในการจัดการภารกิจนี้ โดยเฉพาะระดับเทศบาลที่มีการดำเนินการ จำนวน 31 แห่ง (ร้อยละ 93.94) หรือ อบต.ที่มีการดำเนินการถึง 34 แห่ง (ร้อยละ 52.31) รองลงมา คือ การจัดการมลพิษทางน้ำ การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น และการจัดการมลพิษทางเสียง

และการสิ้นสละเพื่อน (ตารางที่ 22-13) จะเห็นได้ว่าการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยเป็นภารกิจเดิมที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอยู่ก่อนที่จะได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง

พร้อมกันนี้ คณะที่ปรึกษาได้วิเคราะห์รายละเอียดของกิจกรรมการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมของอปท. พร้อมผลลัพธ์จากการดำเนินการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการถ่ายโอนจำแนกตามประเภทของมลพิษ ผลการวิเคราะห์มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การจัดการขยะมูลฝอย

ในกลุ่ม อปท. ที่มีการจัดการขยะมูลฝอย จำนวน 68 แห่ง (ร้อยละ 61.81) จำแนกเป็น อบจ. จำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 4.41) เทศบาลจำนวน 31 แห่ง (ร้อยละ 45.59) และ อบต.จำนวน 34 แห่ง (ร้อยละ 50.00) โดยกิจกรรมหลัก คือ การรณรงค์การจัดการขยะครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน ซึ่งเป็นงานที่ อปท. ส่วนมากได้ดำเนินการ

การจัดการขยะมูลฝอยของอปท. จำแนกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ (1) การดำเนินการภาคครัวเรือน (2) การเก็บขนและรวบรวมขยะมูลฝอย และ (3) การกำจัดขยะมูลฝอย ในการดำเนินการภาคครัวเรือนของอปท. นั้น จากผลการศึกษาพบว่า อปท.ที่ดำเนินการกับภาคครัวเรือนนั้น ได้มีกิจกรรมการรณรงค์ให้ครัวเรือนลดปริมาณขยะมูลฝอยโดยการคัดแยก หรือสนับสนุนการทำขยะรีไซเคิล/นำกลับมาใช้ใหม่จำนวน 50 แห่ง (ร้อยละ 73.53) จาก 68 แห่ง ซึ่งเกิดขึ้นใน อปท. ทุกระดับในสัดส่วนที่มากกว่ากิจกรรมอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดเจน (ดูรายละเอียดในตารางที่ 22-14 ด้านล่าง)

อปท. ได้ดำเนินการจัดการขยะรวมของชุมชนในกิจกรรมอื่น ๆ ดังนี้ มีแผนการดำเนินงานจัดการขยะมูลฝอยชุมชนแบบครบวงจร มีระบบศูนย์รวมและระบบการบริหารจัดการขยะเฉพาะ จำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 23.52) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจัดการขยะร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 29 แห่ง (ร้อยละ 42.65) และประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน/กระบวนการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะให้ประชาชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอน จำนวน 39 แห่ง (รวมร้อยละ 57.5) (รายละเอียดแสดงดังตารางที่ 22-19)

ตารางที่ 22-19 การดำเนินการกิจกรรมการจัดการขยะมูลฝอยกับภาคครัวเรือน ของ อปท.

ประเภท	อปท. ที่ดำเนินการ (แห่ง)	จำนวน อปท. ที่ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยภาคครัวเรือน (แห่ง)			
		มีแผนการดำเนินงานจัดการขยะครบวงจร (ร้อยละ)	ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน (ร้อยละ)	ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนรับรู้ (ร้อยละ)	รณรงค์ให้ครัวเรือนลดปริมาณขยะ (ร้อยละ)
อบจ.	3	-	2 (66.67)	3 (100.00)	3 (100.00)
เทศบาล	31	13 (41.94)	17 (54.84)	18 (58.06)	26 (83.87)
อบต.	34	3 (8.82)	10 (29.41)	18 (52.94)	21 (61.76)

รวม	68	16 (23.53)	29 (42.65)	39 (57.35)	50 (73.53)
-----	----	------------	------------	------------	------------

จากกิจกรรมที่ดำเนินการนั้น อบจ. จะดำเนินการในรูปแบบการประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนรับรู้และรรณงค์ให้ครัวเรือนลดปริมาณขยะเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากขนาดของพื้นที่ที่รับผิดชอบของ อบจ. นั้นเป็นข้อจำกัดหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบของกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้นการดำเนินการในเชิงพื้นที่จึงเป็นภารกิจที่เหมาะสมกับเทศบาลและ อบต. มากกว่า

สำหรับการจัดการขยะรวมของชุมชนในเทศบาลนั้น จะเห็นว่า เทศบาลส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 50 มีการดำเนินการในทุกกิจกรรม และเมื่อเปรียบเทียบกับดำเนินการของ อบต. พบว่า อบต.ประมาณร้อยละ 50 ทำกิจกรรมการประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนรับรู้และรรณงค์ให้ครัวเรือนลดปริมาณขยะ ขณะที่การจัดทำแผนการดำเนินการจัดการขยะอย่างครบวงจรและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแผนนั้น อบต. ยังไม่มีการดำเนินการ

จากผลการดำเนินการของกิจกรรมจะเห็นว่า เทศบาลจะมีความพร้อมและศักยภาพในการจัดการขยะชุมชนมากกว่า อบต. เมื่อพิจารณาตั้งแต่การจัดทำแผนการดำเนินการจนกระทั่งการลงมือปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งมีความเข้มข้นในการดำเนินการเป็นอย่างมาก ขณะที่ อบต. จะดำเนินการในเชิงพื้นที่ที่เห็นผลเป็นรูปธรรมกับประชาชนในพื้นที่มากกว่า อาจเนื่องมาจากความพร้อมด้านบุคลากรที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการและงบประมาณที่ใช้ ซึ่งทั้งสองปัจจัยยังคงเป็นข้อจำกัดของ อบต. เมื่อเทียบกับเทศบาล

ข้อเสนอแนะที่จะทำให้ อบต. สามารถดำเนินงานในกิจกรรมด้านนี้เข้มข้นเพิ่มมากขึ้น สามารถทำได้หลายวิธี เช่น (1) การจัดสรรบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและความรู้ความสารถที่จะจัดการขยะในพื้นที่ได้อย่างครบวงจร พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือ (2) ดำเนินภารกิจนี้ในรูปแบบสร้างความร่วมมือระหว่าง อบท. ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันร่วมกันดำเนินงาน หรือสร้างเครือข่ายและร่วมมือกับภาคประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ ซึ่งทั้ง 2 วิธีการนี้จะทำให้การดำเนินการจัดการขยะรวมของชุมชนมีผลลัพธ์ที่ดีมากขึ้น

ในส่วนของการดำเนินกิจกรรมการเก็บขนและรวบรวมขยะมูลฝอยของอปท.ข้อมูลจากการสำรวจพื้นที่ อปท. พบว่า กิจกรรมที่ อปท. ดำเนินการมากที่สุด คือ การจัดให้มีรถเก็บขนขยะในชุมชนอย่างทั่วถึงจำนวน 54 แห่ง (ร้อยละ 79.41) ซึ่งเป็นการดำเนินการเฉพาะในเทศบาลและ อบต. และเกิดขึ้นในสัดส่วนสูงกว่ากิจกรรมอื่น ๆ นอกจากนั้น อปท. ยังได้ดำเนินการคัดแยกขยะครบวงจรตามหลัก 3Rs (Reuse, Reduce and Recycle) จำนวน 21 แห่ง (ร้อยละ 30.88) การจัดระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยของ อปท. แบบแยกประเภท จำนวน 18 แห่ง (ร้อยละ 26.47) และการจัดพื้นที่คัดแยกและรวบรวมขยะมูลฝอยที่เพียงพอต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในชุมชน จำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 23.53) รายละเอียดดังตารางที่ 22-20

ตารางที่ 22-20 การดำเนินการกิจกรรมการเก็บขนและรวบรวมขยะมูลฝอยของ อปท.

ประเภท	อปท. ที่	จำนวน อปท. ที่มีการเก็บขนและรวบรวมขยะมูลฝอย (แห่ง)
--------	----------	--

	ดำเนินการ (แห่ง)	จัดให้มีรถเก็บขยะ ในชุมชน (ร้อยละ)	คัดแยกขยะครบวงจร ตามหลัก 3Rs (ร้อยละ)	จัดระบบการจัดเก็บ ขยะมูลฝอยของ อปท. แบบแยก ประเภท (ร้อยละ)	จัดพื้นที่คัดแยกและ รวบรวมขยะมูล ฝอย (ร้อยละ)
อบจ.	3	0	0	1 (33.33)	1 (33.33)
เทศบาล	31	27 (87.10)	14 (45.16)	10 (32.26)	12 (38.71)
อบต.	34	27 (79.41)	7 (20.59)	7 (20.59)	3 (8.82)
รวม	68	54 (79.41)	21 (30.88)	18 (26.47)	16 (23.53)

สำหรับการเก็บขนและรวบรวมขยะมูลฝอยเป้าหมายหลักการดำเนินงานด้านนี้ คือ การจัดเก็บขยะอย่างทั่วถึงในพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอจนไม่มีขยะตกค้างในพื้นที่ และเมื่อรวบรวมแล้วทาง อปท. จะต้องมีการคัดแยกขยะเองอีกครั้ง หรือหากในชุมชนมีการแยกขยะมาแล้วตั้งแต่ต้นทาง ทาง อปท. ที่เก็บขนจะต้องมีระบบการจัดเก็บขยะแบบแยกประเภท เพื่อลดภาระนำมาคัดแยกเองที่จุดรวบรวมขยะ โดยวัตถุประสงค์ของการคัดแยกขยะนั้น คือ เพื่อลดจำนวนขยะที่จะต้องนำไปกำจัด และสามารถนำขยะที่ได้จากการคัดแยกนำกลับไปใช้ประโยชน์ได้ใหม่อีกครั้ง ดังนั้น ในจุดรวบรวมขยะที่มีระบบการจัดแยกขยะของ อปท. นั้น จะต้องจัดให้มีระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยในแต่ละประเภทอย่างชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการ แล้วจึงนำขยะที่คัดแยกแล้วในแต่ละประเภทไปเข้าสู่กระบวนการกำจัดและการนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

สำหรับแนวทางในการพัฒนา/เปลี่ยนแปลงการเก็บขนและรวบรวมขยะมูลฝอยใน อปท. ระดับล่างนั้น สามารถทำได้ ดังนี้ ปรับรูปแบบการดำเนินการ โดยการดำเนินการร่วมกันระหว่าง อปท. ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เพราะการเก็บขนนั้นอาจจะเป็นหน้าที่ของแต่ละ อปท. ที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้น แต่หลังจากการเก็บขนแล้วอาจจะมีการใช้พื้นที่ร่วมกันในการคัดแยกขยะ จัดเก็บขยะที่คัดแยก และนำขยะที่คัดแยกไปใช้ประโยชน์ใหม่อีกครั้ง ส่วนขยะที่ต้องกำจัด อปท. อาจจะร่วมกันกำจัดด้วยการจ้างหน่วยงานรัฐหรือภาคเอกชนให้นำไปกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งก็จะเกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่าง อปท. ในพื้นที่ นอกจากนั้นเมื่อดำเนินการร่วมกันแล้ว อาจจะมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างในเชิงวิชาการ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้เกิดความเข้มข้นในการดำเนินงานด้านนี้ใน อปท. ที่ร่วมกันดำเนินการ

ส่วนการดำเนินกิจกรรมการกำจัดขยะมูลฝอยของ อปท. ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 22-21 ด้านล่างพบว่า การกำจัดขยะมูลฝอยของ อปท. มักจะดำเนินการนอกพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 52.94) และกำจัดขยะด้วยวิธีฝังกลบมากที่สุด (ร้อยละ 76.47) โดยมีทั้งฝังกลบแบบถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) (ร้อยละ 61.54) และกำจัดขยะแบบกองทิ้ง/การเทกองกับพื้น (Uncontrolled หรือ Open Dump) ซึ่งการฝังกลบแบบถูกหลักสุขาภิบาล และเป็นวิธีการที่ดำเนินการโดย อบจ. จำนวน 1 แห่ง เทศบาลจำนวน 16 แห่ง และอบต. จำนวน 15 แห่ง ส่วนการกำจัดขยะแบบกองทิ้ง/การเทกองกับพื้น (ร้อยละ 38.46) เป็นการ

ดำเนินการของ อบจ.จำนวน 1 แห่ง เทศบาลจำนวน 12 แห่ง และอบต.จำนวน 7 แห่ง การดำเนินการกำจัดขยะแบบทำปุ๋ยหมัก (ร้อยละ 17.65) โดยเป็นการดำเนินการในเทศบาลถึงร้อยละ 83.33 ซึ่งเป็นเทศบาลที่มีการคัดแยกขยะอย่างจริงจังและได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชน ส่งผลให้ปริมาณขยะในพื้นที่ลดปริมาณลง นอกจากนั้นยังมีวิธีการกำจัดขยะด้วยวิธีอื่น ๆ คือ การเผา 4 แห่ง (ร้อยละ 5.88) การเลี้ยงสัตว์(ร้อยละ 2.94) และการทำ biogas (ร้อยละ 2.94)

ตารางที่ 22-21 การดำเนินการกิจกรรมการกำจัดขยะมูลฝอยของ อบท.

ประเภท	อบท. ที่ดำเนินการ (แห่ง)	วิธีการ/รูปแบบการดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยของอบท. (แห่ง)						
		สถานที่กำจัดขยะ		วิธีการกำจัดขยะ				
		ในพื้นที่	นอกพื้นที่	ฝังกลบ	การเผา	ทำปุ๋ยหมัก	เลี้ยงสัตว์	Biogas
อบจ.	3	2 (66.67)		2 (66.67)				
เทศบาล	31	11 (35.48)	18 (58.06)	28 (90.32)	1 (3.23)	10 (32.26)	2 (6.45)	2 (6.45)
อบต.	34	18 (52.94)	18 (52.94)	22 (64.71)	3 (8.82)	2 (5.88)		
รวม	68	31 (45.59)	36 (52.94)	52 (76.47)	4 (5.88)	12 (17.65)	2 (2.94)	2 (2.94)

ในการกำจัดขยะมูลฝอยของ อบท. แต่ละระดับนั้น มีความแตกต่างกัน โดยในระดับ อบจ. นั้น จะใช้เลือกใช้วิธีการฝังกลบ แต่เมื่อพิจารณากระบวนการกำจัดขยะของเทศบาลนั้น จะเห็นว่า มีรูปแบบที่หลากหลายมากกว่าการฝังกลบ แต่วิธีที่นิยมกำจัดขยะในตอนนี้ คือ การฝังกลบขยะ ซึ่งจะมีทั้งการฝังกลบในพื้นที่ และการฝังกลบนอกพื้นที่ ซึ่งวิธีที่นิยมทำกันในปัจจุบันนี้ต่อไปในอนาคตจะเกิดปัญหาบ่อฝังกลบขยะเต็มและจำเป็นต้องหาพื้นที่ใหม่ ซึ่งคาดการณ์ได้ว่า ความยากลำบากในการหาพื้นที่ฝังกลบขยะจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากได้รับการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น อบท. จึงต้องกลับมาพิจารณาถึงวิธีการกำจัดขยะโดยการลดของเสียตั้งแต่แหล่งกำเนิดและการนำกลับมาใช้ใหม่

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะในการกำจัดขยะในพื้นที่นั้นใช้วิธีการหลากหลายและเหมาะสมกับขยะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น ขยะที่ย่อยสลายได้ก็สามารถนำมาทำปุ๋ยหมักหรือทำก๊าซชีวภาพ (Biogas) หรือขยะที่เป็นกระดาษ/พลาสติกสามารถนำกลับไปใช้ใหม่ได้ก็คัดแยกทำกลับไปใหม่ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบและวิธีการที่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีนั้น อบท. ควรร่วมกันดำเนินการระหว่าง อบท. เอง หรือกับหน่วยงานของภาครัฐ นอกจากนั้นอบท. ควรมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นนักวิชาการสิ่งแวดล้อมในการดูแลเพื่อให้เกิดการจัดการขยะที่ถูกต้องตามหลักวิชาการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมขึ้น

การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่ามี อบท. บางแห่งที่ไม่ได้ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยตามภารกิจหน้าที่ จำนวน 42 แห่ง (ร้อยละ 38.18) จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่ามีเหตุผลประการใด ข้อมูลดังตารางที่ 22-22 ด้านล่างนำเสนอบทวิเคราะห์ดังกล่าว เมื่อจำแนกระดับ อบท. พบว่า อบจ.จำนวน 9 แห่ง มีได้ดำเนินการจัดการขยะ (ร้อยละ 21.42) เทศบาลจำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 28.57) และอบต.จำนวน 31 แห่ง (ร้อยละ 73.81) ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้ อบท.ไม่ดำเนินการในภารกิจนี้มีหลายสาเหตุ ได้แก่ อบจ. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 77.78) เห็นว่าเป็นหน้าที่ของ อบท. ระดับล่างในพื้นที่ ขณะที่เทศบาลที่ไม่ได้ดำเนินการภารกิจนี้ เพราะเทศบาลให้ประชาชนในพื้นที่จัดการ/กำจัดขยะเอง เช่นเดียวกับ อบต. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.97) ที่ไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจาก อบต. ให้ประชาชนในพื้นที่จัดการ/กำจัดขยะเอง นอกจากนั้นยังมีกรณีที่พบว่า การดำเนินการจัดการขยะไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีเตาเผาขยะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจรูปแบบและระบบในการจัดการขยะมูลฝอยตามหลักการ

ตารางที่ 22-22 สาเหตุของการไม่ดำเนินการภารกิจการจัดการขยะมูลฝอย ของ อบท.

ประเด็น	เนื่องจาก	จำนวน อบท. (แห่ง)		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
การบริหารจัดการ	ให้เอกชนเป็นผู้ประมูล/ดำเนินการ	-	-	1 (3.23)
	ใช้บริการการกำจัดของ อบท. อื่น	1 (11.11)	-	-
	ยังไม่มีการจัดเก็บขยะ /ไม่มีนโยบาย	-	-	1 (3.23)
บุคลากร	ไม่มีบุคคลรับผิดชอบ	1 (11.11)	-	1 (3.23)
งบประมาณ	งบประมาณน้อย/งบประมาณจำกัด	1 (11.11)	-	3 (9.68)
ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจ	เป็นหน้าที่ของ อบท. ระดับล่าง	7 (77.78)	-	-
	ไม่มีปัญหา/ปัญหาไม่รุนแรง	-	-	2 (6.45)
	ไม่มีสถานที่ทิ้งขยะ	-	-	1 (3.23)
	ประชาชนในพื้นที่จัดการ/กำจัดขยะเอง		2 (100.00)	22 (70.97)

ข้อเท็จจริงที่ว่า อบท. ขนาดเล็กส่วนใหญ่โดยเฉพาะ อบต. ได้ปล่อยให้การจัดการขยะเป็นหน้าที่ของครัวเรือนจัดการกันเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการจัดการขยะของ อบต. ที่มีความเข้าใจเช่นนี้จะต้องเปลี่ยนมุมมองใหม่ เพราะหน้าที่การจัดการขยะในพื้นที่เป็นหน้าที่ของ อบท. ทุกระดับ ซึ่งอาจจะแตกต่างในลักษณะกิจกรรมที่ดำเนินการ หากในพื้นที่จำนวนขยะในปริมาณน้อย ย่อมต้องเห็นว่าเป็นผลดีที่จำนวนขยะที่เกิดขึ้นในพื้นที่มีปริมาณไม่มาก ดังนั้นลักษณะกิจกรรมที่เข้าไปดำเนินการควรเป็นกิจกรรมการรณรงค์การลดและคัดแยกขยะตั้งแต่ในครัวเรือน และนำขยะจากการคัดแยกนี้ไปใช้ประโยชน์ต่อไป เพื่อจุดมุ่งหมายจะสร้างให้เป็นชุมชนปลอดขยะนั่นเอง

จากการดำเนินการในภารกิจด้านการจัดการขยะมูลฝอยที่ผ่านมาสามารถประเมินผลได้ว่า การจัดการขยะมูลฝอยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีประชาชนจำนวนมาก แม้ว่าทาง อบท. จะดำเนินการรณรงค์ตามครัวเรือน เก็บขนขยะทั่วถึงทุกพื้นที่ และบางพื้นที่มีการกำจัดขยะก็ตาม แต่กลับพบว่าบางพื้นที่ประสบปัญหาการดำเนินการ ทั้งที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น อบท. จึงต้องวิเคราะห์ถึงการดำเนินการแก้ปัญหาที่ผ่านมาที่จำเป็นต้องมีนักวิชาการ/เจ้าหน้าที่ทางสิ่งแวดล้อมในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ให้ความสำคัญกับภาคครัวเรือนหรือแหล่งกำเนิดขยะ การลดปริมาณขยะจากแหล่งกำเนิด ส่งเสริมการคัดแยกขยะตั้งแต่ในระดับครัวเรือน ชุมชน และนำขยะจากการคัดแยกแต่ละประเภทกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่และสร้างมูลค่าขึ้นอีกครั้ง ซึ่งหน้าที่เหล่านี้มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งกับ อบท. ระดับ (เทศบาลและอบต.) ทั้งนี้ การดำเนินการจะเกิดประสิทธิภาพอย่างมากหากได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนในชุมชน สำหรับกระบวนการนี้หากใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้าเกี่ยวข้องให้มากที่สุด เมื่อมีการส่งเสริมและรณรงค์ให้ครัวเรือนดำเนินการอย่างจริงจัง

ตัวอย่างที่ 1 การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครนครราชสีมา อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา⁸

เนื่องจากในเขตเทศบาลนครนครราชสีมา มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวมของชุมชนท้องถิ่น ทำให้ประสบปัญหาปริมาณขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในแต่ละวันเทศบาลนครต้องดำเนินการจัดการขยะประมาณ 200 ตันต่อวัน ซึ่งเป็นปัญหามากและมีภาระรายจ่าย ดังนั้น การจัดการปัญหาขยะของเทศบาลนครนครราชสีมาให้มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

โดยการจัดการนี้เทศบาลนครนครราชสีมาได้มอบหมายให้สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาล ดำเนินโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจรให้เหลือศูนย์ (Zero waste) จึงได้ดำเนินการจัดการขยะอย่างครบวงจร

1.1 กิจกรรม/โครงการที่ดำเนินการ มีดังนี้

(1) โครงการจัดตั้งธนาคารวัสดุรีไซเคิล โดยเทศบาลได้จัดตั้งธนาคารวัสดุรีไซเคิลในโรงเรียนและชุมชน กล่าวคือ ธนาคารขยะเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการคัดแยกขยะ โดยเริ่มต้นที่เยาวชนและชุมชนซึ่งใช้โรงเรียนเป็นสถานที่ดำเนินการเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกในการคัดแยกขยะ โดยเทศบาลจะเป็นผู้ให้แนวทางหรือนโยบายแก่โรงเรียน และโรงเรียนแต่ละแห่งจะกำหนดกิจกรรมและรูปแบบการทำงานภายในโรงเรียนเอง และมีการตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการในแต่ละโรงเรียน เริ่มจากปี 2544 มีโรงเรียนที่เข้าร่วม 11 แห่ง ปี 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 27 แห่ง และในปี 2546 มีจำนวน โรงเรียนที่เข้าร่วม 37 แห่ง

(2) โครงการจัดการขยะอันตราย โดยการรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะอันตรายจากบ้านเรือนออกจากขยะทั่วไป เทศบาลได้จัดวางภาชนะรองรับขยะอันตรายไว้ในแหล่งชุมชน สถานศึกษา และหน่วยงานต่างๆ โดยแบ่งขยะอันตรายเป็น 3 ประเภท คือ หลอดไฟฟ้า แบตเตอรี่แห้ง และภาชนะปนเปื้อนสารอันตราย ทำการเก็บขนขยะเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อส่งให้บริษัท เจนโก จำกัด นำไปกำจัดด้วยวิธีการที่ถูกหลักสุขาภิบาลต่อไป

(3) โครงการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ โดยมีโรงพยาบาล สถานพยาบาล และคลินิกเข้าร่วมในการแยกทิ้งมูลฝอยติดเชื้อออกจากมูลฝอยทั่วไป จำนวน 104 แห่ง จากทั้งหมด 150 แห่ง เทศบาลให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยติดเชื้อ

⁸ ประมวลจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

สัปดาห์ละ 3 วัน คือ วันอังคาร วันพฤหัสบดี และวันอาทิตย์ และส่งขยะมูลฝอยติดเชื้อที่ได้ไปกำจัดโดยว่าจ้างทางหุ้นส่วน จำกัดเอ็นไวรอนเม้นท์ เพื่อกำจัดในเตาเผาที่ได้มาตรฐาน โดยจัดเก็บค่าบริการในการกำจัดขยะติดเชื้อจากผู้ประกอบการ สถานพยาบาลในอัตราใกล้เคียง 12 บาท ตามหลักการที่ว่า “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ” (Polluter Pay Principle – 3P)

(4) โครงการประชาสัมพันธ์ลดปริมาณมูลฝอย ใช้วิธีการประชาสัมพันธ์การลดปริมาณขยะในพื้นที่ เทศบาล โดยการใช้เสียงตามสายในชุมชนต่างๆแล้ว และใช้สื่ออีก 2 ประเภท คือ 1) สื่อเอกสารในรูปของ แผ่นพับ ใบปลิว บทความ และ 2) สปอตวิทยุ ในปี 2544 ได้ผลิตสื่อเอกสารออกเผยแพร่ 9 เรื่อง ปี 2545 อีก 10 เรื่อง เช่น ความรู้ในเรื่อง การใช้จุลินทรีย์ EM และโคราชสะอาดสดใสด้วยรีไซเคิล ส่วนสปอตวิทยุเพื่อลดปริมาณขยะที่ได้รับการสนับสนุนสคริปต์(บท วิทยุ)จากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ซึ่งเทศบาลได้ผลิตออกเผยแพร่แก่ชุมชนและสถานศึกษา 80 ชุด และมีผู้ที่สนใจไปเผยแพร่อีก 100 ชุด

(5) โครงการจัดตั้งทีมเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อม เทศบาลได้จัดตั้งทีมเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อม โดยการรับสมัครเยาวชน และประชาชนในพื้นที่เทศบาล เพื่อเข้ารับการอบรมและดูงานและร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การดูงานกิจกรรม ขยะแลกไข่ที่ชุมชนสัมฤทธิ์ ธนาครขยะที่โรงเรียนเทศบาลวัดปากน้ำ และศูนย์วัสดุรีไซเคิล ณ เทศบาลนครระยอง, ดูงาน ธนาครขยะชุมชนวัดกลาง เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ เป็นต้น โดยบทบาทหลักของคณะทำงานเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อมก็คือ ร่วมวางแผนและจัดกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับเทศบาล เช่น กิจกรรมขยะแลกไข่/แลกบุญ จัดกิจกรรมเพื่อรับบริจาคสิ่งของที่ใช่ แล้ว จัดลานสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีกิจกรรมในการรักษาสิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบที่ประชาชนในชุมชนเข้ามาส่วนร่วม ซึ่งจะทำงานเชื่อมประสานกับอาสาสมัครพิทักษ์ลำตะคอง

(6) โครงการอบรมชาเล้ง (กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพค้าขายวัสดุรีไซเคิล) เทศบาลได้จัดอบรมชาเล้งเพื่อหา แนวร่วมในการลดปริมาณขยะ ซึ่งปัญหาที่ผ่านมาเกิดจากกลุ่มผู้ประกอบการชาเล้งนี้ จะทำการหาวัสดุรีไซเคิลตามภาระรองรับ ขยะแล้วไม่เก็บขยะที่ไม่คิดว่าขายได้ให้อยู่ในสภาพเดิม ก่อให้เกิดความสกปรกไม่เรียบร้อยแก่ทางเดินเท้า ถนน สวนสาธารณะ ฯลฯ การจัดการอบรมจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างความเข้าใจและเป็นการขอความร่วมมือจากประชาชนกลุ่มนี้ ซึ่งมี บทบาทสำคัญในกระบวนการลดปริมาณขยะและได้รับความร่วมมืออย่างดีจากชาเล้งที่เข้าร่วมอบรม

(7) โครงการจัดกิจกรรมขยะแลกไข่/แลกบุญ

กิจกรรมที่ 1 ขยะแลกไข่ พร้อมจัดนิทรรศการณรงค์การลดปริมาณขยะในวาระโอกาสต่าง ๆ ตาม ความเหมาะสมและความพร้อมของชุมชน

กิจกรรมที่ 2 ผ้าป่าสามัคคีรีไซเคิล (ขยะแลกบุญ) ด้วยคนไทยมีความเชื่อด้านศาสนาในเรื่องของ บุญ-กรรม เพราะในการจัดงานทุกครั้งผู้ที่มีบทบาทหลักก็คือ พระสงฆ์ที่ได้เข้ามาเชื้อเชิญให้ญาติโยมให้นำวัสดุรีไซเคิลมา บริจาค และสถานที่จัดงานก็คือ วัด และเงินที่ได้จากการนำขยะรีไซเคิลก็ถูกนำไปใช้ในกิจกรรมของวัดต่อไป

(8) โครงการจัดการปุ๋ยหมักจุลินทรีย์ เทศบาลได้จัดอบรมเรื่องการทำปุ๋ยหมักจากขยะอินทรีย์ให้กับกลุ่ม ประชาชนในชุมชนนาร่อง คือ ชุมชนเดชอุดมพัฒนา ณ ที่ทำการชุมชน และให้คำปรึกษา พบว่า มีจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วม โครงการจำนวน 300 หลังคาเรือนที่ได้นำเอาขยะอินทรีย์จากครัวเรือนมาหมักเป็นปุ๋ยอินทรีย์ ซึ่งทางเทศบาลกำลังจะขยาย ผลของการดำเนินการไปสู่ชุมชนอื่นๆ และจะมีการคัดแยกขยะอินทรีย์จากตลาดสด ร้านอาหาร ภัตตาคาร เพื่อส่งเสริมการ ทำปุ๋ยหมักอินทรีย์เพิ่มขึ้น

(9) โครงการรับบริจาคสิ่งของที่ไม่ใช้แล้ว เทศบาลได้ร่วมมือกับทีมเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อมในการรับ บริจาคสิ่งของจากประชาชนทั่วไป เพื่อลดปริมาณขยะและนำสิ่งของที่ได้รับบริจาคบางส่วนกลับมาซ่อมแซมเพื่อนำมาใช้

ครั้ง เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าชำรุด เสื้อผ้าเก่า โดยสิ่งของที่ได้รับบริจาคที่เป็นขยะรีไซเคิลจะนำไปขายเพื่อลดปริมาณขยะ สำหรับเสื้อผ้าเก่าจะนำไปซัก ซ่อมแซม และจำหน่าย ส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าจะส่งให้วิทยาลัยเทคนิคนครราชสีมาซ่อมแซมให้ใช้งานได้ แล้วจำหน่ายเพื่อนำเงินที่ได้เข้ากองทุนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายซ่อมแซมสิ่งของที่ได้รับบริจาคต่อไป

1.2 ผลผลิต-ผลลัพธ์ที่ได้รับ มีดังนี้

ผลผลิต/ผลลัพธ์	การวัดผล/ตัวชี้วัด	จำนวนหน่วย/ปริมาณผลผลิต-ผลลัพธ์
เกิดชุมชนต้นแบบการจัดการขยะในเขตเทศบาล	การประกวดชุมชนปลอดขยะ โดยวัดจากความสะดวกของชุมชน การจัดการขยะของชุมชน การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน	เกิดชุมชนต้นแบบการจัดการขยะ 5 ชุมชน
ปริมาณขยะที่ลดลง	ปริมาณขยะ ต้น/วัน	จำนวนขยะที่ลดลง 29 ต้น/วัน จากเดิมมีปริมาณขยะรวม 210 ต้นต่อวัน หรือสามารถลดลงได้ราวร้อยละ 13.8
จำนวนขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ (reuse-recycle)	ปริมาณขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เช่น ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล	จำนวนขยะที่สามารถนำกลับมาให้ใหม่ได้ประมาณ 58.48 ต้น/ปี

1.3 ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ ในช่วงแรกเกิดปัญหาเรื่องการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการคัดแยกขยะ ประเภทขยะให้กับประชาชนและภาคธุรกิจผู้ประกอบการทั่วไป เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังเคยชินกับการทิ้งขยะที่ไม่ได้มีการคัดแยก นำมาทิ้งรวมกัน และใช้วิธีการเผาขยะในชุมชน ทำให้เกิดควันทมลพิษส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนเป็นอย่างมาก

1.4 ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จ / บุคคล-หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักของนวัตกรรม (innovation champion) การสร้างความร่วมมือระหว่างเทศบาลนคร สำนักงานสิ่งแวดล้อม และผู้นำในชุมชน ในการดำเนินงานร่วมกัน และต้องมีการอธิบายสร้างความเข้าใจถึงข้อดีของการลดปริมาณขยะและ/หรือผลเสียของการกำจัดขยะที่ไม่ถูกวิธี ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต้องใช้เวลาและต้องดำเนินการในวงกว้างภายในชุมชนต่าง ๆ จนก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและยินยอมปฏิบัติตามแนวทางในการลดปริมาณขยะ

1.5 บทเรียนที่สามารถถ่ายทอดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดการขยะให้ได้ผลสำเร็จจะต้องอาศัยการดำเนินการให้ความรู้แก่ประชาชนแบบเชิงรุก คือ มีการรณรงค์ และส่งเสริมการปฏิบัติร่วมกัน สร้างต้นแบบชุมชนปลอดขยะ และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งโดยทั่วไปนั้น ขยะเป็นปัญหาที่สำคัญของทุกชุมชนเมือง แต่มีอยู่ไม่กี่ชุมชนเมืองที่จะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเทศบาลนครนครราชสีมาถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบและกระบวนการในการกำจัดขยะอย่างเป็นระบบ ทั้งโครงการการลดปริมาณขยะโดยตรงและการสร้างจิตสำนึกที่ดีด้านสิ่งแวดล้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถที่จะนำไปปรับปรุง ประยุกต์ หรือเป็นแนวทางเพื่อใช้ในพื้นที่ของตนเองอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้นได้

ตัวอย่างที่ 2 การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอมือง จังหวัดลำพูน⁹

การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลบ้านกลางถือว่าเป็นนวัตกรรมของท้องถิ่นเทศบาล ที่ท้องถิ่นมีการต่อสู้ให้สามารถดำเนินการด้านการจัดการขยะตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับทางกฎหมาย ซึ่งเหตุหนึ่งที่ต้องมีการฟ้องร้องหรือต้องพึ่งพากระบวนการศาล เนื่องจากขยะที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นขยะอุตสาหกรรมที่มีมูลค่า ดังนั้นเทศบาลจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งกับผู้ประกอบการเก็บขยะรายเดิมที่มีปัญหาฟ้องร้องกันจนถึงการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลปรากฏว่า เทศบาลบ้านกลางเป็นฝ่ายชนะ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บขยะ แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลได้เรียกผู้เกี่ยวข้องเข้ามาหารือเกี่ยวกับจะออกใบอนุญาตให้จัดเก็บขยะ โดยที่เทศบาลได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดเก็บรายได้จากขยะที่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชน เมื่อบริษัทเหล่านี้ได้ใบอนุญาตแล้วต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับเทศบาลด้วย

สำหรับการจัดเก็บขยะของเทศบาลตำบลบ้านกลางที่มีการมุ่งประเด็นไปที่การจัดการขยะอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างรายได้ให้กับเทศบาลได้นั้น สืบเนื่องจากในพื้นที่มีโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลิตภัณฑ์เป็นของเหลือจากกระบวนการผลิตจำนวนมากและส่วนใหญ่ของเหลือเหล่านั้นเป็นขยะสารพิษทางอุตสาหกรรม ซึ่งขยะบางอย่งนั้นสามารถขายได้เป็นเงิน เช่น กระดาษ หรือ ฟิลเตอร์ (Filter) ดักกรองไอระเหยเพราะในการบวนการทำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์บางอย่างจะมีส่วนผสมของทอง เงิน ทองแดง ฯลฯ ทำให้ขยะเหล่านี้สามารถนำไปขายเป็นเงินได้ เทศบาลจึงเป็นผู้ดำเนินการจัดการขยะของเสียเหล่านี้ด้วยการเรียกผู้เกี่ยวข้องเข้ามาหารือเกี่ยวกับจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ที่จะเก็บขยะในนิคมอุตสาหกรรม อีกทั้งเทศบาลได้กำหนดเงื่อนไขว่าบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เทศบาลเป็นรายได้ของเทศบาลสำหรับนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่น

2.1 ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการของเทศบาล คือ จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ที่จะเก็บขยะในนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการจัดการขยะในพื้นที่ที่ไม่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการ และยังมีรายได้กลับเข้าสู่เทศบาลอีกทางหนึ่ง

2.2 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ คือ สามารถจัดเก็บขยะในนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่ได้ ทำให้ปริมาณขยะลดลง ซึ่งปริมาณขยะที่สามารถกำจัดได้ประมาณ 1 ตันต่อวันและได้รับเงินค่าใบอนุญาตเก็บสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยภายในท้องถิ่น อีกปีละประมาณ 100,000 บาท

2.3 ปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการ คือ

(1) การตีความกฎหมายว่าอำนาจในการบริหารจัดการขยะอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่จะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ในอำนาจหน้าที่ของใคร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีอำนาจในการดูแลพื้นที่อุตสาหกรรมหรือไม่ ดังนั้นก่อนการดำเนินการใด ๆ ต้องตรวจสอบอำนาจและที่มาของอำนาจว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และมีขอบเขตเพียงใด มีกฎหมายใดเกี่ยวข้องบ้าง โดยศึกษาจากท้องถิ่นอื่นและในราชกิจจานุเบกษา จากนั้นจึงนำมาปรับให้เข้ากับบริบทและสภาพการทำงานของท้องถิ่นเป็นแบบเฉพาะ

(2) ตอนเริ่มต้นของการดำเนินการ เทศบาลยังประสบปัญหาการต่อต้านและเข้าใจไม่ตรงกันเนื่องจากมีเรื่องของผลประโยชน์ทางธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง เทศบาลจึงต้องสร้างความเข้าใจและความร่วมมือกันของผู้ประกอบการจัดเก็บขยะ โรงงานและท้องถิ่นให้เป็นทิศทางเดียวกัน หาข้อตกลงที่ลงตัวระหว่างโรงงานต้องการกำจัดขยะ ผู้ประกอบการเก็บขยะต้องการเข้ามาจัดเก็บและ อปท. ที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บขยะ ดังนั้นต้องหาจุดลงตัวที่ทั้งหมดยอมรับร่วมกันได้

⁹ ประมวลจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

2.4 ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จ / บุคคล-หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักของนวัตกรรม (innovation champion) อำนาจหน้าที่ที่ อบท. มีในการจัดทำบริการสาธารณะเรื่องขยะ ทำให้มีศักดิ์และสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้นจึงได้เกิดเป็นข้อตกลงร่วมกันด้านค่าตอบแทนให้แก่เทศบาล ซึ่งในเรื่องการเรียกเก็บค่าตอบแทนนั้นยังไม่มีระเบียบหรือกฎหมายบังคับให้เก็บ แต่เป็นการขอรับสนับสนุนจากผู้ประกอบการขยะ เนื่องจากถ้าเทศบาลจัดเก็บขยะเอง จะทำให้ภาคธุรกิจเสียผลประโยชน์ ดังนั้นเทศบาลจึงขอเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เก็บขยะในเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินรายได้มาดำเนินการต่าง ๆ สาธารณประโยชน์ เพราะถ้าบริษัทใดไม่จ่ายค่าตอบแทนให้เทศบาลก็จะขอดำเนินการเองเพราะขยะเหล่านี้สามารถนำมาขายได้ ดังนั้น จึงเกิดการแข่งขันระหว่างเอกชนในการประมูลการให้ค่าตอบแทนแก่เทศบาล แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลไม่สามารถไล่โรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องการทิ้งขยะของเสีย จึงได้เปิดโอกาสให้โรงงานเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมโดยการให้ร่วมเป็นผู้คัดเลือกบริษัทที่จะเข้ามาจัดเก็บขยะด้วย

ดังนั้น การจัดเก็บขยะแบบนี้ของเทศบาลตำบลบ้านกลางจึงไม่ต้องดำเนินการเอง อีกทั้งยังได้เงินจากค่าตอบแทนด้วย ส่งผลให้เป็น Case Study ให้กับหลายแห่ง อย่างไรก็ตามขยะมูลฝอยในหมู่บ้านนั้น เทศบาลยังไม่สามารถจัดการได้ตามแบบขยะอุตสาหกรรม เพราะขยะเองไม่ได้มีมูลค่าในตัวของมันเอง เทศบาลจึงต้องดำเนินการเอง

หมายเหตุ ข้อมูลจากแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

(2) การจัดการมลพิษทางน้ำ

อบท. ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำมีเพียง 29 แห่ง (ร้อยละ 26.36) จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 3.35) เทศบาล 17 แห่ง (ร้อยละ 58.62) และ อบต. 11 แห่ง (ร้อยละ 37.93) (ตารางที่ 22-23) โดยกิจกรรมที่ อบท. ดำเนินการมากที่สุด คือ การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ติดตั้งบ่อบำบัด/บ่อดักไขมัน จำนวน 20 แห่ง (ร้อยละ 68.97) รองลงมา คือ การตรวจติดตามคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ จำนวน 19 แห่ง (ร้อยละ 65.62) การบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน 14 แห่ง (ร้อยละ 48.28)

เป็นที่น่าสังเกตว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาชนหรือผู้ก่อให้เกิดมลพิษที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมนั้น อบท. ยังให้ความสำคัญน้อยมาก ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจที่แสดงให้เห็นว่า มีอบท. เพียง 9 แห่ง (ร้อยละ 31.03) เท่านั้นที่ดำเนินการ (ตารางที่ 22-23) ทั้งนี้ หากมีการให้ความสำคัญและสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมตั้งแต่การจัดทำแผนที่เกิดจากภาคประชาชน ปัญหามลพิษทางน้ำในชุมชนอาจจะลดลง

ภารกิจด้านการตรวจติดตามคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะนั้น มี อบท. ที่ดำเนินการ ร้อยละ 65.52 ของอบท. ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่เท่านั้น ซึ่งการตรวจติดตามคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญที่ อบท. ต้องดำเนินการ เนื่องจากเป็นมาตรการในการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็สภาพสะท้อนถึงการปฏิบัติตามภารกิจในการบำบัดและกำจัดน้ำเสียในพื้นที่รับผิดชอบได้อีกด้วย ดังนั้น อบท. ที่ไม่ได้ดำเนินการจะต้องพยายามดำเนินการในภารกิจนี้ให้ได้ เพราะการเฝ้าระวังและติดตามคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติถูกระบุว่าเป็นภารกิจถ่ายโอนที่ อบท. จะต้องดำเนินการ และหากมองถึงความสำคัญของการกิจนี้ จะพบว่า มีความสำคัญมาก เพราะแหล่งน้ำธรรมชาติอาจจะเป็นแหล่งน้ำที่ใช้อุปโภค บริโภค การทำเกษตรกรรม หรือมีส่วนในการดำเนินชีวิตของประชาชน นอกจากนั้นยังมีผลต่อสภาพแวดล้อมโดยรวมในพื้นที่ จะเห็นว่า หากเกิดความผิดปกติของแหล่งน้ำธรรมชาติขึ้นย่อมจะส่งผลกระทบต่อ

ในวงกว้างต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า อบท. ที่ไม่ได้ดำเนินการกิจนี้ ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. อาจเนื่องมาจากไม่มีอุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจวัด และขาดงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือก็เป็นได้

สำหรับ อบท. ที่ไม่ได้ดำเนินการกิจกรรมการจัดการมลพิษทางน้ำจำนวน 81 แห่ง (ร้อยละ 73.64) มีเหตุผลคำอธิบายหลายประการแตกต่างกันไป ดังแสดงในตารางที่ 22-24 นำเสนอผลการวิเคราะห์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า อบท. ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดการด้านน้ำเสียจำแนกเป็น อบจ.จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 13.58) เทศบาลจำนวน 16 แห่ง (ร้อยละ 19.75) และ อบต.จำนวน 54 แห่ง (ร้อยละ 66.67) ทั้งนี้เนื่องจาก อบท.ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72.83) ไม่เห็นว่ามีปัญหาในพื้นที่/น้ำเสียที่เกิดขึ้นไม่ก่อให้เกิดปัญหาอย่างรุนแรง เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า สาเหตุหลัก(ร้อยละ 54.55) ที่ อบจ. ไม่ดำเนินการเนื่องจากเป็นภารกิจ/หน้าที่ของ อบท. ระดับล่าง ในขณะที่ในระดับเทศบาลตระหนักดีว่าเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการ แต่ด้วยปัญหาการไม่มีงบประมาณ (ร้อยละ 87.50) ในการสร้างระบบท่อระบายน้ำเพื่อรวบรวมน้ำเสียครัวเรือน การสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือการสร้างระบบการจัดการกากของเสีย ซึ่งล้วนแต่ต้องใช้งบประมาณสูง จึงทำให้เทศบาลจำนวนหนึ่งไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจนี้ได้ ในส่วนสาเหตุหลัก (ร้อยละ 87.04) ในการไม่ดำเนินการของ อบต. เนื่องจากเห็นว่าไม่มีปัญหาในพื้นที่อย่างรุนแรง รายละเอียดดังตารางที่ 22-24 หน้าถัดไป

ตารางที่ 22-23 การดำเนินการกิจกรรมการจัดการมลพิษทางน้ำและกากของเสียของ อปท.

ประเภท	อปท. ที่ดำเนินการ (แห่ง)	จำนวน อปท. ที่ดำเนินการจัดการมลพิษทางน้ำ (แห่ง)							
		มีแผนการจัดการอย่างเป็นระบบครบวงจร (ร้อยละ)	ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน (ร้อยละ)	ชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนได้รับรู้ (ร้อยละ)	รณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ติดตั้งบ่อบำบัด/บ่อดักไขมัน (ร้อยละ)	มีระบบระบายน้ำเสียในชุมชน (ร้อยละ)	ตรวจติดตามคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ (ร้อยละ)	มีการบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน (ร้อยละ)	การจัดการกากของเสียที่เกิดจากระบบบำบัด/ในชุมชน (ร้อยละ)
อบจ.	1	-	-	-	-	-	1 (100.00)	-	-
เทศบาล	17	5 (29.41)	5 (29.41)	7 (41.18)	11 (64.71)	10 (58.82)	14 (82.35)	8 (47.06)	3 (17.65)
อบต.	11	2 (18.18)	4 (36.36)	4 (36.36)	9 (81.82)	2 (18.18)	4 (36.36)	6 (54.55)	8 (72.73)
รวม	29	7 (24.14)	9 (31.03)	11 (37.93)	20 (68.97)	12 (41.38)	19 (65.52)	14 (48.28)	11 (37.93)

ตารางที่ 22-24 สาเหตุของการไม่ดำเนินการภารกิจการจัดการมลพิษทางน้ำของ อบท.

ประเด็น	สาเหตุ	จำนวน อบท. (แห่ง)		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
การบริหารจัดการ	ยังไม่มีแผนในการจัดการ / ไม่มีนโยบายนี้	-	-	1 (1.85)
	ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม	-	-	2 (3.70)
	ไม่มีอำนาจหน้าที่/บทบาทในการแก้ไข	1 (9.09)	-	1 (1.85)
	ไม่มีพื้นที่ดำเนินการด้านน้ำเสียเฉพาะ	1 (9.09)		
	อยู่ระหว่างการปรึกษาพูดคุยกับผู้บริหาร การนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่			1 (1.85)
	อยู่ระหว่างการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม			1(1.85)
บุคลากร	บุคลากรผู้รับผิดชอบมีจำนวนไม่เพียงพอ	-	-	1 (1.85)
งบประมาณ	ไม่มีงบประมาณ	1 (9.09)	14 (87.50)	3 (5.56)

ตัวอย่างที่ 1 การจัดการมลพิษทางน้ำของเทศบาลนครเชียงราย

ปัจจุบันปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยจากครัวเรือนมีค่อนข้างมากและส่งผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมของเมือง เทศบาลนครเชียงรายจึงได้ดำเนินโครงการนวัตกรรม “น้ำเสียที่ไม่เสียเปล่า”

1.1 ขั้นตอน/วิธีการจัดการเรื่องน้ำเสียแบบครบวงจร ดังนี้

- (1) เริ่มต้นตั้งแต่ครัวเรือน จะมีการดักไขมัน โดยที่เทศบาลจัดอบรมให้ความรู้และสนับสนุนอุปกรณ์บางส่วน
- (2) น้ำเสียจากครัวเรือนจะไหลไปรวมที่บ่อบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน ผ่านกระบวนการบำบัดน้ำเสีย มีผู้เชี่ยวชาญวัดคุณภาพของน้ำที่ผ่านการบำบัดก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นบุคลากรของเทศบาลทั้งหมด
- (3) นำน้ำเสียที่บำบัดแล้วไปรดน้ำต้นไม้ในบริเวณชุมชนในเขตเทศบาล และจัดภูมิทัศน์โดยรอบให้สวยงาม

ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเทศบาลนครเชียงรายตั้งอยู่บริเวณหนองร่องปลาเค้า มีพื้นที่ประมาณ 80 ไร่ สามารถบำบัดน้ำเสียได้ประมาณ 27,200 ลูกบาศก์เมตร/วัน เป็นระบบเดิมอากาศ 3 บ่อ มีเครื่องเติมอากาศ 9 เครื่อง มีบ่อตกตะกอน 1 บ่อ และอาคารจ่ายคลอรีนท้ายบ่อบำบัดน้ำเสียก่อนระบายน้ำลงสู่แม่น้ำกก เทศบาลดำเนินการควบคุมการเดินระบบและตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งที่ผ่านมา ผลการวิเคราะห์น้ำเสียอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานควบคุมคุณภาพน้ำทิ้ง นอกจากนี้ พื้นที่โดยรอบบ่อบำบัดน้ำเสียได้มีการปรับปรุงภูมิทัศน์ ปลูกไม้

ดอกไม้ประดับ และจัดทำเป็นสวนสาธารณะสำหรับประชาชนเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และเป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษาดูงานด้านการจัดการน้ำเสียขององค์กรต่างๆ

1.2 งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างและการเดินระบบ

งบประมาณในการดำเนินการเดินระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลนครเชียงราย มีรายละเอียดดังนี้

ที่	หมวดงบประมาณ	จำนวน (บาท/เดือน หรือ บาท/ปี)	แหล่งเงินทุน
1	วัสดุ อุปกรณ์ใช้สอย (ค่าไฟ สารเคมี)	897,485.52 / ปี 2556	งบรายได้เทศบาล
2	ค่าตอบแทน/เงินเดือนบุคลากร	243,280 / ปี 2556	งบรายได้เทศบาล
3	ค่าใช้จ่ายในการลงทุน	ค่าลงทุนระบบบำบัดน้ำเสีย - ระยะที่ 1 ประมาณ 379 ล้านบาท - ระยะที่ 2 ประมาณ 153 ล้านบาท	- ระยะที่ 1 กรมการปกครอง พ.ศ.2540 - ระยะที่ 2 งบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2545
4	อื่นๆ ซ่อมบำรุง ครุภัณฑ์ ฯลฯ	353,642.15 / ปี 2556	งบรายได้เทศบาล

1.3 ผลการดำเนินการที่เกิดขึ้น

ผลลัพธ์ที่ได้จากการเดินระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลนครเชียงราย ถือว่าประสบผลสำเร็จในระดับที่ดี คือ ปริมาณน้ำเสียที่บำบัดได้นั้นตรงตามประสิทธิภาพของระบบบำบัดที่รับได้และสามารถรองรับน้ำเสียจากชุมชนเข้าสู่ระบบบำบัดได้ ปริมาณน้ำเสียที่ได้รับการบำบัด จำนวน 39,679,666 ลูกบาศก์เมตร/ปี และน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดนั้นมีค่ามาตรฐานคุณภาพตรงตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำผิวดิน

1.4 ปัญหาอุปสรรคและความท้าทาย

ในช่วงที่ผ่านมายังมีปัญหาอุปสรรคไม่มากนัก แต่ในอนาคตมีความท้าทายในการขยายพื้นที่บริการเพื่อรวบรวมน้ำเสียจากครัวเรือนที่แต่เดิมครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร (ในเขตเทศบาลชั้นใน) เป็นพื้นที่ครอบคลุมประมาณ 60 ตารางกิโลเมตร (ครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลทั้งหมด) ดังนั้นจึงต้องมีการเตรียมแผนการและงบประมาณเพื่อการรับมือในเรื่องนี้เป็นอย่างดี

1.5 ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จ / บุคคล-หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักของนวัตกรรม (innovation champion)

การดำเนินการกิจของเทศบาลนครเชียงรายนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการดำเนินการและประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้น คือ นโยบายของผู้บริหารเป็นสิ่งที่ขับเคลื่อนหลักในการทำให้เกิดความสำเร็จ ทำให้เทศบาลสามารถบำบัดน้ำเสียได้จริง ไม่มีกลิ่นเหม็น และบริเวณสถานีบำบัดน้ำเสียโดยรอบเทศบาลจัดเป็นสวนสาธารณะแถวหมู่บ้านวังดินให้ประชาชนได้มาออกกำลังกาย

นอกจากนี้ เรื่องบุคลากรก็เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการด้านการบำบัดน้ำเสีย เพราะการเดินเครื่องบำบัดน้ำเสียต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางต้องมีทั้งความรู้และความสามารถ โดยเทศบาลได้สนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถโดยการส่งไปศึกษาแล้วนำมาบริหารการจัดการน้ำเสียของเทศบาล อีกทั้งมีแนวทางการถ่ายทอดความรู้สู่พนักงานผู้อื่นให้รับทราบระบบการทำงาน รวมถึงยังสามารถถ่ายทอดความรู้แก่ผู้มาศึกษาดูงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจากส่วนกลางหรือหน่วยงานจากท้องถิ่นอื่นมากมาย

ภารกิจด้านการจัดการน้ำเสียโดยผ่านระบบบำบัดน้ำเสียนั้น เทศบาลนครเชียงรายได้ดำเนินการโดยผู้บริหารเป็นผู้จัดการเองทั้งหมดทุกกระบวนการ โดยที่ไม่ต้องว่าจ้างบริษัทเอกชนมาบริหารจัดการ จากความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นบ่งชี้ได้ว่า นโยบายจากผู้บริหารเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการดำเนินการภารกิจนี้ และด้วยความเฉพาะทางของภารกิจนี้จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความเฉพาะทางในการดำเนินการ ในด้านการปฏิบัติต้องมียุทธศาสตร์สนับสนุนที่ชัดเจนและจริงจัง และมีบุคลากรที่ตั้งใจเรียนรู้และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างดียิ่ง จึงเกิดความสำเร็จขึ้น และสามารถต่อยอดหรือขยายการดำเนินการต่อไปได้

(3) การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นมี อบท. ที่ดำเนินการเพียง 19 แห่ง หรือร้อยละ 17.27 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น โดยเป็นการดำเนินการของ อบจ. ร้อยละ 25 การดำเนินการของเทศบาลร้อยละ 30.30 และการดำเนินการของ อบต.เพียงร้อยละ 9.23 ดังมีรายละเอียดแสดงในตารางที่ 22-25 ด้านล่าง ทั้งนี้ กิจกรรมที่ อบท.ดำเนินการมากที่สุด (ร้อยละ 63.16) คือ การประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน/กระบวนการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศให้ประชาชนและภาคเอกชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอน จำนวน 12 แห่ง รองลงมา คือ การรณรงค์ให้สถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมลดปริมาณมลพิษทางอากาศที่แหล่งกำเนิด จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 57.89) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจัดการมลพิษทางอากาศร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 47.37) การกำหนดแผนการจัดการมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในชุมชน/พื้นที่อุตสาหกรรมอย่างครบวงจร จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 36.84) และการตรวจวัดระดับคุณภาพอากาศในพื้นที่ อบท. จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 36.84)

ตารางที่ 22-25 การดำเนินการกิจกรรมการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นของ อบท.

ประเภท	อบท. ที่ดำเนินการ (แห่ง)	จำนวน อบท. ที่มีดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมลพิษทางอากาศฯ (แห่ง)				
		มีแผนการจัดการอย่างครบวงจร (ร้อยละ)	ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียร่วมจัดทำแผน (ร้อยละ)	ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงาน (ร้อยละ)	รณรงค์ให้ลดมลพิษ (ร้อยละ)	ตรวจวัดคุณภาพอากาศ (ร้อยละ)
อบจ.	3	-	1 (33.33)	2 (66.67)	2 (66.67)	1 (33.33)
เทศบาล	10	4 (40.00)	5 (50.00)	6 (60.00)	6 (60.00)	4 (40.00)
อบต.	6	3 (50.00)	3 (50.00)	4 (66.67)	3 (50.00)	2 (33.33)
รวม	19	7 (36.84)	9 (47.37)	12 (63.16)	11 (57.89)	7 (36.84)

นอกจากนี้ จากการสำรวจ อบท. ที่มีปัญหาด้านคุณภาพอากาศและกลิ่น จำนวน 29 แห่ง แต่ปัญหาดังกล่าวได้รับการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขจาก อบท. จำนวน 18 แห่ง (หรือราวร้อยละ 62.07) จำแนกเป็น อบจ. ที่มีปัญหา 3 แห่ง ได้รับการจัดการทั้งหมด 3 แห่ง (ร้อยละ 100.00) เทศบาลที่มีปัญหา 13 แห่ง ได้รับการจัดการ 10 แห่ง (ร้อยละ 76.92) และ อบต. ที่มีปัญหา 13 แห่ง ได้รับการจัดการ 5 แห่ง (ร้อยละ 38.46) จากการสำรวจครั้งนี้ พบว่า พื้นที่ที่จะมีปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นนั้นจะเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหรือพื้นที่ใกล้เคียงกับนิคมอุตสาหกรรม เช่น พื้นที่ อบจ. ระยอง เทศบาลมาบตาพุด อบต. นิคมพัฒนา ทั้ง 3 อบท.นี้ อยู่ในจังหวัดระยอง เทศบาลตำบลบ้านกลาง จังหวัดลำพูน เป็นต้น

ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ได้ระบุให้ท้องถิ่นทำภารกิจเกี่ยวกับการงานติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ ซึ่งท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน คือ อบจ. เทศบาล และ อบต. รูปแบบการดำเนินการ คือ อบท. ดำเนินการเอง/ซื้อบริการก็ได้ จากการสำรวจดังกล่าว พบว่า อบท. ที่ทำภารกิจการตรวจวัดคุณภาพอากาศมีเพียง 7 แห่ง จาก 110 แห่ง (ร้อยละ 6.36) เท่านั้น โดยเป็นการดำเนินการที่น้อยมาก ซึ่งสะท้อนภาพให้เห็นว่า ภารกิจดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจหรือดำเนินการจาก อบท. เท่าที่ควร ทั้งที่มีระบุไว้ในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ โดยพื้นที่ที่จะมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศนั้นส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงปัญหามลพิษทางอากาศสูง เช่น ในพื้นที่บริเวณนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

การดำเนินการจัดการมลพิษทางอากาศสำหรับแหล่งกำเนิดที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมนั้น ทางเทศบาลจะดำเนินการในลักษณะของการรณรงค์ให้สถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมลดปริมาณมลพิษตั้งแต่แหล่งกำเนิด สำหรับการตรวจวัดระดับคุณภาพอากาศในพื้นที่เทศบาล พบว่า เทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางในด้านอากาศ รวมทั้งไม่มีเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจวัด ดังนั้น มาตรการในการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศในพื้นที่จึงใช้การสังเกตสภาพอากาศและการร้องเรียนจากภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นหลัก แต่สำหรับพื้นที่ที่มีนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรือมีโรงงานอุตสาหกรรมที่มีโอกาสก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศนั้น เทศบาลสามารถร่วมมือหรือขอการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ เช่น กรมโรงงาน สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาค หรือการนิคมอุตสาหกรรม ในการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังคุณภาพอากาศอย่างสม่ำเสมอในพื้นที่ เช่น เทศบาลเมืองมาบตาพุดซึ่งในพื้นที่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่มีการตรวจวัดระดับคุณภาพอากาศ จำนวน 30 ครั้ง/เดือน เป็นต้น

นอกจากนั้นจากผลการดำเนินการดังกล่าว พบว่า แหล่งมลพิษที่เกิดจากภาคประชาชนมีปริมาณมลพิษลดลง เนื่องจากได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี จากการสำรวจ อบท. ที่มีปัญหามลพิษทางอากาศที่มีสาเหตุจากภาคประชาชน และ อบท. ได้ดำเนินการจัดการมลพิษทางอากาศในพื้นที่แล้ว จำนวน 3 แห่งพบว่า ปัญหามลพิษทางอากาศลดลงทั้ง 3 แห่ง (ร้อยละ 100) (อบจ. เชียงราย ทน. เชียงราย และทม. แก่นพัฒนา)

ขณะที่สาเหตุของปัญหามลพิษใน อบต. จำนวน 13 แห่ง ที่มีปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นที่ได้จากการสำรวจพบว่า สาเหตุเกี่ยวกับฝุ่นละอองและเขม่าควันที่เกิดจากการเผาไหม้ของเศษซากพืชที่เกิดใน

ภาคเกษตรกรรม และจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น ในพื้นที่ อบต. ท่าไม้ มีโรงงานโมถ่านหินที่ก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นควันในปริมาณสูง เป็นต้น นอกจากนั้นยังพบกลิ่นจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์และจากโรงงานอุตสาหกรรมเช่นกัน การจัดการปัญหานี้ อบต. ดำเนินการได้ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และศักยภาพที่มีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้หากจะตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการของ อบต. ในพื้นที่ที่มีปัญหาที่ยังไม่สามารถทำได้เต็มทีนั้น อาจเนื่องด้วยข้อจำกัดทางกฎหมาย คือ หากเป็นนิคมอุตสาหกรรม/โรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมคือ กฎหมายโรงงาน/กฎหมายเกี่ยวกับการนิคมอุตสาหกรรม ซึ่ง อบต. สามารถทำได้แค่แจ้งตักเตือนและให้โรงงานปรับปรุงแก้ไข นอกจากนั้น อบต. ก็ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางในพื้นที่ อบต. ส่วนใหญ่น่าจะไม่มี และงบประมาณที่จำกัดจึงไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก

สำหรับ อบต. ร้อยละ 82.73 ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นนั้น จำแนกเป็น อบจ. ร้อยละ 75.00 เทศบาล ร้อยละ 69.70 และ อบต. ร้อยละ 90.77 ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 22-26 หน้าถัดไปซึ่งจะเห็นว่าเหตุผลที่ทำให้ อบต. ไม่ดำเนินการเนื่องจากมองว่าในพื้นที่ไม่มีปัญหา/ปัญหาไม่รุนแรงจำนวน 85 แห่ง (ร้อยละ 93.41) จำแนกเป็น อบจ. 7 แห่ง เทศบาล 22 แห่ง และ อบต. 56 แห่ง

ตารางที่ 22-26 สาเหตุของการไม่ดำเนินการภารกิจการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นของ อบท.

ประเด็น	เนื่องจาก	จำนวน อบท. (แห่ง)		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
การบริหารจัดการ	ไม่มีเครื่องมือและอุปกรณ์	-	-	1 (1.69)
	ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา	-	1 (4.35)	1 (1.69)
งบประมาณ	ไม่มีงบประมาณ	1(11.11)	-	1 (1.69)
ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจ	ไม่มีปัญหารุนแรง	7 (77.78)	22 (95.65)	56 (94.92)
	เป็นภารกิจของ อบท. ระดับล่าง	4 (44.44)	-	-
	เป็นความรับผิดชอบของสถานประกอบการ	-	1 (4.35)	

ส่วนสาเหตุอื่นของการไม่ดำเนินการตามภารกิจของ อบจ. เนื่องจากเห็นว่าเป็นภารกิจของ อบท. ระดับล่าง จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 44.44) จากจำนวน อบจ. 9 แห่ง และไม่มีงบประมาณ (ร้อยละ 11.11) ส่วนสาเหตุที่ทำให้เทศบาลไม่ดำเนินการในภารกิจนี้เนื่องจากระดับความรุนแรงของปัญหานั้นในพื้นที่ยังไม่มากนักเมื่อเทียบกับปัญหาอื่น และในบางพื้นที่ปัญหาเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยอำนาจหน้าที่ที่มีขอบเขตจำกัดจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 4.35) หรือเห็นว่าเป็นความรับผิดชอบของสถานประกอบการจำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 4.35) ขณะที่อบต. ที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากภาพสะท้อนจากประชาชนและมุมมองของเจ้าหน้าที่ยังมองว่าปัญหานี้ยังไม่ได้เป็นปัญหาที่อยู่ในระดับรุนแรงของพื้นที่ จำนวน 56 แห่ง (ร้อยละ 94.92) และงบประมาณที่จำกัดประกอบกับไม่มีอุปกรณ์ในการติดตามตรวจวัดคุณภาพอากาศ จึงทำให้ อบต. ไม่ได้ดำเนินงานเกี่ยวกับภารกิจนี้ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวของอบต.จึงกระทำตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และศักยภาพที่มีของแต่ละพื้นที่

จากข้อมูลการสำรวจของ อบท. สามารถบ่งบอกได้ถึงการประเด็นด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจ/สภาพปัญหาในพื้นที่ ซึ่งอาจมีการตีความที่แตกต่างกัน เห็นได้จากข้อมูลที่ระบุว่าไม่มีปัญหารุนแรงในพื้นที่ ถึงร้อยละ 93.41 หรือในประเด็นเรื่องการดำเนินการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ตามสภาพปัญหาและศักยภาพที่มีของแต่ละในพื้นที่นั้น จึงสามารถตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหานี้ในอนาคต ได้เป็นประเด็นดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ที่ อบท. สามารถดำเนินการนั้น ยังมีไม่มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากในพื้นที่มีนิคมอุตสาหกรรมหรือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่เพียงแค่การแจ้งเตือนและหากโรงงานยังไม่แก้ไขตามข้อเรียกร้อง อบท. จึงไปแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ทั้งนี้มองในความเป็นจริง อบท. จะได้รับความกดดันเป็นอย่างมากจากประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับปัญหา ดังนั้นอาจจะมีปรับแก้กฎหมายบางประการเพื่อให้อำนาจในการจัดการกับ อบท. มากขึ้น

- 2) ศักยภาพที่มีของอปท. เมื่อพิจารณาศักยภาพของ อปท.ที่จะดำเนินการในภารกิจนี้ พบว่ามี อปท. ในจำนวนน้อยมากที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำงาน
- 3) บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง การขาดแคลนบุคลากรเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่จะพบมากใน เทศบาล และอบต. ยิ่งเป็นเทศบาล/อบต. ขนาดเล็กก็จะยิ่งขาดแคลน การขาดแคลนบุคลากร เฉพาะทางเช่นนี้จะทำให้ความรู้เชิงวิชาการที่ อปท. จะนำมาใช้ในการประเมินสภาพปัญหา/ ประเมินสภาพพื้นที่ขาดหลักการทางวิชาการที่น่าเชื่อถือไปได้ ซึ่งการแก้ปัญหาที่พอจะทำได้ คือ การร่วมมือกันระหว่าง อปท. หรือการร่วมมือกันระหว่าง อปท. กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ สามารถเกิดการบุคลากรร่วมกันได้ในกรณีที่พื้นที่เกิดภาวะฉุกเฉิน
- 4) งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการภารกิจนี้ สำหรับหน้าที่หลักของ อปท. คือการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพอากาศในพื้นที่ที่รับผิดชอบ พบว่า ใน อปท. ส่วนใหญ่มักจะไม่มีอุปกรณ์และ เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจวัดคุณภาพอากาศ และหากจะทำการจัดซื้อก็พบว่าเครื่องมือเหล่านี้มี ราคาสูงมาก ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าของงบประมาณแล้ว อปท. จึงนำงบประมาณไป ทำภารกิจอื่นที่จะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่มากกว่า
- 5) การปรับลดภารกิจที่จะให้ อปท. ดำเนินการ เนื่องจากข้อจำกัดของ อปท. ในหลาย ๆ ด้าน จึง อาจทำให้ดำเนินการไม่ได้เต็มที่ ดังนั้นส่วนงานกลางที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิมการขอคืนภารกิจ ดังกล่าว เพื่อนำมาดำเนินการเอง

(4) การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน

การศึกษาในครั้งทำให้พบว่า อปท. ที่มีปัญหามลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนมีจำนวน 12 แห่ง และได้รับการดำเนินการแก้ไขจำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 66.67) ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 22-27 จำแนกได้เป็น เทศบาลที่มีปัญหา จำนวน 5 แห่ง ได้รับการจัดการ 4 แห่ง (ร้อยละ 80.00) อบต. ที่มีปัญหา 7 แห่ง ได้รับการ จัดการ 4 แห่ง (ร้อยละ 57.14) ทั้งนี้ สาเหตุของการเกิดมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน เนื่องจากเทศบาล และ อบต. จะได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงเกิดจากสถานบันเทิงหรือแหล่งบันเทิงที่มีการใช้เสียง ที่ดังเกินไป โดยสถานประกอบกิจการมักอยู่ในย่านที่พักอาศัยของประชาชนจึงทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดในบริเวณชุมชนเมืองและชุมชนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวยามค่ำคืน เช่น เทศบาลนครเชียงราย และ อบต.ปากน้ำปราณ จ.ประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น และนอกจากสถานบันเทิงที่สร้างมลพิษทางเสียงแล้ว อปท. ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมก็จะได้รับความเดือดร้อนจากทั้งมลพิษ ทางเสียงเช่นกัน เช่น เทศบาลมาบตาพุด และ อบต.นิคมพัฒนา จ.ระยอง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ พบว่า มีการ ระบุให้ท้องถิ่นทำภารกิจเกี่ยวกับการงานติดตามตรวจสอบคุณภาพเสียง ซึ่งท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน คือ อบจ. เทศบาล และ อบต. รูปแบบการดำเนินการ คือ อปท. ดำเนินการเอง/ซื้อบริการก็ได้ จากการสำรวจ ดังกล่าว พบว่า อปท. ที่ทำภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางเสียง มีเพียง 9 แห่ง จาก 110 แห่ง (ร้อย ละ 8.18) เท่านั้น และเมื่อสำรวจกิจกรรมด้านการตรวจวัดคุณภาพเสียงของ อปท. พบว่า ไม่มี อปท. ใดเลยที่

ทำภารกิจนี้ สะท้อนให้เห็นว่า (1) ภารกิจดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจหรือดำเนินการจาก อบท. เลย ทั้งที่มีระบุไว้ในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ หรือ (2) เพราะในพื้นที่มีหน่วยงานราชการรับผิดชอบ-จัดทำอยู่แล้ว (เทศบาลนครเชียงราย) หรือ (3) เพราะในพื้นที่ยังไม่เกิดปัญหาด้านมลพิษทางเสียงในระดับรุนแรงที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่มากนัก ทาง อบท. จึงยังไม่มีควมใส่ใจที่จะทำการตรวจวัดระดับเสียง หรือ (4) เพราะข้อจำกัดของ อบท. ที่มีในด้านบุคลากรและงบประมาณจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้นั่นเอง

หากพิจารณาเฉพาะการดำเนินการแก้ไขปัญหาใน อบท. ที่ระบุว่าประสบปัญหาดังกล่าวนับว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดี (ร้อยละ 75) โดยกิจกรรมที่ดำเนินการมากที่สุด คือ การรณรงค์ให้ประชาชน สถานประกอบการ และโรงงานอุตสาหกรรมลดปริมาณมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน (ร้อยละ 88.89) รองลงมา คือ ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน/กระบวนการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนให้ประชาชนและภาคเอกชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอน (ร้อยละ 44.44) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ (ร้อยละ 33.33) และการกำหนดแผนการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนที่เกิดขึ้นในชุมชน/พื้นที่อุตสาหกรรม (ร้อยละ 11.11)

ตารางที่ 22-27 การดำเนินการกิจกรรมการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนของ อบท.

ประเภท	อบท. ที่ดำเนินการ (แห่ง)	จำนวน อบท. ที่มีดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการมลพิษทางเสียงฯ (แห่ง)				
		มีแผนการจัดการมลพิษทางเสียงฯ ที่เกิดขึ้นในชุมชน/พื้นที่อุตสาหกรรม (ร้อยละ)	ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันจัดทำแผนจัดการมลพิษทางเสียงฯ ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย (ร้อยละ)	ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานตามแผนฯ ให้ประชาชนและภาคเอกชนรับทราบทุกขั้นตอน (ร้อยละ)	รณรงค์ให้ประชาชน สถานประกอบการ และโรงงานอุตสาหกรรมลดปริมาณมลพิษ (ร้อยละ)	การตรวจวัดระดับเสียงฯ ในพื้นที่ (ร้อยละ)
อบจ.	1	-	1 (100.00)	1 (100.00)	-	-
เทศบาล	4	1 (25.00)	1 (25.00)	2 (50.00)	4 (100.00)	-
อบต.	4	-	1 (25.00)	1 (25.00)	4 (100.00)	-
รวม	9	1 (11.11)	3 (33.33)	4 (44.44)	8 (88.89)	-

สำหรับ อปท. ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนนั้นคิดเป็นสัดส่วนถึง ร้อยละ 91.82 ของอปท.กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยจำแนกเป็น อบจ. 11 แห่ง (ร้อยละ 91.67) เทศบาล 29 แห่ง (ร้อยละ 87.88) และ อบต. 61 แห่ง (ร้อยละ 93.85) ซึ่งเหตุผลที่ทำให้ อปท.ไม่ดำเนินการภารกิจนี้เนื่องจาก อปท. ส่วนใหญ่เห็นว่าในพื้นที่ไม่มีปัญหา/ปัญหาไม่รุนแรง จำนวน 93 แห่ง (ร้อยละ 92.08) รองลงมา คือ อบจ. ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นภารกิจของ อปท. ระดับล่าง จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 36.36) จากจำนวน อบจ. 9 แห่ง ในกลุ่มสุดท้ายได้แก่ อบต. ซึ่งไม่ดำเนินการตามภารกิจเนื่องจากสาเหตุหลักด้านการบริหารจัดการ (ตารางที่ 22-28) ทั้งนี้เนื่องจาก อบต. ขาดเครื่องมืออุปกรณ์และ/หรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ เป็นต้น

ตารางที่ 22-28 สาเหตุของการไม่ดำเนินการภารกิจการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นของ อบท.

ประเด็น	สาเหตุ	จำนวน อบท. (แห่ง)		
		อบจ.	เทศบาล	อบต.
การบริหารจัดการ	ไม่มีเครื่องมือและอุปกรณ์	-	-	1 (1.64)
	ไม่มีอำนาจหน้าที่	-	-	1 (1.64)
	อยู่ระหว่างการปรึกษาหารือกับผู้ประกอบการเพื่อแก้ปัญหา	-	-	1 (1.64)
งบประมาณ	ไม่มีงบประมาณ	1 (9.09)	-	-
ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจ	ไม่มีปัญหาในพื้นที่/ไม่มีปัญหารุนแรง	8 (27.59)	27 (93.10)	58 (95.08)
	เป็นภารกิจของ อบท. ระดับล่าง	4 (36.36)	-	-
	โรงงานอุตสาหกรรมแก้ไขปัญหาดีขึ้นเรื่อย ๆ	1 (9.09)	-	-
	ไม่มีเหตุร้องเรียน	-	1 (3.45)	1 (1.64)
	เป็นหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ	-	1 (3.45)	-
	สนามบินสุวรรณภูมิเป็นผู้รับผิดชอบ	-	-	1 (1.64)

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากการดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า อบท.จะดำเนินการในภารกิจที่เป็นภารกิจเดิมเป็นส่วนใหญ่ และดำเนินการในส่วนที่เป็นปัญหาเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการดำเนินการด้านการจัดการขยะมูลฝอย อีกทั้งการดำเนินการด้านการจัดการมลพิษ จะได้รับความสนใจในการดำเนินการในกรณีที่ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถมองเห็นเป็นรูปธรรม หรือมีเหตุร้องเรียน หรือเป็นเหตุที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่การดำเนินการในระดับ อบจ. นั้น หลายภารกิจถูกพิจารณาว่าเป็นหน้าที่ของ อบท.ระดับล่างที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นในการดำเนินการ นอกจากนั้นยังเห็นได้ว่าในหลาย ๆ ภารกิจยังคงประสบปัญหาด้านงบประมาณ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

22.3 ความร่วมมือระหว่าง อบท. ในการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32 (1) นั้น การดำเนินการภารกิจถ่ายโอนสามารถกระทำได้ใน 3 ลักษณะดังนี้

- (1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท
 - (1.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง
 - (1.2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

(1.3) การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

(3) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจที่ถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนดรูปแบบการดำเนินการด้วยการร่วมกันดำเนินการในบางภารกิจได้ และบางภารกิจที่ท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมที่จะดำเนินการเองก็สามารถจัดบริการและดำเนินการเพียงองค์กรเดียวได้ ซึ่งถือว่าเป็นการเปิดกว้างในวิธีการดำเนินการให้กับ อปท. ได้เลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมกับภารกิจและศักยภาพของ อปท. นั้น ๆ เอง เพื่อให้สามารถจัดบริการสู่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง อย่างเสมอภาค และมีประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อแบ่งตามลักษณะงาน ขอบเขตของงาน และภารกิจที่กำหนดให้ อปท. ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ได้ว่า (1) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการป่าไม้ (กิจกรรมหลัก คือ การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า การส่งเสริมกลุ่มอาสาสมัคร/กลุ่มอนุรักษ์ดูแลพื้นที่ป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า การจัดการพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์) การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล และการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยบริบทของภารกิจเหล่านี้เป็นภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการเองได้แค่บางกิจกรรม แต่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมบางประเภท (เช่น แหล่งน้ำธรรมชาติ กรณีแม่น้ำ/คลอง) ก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่าง อปท. ที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกันในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ จึงจะสามารถดำเนินการได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น และ (2) ภารกิจด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม ประกอบไปด้วย การจัดการคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการคุณภาพอากาศและกลิ่น การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน ในบางภารกิจนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอยู่ก่อนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางแล้ว เช่น การจัดการขยะมูลฝอย ส่วนภารกิจด้านการจัดการคุณภาพน้ำหรือการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติ การจัดการคุณภาพอากาศนั้น ในการปฏิบัติภารกิจมีความจำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อมในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ ในการเก็บตัวอย่างและตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการในภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยการทำงานในเชิงพื้นที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีทรัพยากรเหล่านี้อยู่ หรือมีแหล่งทรัพยากรร่วมกัน เช่น พื้นที่ป่าไม้ แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น โดยเฉพาะการดำเนินการในลักษณะของการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ อปท. และภาคประชาชน ในขณะที่การจัดการในเชิงวิชาการนั้นควรได้รับการสนับสนุนด้านความรู้และวิชาการจากหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติภารกิจ เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางจะมีบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือที่พร้อมมากกว่าในท้องถิ่น

โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งจะมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างมาก ทั้งนี้ การทำงานร่วมกันดังกล่าวอาจเป็นไปในรูปแบบของการขอการสนับสนุนความรู้ผ่านการฝึกอบรม การขอยืมอุปกรณ์ตรวจวัดทางวิทยาศาสตร์ การทำงานร่วมกันในการเฝ้าระวังสภาพทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม การให้ความช่วยเหลือในการตรวจวิเคราะห์ผลทางห้องปฏิบัติการ หรือการเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือกับท้องถิ่นในบางกรณี

ดังที่กล่าวมาจะเห็นว่า ภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นภารกิจที่ทุกหน่วยงานมีบทบาทในการดำเนินงานทั้งสิ้น ทั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่น ภาคประชาชน และส่วนกลางในทุกระดับ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังคงดำรงอยู่ต่อไป ดังนั้นการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. กับภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินการภารกิจนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ตามลักษณะธรรมชาติของภารกิจและการดำเนินการ และด้วยความที่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง อปท. มีอาจดูแลจัดการเพียงลำพังได้ทั้งหมด

ก. ความร่วมมือระหว่าง อปท.

โดยทั่วไปนั้น การสร้างร่วมมือในการดำเนินงานระหว่าง อปท. นั้น ไม่ว่าจะเป็น อปท.ระดับเดียวกัน หรืออปท.ต่างระดับกัน สามารถดำเนินการในภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งจะมีความคุ้มค่าและมีความเป็นไปได้ในการลงทุนมากกว่า หรือบางภารกิจสามารถร่วมกันดำเนินการได้ใน อปท. ในพื้นที่ใกล้เคียงกันที่มีความพร้อมด้านบุคลากรหรืองบประมาณมากกว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานในภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

จากการสำรวจ อปท.กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่ง พบว่ารูปแบบการดำเนินการของท้องถิ่นที่ใช้วิธีการทำภารกิจร่วมกันระหว่าง อปท. ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างผิวเผินหรือแทบไม่เกิดขึ้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาตามภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมที่ อปท. ได้ดำเนินการตั้งข้อมูลในตารางที่ 22-29 ด้านล่าง พบว่าการบริหารจัดการป่าไม้มีรูปแบบการดำเนินการร่วมกันระหว่าง อปท. จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 22.92) จาก อปท. ที่มีการดำเนินการภารกิจนี้จำนวน 48 แห่ง ซึ่งจำแนกเป็น อบจ. 8 แห่ง (ร้อยละ 66.67) จาก อบจ. ดำเนินการ 12 แห่ง เทศบาล 2 แห่ง (ร้อยละ 28.57) จากเทศบาลที่ดำเนินการ 7 แห่ง และ อบต. 1 แห่ง (ร้อยละ 3.45) จาก อบต. ที่ดำเนินการ 29 แห่ง

ตารางที่ 22-29 การดำเนินงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบร่วมมือกันของ อปท.

ประเภทของอปท.	จำนวนแห่งของ อปท. ที่ดำเนินการภารกิจในรูปแบบความร่วมมือระหว่าง อปท.							
	การบริหารจัดการป่าไม้		การฟื้นฟูเขตปฏิรูปที่ดิน		การจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล		การจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ	
	อปท. ที่ดำเนินการ	ทำร่วมกับอปท. อื่น (ร้อยละ)	อปท. ที่ดำเนินการ	ทำร่วมกับอปท. อื่น (ร้อยละ)	อปท. ที่ดำเนินการ	ทำร่วมกับอปท. อื่น (ร้อยละ)	อปท. ที่ดำเนินการ	ทำร่วมกับอปท. อื่น (ร้อยละ)

อบจ.	12	8 (66.67)	1	-	3	1 (33.33)	9	2 (22.22)
เทศบาล	7	2 (28.57)	1	-	2	1 (50.00)	24	5 (20.83)
อบต.	29	1 (3.45)	4	-	5	-	32	4 (12.50)
รวม	48	11 (22.92)	6	-	10	2 (20.00)	65	11 (16.92)

ในทางกลับกัน การจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ มีรูปแบบการดำเนินการร่วมกันของ อบท. จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 16.92) เพียงเท่านั้นจากจำนวน อบท. ที่มีการดำเนินการภารกิจนี้ 65 แห่ง ซึ่ง จำแนกเป็น อบจ. 2 แห่ง (ร้อยละ 22.22) จาก อบจ. ที่ดำเนินการ 9 แห่ง เทศบาล 5 แห่ง (ร้อยละ 20.83) จากเทศบาลที่ดำเนินการ 24 แห่ง และ อบต. 4 แห่ง (ร้อยละ 12.50) จาก อบต. ที่ดำเนินการ 32 แห่ง และ สำหรับภารกิจจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล มีรูปแบบการดำเนินการร่วมกันระหว่าง อบท. จำนวน 2 แห่ง (ร้อยละ 20.00) จาก อบท. ที่มีการดำเนินการ 10 แห่ง ซึ่งจำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง (ร้อยละ 33.33) จาก อบจ. ที่ดำเนินการ 3 แห่ง และเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 50.00) จากเทศบาลที่ดำเนินการ 2 แห่ง และ เป็นที่น่าสังเกตว่าภารกิจด้านการฟื้นฟูเขตปฏิรูปที่ดินนั้น นอกจาก อบท. จะมีค้อยได้ดำเนินการภารกิจนี้แล้ว นั้น รูปแบบวิธีการทำงานยังมีลักษณะแยกส่วน ปรากฏจากการดำเนินการร่วมกันระหว่าง อบท. อีกด้วย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อจำกัดของการที่ไม่นิยมสร้างความร่วมมือกันของ อบท. ในภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม อาจเป็นเพราะเหตุผลดังนี้

- ความเป็นอิสระของแต่ละองค์กร จากการกระจายอำนาจที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริหารจัดการนั้น อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมองว่า การร่วมมือกัน ดำเนินภารกิจจะสร้างความไม่เป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตัวเอง หรือความขัดแย้งกันทางการเมืองระหว่าง อบท. โดยคำนึงถึงภารกิจที่จำเป็นต้องทำเป็นลำดับรองลงมา
- ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีพื้นที่ติดกันจึงอาจเกิดปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ ขึ้นในพื้นที่ เช่น การลักลอบนำขยะไปทิ้งในพื้นที่อื่นใกล้เคียง เป็นต้น จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การร่วมมือกันของ อบท. ไม่เกิดขึ้น

ตารางที่ 22-30 การดำเนินงานการจัดการมลพิษในรูปแบบร่วมมือกันของ อบท.

ประเภท ของ อบท.	จำนวนแห่งของ อบท. ที่ดำเนินการภารกิจในรูปแบบความร่วมมือระหว่าง อบท.							
	การจัดการขยะมูลฝอย		การจัดการมลพิษทางน้ำ		การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น		การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	
	อบท. ที่	ทำร่วมกับ	อบท. ที่	ทำร่วมกับ	อบท. ที่	ทำร่วมกับ	อบท. ที่	ทำร่วมกับ

	ดำเนินการ	อปท. อื่น (ร้อยละ)	ดำเนินการ	อปท. อื่น (ร้อยละ)	ดำเนินการ	อปท. อื่น (ร้อยละ)	ดำเนินการ	อปท. อื่น (ร้อยละ)
อบจ.	3	-	1	1 (100.00)	3	-	1	-
เทศบาล	31	5 (16.13)	17	-	10	1 (10.00)	4	-
อบต.	34	12 (35.29)	11	-	6	-	4	-
รวม	68	17 (25.00)	29	1 (3.45)	19	1 (5.26)	9	-

สำหรับภารกิจจัดการมลพิษนั้น ข้อมูลในตารางที่ 22-30 ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่างานด้านการจัดการขยะมูลฝอยเป็นภารกิจที่ อปท. ทำงานร่วมกันมากที่สุด จำนวน 17 แห่ง เมื่อเทียบสัดส่วนของ อปท. ที่ดำเนินการในภารกิจนี้ คิดเป็นร้อยละ 25.00 จำแนกเป็นเทศบาล 5 แห่ง (ร้อยละ 16.13) จากเทศบาลที่ดำเนินการ 31 แห่ง และอบต. จำนวน 12 แห่ง (ร้อยละ 35.29) จาก อบต. ที่ดำเนินการ 34 แห่ง การจัดการมลพิษทางน้ำมี อปท. ที่ทำงานร่วมกัน จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 3.45) เมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ที่ดำเนินการภารกิจนี้ จำนวน 29 แห่ง โดยเป็น อบจ. ที่ดำเนินการร่วมกับ อปท. อื่น จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 100.00) เมื่อเทียบกับ อบจ. ที่ดำเนินการในภารกิจนี้ ขณะที่ภารกิจจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น มี อปท. ที่ดำเนินการร่วมกัน จำนวน 1 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 5.26 เมื่อเทียบกับ อปท. ที่ดำเนินการภารกิจนี้จำนวน 19 แห่ง ซึ่ง อปท. ที่ดำเนินการนั้น คือ เทศบาลจำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 10.00) จากเทศบาลที่ดำเนินการ 10 แห่ง

ข. ความร่วมมือระหว่าง อปท. กับภาครัฐ (หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)

ในภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น เดิมมีหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหลายหน่วยงานที่ดำเนินการในภารกิจดังกล่าว เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำนักงานปฏิรูปที่ดิน กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาค ฯลฯ เป็นต้น ภายหลังการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังคงมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ ของ อปท. เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนด้านความรู้ทางวิชาการในการพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลงานด้านสิ่งแวดล้อมใน อปท. และการสนับสนุนด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

การสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. และภาครัฐในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเช่นใด? เนื้อหาในส่วนนี้จึงประเมินข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวในระดับพื้นที่ โดยแสดงข้อมูลในตารางที่ 22-31 ในหน้าถัดไป ในภาพรวมนั้นผลการศึกษา อปท. ตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง พบว่ามี อปท. ที่ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในระดับปาน

กลางถึงปานกลางค่อนข้างต่ำเท่านั้น และส่วนใหญ่ความร่วมมือในการดำเนินการกิจลักษณะดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นในระดับเทศบาล

ในด้านการบริหารจัดการป่าไม้ มี อบท. จำนวน 30 แห่งจาก อบท.ที่ดำเนินการ 48 แห่ง (ร้อยละ 62.5) ที่ดำเนินการในรูปความร่วมมือกับส่วนราชการ ซึ่งจำแนกเป็น อบจ. ร้อยละ 66.7 เทศบาลร้อยละ 71.4 และอบต. ร้อยละ 58.62 ต่อมาเป็นภารกิจการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน มี อบท.ที่ดำเนินการกิจในรูปแบบความร่วมมือระหว่าง อบท. กับหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 50.0 ของ อบท. ที่ดำเนินการ) จำแนกเป็นเทศบาล 1 แห่ง (ร้อยละ 100.0) และ อบต. 2 แห่ง (ร้อยละ 50.0)

ในด้านที่สามเป็นการจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล มี อบท. ที่ดำเนินการในรูปแบบความร่วมมือกับหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 40.00) เป็นการดำเนินการของ อบจ.ร้อยละ 33.33 เทศบาลร้อยละ 100.00 และ อบต.เพียงร้อยละ 20.0 เท่านั้น ขณะที่ภารกิจการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ มีการดำเนินการร่วมกันร่วมกับหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 17 แห่ง จากจำนวน อบท. ที่ดำเนินการ 65 แห่ง (ร้อยละ 26.15) จำแนกเป็นการดำเนินการในระดับ อบจ.ร้อยละ 33.33 เทศบาลร้อยละ 29.17 และอบต.ร้อยละ 21.88 (ดังตารางที่ 22-37 ด้านล่าง)

ตารางที่ 22-31 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อบท. ในรูปแบบดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

ประเภทของ อบท.	จำนวนแห่งของ อบท. ที่ดำเนินการภารกิจในรูปแบบความร่วมมือระหว่าง อบท. กับภาครัฐ							
	การบริหารจัดการ ป่าไม้		การฟื้นฟูเขตปฏิรูป ที่ดิน		การจัดการ อนุรักษ์และ ฟื้นฟูชายฝั่งทะเล		การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟู แหล่งน้ำธรรมชาติ	
	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ (ร้อยละ)	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ (ร้อยละ)	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ (ร้อยละ)	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ (ร้อยละ)
อบจ.	12	8 (66.67)	1	-	3	1 (33.33)	9	3 (33.33)
เทศบาล	7	5 (71.43)	1	1 (100.00)	2	2 (100.00)	24	7 (29.17)
อบต.	29	17 (58.62)	4	2 (50.00)	5	1 (20.00)	32	7 (21.88)
รวม	48	30 (62.50)	6	3 (50.00)	10	4 (40.00)	65	17 (26.15)

ในส่วนของภารกิจจัดการมลพิษของ อบท. พบว่า การทำงานร่วมกันระหว่าง อบท. กับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิกานั้นมีความร่วมมือค่อนข้างน้อย ดังจะเห็นได้จากการจัดการขยะมูลฝอยและการจัดการมลพิษทางน้ำที่มีการดำเนินการในลักษณะความร่วมมือเพียง 1 แห่งเท่านั้น (ร้อยละ 3.45 ของ อบท.ที่ดำเนินการภารกิจนี้) ลำดับต่อมา ในด้านการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นมีการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อบท. และรัฐ จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 31.58 ของ อบท.ที่ดำเนินการภารกิจ) เท่านั้น และในด้านการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน มี อบท. เพียงจำนวน 4 แห่งที่ดำเนินการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐ (ร้อยละ 44.44 ของอบท.ที่ดำเนินการภารกิจ) รายละเอียดดังตารางที่ 22-32 ด้านล่าง

ตารางที่ 22-32 การจัดการมลพิษของ อบท. ในรูปแบบดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

ประเภท ของ อบท.	จำนวนแห่งของ อบท. ที่ดำเนินการภารกิจในรูปแบบความร่วมมือระหว่างอบท. กับภาครัฐ							
	การจัดการขยะมูลฝอย		การจัดการมลพิษทาง น้ำ		การจัดการมลพิษทาง อากาศและกลิ่น		การจัดการมลพิษทางเสียง และการสั่นสะเทือน	
	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ(ร้อยละ)	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ(ร้อยละ)	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ(ร้อยละ)	จัด บริการ	ทำร่วมกับ ภาครัฐ(ร้อยละ)
อบจ.	3	-	1	-	3	1 (33.33)	1	-
เทศบาล	31	1 (5.88)	17	1 (5.88)	10	4 (40.00)	4	2 (50.00)
อบต.	34	-	11	-	6	1 (16.67)	4	2 (50.00)
	68	1 (3.45)	29	1 (3.45)	19	6 (31.58)	9	4 (44.44)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับเหตุผลที่ทำให้ อบท. สร้างความร่วมมือกับภาครัฐในภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

- ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติการกิจของ อบท. ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่ดีในความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่แม้ว่าในบางภารกิจ อบท. อาจจะไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการเอง จึงเข้าร่วมดำเนินการกับภาครัฐ เช่น ภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ จะเห็นว่า มี อบท. ที่เข้าร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ (กรมป่าไม้) ถึงร้อยละ 62.50 เป็นต้น
- การคำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติการกิจเป็นหลัก ซึ่ง อบท.ได้ประเมินผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและสภาพแวดล้อมที่ดีในพื้นที่เป็นสำคัญ ดังนั้นไม่ว่าจะต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานใด อบท. ก็ยินดีที่จะดำเนินการร่วม ดังนั้นการร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จึงเป็นหน่วยงานทางเลือกที่ดีที่จะสามารถทำให้การดำเนินการกิจด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ผลเป็นอย่างดี ซึ่งคาดว่าผลดีได้ต้องมีระดับความสำเร็จที่มากกว่า อบท. ดำเนินการเองเพียงหน่วยงานเดียว
- อบท. มีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงานภาครัฐที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือ ในสภาพความเป็นจริงการเข้าไปขอความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ อบท. ต้องมีความมั่นใจและคาดการณ์ว่า จะได้รับความช่วยเหลือจากส่วนของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติการกิจ การดำเนินการภารกิจร่วมกันในพื้นที่ หรือกระทั่งการขอการสนับสนุนด้านงบประมาณ ซึ่งในบางภารกิจที่สามารถร่วมกันดำเนินการได้ระหว่าง อบท. กับหน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค ย่อมจะส่งผลดีให้ภารกิจนั้นบรรลุตามเป้าหมาย

- เป็นนโยบายของส่วนงานกลาง/ส่วนภูมิภาคในการให้ความช่วยเหลือ/สนับสนุนร่วมกัน ดำเนินการกับ อปท. เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) มีนโยบายที่ชัดเจน และกำหนดหน่วยงานส่วนภูมิภาคและระดับจังหวัดให้ความช่วยเหลือ/งานร่วมกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นในการเขียนแผนงาน/โครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมเสนอของบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้ อปท. มีความรู้และความเข้าใจถึงแนวทางการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมพื้นที่จากบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง นอกจากนั้น สผ. ก็ยังมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การสนับสนุนงบประมาณกับท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ในทางตรงกันข้าม เหตุผล/ข้อจำกัดของการไม่นิยมสร้างความร่วมมือกับภาครัฐในการกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

- อปท. ไม่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจที่จะดำเนินการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เมื่อ อปท. ประเมินศักยภาพของตนเองแล้ว พบว่าไม่สามารถดำเนินการได้เอง แต่หากร่วมกับหน่วยงานทางภาครัฐก็จะสามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดี แต่ อปท. กลับเลือกที่จะไม่ดำเนินการในภารกิจนั้น ดังนั้นจึงไม่เกิดความร่วมมือระหว่าง อปท. กับหน่วยงานภาครัฐ

- หน่วยงานของภาครัฐทั้งส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคจะเข้าไปช่วยเหลือ/ร่วมมือดำเนินการกิจกับ อปท. ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอ ซึ่งจะส่งผลกระทบทางความรู้สึกของผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ของ อปท. คือ ยิ่งทำให้ อปท. รู้สึกว่า อปท. อยู่ในระดับต่ำชั้นกว่าหากไปร้องขอ/ขอความร่วมมือให้หน่วยงานกลางให้เข้ามาช่วยเหลือ/ทำงานร่วมกัน ขณะที่หน่วยงานกลางของภาครัฐเองก็จะรู้สึกและมีความคิดที่ว่า อปท. ไม่ทำภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนไปหรือหากทำไม่ได้เหตุใดจึงไม่เข้ามาปรึกษาหารือและร่วมกันปฏิบัติการกิจ จะเห็นว่าปัญหานี้เป็นเพียงปัญหาเรื่องความเข้าใจผิดของทั้ง อปท. และหน่วยงานกลางของภาครัฐ ซึ่งหากไม่มีการพูดคุยและชี้แจงกันด้วยเหตุด้วยผลและความจริงใจระหว่างหน่วยงาน ก็จะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยงาน และเมื่อระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้น ภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้รับการดำเนินการ ก็จะทำให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น

- อปท. มีทัศนคติเชิงลบกับหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะกับหน่วยงานส่วนกลางที่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ อปท. เพราะภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ว่าจะเป็นทำได้ดีหรือทำแล้วได้ผลไม่ดีก็ตาม อปท. ก็จะทำภารกิจนั้น ๆ ไปโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือ/ไม่ขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น

- การให้ความร่วมมือ/การให้การช่วยเหลือของหน่วยงานภาครัฐไม่ตรงกับความต้องการของ อปท. จึงทำให้ไม่เกิดความร่วมมือในการดำเนินการภารกิจของ อปท. ในพื้นที่ ซึ่งในบางกรณีอาจจะต้องมีการพูดคุยปรึกษาหารือกันระหว่างทั้งสองหน่วยงาน เพราะแนวทางของ อปท. ที่จะดำเนินการนั้นอาจจะสามารถปรับเปลี่ยนได้และส่วนงานกลางภาครัฐก็อาจจะปรับมาให้ความร่วมมือในการปฏิบัติการกิจกันได้กับ อปท. หากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการในภารกิจนั้นตรงกันของทั้งสองหน่วยงาน ซึ่งผลผลิต/ผลลัพธ์ที่ดีที่เกิดขึ้นจากการร่วมกันดำเนินการก็จะกลับสู่ประชาชนและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ต่อไป

ค. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกับ อบท.

ตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ทั้ง 2 ฉบับนั้น มีการเสนอแนะขั้นตอน/วิธีการในการจัดการกิจกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ต้องการให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกภารกิจที่เกี่ยวกับงานด้านสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่การร่วมกันจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษในชุมชน จนกระทั่งการดำเนินการในแต่ละภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนเป็นสำคัญ เนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องการนำเสนอว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวมากน้อยเพียงใด พิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 22-33 ด้านล่าง

ตารางที่ 22-33 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อบท. ด้วยการมอบหมายให้ภาคชุมชนดำเนินการ

ประเภทของ อบท.	จำนวนแห่งของ อบท. ที่ดำเนินการภารกิจด้วยการมอบหมายให้ภาคชุมชนดำเนินการ							
	การบริหารจัดการป่าไม้		การฟื้นฟูเขตปฏิรูปที่ดิน		การจัดการและฟื้นฟูชายฝั่งทะเล		การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ	
	จัดบริการ (ร้อยละ)	ทำร่วมภาคชุมชน (ร้อยละ)	จัดบริการ (ร้อยละ)	ทำร่วมภาคชุมชน (ร้อยละ)	จัดบริการ (ร้อยละ)	ทำร่วมภาคชุมชน (ร้อยละ)	จัดบริการ (ร้อยละ)	ทำร่วมภาคชุมชน (ร้อยละ)
อบจ.	12	5 (41.67)	1	1(100.00)	3	1 (33.33)	9	3 (33.33)
เทศบาล	7	6 (85.71)	1	-	2	-	24	7 (29.17)
อบต.	29	15(51.72)	4	-	5	3 (60.00)	32	10 (31.25)
รวม	48	26 (54.17)	6	1 (16.67)	10	4 (40.00)	65	20 (30.77)

จากตารางที่ 22-33 จะเห็นว่าในบรรดา อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้ง 110 แห่ง พบว่า มี อบท. ที่ดำเนินงานโดยอาศัยช่องทางการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำโดยเฉลี่ย ในช่องทางแรก อบท. ได้มอบหมายให้ภาคชุมชนดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดการป่าไม้จำนวน 26 แห่ง (ร้อยละ 54.17) ภารกิจการฟื้นฟูในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 16.67) การจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเล จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 40.00) และการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ จำนวน 20 แห่ง (ร้อยละ 18.18)

ตารางที่ 22-34 การจัดการมลพิษของ อบท. ด้วยการมอบหมายให้ภาคชุมชนดำเนินการ

ประเภทของ อบท.	จำนวนแห่งของ อบท. ที่ดำเนินการภารกิจด้วยการมอบหมายให้ภาคชุมชนดำเนินการ							
	การจัดการขยะมูลฝอย		การจัดการมลพิษทางน้ำ		การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น		การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	
	จัด	ทำร่วม	จัด	ทำร่วม	จัด	ทำร่วม	จัด	ทำร่วมภาค

	บริการ	ภาคชุมชน (ร้อยละ)	บริการ	ภาคชุมชน (ร้อยละ)	บริการ	ภาคชุมชน (ร้อยละ)	บริการ	ชุมชน (ร้อยละ)
อบจ.	3	2 (66.67)	1	0	3	0	1	0
เทศบาล	31	6 (19.35)	17	2 (11.76)	10	3 (30.00)	4	1 (25.00)
อบต.	34	1 (2.94)	11	5 (45.45)	6	1 (16.67)	4	0
รวม	68	9 (13.24)	29	7 (24.14)	19	4 (21.05)	9	1 (11.11)

ในส่วนของการจัดการจัดการมลพิษของ อบท. นั้น พบว่าการดำเนินงานร่วมกับประชาชนในการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นน้อยมาก ข้อมูลในตารางที่ 22-34 ข้างต้นบ่งชี้ว่า อบท. ที่มอบหมายให้ภาคชุมชนดำเนินการในการจัดการขยะมูลฝอย มีจำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 13.24) การจัดการมลพิษทางน้ำ จำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 24.14) การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น จำนวน 4 แห่ง (ร้อยละ 21.05) และการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 11.11)

ปัจจุบันบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทได้มากกว่าเดิมมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั่นเอง โดยลักษณะการมีส่วนร่วมที่เห็นเป็นรูปธรรมในท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งกลุ่มอาสาในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่มีในท้องถิ่น การตั้งคณะกรรมการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งลักษณะกิจกรรมดังกล่าวจะถูกขับเคลื่อนไปได้ด้วยความเข้มแข็งของกลุ่มภาคประชาชนนั่นเอง โดยในบางกลุ่มอาจจะได้รับการสนับสนุนองค์ความรู้ งบประมาณ อุปกรณ์และเครื่องมือ บุคลากรผู้มีความรู้ รวมทั้งการบริหารจัดการกลุ่มให้สามารถดำเนินการไปได้จากหน่วยงานท้องถิ่น ภาคเอกชน หรือภาครัฐ นอกจากการจัดตั้งกลุ่มอาสาขึ้นแล้วนั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกบรรจุไว้ในกิจกรรมย่อยของการดำเนินการตามภารกิจจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของ อบท. ทุกภารกิจ (ภาคผนวก ตารางที่ ผผนวก 22-1) ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการดำเนินงาน การกำหนด/รับรู้/รับทราบ รวมทั้งการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของ อบท. ตามแผนที่ได้ทำร่วมกันไว้ ซึ่งการดำเนินงานเช่นนี้เจ้าหน้าที่ อบท. ที่ดำเนินงานจะได้รับการตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ นอกจากนั้นประชาชนนอกจากมีบทบาทในการกำหนดแผนแล้ว ต้องร่วมปฏิบัติตามแผน และร่วมกันเสนอระดมความคิดเห็นในการพัฒนาแผนงานและการดำเนินการให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นยังคงอยู่และมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นต่อไป และคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานและมีคุณภาพดี

กล่าวโดยสรุป ความร่วมมือในการดำเนินการของ อบท. ที่เกิดขึ้นนั้นมีหลายรูปแบบ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกรูปแบบความร่วมมือนั้นมีหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของภารกิจ ลักษณะทรัพยากรที่มีและมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ศักยภาพและความพร้อมของ อบท. ตนเอง ศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานที่

ต้องการดำเนินการร่วมมือ และความเข้มแข็งขององค์กร/เครือข่ายภาคชุมชน ซึ่งจากปัจจัยที่กล่าวมานั้น มีความสำคัญต่อความสำเร็จ/ความล้มเหลวในการดำเนินการกิจแต่ละภารกิจ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแต่ละระดับความร่วมมือที่เกิดขึ้นของ อปท. แล้ว พบว่า อปท. ควรปรับปรุงและเพิ่มเติมปัจจัยอื่นๆ ในระดับความร่วมมือแต่ละลักษณะ ดังนี้

1. ความร่วมมือระหว่าง อปท. หากเปรียบเทียบความร่วมมือในระดับนี้สามารถเปรียบเทียบได้ว่าเป็นเพื่อนช่วยเพื่อน จะเห็นว่า ความสัมพันธ์ในระดับนี้เกิดขึ้นน้อยมาก เพราะต่างฝ่ายต่างก็ทำงานของตนเอง ซึ่งภารกิจด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องกระทำในเชิงพื้นที่ซึ่งต้องสร้างความร่วมมือกัน ดังนั้น

(1) ควรเพิ่มจำนวนความสัมพันธ์กับ อปท. อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อปท. ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน มีทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวกัน หรืออยู่จังหวัดเดียวกันควรยังต้องสร้างความร่วมมือร่วมกัน ซึ่งเมื่อเพราะจะเกิดประโยชน์ทั้งการทำภารกิจร่วมกัน

(2) เพิ่มความร่วมมือในการดำเนินการภารกิจร่วมกัน โดยการประชุมหารือเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการและจัดสรรบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการให้แต่ละอปท. ได้ดำเนินการ

(3) สร้างทัศนคติและแนวคิดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันในการดำเนินการร่วมกันของ อปท. เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้นหลังจากตกลงร่วมดำเนินการกิจไปแล้ว ซึ่งจะยังสร้างพลังและความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้น

(4) ร่วมหาพันธมิตรและเครือข่ายในการทำงานเพิ่มมากขึ้น เพื่อความเข้มแข็งของ อปท. ในการทำภารกิจแต่ละอย่าง โดย อปท. ใดที่มีศักยภาพมากพอที่จะช่วยเหลือหรือร่วมกันดำเนินการในภารกิจนั้น ๆ ก็ควรให้ความช่วยอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อให้ อปท. แต่ละอปท. สามารถดำเนินการกิจและดูแลตนเองได้ต่อไป

2. ความร่วมมือระหว่าง อปท. กับภาครัฐ (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) การดำเนินการภารกิจบางอย่างที่เกินกำลังความสามารถที่ อปท. จะดำเนินการเองได้นั้น บางครั้งก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่มีความเชี่ยวชาญและมีความรู้ความสามารถที่จะช่วยให้ภารกิจที่เราต้องดำเนินการบรรลุได้เป็นผลดีรวดเร็วขึ้น เช่น การตรวจวัดคุณภาพอากาศและเสียง การควบคุมไฟฟ้า การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นต้น ดังนั้น

(1) อปท. ต้องมีการเร่งปรับทัศนคติที่เกี่ยวกับการขอความร่วมมือจากทั้งส่วนงานกลางและส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ภารกิจที่เราต้องดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปได้

(2) อปท. ต้องวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดบางประการในการดำเนินการภารกิจ และหาแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างแนวทางการดำเนินการร่วมกันในพื้นที่

(3) อปท. อาจจะมีการร่วมกลุ่มกันเองเพื่อเข้าหารือกับส่วนงานกลาง/ส่วนภูมิภาคให้รับทราบปัญหาและข้อจำกัดที่มีของ อปท. ที่มีปัญหา และต้องให้หน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการดำเนินการภารกิจที่กำลัง

ดำเนินการ/แก้ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ โดยใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทาง อุปกรณ์เครื่องมือ และบุคลากรของภาครัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินการภารกิจลุล่วงไปได้

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับ อบท.ในภารกิจจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการดำเนินการเชิงพื้นที่ที่มีความจำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนเป็นพลังสำคัญ ดังนั้นสิ่งที่จะช่วยเสริมให้ความร่วมมือของประชาชนกับ อบท. ดียิ่งขึ้น คือ

(1) การให้เกียรติและเคารพในความคิดเห็นจากภาคประชาชนให้มากยิ่งขึ้น นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ อบท. ต้องดำเนินการ หากต้องการความร่วมมือจากภาคประชาชนในการร่วมกันปฏิบัติตามภารกิจ/กิจกรรม/ข้อปฏิบัติที่ อบท. มีความประสงค์ต้องขอความร่วมมือให้ประชาชนปฏิบัติตาม

(2) การสร้างความสัมพันธ์ของ อบท. และชุมชนอย่างสม่ำเสมอ คือ ไม่ว่าจะมีการดำเนินการกิจกรรมด้านใดเกิดขึ้นในชุมชนที่เกิดจากการดำเนินการของภาคประชาชน อบท. ควรเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนการดำเนินการของภาคชุมชน เช่น การสนับสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ สถานที่ หรือกระทั่งงบประมาณบางส่วนที่ร่วมสมทบการจัดกิจกรรมในภาคประชาชน เพื่อสร้างความเชื่อใจและไว้วางใจเกิดขึ้นกับภาคชุมชน

(3) สร้างความร่วมมือและทัศนคติที่ดีให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ภาคชุมชนมีความเต็มใจที่จะดำเนินการภารกิจร่วมกับ อบท. ได้อย่างดี อาจเกิดจากการชี้แจงข้อเท็จจริง/องค์ความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างความตระหนักจากภายในของประชาชนให้เกิดเพิ่มมากขึ้น และเมื่อ อบท. เสนอขอความร่วมมือในด้านนั้น ๆ แล้วก็จะได้รับความร่วมมือดียิ่งขึ้น เช่น การจัดการขยะมูลฝอย เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งการชี้แจงและให้ข้อมูลทางวิชาการอย่างรอบด้านเกี่ยวกับขยะให้ประชาชนได้รับทราบ พร้อมทั้งร่วมให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นและวิธีการจัดการในพื้นที่ ดังนั้นประชาชนก็จะยังให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกันมากยิ่งขึ้น ความสำเร็จในการจัดการขยะในระดับชุมชนก็จะเพิ่มมากขึ้น

22.4 ผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และความท้าทายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นับจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยตามแผนภารกิจด้านการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่า การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้น มีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่สามารถดำเนินการได้ตามนั้นเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการจัดการทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ป่าชายเลน ชายทะเลและชายฝั่ง รวมถึงแหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ในเขตพื้นที่ โดยหนึ่งในปัจจัยหลักที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินการสำเร็จได้ คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ หากพื้นที่ใดมีความเข้มแข็งของ

ภาคประชาชนในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งเครือข่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน การขับเคลื่อนของงานก็จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำปิงตอนบน อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ หรือ การจัดการป่าชายเลนของชุมชนบ้านโคกพะยอม ตำบลละงู อำเภอละงู จังหวัดสตูล เป็นต้น

การประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจากข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของ อบท. (ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่อบท.) ทั้ง 3 ระดับ ที่ดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นสรุปได้ตามลำดับดังนี้ ในประเด็นแรกคือการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ภารกิจหลัก ได้แก่ การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการมลพิษทางน้ำ การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น และการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน ผลการสำรวจข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างพิจารณาเฉพาะในกลุ่มตัวอย่างที่ได้ดำเนินการตามภารกิจ แสดงดังตารางที่ 22-35 ถึงตารางที่ 22-38 ตามลำดับ

ตารางที่ 22-35 การประเมินผลการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยใน อบท.

ประเภทของ อบท.	อบท. ที่ดำเนินการกิจ (แห่ง)	ผลการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย			
		ดีขึ้น (ร้อยละ)	แย่ลง (ร้อยละ)	ไม่เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ไม่ตอบ (ร้อยละ)
อบจ.	2	-	1 (50.00)	-	1 (50.00)
เทศบาล	31	13 (41.94)	9 (29.03)	6 (19.35)	3 (9.68)
อบต.	34	13 (38.24)	15 (44.12)	6 (17.65)	-

ผลการดำเนินการของ อบท. ด้านการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า อบท. ที่มีสถานการณ์ปัญหาด้านขยะมูลฝอยที่ดีขึ้นส่วนใหญ่คือเทศบาล (ร้อยละ 41.94) โดยมีบางส่วนที่ดำเนินการแล้วแย่ลง (29.03) ในขณะที่ร้อยละ 19.35 ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เหตุผลของการดำเนินการที่ประสบผลสำเร็จของเทศบาลเนื่องมาจากประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือและความสำคัญของปัญหาขยะ โดยประชาชนร่วมกันคัดแยกขยะ ซึ่งเป็นการลดปริมาณขยะตั้งแต่แหล่งกำเนิด และการดำเนินงานของเทศบาลที่มีการจัดการขยะให้เป็นระบบมากขึ้น มีแนวทางการจัดการขยะตั้งแต่ที่ต้นทาง กลางทาง และปลายทางครบวงจร ขณะที่ผลการดำเนินการแล้วแย่ลงเนื่องมาจากการขยายของเมืองและความเจริญที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเทศบาลมากขึ้น (2 แห่ง) ประชากรแฝงจากต่างถิ่นเข้ามาทำงานมากยิ่งขึ้น (3 แห่ง) นอกจากนั้นยังมีปัญหาการลักลอบนำขยะเข้ามาทิ้งในถังขยะที่เทศบาลจัดเอาไว้ในพื้นที่หรือนำมาทิ้งตามแนวรอยต่อและเส้นทางสัญจรเข้าเทศบาล (2 แห่ง)

ในส่วนของ อบจ. นั้นระบุเหตุผลว่าการดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควรเนื่องจากมีความเป็นเมืองสูง การเป็นเมืองการค้า การเป็นเมืองท่องเที่ยวและเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีประชากรแฝงจำนวนมาก จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ ในขณะที่ผลการดำเนินงานของ อบต. นั้น

ในส่วนที่ดำเนินการแล้วประสบผลสำเร็จเป็นผลมาจากการประชาชนให้ความร่วมมือในการจัดการขยะของชุมชน โดยที่ อบต. มีการรณรงค์ให้ความรู้ และอบต.มีระบบการจัดการขยะที่ถูกต้อง ในด้านของผลการดำเนินการแล้วแย่งเกิดขึ้นเนื่องมาจากชุมชนและสถานประกอบการมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น รวมทั้งแรงงานแฝงในพื้นที่ จึงส่งผลให้ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้น อบต. ไม่สามารถจัดเก็บขยะได้อย่างทั่วถึง

ตารางที่ 22-36 การประเมินผลการดำเนินการจัดการมลพิษทางน้ำใน อบต.

ประเภทของ อบต.	อบต. ที่ดำเนินการกิจ (แห่ง)	ผลการดำเนินการจัดการมลพิษทางน้ำ			
		ดีขึ้น (ร้อยละ)	แย่ง (ร้อยละ)	ไม่เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ไม่ตอบ (ร้อยละ)
อบจ.	1	-	1 (100.00)	-	-
เทศบาล	17	7 (41.18)	3 (17.65)	5 (29.41)	2 (11.76)
อบต.	11	3 (27.27)	4 (36.36)	1 (9.09)	3 (27.27)

การดำเนินการด้านการจัดการมลพิษทางน้ำ (ตารางที่ 22-36) พบว่า ผลการดำเนินการในระดับเทศบาลยังคงประสบผลดีกว่าในระดับอื่น ๆ โดยการดำเนินการที่ประสบผลสำเร็จหรือสามารถแก้ไข/จัดการปัญหามลพิษทางน้ำได้ (ร้อยละ 41.18) ในขณะที่การดำเนินการในระดับ อบจ. ยังไม่ประสบผลเนื่องจากการจัดการมลพิษ (กรณีโรงงาน) เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ในส่วนของผลการดำเนินงานในระดับเทศบาลที่ประสบผลสำเร็จเป็นผลมาจากทุกภาคส่วนในพื้นที่เกิดความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อม และดูแลจัดการกันอย่างจริงจัง เทศบาลมีการวางระบบการจัดการน้ำเสียและจัดกิจกรรมรณรงค์ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและเข้าใจถึงการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น เทศบาลนครนนทบุรีจัดทำกิจกรรมคลองสวยน้ำใส เป็นต้น ในส่วนที่ประสบปัญหานั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเมือง จำนวนประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับท่อรวบรวมน้ำเสียของเทศบาลยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ของเทศบาล และการที่เทศบาลไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย/ระบบบำบัดน้ำเสียรวม จึงทำให้การดำเนินงานของเทศบาลไม่ครบวงจรตั้งแต่การรวบรวมน้ำเสียจนกระทั่งการบำบัดน้ำเสียอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

สำหรับกลุ่ม อบต. ที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำเป็นผลมาจาก อบต. มีวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ผลอย่างชัดเจนและลดปัญหาได้ (1 แห่ง) รวมทั้งยังพยายามใช้มาตรการทางกฎหมายในพื้นที่ในการลดปริมาณน้ำเสียด้วยการดำเนินการตามข้อบัญญัติให้มีการติดตั้งบ่อดักไขมัน (1 แห่ง) และในส่วนที่ประสบปัญหานั้นเกิดขึ้นเนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้นและส่วนภาคชุมชนก็อาศัยอยู่หนาแน่น มีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ (3 แห่ง) รวมทั้งมีการปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำ (1 แห่ง) จึงส่งผลต่อศักยภาพในการจัดการมลพิษของ อบต.

ตารางที่ 22-37 การประเมินผลการดำเนินการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นใน อบต.

ประเภทของ อปท.	อปท. ที่ดำเนินการกิจ (แห่ง)	ผลการดำเนินการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น			
		ดีขึ้น (ร้อยละ)	แย่ลง (ร้อยละ)	ไม่เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ไม่ตอบ (ร้อยละ)
อบจ.	3	2 (66.67)	-	1 (33.33)	-
เทศบาล	10	6 (60.00)	1 (10.00)	2 (20.00)	1 (10.00)
อบต.	6	4 (66.67)	1 (16.67)	-	1 (16.67)

ในการดำเนินการด้านการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น (ตารางที่ 22-37 ข้างต้น) พบว่าผลการดำเนินการในทุกระดับของ อปท. ประสบผลสำเร็จหรือสามารถแก้ไข/จัดการปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้เป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการดำเนินการในภารกิจด้านการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นนั้นเป็นการดำเนินการในรูปแบบของการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีการมีส่วนร่วมและได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ประกอบการในพื้นที่ซึ่งดำเนินการกำจัดและบำบัดมลพิษ รวมทั้งมีการเฝ้าระวังตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย

ในลำดับสุดท้าย เมื่อพิจารณาผลการดำเนินการด้านการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนของ อปท. ดังข้อมูลในตารางที่ 22-38 ด้านล่าง พบว่าการดำเนินการในทุกระดับของอปท. ประสบผลสำเร็จหรือสามารถแก้ไข/จัดการปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกับการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกัน คือ การดำเนินการเป็นไปในลักษณะของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการได้รับความร่วมมือจากประชาชนและผู้ประกอบการในพื้นที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย

ตารางที่ 22-38 การประเมินผลการดำเนินการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนใน อปท.

ประเภทของ อปท.	อปท. ที่ดำเนินการกิจ (แห่ง)	ผลการดำเนินการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน			
		ดีขึ้น (ร้อยละ)	แย่ลง (ร้อยละ)	ไม่เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ไม่ตอบ (ร้อยละ)
อบจ.	1	1 (100.00)	-	-	-
เทศบาล	4	2 (50.00)	-	2 (50.00)	-
อบต.	4	3 (75.00)	-	1 (25.00)	-

เมื่อพิจารณาร่วมกับรูปแบบการจัดการด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมในแต่ละภารกิจ พบว่า อปท. ที่สามารถดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ได้เป็นผลสำเร็จนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นในระดับเทศบาล ตัวอย่างเช่น การจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลสามารถสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้ ทั้งภาคประชาชน จำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 19.35) ภาครัฐ จำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 5.88) และระหว่าง อปท. ด้วยกันจำนวน 5 แห่ง (ร้อยละ 16.13)

โดยปัญหาที่พบในการดำเนินการในระดับเทศบาลเป็นผลมาจากประเด็นความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติงาน จำนวน 6 แห่ง (ร้อยละ 18.18) จากจำนวนเทศบาลทั้งหมด 33 เทศบาล ในส่วนของปัญหาที่พบในการดำเนินการในระดับ อบจ. นั้น เนื่องมาจากปัญหาความความซับซ้อนของอำนาจหน้าที่/ภารกิจ/ความรับผิดชอบของหน่วยงาน จำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 91.67) จากจำนวน อบจ. ทั้งหมด 12 แห่ง ตัวอย่างเช่น อบจ. พิจารณาว่าภารกิจต่าง ๆ นั้นเป็นภารกิจของอปท. ในระดับล่างที่ต้องดำเนินการ หรือเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค เป็นต้น ในส่วนของการดำเนินการในระดับ อบต. ที่ประสบผลสำเร็จ โดยส่วนใหญ่เป็นผลจากความร่วมมือของภาคประชาชนในพื้นที่ โดยในส่วนที่เกิดปัญหาในการดำเนินการนั้นเป็นผลมาจากการขาดงบประมาณในการดำเนินการจำนวน 13 แห่ง (ร้อยละ 20.00) การขยายตัวของเมืองและกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งเพิ่มมากขึ้นเกินกำลังของ อบต. จะสามารถบริหารจัดการได้ (รายละเอียดดังตารางที่ 22-39)

ขณะที่ในมุมมองของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการดำเนินการของ อปท. นั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นความสำเร็จในการดำเนินการด้านการจัดการมลพิษในพื้นที่ได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง อปท. 110 แห่งนั้น พบว่า การจัดการปัญหามลพิษไม่ว่าจะเป็นการจัดการขยะมูลฝอย การจัดการมลพิษทางอากาศและเสียง ค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลนครมีค่าน้อยกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล (ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของการจัดการขยะมูลฝอยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เท่ากับ 2.63 2.78 และ 2.82 ตามลำดับ ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของการจัดการมลพิษทางอากาศของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เท่ากับ 2.66 2.78 และ 2.80 ตามลำดับ ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของการจัดการมลพิษทางเสียงไม่มีเสียงรบกวนจนเป็นที่รำคาญต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เท่ากับ 2.63 2.78 และ 2.82 ตามลำดับ ค่าคะแนนเต็มของความพึงใจ คือ 4.00) ทั้งนี้อาจเนื่องจากลักษณะของเทศบาลนครนั้นมีจำนวนประชากรหนาแน่นและเป็นชุมชนเมืองเศรษฐกิจ/อุตสาหกรรม การเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ จึงมีผลทำให้ปริมาณ/การเกิดมลพิษมีมากกว่าในเทศบาลแบบอื่น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลจะดำเนินการภารกิจอย่างเข้มข้นและเต็มกำลังความสามารถแล้วก็ตาม แต่ระดับความพึงพอใจของประชาชนยังน้อยกว่าเทศบาลแบบอื่น แต่เพื่อพิจารณาระดับความพึงพอใจที่ได้เทียบกับระดับคะแนนเต็ม 4 แล้ว ถือว่า เทศบาลทุกระดับมีผลระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ระดับปานกลางถึงดี ซึ่งหากมีการสนับสนุนและการดำเนินการในภาคชุมชนที่เข้มข้นขึ้น รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ก่อมลพิษอย่างจริงจังแล้ว แนวโน้มสภาพปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าจะลดลง และระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่จะเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 22-39 สรุปปัญหาและอุปสรรคของการไม่ดำเนินการภารกิจและการดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อปท.¹⁰

ประเด็น	ประเภทของ อปท.				
	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)	อบต. (65 แห่ง)
1. ปัญหาและอุปสรรคของการไม่ดำเนินการภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อปท.					
1.1) บุคลากร	7	1	7	12	31
1.2) งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์	4	2	3	9	24
1.3) ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่/ภารกิจ/ความรับผิดชอบ	11	0	0	3	3
1.4) ความและรู้ ความเข้าใจ ในภารกิจ	2	0	0	6	9
1.5) การบริหารและการจัดทำแผนและนโยบาย	2	0	0	0	0
2. อปท. ที่ดำเนินการภารกิจครบถ้วนตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน¹¹					
2.1) การบริหารจัดการป่าไม้	12	2	2	4	35
2.2) การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฎิรูปที่ดิน	1	0	0	1	4
2.3) การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล	3	0	1	1	5
2.4) การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ	9	2	6	16	32
2.5) การจัดการขยะมูลฝอย	3	4	9	18	34
2.6) การจัดการมลพิษทางน้ำ	1	3	5	9	11

¹⁰ ประมวลจากการตอบคำถามของแบบบันทึกข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

¹¹ การดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนของ อปท. แต่ละประเภทนั้น รายละเอียดแต่ละกิจกรรมนั้นดำเนินการตามความพร้อมของ อปท. เช่น การจัดการขยะ อบต. ขนาดเล็กจะสามารถดำเนินการได้ เฉพาะการจัดการขยะครัวเรือนแต่ไม่สามารถการจัดกำจัดได้ ขณะที่เทศบาลนครสามารถดำเนินได้ตั้งแต่ระดับครัวเรือน การจัดเก็บรวบรวม และการกำจัด

2.7) การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น	3	2	3	5	6
2.8) การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	1	2	0	2	4

22.5 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

สรุปประเด็นที่มีผลในการดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท. ดังต่อไปนี้

- 1) ปัจจุบันยังมีการซ้อนทับของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการตามภารกิจในเชิงพื้นที่ เช่น การดำเนินการระหว่างหน่วยงานส่วนภูมิภาคและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น อาทิ การดำเนินการในส่วนของการควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น หรือการดำเนินการกิจระหว่างหน่วยงานส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง อาทิ อำนาจในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ การกำจัดและบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ประเด็นการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย รวมทั้งความเข้าใจในภารกิจตามอำนาจหน้าที่และตามกฎหมาย
- 2) ลักษณะงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในบางภารกิจไม่สามารถดำเนินการเพียงองค์กรขนาดเล็ก ๆ ได้ ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากร ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น การจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และลักษณะของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรแหล่งน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากโดยเฉพาะในระดับ อบต. ซึ่งมีศักยภาพที่จำกัดสังเกตเห็นได้จากการวิเคราะห์เนื้อหาเรื่องนี้ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อการจัดการด้านรายได้และบุคลากรในการสนับสนุนระบบบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดขยะ เป็นต้น ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน และจำเป็นต้องอาศัยความพร้อมของ อบท. ในการดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องการความรู้เฉพาะด้าน
- 4) การขยายตัวของเมือง จำนวนประชากรและประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นประเด็นท้าทายการบริหารจัดการด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

จากการประเมินการดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของ อบท. พบว่า อบท. ที่มีการดำเนินการตามภารกิจได้นั้นเป็นผลมาจากการได้รับความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ประกอบกับการดำเนินการตามภารกิจของอบท. โดยเป็นภารกิจที่มีการดำเนินการอยู่เดิม/ภารกิจที่เป็น การดำเนินการตามปกติ เช่น การกำจัดขยะของเทศบาล เป็นต้น ในบางภารกิจเป็นการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (อบท. ทำหน้าที่ประสานขอการสนับสนุน) เช่น การจัดการมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ในขณะที่ประเด็นปัญหาของอบจ. เป็นเหตุจากการซ้อนทับ/ไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่/ภารกิจในการดำเนินการ ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของอบท.ขนาดเล็กเป็นผลมาจาก

ความพร้อมของอปท. ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากรเฉพาะด้าน (นักวิชาการสิ่งแวดล้อม) อุปกรณ์/เครื่องมือต่าง ๆ

ด้วยประเด็นดังกล่าวข้างต้นนั้น การดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ควรมีการจัดแบ่งภารกิจ/จัดกลุ่มภารกิจที่สามารถถ่ายโอนให้แก่อปท. ในแต่ละระดับตามศักยภาพของพื้นที่

- 1) ภารกิจที่ อปท. สามารถดำเนินการเองได้ ได้แก่ การจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น
- 2) ภารกิจที่ควรมีการดำเนินการร่วมกันระหว่าง อปท. ได้แก่ งานด้านการจัดการน้ำเสีย เป็นต้น
- 3) ภารกิจที่ควรเป็นการดำเนินการของหน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค ได้แก่ งานด้านการจัดการคุณภาพอากาศและเสียง

ทั้งนี้ อปท. จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการ และงบประมาณที่เพียงพอ การมีบุคลากรที่มีความรู้ทางสิ่งแวดล้อม/นักวิชาการสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะให้สามารถดำเนินการตามภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกต้องตามหลักวิชาการต่อไป ซึ่งส่วนราชการกลางที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องนี้ควรจัดเตรียมหน่วยงานเทคนิคเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือแก่ อปท. ตามที่ได้รับการร้องขอต่อไป

ข้อเสนอแนะในการแบ่งภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาครั้งนี้ มีประเด็นที่นำมาใช้ในการแบ่งภารกิจให้แก่ส่วนราชการและส่วนท้องถิ่น คือ (1) บริบทของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาลพิษแต่ละประเภท ซึ่งจะสามารถบ่งชี้ถึงขนาดของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาลพิษที่เกิดขึ้น รวมทั้งระดับของการบริหารจัดการที่จะต้องดำเนินการว่า มีความซับซ้อน ยาก ง่าย อย่างไร และหน่วยงานระดับใดจะสามารถดำเนินการได้ (2) ลักษณะและวิธีการจัดการสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ (3) ความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบการจัดการปัญหานั้น ๆ ทั้งบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ และ (4) ปัจจัยอื่นที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษขึ้นในอนาคต เช่น แนวโน้มการขยายตัวของเมือง ลักษณะของเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การเพิ่มจำนวนประชาชนแฝงในพื้นที่ และวิธีการดำเนินการชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งได้แสดงรายละเอียดการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังตารางที่ 22-40 ต่อไปนี้

ตารางที่ 22-40 แนวทางการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยงานส่วนราชการและส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามภารกิจ						
	ส่วนราชการ		ส่วนท้องถิ่น				
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
1. การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้							

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับผิดชอบในดำเนินการตามภารกิจ						
	ส่วนราชการ		ส่วนท้องถิ่น				
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
1.1 การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า	✓	✓					
1.2 การควบคุมไฟป่า	✓	✓					
1.3 การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (การบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ป่า/พื้นที่อุทยานแห่งชาติและบริเวณโดยรอบ/พื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นแหล่งท่องเที่ยว)	✓	✓	✓				
1.4 การส่งเสริมอาสาสมัครและการบริหารจัดการป่าชุมชน (เน้น อบท. ที่อยู่ระดับล่างที่อยู่ในพื้นที่)				✓	✓	✓	✓
1.5 การเพิ่มพื้นที่สีเขียว / การเพิ่มพื้นที่ป่าในพื้นที่				✓	✓	✓	✓
1.6 การเฝ้าระวังป้องกันการทำลายพื้นที่สีเขียว/พื้นที่ป่า		✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.7 การดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ทำลายพื้นที่สีเขียว/ป่าไม้ (พิจารณาตามระดับและขนาดของความผิด เช่น - ป่าชุมชน/ป่าขนาดเล็กในพื้นที่ให้ อบจ. เป็นผู้ดำเนินการ - ป่าขนาดใหญ่หรือทำลายป่าไม้ในเขตป่าสงวน ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางต้องรีบดำเนินการแก้ปัญหา)		✓	✓				
2. การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน	✓	✓					
3. การจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล							
3.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วม/เครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเล				✓	✓	✓	✓
3.2 การตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเล		✓					
3.3 การบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งในระดับภาพรวม		✓	✓				
4. การจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำธรรมชาติ							
4.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วม/เครือข่ายอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่				✓	✓	✓	✓
4.2 การตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ		✓					
4.3 การเฝ้าระวังและบริหารจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่โดยรวม			✓				

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับผิดชอบในดำเนินการตามภารกิจ						
	ส่วนราชการ		ส่วนท้องถิ่น				
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
4.4 การบริหารจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติในระดับลุ่มน้ำ	✓	✓					
5. การจัดการขยะมูลฝอย							
5.1 การจัดการในระดับครัวเรือน (3Rs การแปรรูปขยะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ เช่น การทำปุ๋ยหมัก การทำก๊าซชีวภาพ เป็นต้น) และการเก็บขน					✓	✓	✓
5.2 การจัดการในระดับครัวเรือน การเก็บขน และการกำจัดขยะที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ				✓			
5.3 การกำจัดขยะที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ			✓				
5.4 การจัดการปัญหาขยะขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งเกินระดับความสามารถของ อบต. ในพื้นที่	✓	✓					
6. การจัดการมลพิษทางน้ำ							
6.1 การจัดการควบคุมและบำบัดน้ำเสียขั้นต้น ตั้งแต่ระดับครัวเรือน				✓	✓	✓	✓
6.2 การสร้างระบบระบายน้ำและรวบรวมน้ำเสียจากครัวเรือน/ชุมชน				✓	✓	✓	✓
6.3 การบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นในพื้นที่ด้วยวิธีที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ (เช่น การสร้างบ่อเติมอากาศ การใช้วิธีธรรมชาติบำบัด เป็นต้น)					✓	✓	✓
6.4 การบำบัดน้ำเสียด้วยระบบบำบัดน้ำเสียที่มีการก่อสร้างและเดินระบบด้วยงบประมาณสูง			✓	✓			
7. การจัดการมลพิษทางอากาศและเสียง							
7.1 การเฝ้าระวังและการจัดการข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่			✓				
7.2 การตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง		✓					
8. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน			✓				
9. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)			✓				
10. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการดูแลและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีในพื้นที่ (เช่น ป่าไม้ พื้นที่สีเขียว พื้นที่สาธารณะ แหล่งน้ำ				✓	✓	✓	✓

ภารกิจ	หน่วยงานที่รับผิดชอบในดำเนินการตามภารกิจ						
	ส่วนราชการ		ส่วนท้องถิ่น				
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อบจ.	ทน.	ทม.	ทต.	อบต.
ธรรมชาติ ชายฝั่งทะเล ป่าชายเลน)							

ภาคผนวกท้ายบทที่ 22

ตารางที่ ผนวก 22-1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ อบท.

ที่	กิจกรรมที่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินกิจกรรม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
การบริหารจัดการป่าไม้ ¹²				
1.	จัดทำข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ทำกินของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนให้ชัดเจนในกิจกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า	1 (8.33)	2 (28.57)	5 (17.24)
2.	ประชุมชี้แจง/ประชาคมเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งป่าชุมชน การพัฒนาป่าชุมชน และการจัดฝึกอบรมอาสาสมัครดูแลอนุรักษ์ป่าชุมชน	1 (8.33)	3 (42.86)	7 (24.18)
3.	ร่วมกันกำหนดแนวทางและข้อตกลงในการอนุรักษ์ ป่าชุมชน ดูแลรักษาและพัฒนาป่า/ป่าชุมชนกับหมู่บ้าน/ชุมชน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	2 (16.67)	3 (42.86)	8 (27.59)
4.	สนับสนุนส่งเสริมประชาชน องค์กรชุมชน ร่วมเป็นอาสาพัฒนาป่า/ป่าชุมชน	4 (33.33)	4 (57.14)	9 (31.03)
5.	จัดตั้งอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในเขตหมู่บ้าน/ชุมชน	2 (16.67)	2 (28.57)	8 (27.59)
6.	ปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวในหมู่บ้าน/ชุมชน	6 (50.00)	4 (57.14)	18 (62.07)
7.	จัดฝึกอบรมและสนับสนุนหมู่บ้าน/ชุมชนในการเป็นอาสาสมัครควบคุมไฟป่า	2 (16.67)	3 (42.86)	8 (27.59)
8.	จัดทำแผนปฏิบัติการผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการการจัดการพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์	1 (8.33)	3 (42.86)	7 (24.14)
9.	ประชาสัมพันธ์/เผยแพร่/ชี้แจงให้ประชาชนในพื้นที่/ชุมชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์	2 (16.67)	3 (42.86)	12 (41.38)
10.	ใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	4 (33.33)	4 (57.14)	5 (17.24)
11.	สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กับภาครัฐ เอกชน ภาควิชาการ อบท.อื่นๆ เครือข่าย/องค์กรและประชาชนในชุมชน	4 (33.33)	1 (14.29)	6 (20.69)
การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน ¹³				
12.	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการจัดสรร พื้นฟู และพัฒนาในเขตปฏิรูปที่ดิน	1 (100.00)	1 (100.00)	2 (50.00)

¹² อบท.ที่มีการดำเนินการจัดการป่าไม้ทั้งหมด 48 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 12 แห่ง เทศบาล 7 แห่ง และ อบต. 29 แห่ง

¹³ อบท.ที่มีการดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งหมด 6 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 1 แห่ง และ อบต. 4 แห่ง

ที่	กิจกรรมที่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินกิจกรรม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล ¹⁴				
13.	บูรณาการและประสานการจัดทำแผนการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งร่วมกับส่วนราชการ นักวิชาการ และประชาชน และบรรจุไว้ในแผนของ อบต. และจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ	2 (66.67)	2 (100.00)	2 (40.00)
14.	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและรูปแบบการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่	1 (33.33)	-	4 (80.00)
15.	ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ข้อมูล ความรู้ และแนวทางการปฏิบัติงานให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ	1 (33.33)	2 (100.00)	3 (60.00)
16.	การฝึกอบรม และส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูชายฝั่ง และสร้างเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรชายฝั่งทะเล และสนับสนุนการสร้างเครือข่ายการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรชายฝั่งทะเล	2 (66.67)	2 (100.00)	4 (80.00)
การจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ ¹⁵				
17.	การบูรณาการและประสานการจัดทำแผนการแก้ไขปัญหาหน้าผาเสี่ยงแหล่งน้ำเสื่อมโทรมร่วมกับส่วนราชการ และประชาชน	6 (66.67)	18 (75.00)	11 (34.38)
18.	ให้ประชาชน/ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและรูปแบบการแก้ไขปัญหาการจัดการแหล่งน้ำธรรมชาติให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่/ชุมชน	5 (55.56)	17 (70.83)	22 (68.75)
19.	สร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำในชุมชน	5 (55.56)	14 (58.33)	-
20.	ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ข้อมูลและแนวทางการปฏิบัติงานให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ	3 (33.33)	15 (62.50)	17 (53.13)
21.	ฝึกอบรมและส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ	1 (11.11)	14 (58.33)	10 (31.25)
การจัดการขยะมูลฝอย ¹⁶				
22.	ได้มีกิจกรรมการรณรงค์ให้ครัวเรือนลดปริมาณขยะมูลฝอยโดยการคัดแยก หรือสนับสนุนการทำขยะรีไซเคิล/การนำกลับมาใช้ใหม่ จำนวน 50 แห่ง (ร้อยละ 73.53) จาก 68 แห่ง	3 (100.00)	26 (83.87)	21 (61.76)
23.	ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน/กระบวนการ/	3 (100.00)	18 (58.06)	18 (52.94)

¹⁴ อบท.ที่มีการดำเนินการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูชายฝั่งทะเล ทั้งหมด 6 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง เทศบาล 2 แห่ง และ อบต. 5 แห่ง

¹⁵ อบท.ที่มีการจัดการ อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ ทั้งหมด 65 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง เทศบาล 24 แห่ง และอบต. 32 แห่ง

¹⁶ อบท.ที่มีการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย ทั้งหมด 65 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 9 แห่ง เทศบาล 24 แห่ง และ อบต. 32 แห่ง

ที่	กิจกรรมที่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	จำนวน อบท. ที่มีการดำเนินกิจกรรม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน		
		อบจ. (ร้อยละ)	เทศบาล (ร้อยละ)	อบต. (ร้อยละ)
	โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะให้ประชาชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอน			
24.	การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจัดการขยะร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ	2 (66.67)	17 (54.84)	10 (29.41)
การจัดการมลพิษทางน้ำ¹⁷				
25.	ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน6.2จัดการน้ำเสียร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ	-	5 (29.41)	4 (36.36)
26.	ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน/กระบวนการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสีย/ของเสียให้ประชาชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอน	-	7 (41.18)	4 (36.36)
27.	รณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ครัวเรือน-สถานประกอบการติดตั้งบ่อบำบัด/บ่อดักไขมัน	-	11 (64.71)	9 (81.82)
การจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น¹⁸				
28.	ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจัดการมลพิษทางอากาศร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย	1 (33.33)	5 (50.00)	3 (50.00)
29.	ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน/กระบวนการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศให้ประชาชน-ภาคเอกชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอน 12 (63.16)	2 (66.67)	6 (60.00)	4 (66.67)
30.	รณรงค์ให้ประชาชน สถานประกอบการ-โรงงานอุตสาหกรรมลดปริมาณมลพิษทางอากาศที่แหล่งกำเนิด 11 (57.89)	2 (66.67)	6 (60.00)	3 (50.00)
การจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน¹⁹				
31.	ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจัดการมลพิษทางเสียง-การสั่นสะเทือนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ	1 (100.00)	1 (25.00)	1 (25.00)
32.	ประชาสัมพันธ์และชี้แจงการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน/กระบวนการ/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือนให้ประชาชน-ภาคเอกชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอน	1 (100.00)	2 (50.00)	1 (25.00)
33.	รณรงค์ให้ประชาชน สถานประกอบการ และโรงงานอุตสาหกรรมลดปริมาณมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน	-	4 (100.00)	4(100.00)

¹⁷ อบท.ที่มีการดำเนินการจัดการมลพิษทางน้ำ ทั้งหมด 29 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 17 แห่ง และ อบต. 11 แห่ง

¹⁸ อบท.ที่มีการดำเนินการจัดการมลพิษทางอากาศและกลิ่น ทั้งหมด 19 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 3 แห่ง เทศบาล 10 แห่ง และ อบต. 6 แห่ง

¹⁹ อบท.ที่มีการดำเนินการจัดการมลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน ทั้งหมด 9 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง เทศบาล 4 แห่ง และ อบต. 4 แห่ง

บทที่ 23 การรักษาความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย ได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และดูแลปกครองตนเองได้ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนในพื้นที่

เนื้อหาในบทนี้ จึงเป็นการประเมินด้านการจัดการความปลอดภัยและสงบเรียบร้อยภายในชุมชน โดยเริ่มจากกรอบวิเคราะห์ในเชิงวิชาการ จากนั้นได้แก่การประเมินความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยและสงบเรียบร้อยในชุมชน และสุดท้ายคือการประเมินผลการดำเนินการของ อปท. ในการรับถ่ายโอนภารกิจและจัดบริการด้านความปลอดภัยภายในชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วยการจัดการด้านภัยพิบัติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน การจัดการด้านอาชญากรรม การจัดการความขัดแย้ง และการจัดการด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามลำดับดังต่อไปนี้

23.1 กรอบการวิเคราะห์ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย

เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัยในกรอบของการประเมินผลผลิต (output)และ/หรือผลลัพธ์ (outcome) ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน คณะที่ปรึกษาได้กำหนดกรอบในการศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดหลักที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (disaster prevention) การจัดระเบียบสังคม (social organization) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง (conflict management) แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม (crime control and crime prevention) และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (rights and liberties protection) ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ก. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของสาธารณภัยว่า “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้

เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”

ตามกรอบกฎหมายดังกล่าว การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553-2557 จึงได้กำหนดขอบเขตของสาธารณภัยไว้ดังนี้

ด้านสาธารณภัย ประกอบด้วย 14 ประเภทภัย คือ 1) อุทกภัยและดินโคลนถล่ม 2) ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน 3) ภัยจากอัคคีภัย 4) ภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย 5) ภัยจากการคมนาคมขนส่ง 6) ภัยแล้ง 7) ภัยจากอากาศหนาว 8) ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน 9) ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม 10) ภัยจากคลื่นสึนามิ 11) ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ 12) ภัยจากโรค แมลง สัตว์ ศัตรูพืชระบาด 13) ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ 14) ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ

ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย 4 ประเภทภัย คือ 1) ภัยจากการก่อวินาศกรรม 2) ภัยจากทุ่นระเบิดกับระเบิด 3) ภัยทางอากาศ 4) ภัยจากการชุมนุมประท้วงและก่อการจลาจล

การจัดการภัยพิบัติในอดีตที่ผ่านมาใช้แนวคิด “รอให้เกิดภัยพิบัติ แล้วจึงค่อยหาทางจัดการ” โดยไม่มีกำหนดมาตรการ วิธีป้องกันหรือลดผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติล่วงหน้า แต่ใช้การตั้งรับเป็นหลัก และมุ่งการรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (emergency response) แต่ในปัจจุบันได้ปรับแนวคิดในการจัดการภัยพิบัติ โดยเน้นการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk management) โดยมุ่งป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ และเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจกรรม ซึ่งเรียกแนวคิดนี้ว่าการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (community-based disaster risk management : CBDRM) ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1) สร้างความตระหนักว่า “ชุมชนกำลังเผชิญกับอะไรอยู่”

เป็นกุญแจสำคัญดอกแรกในการแก้ปัญหาการจัดการความเสี่ยง คือ การทำให้คนในชุมชนเข้าใจภัยพิบัติอย่างถ่องแท้ โดยเริ่มจากการสร้างความตระหนักว่าตนกำลังเผชิญกับภัยอะไร ให้เข้าใจถึงสาเหตุและสามารถคาดคะเนถึงผลที่อาจเกิดขึ้นแล้วนำไปเตรียมหาแนวทางในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากผลกระทบ ทั้งนี้ ผู้ที่จะรู้เข้าใจ และสามารถประเมินสถานการณ์ได้ดีที่สุดคือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เพราะคนที่อยู่ในชุมชนเหล่านี้เป็นผู้ที่รู้จักสภาพพื้นที่ของตน และอาจมีประสบการณ์จากอันตรายที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต อีกทั้งยังจะเป็นบุคคลกลุ่มแรกที่จะต้องเผชิญกับภัยพิบัติในชุมชนครั้งต่อไป

2) ให้เข้าใจว่า “ผลกระทบจากภัยสามารถคาดการณ์ได้”

เมื่อคนในชุมชนตระหนักว่าชุมชนกำลังเผชิญกับภัยอะไรอยู่ โดยการสำรวจข้อมูลปฏิกิจ ฤดูกาล และประวัติการเกิดภัยในพื้นที่หมู่บ้านชุมชนของตน แนวคิดการป้องกันภัยเชิงรุกที่สำคัญคือการจัดให้มีการประเมินวิเคราะห์ความเสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรการและวิธีการควบคุม หรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยงและการลดผลกระทบของความเสี่ยง

3) การควบคุมบริหารจัดการโดย “องค์กรชุมชน”

หลังจากที่ได้มาตรการวิธีการควบคุมหรือการลดความเสี่ยงภัยแล้ว ชุมชนจะต้องจัดให้มีการบริหารจัดการในรูปคณะกรรมการอำนวยการและมีคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายเฝ้าระวังภัย ฝ่ายแจ้งเตือนภัย ฝ่ายอพยพ ฝ่ายค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ฝ่ายปฐมพยาบาล ฝ่ายประสานงานกับองค์กรภายนอก เป็นต้น

4) มีแผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ

เมื่อชุมชนมีการประเมินความเสี่ยง กำหนดมาตรการ วิธีการควบคุมได้แล้ว จะต้องจัดให้มีการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติสำหรับชุมชน ซึ่งประกอบด้วยแผนการแจ้งเตือนภัย แผนการอพยพประชาชน แผนการเผชิญเหตุด้านต่างๆ ไว้ และจัดให้มีการฝึกซ้อมแผนต่างๆ ในเวลา ก่อนเกิดสาธารณภัยเป็นประจำ และประเมินผลเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการเผชิญเหตุที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ทั้งนี้ในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง มีหน้าที่ป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่นและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยา) เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย โดยที่ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายดังนี้

- กำหนดแผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนแผนและขั้นตอน ในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณหรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึง การเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย รวมทั้งแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (มาตรา 16)
- กรณีเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ มีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้น และผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที (มาตรา 21) รวมทั้งมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียงกับพื้นที่รับผิดชอบของตน (มาตรา 23)
- กรณีจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขต พื้นที่รับผิดชอบของตน ให้แจ้งผู้อำนวยการอำเภอหรือผู้อำนวยการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งการโดยเร็ว (มาตรา 22)

- สำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้น และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์ฟื้นฟู (มาตรา 30)
- แต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเขต อบท. แห่งพื้นที่ (มาตรา 39 (4))
- ในกรณีที่พบเห็นว่าอาคารหรือสถานที่ใดมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดสาธารณภัยได้โดยง่าย หรือมีวัสดุหรือสิ่งของใดในอาคารหรือสถานที่ใดที่อาจก่อให้เกิดสาธารณภัยได้ ต้องแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นทราบ เพื่อตรวจสอบอำนาจหน้าที่ต่อไป (มาตรา 40)
- จัดให้มีอาสาสมัครขึ้นในพื้นที่ เพื่อให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 41)
- มอบหมายภารกิจหรือจัดสถานที่ให้องค์กรการกุศลและบุคคลที่ประสงค์จะเข้ามาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัยตามที่เห็นสมควร และเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยให้แจ้งองค์การการกุศลและบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบทราบถึงแนวทางการปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และวิธีการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 42)

ข. แนวคิดในการจัดระเบียบสังคม

การศึกษาทฤษฎีการจัดระเบียบสังคมเริ่มโดยนักวิชาการและอาจารย์ที่สอนอยู่ในคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างทศวรรษที่ 1920 โดยได้ศึกษาพฤติกรรมอาชญากรรม ซึ่งในเวลานั้นเมืองชิคาโกได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมทางสังคมเมืองก็เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ตรงกันข้าม ไม่ว่าสภาพบ้านเมืองทางกายภาพหรือความเป็นปึกแผ่นของสถาบันทางสังคมที่เกิดความเสื่อมโทรมลง เช่น มีแหล่งชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น ครอบครัวแตกแยก ประชากรย้ายถิ่นฐาน ชุมชนมีประชากรหลายเชื้อชาติอาศัยปะปนกัน นักวิชาการเรียกสภาพสังคมแบบนี้ว่า “สังคมไร้ระเบียบ” (social disorganization) ซึ่ง Thomas & Znaniecki ได้ให้คำจำกัดความของสังคมไร้ระเบียบว่า “เป็นสังคมที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่กฎระเบียบของสังคมมีอิทธิพลลดลงต่อการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม” และปรากฏการณ์ลักษณะนี้จะมีตัวชี้วัดหรือเครื่องแสดงออกจากสังคมคือ ปัญหาของชุมชน พฤติกรรมเบี่ยงเบนของบุคคล สถิติคดีอาญา และสภาพเสื่อมโทรมของชุมชน

กระบวนการเปลี่ยนแปลงชุมชนถูกนำมาศึกษาเพิ่มเติมโดย Ernest Burgess (1928) ได้แบ่งเขตเมืองออกเป็น 5 โซน ตามลักษณะของการใช้พื้นที่ในเมืองว่าเป็นเขตการค้าหรือเขตที่อยู่อาศัย ได้แก่ โซนที่ 1 เรียกว่า ลูป (loop) หรือจุดศูนย์กลางการค้าหรือธุรกิจ เป็นโซนที่อยู่ที่ศูนย์กลางหรืออยู่ข้างในสุดของเมือง โซนที่ 2 เรียกว่า โซนที่กำลังเปลี่ยนแปลง (zone in transition) ซึ่งโดยทั่วไปเป็นเขตพื้นที่หรือ

ส่วนที่เก่าแก่ที่สุดของเมือง ซึ่งถิ่นที่อยู่ของประชากรในเขตนี้กำลังเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ โซนที่ 3 เป็นเขตถิ่นที่อยู่ของชนชั้นทำงาน (zone of workingmen's homes) ที่ได้อพยพออกมาจากโซนที่ 2 ซึ่งกำลังมีสภาพเสื่อมโทรมลง เขตพื้นที่นี้จึงเป็นแหล่งอาคารที่พักอาศัยหรือบ้านเช่าที่มีราคาปานกลาง โซนที่ 4 (resident zone) เป็นถิ่นที่อยู่ของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม พื้นที่ส่วนมากของโซนนี้จะประกอบด้วยบ้านเรือนที่มีราคาแพง หรืออพาร์ทเมนต์ที่มีค่าเช่าค่อนข้างแพง และโซนที่ 5 เรียกว่าเขตชานเมือง (commuters zone) ซึ่งเป็นเขตเมืองติดกับเขตชนบท และในเขตนี้ไม่ค่อยมีบ้านเรือนมากนักเนื่องจากอยู่ห่างไกลจากเมืองเกินไป

Burgess (1928) ได้นำเสนอว่าในแต่ละโซนก็จะมีเจริญเติบโตในลักษณะที่เป็นรัศมีออกจากศูนย์กลางของเมือง และรุกรานเข้าไปในเขตของโซนที่อยู่ถัดไป ตามรูปแบบของกระบวนการบุกรุก การครอบครอง และการสืบทอดอำนาจต่อไป ซึ่งเป็นสมมติฐานของทฤษฎีมนุษย์นิเวศวิทยา และขบวนการนี้จะเกิดขึ้นตลอดเวลา ส่วน Clifford Shaw ได้นำทฤษฎีสังคมไร้ระเบียบมาเป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาอาชญากรรมของเยาวชน มีความเชื่อว่าปัญหาการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนมีสาเหตุพื้นฐานมาจากการที่เด็กหรือเยาวชนนั้นแยกตัวออกจากครอบครัวหรือกลุ่มเพื่อนในสังคมมากกว่าความผิดปกติทางร่างกายหรือจิตใจ

ทั้งนี้การพัฒนาทฤษฎีมนุษย์นิเวศวิทยาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาอาชญากรรม และในที่สุดก็ได้พัฒนาปรุจนเป็นทฤษฎีสังคมไร้ระเบียบ (social disorganization) และทฤษฎีนี้ได้ให้ความหมายของสังคมไร้ระเบียบไว้ว่า “สภาพสังคมของชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งของชุมชนและบุคคลที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตไปสู่การเป็นสังคมเมือง (urbanization) จนเป็นเหตุให้กลไกควบคุมทางสังคมของชุมชนอ่อนแอลงและนำไปสู่การมีอาชญากรรมสูง” และด้วยเหตุนี้พฤติกรรมอาชญากรรมตามทฤษฎีนี้จึงมีสาเหตุมาจากการเจริญเติบโตของบ้านเมือง ซึ่งจะนำไปสู่สภาพชุมชนที่ไม่เป็นระเบียบและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เป็นเหตุให้ชุมชนนั้นมีอาชญากรรมสูงกว่าชุมชนอื่นและนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยในชุมชน

ค. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง

“ความขัดแย้ง” เป็นการต่อสู้กันหรือแข่งขันระหว่างความคิด ความเห็น ความสนใจ หรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม แนวทาง ความชอบ อำนาจ สถานภาพ ทรัพยากร ฯลฯ (วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, ผู้แปล, 2545: 2) โดยทางทฤษฎีอาจแบ่งระดับของความขัดแย้งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ความขัดแย้งแฝงเร้น (latent conflicts) เป็นความขัดแย้งที่มีอยู่แต่ยังไม่เกิดเต็มที่ และยังไม่เป็นการแบ่งแยกอย่างชัดเจน คู่กรณีอาจจะยังไม่ตระหนักว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

2. ความขัดแย้งเริ่มปรากฏ (emerging conflicts) เป็นความขัดแย้งที่เกือบจะปรากฏตัวออกมา เริ่มเห็นว่าใครเป็นคู่กรณี มีการระบุงข้อพิพาทให้รู้กัน แต่กระบวนการที่จะนำไปสู่ความร่วมมือแก้ปัญหาหรือการเจรจาต่อรองยังไม่เกิดขึ้น

3. ความขัดแย้งที่ปรากฏชัดเจน (manifest conflicts) เป็นกรณีที่มีความขัดแย้งของคู่พิพาทเกิดขึ้น มีการโต้ตอบกันแล้วอย่างชัดเจน และอาจมีกระบวนการที่จะเข้าไปจัดการกับกรณีพิพาทนั้นแล้ว คู่กรณีอาจจะเข้าไปสู่กระบวนการเจรจาและหาทางออกหรืออาจถึงทางตันแล้ว

ทั้งนี้สาเหตุของความขัดแย้งแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่มด้วยกัน (วันชัย วัฒนศัพท์และคณะ, ผู้แปล, 2545: 7-20) คือ

1. ปัญหาความสัมพันธ์ หมายถึง สิ่งที่เราเห็นหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นๆ ในสภาพของความขัดแย้งนั้นอาจจะทำให้ลักษณะของกลุ่มเปลี่ยนไป จากสาเหตุของประวัติของสัมพันธ์ภาพ อารมณ์ที่รุนแรง การรับรู้ที่ผิดพลาด ลักษณะที่ตายตัว การสื่อสารที่ไม่ดีหรือการสื่อสารที่บกพร่อง พฤติกรรมที่ไม่สร้างสรรค์ซ้ำแล้วซ้ำอีก ฯลฯ ทำให้เกิดปัญหาในความสัมพันธ์จนนำไปสู่ความขัดแย้ง

2. ค่านิยมที่แตกต่างกัน หรือมีระบบความเชื่อที่นำไปสู่การตัดสินใจว่าอะไรดีหรือเลว อะไรถูกหรือผิด ทำให้เกิดความแตกต่างและก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมา

3. ปัญหาด้านข้อมูล ความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีข้อมูลมากหรือน้อยเกินไปเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องตัดสินใจ หรือมีการแปลผลของข้อมูลผิดพลาดและข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง มีความเห็นที่แตกต่างกันไปในข้อมูลและวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลที่แตกต่างกันก็นำไปสู่ความขัดแย้งได้

4. ปัญหาด้านโครงสร้าง ซึ่งมักเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้แล้ว และมักจะเกี่ยวข้องกับทรัพยากร ภาวะเปียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลา กระบวนการ ระเบียบกฎหมายทางราชการที่ใช้อยู่ ฯลฯ ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

5. ความต้องการหรือผลประโยชน์ขัดแย้งกัน จนนำไปสู่การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการต่าง ๆ ที่มีอยู่ไม่จำกัด จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งได้

เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นจำเป็นต้องมีการจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดผลดีตามมา ซึ่งผลของความขัดแย้งสามารถเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมขึ้นในสังคมหรือก่อให้เกิดความหมางเมิน ความรุนแรง และผลเสียต่างๆ ตามมาก็ได้ ผลเสียดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งโดยตรง แต่อาจเป็นเพราะการจัดการความขัดแย้งที่ไม่เหมาะสมเป็นเหตุให้เกิดผลเสียขึ้นบานปลายได้

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้วยสาเหตุใด การดำเนินการจัดการกับความขัดแย้งนั้นจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างกัน อาทิ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การเจรจาแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นทางการ การเจรจาต่อรอง การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง อนุญาโตตุลาการ กระบวนการทางศาล กระบวนการออกกฎหมาย วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง หรืออหิงสา รวมถึงการใช้ความรุนแรง ซึ่งการดำเนินการจัดการกับความขัดแย้งนั้นจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างกัน พร้อมทั้งต้องคำนึงถึงความสามารถในการปรับปรุงกระบวนการในการจัดการให้เข้ากับสถานการณ์ ตัวบุคคล สาเหตุ และพฤติกรรมความขัดแย้งนั้นด้วยให้เหมาะสมกัน

เมื่อไม่นานมานี้ กระทรวงยุติธรรมและสังคมไทยในวงกว้างได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบและวิธีการจัดการความขัดแย้งที่ไม่ใช้ความรุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) และแนวคิดยุติธรรมชุมชน (community justice) ซึ่งเป็นกระบวนการวิธีที่ไม่เป็นทางการและเน้นการบูรณาการความรู้สึกของคู่กรณีให้สามารถกลับคืนสู่สังคมอย่างปกติอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งเป็นวิธีการที่ไม่เน้นการใช้ความรุนแรงและส่งเสริมการเข้ามามีบทบาทของชุมชนในการตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สำหรับการแก้ไขความขัดแย้งโดยใช้กระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์ (restorative process) หมายถึงกระบวนการใดๆ ก็ตามที่เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด และ/หรือปัจเจกบุคคลสมาชิกในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้แสดงความกระตือรือร้นที่จะรวมตัวเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมโดยอาจได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลาง โดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รวมถึงการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (mediation) การประชุมปรึกษาหารือ (conferencing) และการพิพากษาแบบล้อมวง (sentencing circles) (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548:114)

สำหรับการทำงานโดยใช้กระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์นั้น Ron Claassen (อ้างถึงใน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548: 115-116) ได้เสนอทางเลือก 4 วิธีในการจัดการดังนี้ ทางเลือกที่ 1 เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้อำนาจนั้นในการแก้ไขปัญหา อาทิ กรณีจัดการความขัดแย้งระหว่างตำรวจกับอาชญากร โดยตำรวจแสดงอำนาจเพื่อหยุดยั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของอาชญากร เป็นต้น ทางเลือกที่ 2 เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่ายโดย “บุคคลที่สาม” ที่วางตัวเป็นกลางและเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้อำนาจนั้นในการตัดสินใจชี้ขาดความถูกต้องของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น อาทิ การตัดสินคดีของศาลยุติธรรมหรืออนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

ทางเลือกที่ 3 เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยบุคคลที่สามหรือฝ่ายที่สามประสานการจัดให้เกิดเวทีที่ทั้งสองฝ่ายซึ่งได้มีโอกาสพบปะกันเพื่อเจรจาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกันเอง โดยทั้งสองฝ่ายเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทระหว่างกันและกัน ซึ่งก็คือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั่นเอง และ ทางเลือกที่ 4 เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยทั้งสองฝ่ายเป็นผู้มี “อำนาจ” และใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทระหว่างกันและกันโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ การแก้ไขความขัดแย้งเล็กน้อยๆ ระหว่างสามีภรรยา หรือเพื่อนฝูง เป็นต้น

ในส่วนแนวคิดยุติธรรมชุมชนเป็นแบบแผนของกลยุทธ์เชิงรุกที่เน้นป้องกันอาชญากรรมด้วยการทำงานร่วมกันของชุมชนในลักษณะของ “หุ้นส่วน” ที่เข้มแข็งระหว่างองค์กรภาครัฐที่มีความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของสาธารณะกับชุมชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปลอดภัย และมีคุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนนั้นๆ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2547) โดยทั่วไปนั้น ยุติธรรมชุมชนมี 2 รูปแบบคือ (1) ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการทัศนคติความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีการมีส่วนร่วมของประชาชนและจะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐอนุญาตให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ใครหรือชุมชนใดเข้า

มีส่วนร่วมได้ เช่น อาสาสมัครคุมประพฤติ ฯลฯ และ (2) ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการทัศนคติความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือการที่ชุมชนเป็นตัวหลักในการจัดการกับปัญหา ส่วนรัฐเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือเป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ให้การสนับสนุนให้ชุมชนทำหน้าที่ได้ โดยชุมชนในงานยุติธรรมรูปแบบนี้มีบทบาทหน้าที่ 3 ประการ คือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน การระงับข้อพิพาทในวิถีทางความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และการป้องกันปัญหาอาชญากรรม (อังคณา บุญสิทธิ, 2549)

ทั้งนี้การใช้วิธีการยุติธรรมชุมชนในการจัดการความขัดแย้งจะต้องยึดถือหลักการดังต่อไปนี้ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2548: 28-30) มีดังนี้ (1) อาชญากรรมมิใช่เป็นเพียงเรื่องทั่วไปหรือเป็นคดีความที่ต้องดำเนินไปตามกระบวนการเท่านั้น แต่อาชญากรรมเป็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อชีวิตผู้คนในชุมชน ควรเน้นการแสวงหาวิธีป้องกันอาชญากรรมโดยนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม (2) ความไม่เป็นระเบียบของสังคมเล็กๆ น้อยๆ นั้น ถ้าไม่บริหารจัดการแก้ปัญหาอย่างจริงจังตั้งแต่เนิ่นๆ ก็จะทำให้ปัญหาลุกลามและอาจทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมทวีจำนวนและระดับมากขึ้นได้ (3) มุ่งแก้ปัญหา ก่อนเกิดอาชญากรรมขึ้น โดยเน้นความร่วมมือในการทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนใด ๆ ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ กับชุมชน โดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางเพื่อการป้องกันหรือควบคุมแก้ไขอาชญากรรมในชุมชน และ (4) ให้ความสำคัญกับสถานที่ตั้งของชุมชนหรือให้ความสำคัญกับการแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนโดยการบังคับโทษที่จะกระทำกันในชุมชนกันเอง แทนที่จะกระทำกันในเรือนจำ ในการนี้ อาจดำเนินการโดยเปิดหน่วยงานยุติธรรมชุมชนเพื่อนบ้านที่บ้านใดบ้านหนึ่งในชุมชนนั้น และใช้เป็นสถานที่ทำงานแบบยืดหยุ่นตลอดเวลาและให้ข้อมูลที่เป็นแก่นชุมชน

ด้วยเหตุนี้ ชุมชนควรจะต้องมีศักยภาพสามารถมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสภาพเงื่อนไขที่นำไปสู่ความขัดแย้งได้ โดยให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรมหรือการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามเงื่อนไขและสถานการณ์ของการเกิดอาชญากรรมและความขัดแย้ง และ อปท. สามารถเข้าไปมีบทบาทดังกล่าวได้โดยตรง

ง. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิด

แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิดมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) แนวคิดการป้องกันอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม และ (2) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม ในด้านแรก **การป้องกันอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม** (crime prevention through environmental design – CPTED) นำเสนอโดย Jeffery C. Ray (1971) โดยหลักสำคัญของ CPTED คือการออกแบบสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและการใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมที่สร้างขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพในการนำไปสู่การลดจำนวนอาชญากรรมและความกลัวที่มีต่ออาชญากรรม

หลักการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม มี 4 ประการ (Timothy, 2008: 69) ดังนี้

1. เฝ้าระวังโดยธรรมชาติ (natural surveillance) หลักข้อนี้ใช้ความจริงที่ว่าคนร้ายไม่ยอมให้คนมองเห็น ไม่ชอบให้ใครจำหน้าได้ ดังนั้นจึงต้องทำให้พื้นที่นั้นมีการเฝ้าระวังโดยธรรมชาติ เช่น ทำให้พื้นที่ดูโล่ง เอาสิ่งทีกำบังสายตาออกไปเพื่อให้คนทั่วไปสามารถมองเห็นผู้บุกรุกได้ง่าย ทำหน้าตาประตูให้

หันออกไปทางถนน หรือที่จอดรถปรับทางเท้าหรือถนน ทำเลียงประตูหน้าบ้าน ติดไฟแสงสว่าง ทำระเบียงหรือกำแพงให้โปร่งใส กำจัดมุมอับและที่ลับตาออกไป หรือจัดกิจกรรมเพื่อให้มีคนพลุกพล่าน ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่ล่อแหลม เพื่อให้มีคนช่วยเฝ้าระวังมากขึ้นโดยมุ่งให้ผู้บุกรุกอยู่ในสายตาของผู้คน

2. ควบคุมการเข้าออกโดยธรรมชาติ (natural access control) วิธีการควบคุมการเข้าออก ได้แก่ การใช้ประตู รั้ว พุ่มไม้เตี้ย ๆ คุน้ำ แนวต้นไม้ เพื่อกันให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องออกไปจากบริเวณนั้น แต่ถ้าเป็นพื้นที่สาธารณะหรือกึ่งสาธารณะ การควบคุมเข้าออกต้องพิจารณาเป็นพิเศษ เช่น จัดทางเข้าทางออก ทำรั้ว จัดทิวทัศน์ (landscaping) ติดตั้งไฟแสงสว่างหรือตั้งโต๊ะเป็นที่ยืนต้อนรับหรือตรวจตราการเข้าออกก็ได้ หลักของสิ่งกีดขวางทางจิตวิทยาก็คือถ้าพื้นที่ดูแปลกออกไปจากธรรมดา หรือเข้าออกยากกว่าธรรมดา คนร้ายก็จะเปลี่ยนใจไม่อยากรบกวน เป็นต้น

3. แบ่งพื้นที่ให้ชัดเจน (territorial reinforcement) มนุษย์โดยธรรมชาติจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ของตน และเคารพสิทธิในพื้นที่ของคนอื่น ฉะนั้นจึงสามารถออกแบบให้มองเห็นชัดเจนว่าพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ที่ควบคุมและหวงห้าม ไม่ใช่ที่สาธารณะ ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องก็จะรู้สึกว่าการบุกรุกหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น เช่น สร้างทางเท้าเป็นเป็นแนวแบ่งพื้นที่ ทำทิวทัศน์ โดยใช้ต้นไม้ คุ ร่องน้ำ ให้แบ่งเป็นแนวเขตหรือรั้ว เพื่อช่วยแบ่งพื้นที่ส่วนตัวออกจากพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น

4. บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (effective management and maintenance) เป็นความร่วมมือแบบสมัครสมานกลมเกลียวของคนในชุมชน ช่วยกันดูแลวางแผนพื้นที่ชุมชนของตน ร่วมกันสร้างความน่าอยู่ให้กับชุมชน โดยการตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการในส่วนที่ร่วมกันของชุมชน โดยทั่วไปในชุมชนอาจจะมีการสร้างพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้สอย สิ่งปรักหักพัง ต้นไม้พงหญ้า บ้านร้าง บางครั้งกลายเป็นที่เสื่อมโทรมหรือสถานที่ซ่อนสมุพวกมิจฉาชีพ ดังนั้น ชุมชนต้องสอดส่องดูแล กำจัดที่รกร้างให้โปร่งตา ไม่เป็นพื้นที่ล่อแหลมให้เกิดอาชญากรรม เป็นต้น

ในด้านที่สองคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมได้หลายวิธีดังนี้

1. การจัดตั้งกลุ่มสมาชิกเตือนภัยและแจ้งข่าวอาชญากรรม (watch program) เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมรูปแบบหนึ่งที่มีความนิยมโดยทั่วไป เช่น โครงการเพื่อนบ้านเตือนภัย (neighborhood watch หรือ block watch) หรือ Apartment Watch (อาคารห้องเช่าเตือนภัย) Business Watch (กลุ่มธุรกิจเตือนภัย) และ Employee Watch (ลูกจ้างเตือนภัย) เป็นต้น ซึ่งสมาชิกจะคอยสอดส่องดูแลพฤติกรรมความเคลื่อนไหวต่างๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่ได้รับทราบและดำเนินการตรวจสอบ

2. สายตรวจประชาชน (citizen patrols) เป็นการจัดสมาชิกหรืออาสาสมัครผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันออกตรวจพื้นที่ คอยระวังรักษาความปลอดภัยตามบริเวณต่าง ๆ โดยการออกตรวจด้วยการเดินเท้า จักรยาน หรือพาหนะอื่นๆ พร้อมวิทยุสื่อสาร อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สนับสนุนให้สายตรวจประชาชนเข้าจับกุมคนร้ายหรือเข้าขัดขวางการกระทำผิดเมื่อประสบเหตุซึ่งหน้า หรือลงมือกระทำ

การใดๆ เพื่อระงับเหตุซึ่งหน้าดังกล่าวโดยตรงด้วยกำลังหรือใช้อาวุธก็ตาม เนื่องจากมีปัญหาคอขวดกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

3. สร้าง “พันธมิตรหุ้นส่วน” ระหว่างรัฐกับองค์กรชุมชน (partnerships with neighborhood or civic organizations) การเข้ามามีส่วนร่วมและการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมในระดับท้องถิ่นนั้น องค์กรชุมชนระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทค่อนข้างมาก ได้แก่ โรงเรียน องค์กรศาสนา ธุรกิจเอกชน สถาบันครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์ต่างๆ และหน่วยงานระดับท้องถิ่น ฯลฯ หากแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากองค์กรเหล่านี้เท่าที่ควร ในช่วงที่ผ่านมา และในบางกรณีกลับมีทัศนคติในทางลบโดยเห็นว่าคอยจับผิดพฤติกรรมของตำรวจหรือเป็นฝ่ายตรงกันข้าม แต่ในบางกรณีองค์กรระดับท้องถิ่นเหล่านี้ก็มีบทบาทในการสนับสนุนการป้องกันอาชญากรรมอย่างเปิดเผยชัดเจนพร้อมที่จะทำงานร่วมกับตำรวจอย่างใกล้ชิด

4. คณะกรรมการประชาชน (board, councils, and commissions) การตั้งคณะกรรมการประชาชนเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมณรงค์ต่อสู้กับภัยอาชญากรรมได้ โดยประชาชนมีส่วนร่วมทำหน้าที่เป็นผู้แทนหรือสมาชิกในคณะกรรมการ เพื่อดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม และดูแลพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่ม ทั้งนี้คณะกรรมการประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านหรือชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ถึงระดับชาติ เป็นต้น

จ. แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันตินั้น นอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ยังเป็นแนวทางที่ใช้ยึดโยงให้สังคมมีความมั่นคง เข้มแข็งอีกด้วย เมื่อสังคมมีการพัฒนา เจริญเติบโต และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่าง ๆ ที่จะจัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้น จึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งในสังคม ที่จะกำหนดว่าสังคมนั้น ๆ มีความสุขสงบและสันติหรือไม่เพียงใด

“สิทธิ” คือประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น ทั้งนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 อธิบายความหมาย “สิทธิ” ไว้ว่า “ความสำเร็จ หรืออำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย”

“เสรีภาพ” เป็นคำที่ถูกใช้เคียงคู่กับคำว่า “สิทธิ” เสมอว่า “สิทธิเสรีภาพ” จนเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน แท้จริงแล้ว คำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเองของมนุษย์ที่จะเลือกดำเนินพฤติกรรมของตนเอง โดยไม่มีบุคคลอื่นใดอ้างหรือใช้อำนาจแทรกแซงเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนั้น และเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย แต่การที่ มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมแล้วแต่ละคนจะตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ

การสิ่งใดนอกเหนือ นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ย่อมต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคม ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรม ดังนั้น “สิทธิและเสรีภาพ” จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบ่งชี้ว่า สังคมชุมชนท้องถิ่นหรือบ้านเมืองใดมีความสงบสุขมีสันติหรือมีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เพียงใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยแบ่งออกเป็น 12 ส่วน เนื้อหาในแต่ละส่วนมีเจตนารมณ์ในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ดังสรุปได้ต่อไปนี้

1. การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยจากการใช้อำนาจใด ๆ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร

2. ความเสมอภาค มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกันว่าย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

3. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มีเจตนารมณ์เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายในเคหสถาน การเลือกที่อยู่อาศัย การเดินทาง เกียรติยศชื่อเสียง ความเป็นส่วนตัว การสื่อสารของบุคคล การนับถือศาสนา การป้องกันมิให้รัฐบังคับใช้แรงงาน

4. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญามีให้ต้องรับโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่กระทำความผิด คุ้มครองความเสมอภาค และการเข้าถึงได้โดยง่ายในกระบวนการยุติธรรม การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

5. สิทธิในทรัพย์สิน มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน ประกันสิทธิของผู้ถูกเวนคืนทรัพย์สินที่ต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม

6. สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรม ความปลอดภัย สวัสดิภาพ และการดำรงชีพของคนทำงาน

7. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การกำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้รัฐสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ คุ้มครองและจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และป้องกันการควบรวบ การครอบงำสื่อ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย จึงป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม รวมถึงการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม

8. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลมีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเหมาะสมกับผู้เรียน คำนึงถึงเสรีภาพทางวิชาการที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

9. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาค เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการหรือทุพพลภาพ การดำรงชีพของผู้สูงอายุ

10. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร้องทุกข์ การโต้แย้งการปฏิบัติราชการในทางปกครอง และเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

11. เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คุ้มครองประชาชนให้ได้รับความสะดวกในการใช้พื้นที่สาธารณะ คุ้มครองการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น คุ้มครองการตั้งพรรคการเมืองเพื่อสืบสานเจตนารมณ์ทางการเมืองตามวิถีทางปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในระบบรัฐสภา

12. สิทธิชุมชน มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม คุ้มครองบุคคลในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

13. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คุ้มครองบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีต่อการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองด้วยวิถีทางที่ชอบ

ทั้งนี้ หากได้พิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญนั้น จำแนกออกได้ 3 ประเภท คือ (1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (2) สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม และ (3) สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั่นเอง

23.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ

สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย สำหรับภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชนถูกกำหนดไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17 ดังต่อไปนี้¹

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (22) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น”

นอกจากกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในชุมชนแล้วนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยังได้กำหนดภารกิจด้านดังกล่าวของ อบต. ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 23-1 อำนาจหน้าที่ด้านการรักษาความปลอดภัยภายในชุมชนและการบรรเทาสาธารณภัยตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาล			อบต.
ตำบล	เมือง	นคร	

¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

เทศบาล			อปท.
ตำบล	เมือง	นคร	
หน้าที่ที่ต้องทำ			หน้าที่ที่ต้องทำ
● รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ● ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	● รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ● ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	● รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ● ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ● จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	● ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ● ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
หน้าที่ที่เลือกทำได้			หน้าที่ที่อาจทำได้
	● ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น		● การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หมายเหตุ รวบรวมจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท สำหรับ อบจ. ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนด้านการจัดการความสงบเรียบร้อยและการบรรเทาสาธารณภัยในกฎหมายจัดตั้งแต่อย่างใด

นอกจากนี้แล้ว อปท. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนและการจัดการสาธารณภัยตาม พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อาทิ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการจังหวัดตามกฎหมายนี้ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ (มาตรา 18) ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 20) และกำหนดให้จังหวัดกำกับดูแล อปท. ให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ และสิ่งอื่น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (มาตรา 15) เป็นต้น

ข. กฎหมายที่จะต้องแก้ไขหรือปรับปรุงตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

เพื่อให้ อปท. มีความรับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสาธารณภัยและในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน แผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ทั้งสองฉบับได้กำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของ อปท. จวบจนปัจจุบัน ผลการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชนมีดังนี้

(1) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1

กฎหมายที่มีการปรับปรุงแก้ไขแล้วในปัจจุบันเพื่อส่งเสริมให้ อปท. สามารถมีอำนาจดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ ซึ่งมีจำนวน 2 ฉบับที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จดังนี้

ที่	ชื่อพระราชบัญญัติ	หน่วยงาน	สถานะปัจจุบัน
1	พระราชบัญญัติมาตราซ่งตวงวัด พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549	กรมการค้าภายใน	เสร็จเรียบร้อยแล้ว
2	พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550	กรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	เสร็จเรียบร้อยแล้ว

นอกจากนี้มีการออกคำสั่งเพื่อให้ อปท. มีอำนาจดำเนินการได้ตามกฎหมายดังนี้

ที่	ชื่อพระราชบัญญัติ	หน่วยงาน	สถานะปัจจุบัน
1	พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542	กรมธุรกิจพลังงาน	ออกคำสั่งให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการแล้ว

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีกฎหมายที่อยู่ระหว่างการรอปรับปรุงแก้ไขตามแผนกระจายอำนาจฉบับที่ 1 จำนวน 5 ฉบับดังต่อไปนี้

ที่	ชื่อพระราชบัญญัติ	หน่วยงาน	สถานะปัจจุบัน
1	พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522	กรมการขนส่งทางบก	กรมการขนส่งทางบกเป็นผู้เสนอแก้ไข
2	พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	สกล. เป็นผู้เสนอแก้ไข เรื่องอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
3	พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2522	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	สกล. เป็นผู้เสนอแก้ไข เรื่องอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
4	พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493	กรมสรรพสามิต	อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
5	พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509		
6	พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินเปรียบเทียบปรับ 17 ฉบับ		ยังไม่ได้ดำเนินการ

ทั้งนี้ มีกรณีมอบอำนาจตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ อปท. มีอำนาจดำเนินการได้ แต่ยังมีได้มีความคืบหน้าแต่อย่างใด ได้แก่การดำเนินการมอบอำนาจตามกฎหมาย 4 ฉบับคือ (1)

พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ.2482 (2) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 (3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และ (4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พร้อมกันนี้ มีกรณีที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 ที่ยังมีได้ดำเนินการอีกหลายฉบับดังนี้

- พระราชบัญญัติที่ยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ
 1. พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
 2. พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช 2464
 3. พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
 4. พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484
 5. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487
 6. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
 7. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
- การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ยังมิได้ดำเนินการ
 1. พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
- การออกระเบียบตามกฎหมายที่ยังมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ
 1. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยทรรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

(2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2

กฎหมายที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชนที่ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วมีดังนี้

ชื่อกฎหมาย	ประเด็น/แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	1. ให้ผู้บริหาร อบท. และข้าราชการ อบท. เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นและมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตาม พ.ร.บ.นี้ 2. กรมโยธาธิการและผังเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการของ อบท. ตามภารกิจที่รับ	กระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการ และผังเมือง	ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

ชื่อกฎหมาย	ประเด็น/แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
	การถ่ายโอนตาม พ.ร.บ.นี้ ให้เป็นไปตาม มาตรฐาน		
2. พระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. 2550 (พระราชบัญญัติ ป้องกันภัยฝ่ายพล เรือน พ.ศ. 2522)	1. กำหนดให้นายกองคการบริหารส่วน ตำบลเป็นผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัยฝ่ายพล เรือนเฉพาะในเขตพื้นที่ขององค์การ บริหารส่วนตำบลนั้น 2. กำหนดให้นายกองคการบริหารส่วน จังหวัดเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนจังหวัด มีหน้าที่สนับสนุน ผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด และช่วยเหลือกิจการของผู้อำนวยความสะดวก ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของท้องถิ่น กรณีเกิด ภัยร้ายขนาดใหญ่ที่ อปท. ร้องขอ 3. ในกรณีเกิดสาธารณภัยให้ อปท. ให้ ความช่วยเหลือ อปท. อื่น ในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยนอกเขตพื้นที่ได้	กระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย	- พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝ่ายพล เรือน พ.ศ. 2522 ได้ถูก ยกเลิกโดย พ.ร.บ.ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีผลบังคับ ใช้ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550 เป็นต้นมา มาตรา 20 ให้ อปท. แห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยใน เขตท้องถิ่นของตน โดยมี ผู้บริหารท้องถิ่นของ อปท. แห่งพื้นที่นั้นเป็น ผู้รับผิดชอบฯ
3. พระราชบัญญัติ มาตราซึ่ง ดวงวัด พ.ศ. 2542	- แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. มาตรา ซึ่ง ดวง วัด พ.ศ. 2542 ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็น นายตรวจ ซึ่ง ดวง วัด	กระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน	- พ.ร.บ.มาตราซึ่ง ดวง วัด แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 3 - ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานส่วน ท้องถิ่นเป็นนายตรวจซึ่งดวง วัด พ.ศ. 2552

นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการออกคำสั่งมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติให้แก่ อปท. ซึ่งได้ดำเนินการแล้วดังนี้

ชื่อกฎหมาย	การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	ผลการดำเนินการ
1. พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	1. ให้ อปท. มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้อง ทุกข์จากประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำเสนอต่อ สคบ.ต่อไป 2. กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น มีอำนาจตามที่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด	สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครอง ผู้บริโภค	- แต่งตั้งคณะกรรมการและ พนักงาน อปท. เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนี้ 1.ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ชื่อกฎหมาย	การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	ผลการดำเนินการ
	รวมถึงให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในเขตพื้นที่ อบท. และยังคงมีอำนาจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ทุกพื้นที่ 3. ให้ อบท. มีส่วนร่วมในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทุกระดับ 4. ให้แบ่งรายได้และค่าปรับที่เกิดจากการดำเนินการให้แก่ อบท. 5. ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดแนวทางมาตรฐานวิธีการปฏิบัติตลอดจนกำกับดูแลให้คำแนะนำการปฏิบัติงานให้แก่ อบท.		ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขต 2. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3. นายกเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา 4. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535	1. ให้ อบท. อำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงานตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด 2. มอบอำนาจให้ อบต. มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งมีกำลังการผลิตของเครื่องจักรไม่เกิน 200 แรงม้า 3. มอบอำนาจให้เทศบาล กทม. และเมืองพัทยา มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงาน ซึ่งมีกำลังการผลิตของเครื่องจักรไม่เกิน 500 แรงม้า 4. มอบอำนาจให้ อบจ. มีอำนาจในการอนุญาตตั้งโรงงานในเขต อบต. หากการขออนุญาตนั้นเกิน 200 แรงม้า แต่ไม่เกิน 500 แรงม้า 5. ให้ อบท. เป็นหน่วยงานรับข้อร้องเรียนหรือเหตุเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงาน และแจ้งข้อร้องเรียน รวมทั้งข้อมูลการก่อเหตุเดือดร้อนที่ยังไม่ได้รับการร้องเรียนให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบ	กระทรวงอุตสาหกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้จัดทำประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่ กทม. เมืองพัทยา และเทศบาลแล้ว รวมทั้งได้จัดทำคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว
3. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542	1. แต่งตั้งให้ อบท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราตาม พ.ร.บ. ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 2. แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รับแจ้ง	กรมธุรกิจพลังงาน	- อาศัยพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรคเก้ากรมธุรกิจพลังงาน เรื่องการถ่ายโอนภารกิจ

ชื่อกฎหมาย	การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	ผลการดำเนินการ
	การประกอบกิจการและตรวจตราตาม พ.ร.บ. ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 3. แต่งตั้งให้เป็นผู้อนุญาตและพนักงาน เจ้าหน้าที่ตรวจตรา ตาม พ.ร.บ. ควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 4. ตรวจสอบสถานประกอบกิจการน้ำมัน เชื้อเพลิงร่วมกับกรมธุรกิจพลังงาน 5. ตรวจตราและพิจารณาอนุญาต สถาน ประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงร่วมกับกรม ธุรกิจพลังงาน		งานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2546 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 กำหนดขอบเขตการ ถ่ายโอนและวิธีการปฏิบัติงาน และมอบอำนาจการให้ อปท. เป็นผู้อนุญาต ตาม พ.ร.บ. ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542
4. อำนาจ เปรียบเทียบปรับ ตามข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	- กำหนดบทบัญญัติให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ได้ตามกฎหมาย	สำนักงาน ตำรวจ แห่งชาติ	- ได้มีการออกข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ เปรียบเทียบปรับและการ สอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติ ท้องถิ่นให้เป็นไปตามข้อ 4 ของ ข้อบัญญัตินี้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน (ณ เดือนเมษายน 2557) พบว่ายังมีกฎหมายที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ
ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 อีกจำนวนหลายฉบับดังต่อไปนี้

ชื่อกฎหมาย	ประเด็น/แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
1. พระราชบัญญัติ ควบคุมคนขอทาน พ.ศ. 2484	1. ให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต แก่ผู้ที่พ้นจากผู้รับการสงเคราะห์ 2. ให้มีผู้แทน อปท. เข้าร่วมเป็นกรรมการใน คณะกรรมการสงเคราะห์คนขอทาน 3. ให้ อปท. มีส่วนร่วมและสนับสนุนหน่วยงาน ของรัฐในการสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	กระทรวงพัฒนา สังคมและความ มั่นคงของมนุษย์	กระทรวงพัฒนาสังคม ฯ ขอถอนร่างใน ครม. เพื่อนำกลับมา พิจารณาทบทวนและ นำเสนออีกครั้ง
2. พระราชบัญญัติ สุรา พ.ศ. 2493	ให้ อปท. เป็นผู้อนุญาตในการจำหน่ายสุราใน เขต อปท. นั้น	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง ขอ ถอนร่างใน ครม. เพื่อ นำกลับมาพิจารณา ทบทวนและนำเสนอ อีกครั้ง
3. พระราชบัญญัติ ยาสูบ พ.ศ. 2509	ให้ อปท. เป็นผู้อนุญาตในการจำหน่ายยาสูบใน เขต อปท. นั้น	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง ขอ ถอนร่างใน ครม. เพื่อ

ชื่อกฎหมาย	ประเด็น/แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
			นำกลับมาพิจารณา ทบทวนและนำเสนอ อีกครั้ง
4. พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่าย เนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535	กำหนดบทบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมาย	กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์	- กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์เสนอร่าง พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. และส่งให้ สำนักงาน คณะกรรมการ กฤษฎีกาตรวจ พิจารณา และขณะนี้ อยู่ระหว่างการ พิจารณา

นอกจากนี้ การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และ/หรือการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ
ยังมีส่วนที่ไม่คืบหน้าในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจส่วนที่ 2 ดังนี้

ชื่อกฎหมาย	แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
1. พระราชบัญญัติ 2 ฉบับ - พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 - พระราชบัญญัติการขนส่ง ทางบก พ.ศ. 2522	ให้ อบจ. และ กทม. มีอำนาจในการรับ จดทะเบียนรถยนต์และการขนส่งทางบก ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานรับ จดทะเบียนที่กรมการขนส่งทางบก กำหนด	กระทรวงคมนาคม	ยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจาก กกค. เห็น ว่า อบท. ยังขาดความ พร้อม และกรมการ ขนส่งทางบกสามารถ ทำงานต่อไปได้ดี
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การเปรียบเทียบปรับ จำนวน 7 ฉบับ	- กำหนดบทบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ได้ตามกฎหมาย	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	ยังไม่ได้ดำเนินการ
3. พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505	1. กำหนดให้ อบท. เป็นนายทะเบียนและ มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนชื่อ บุคคล 2. กำหนดให้ที่ทำการ อบท. เป็นสำนัก	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยัง ไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่า ภารกิจดังกล่าวเป็น

ชื่อกฎหมาย	แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
	ทะเบียนรับจดทะเบียน 3. ให้กระทรวงมหาดไทยโดยนายทะเบียนกลาง มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนท้องถิ่น		ภารกิจที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน
4. พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509	1. การขออนุญาตตั้งสถานบริการที่อยู่ในเขต อปท. ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. นั้น 2. ให้ผู้บริหาร อปท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงาน 3. ให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่ อปท. รายงานการจัดตั้งสถานบริการในเขต ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทน อปท. ผู้แทนส่วนราชการ และผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองแล้วเสนอความเห็นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ 4. ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการในเขต กทม. 5. รายได้และค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นตกเป็นของ อปท.	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยังไม่ได้เนินการ เนื่องจากเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยหลักการแล้วเป็นงานที่ต้องมีการควบคุมโดยรัฐ ไม่ใช่เป็นการบริการสาธารณะที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งจะต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
5. พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช 2474	1. ให้ อบต. เทศบาล กทม. เมืองพัทยา มีอำนาจรับเรื่อง พิจารณาอนุญาต และควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า 2. ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นนายตรวจ 3. จัดสรรรายได้และค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นให้แก่ อบท.	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยังไม่ได้เนินการ เนื่องจากเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน
6. พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ.2522	1. ให้ อบท. มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในเขต	กระทรวงมหาดไทย	ยังไม่ได้ดำเนินการ

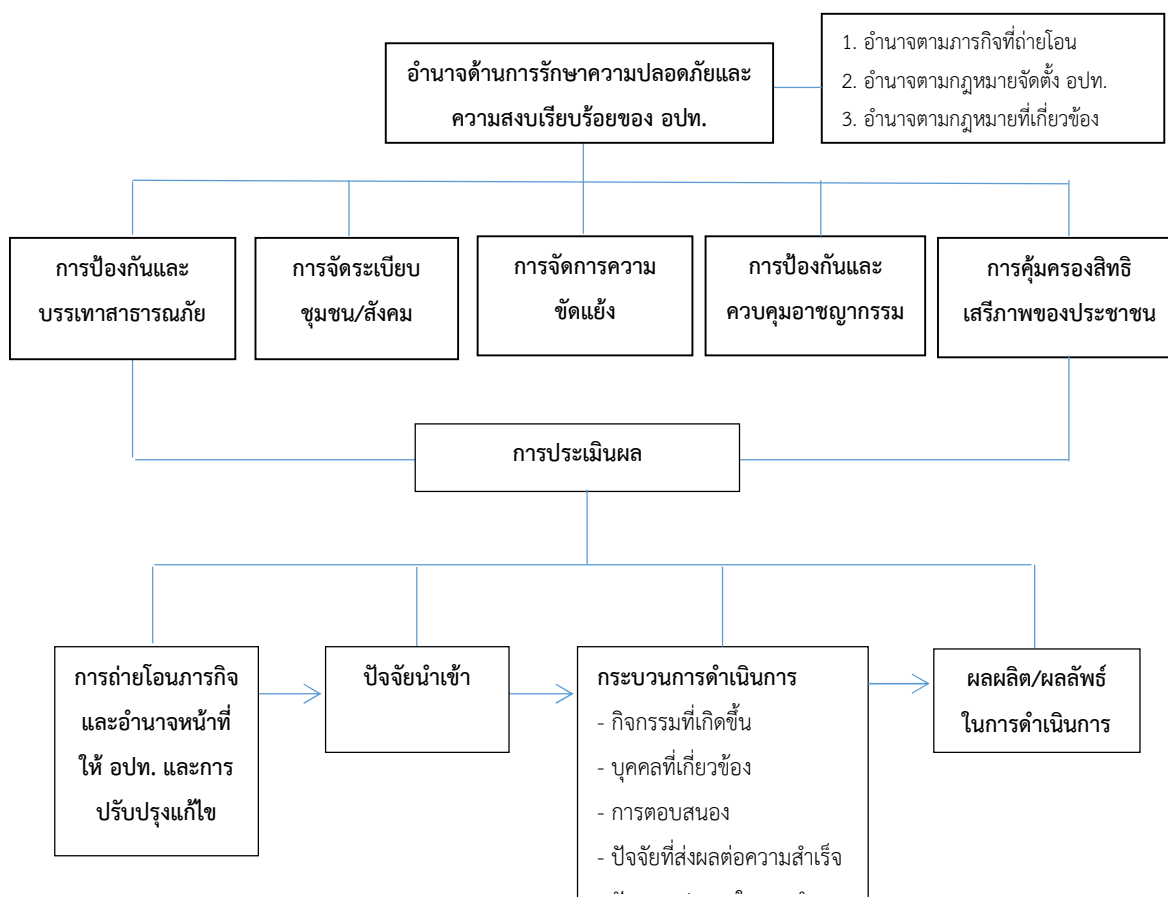
ชื่อกฎหมาย	แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
	ทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. 2. ให้ อปท. มีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดระบบและระเบียบการจราจรในเขต อปท. ได้ 3. ให้ผู้บริหาร อปท. และข้าราชการท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานจราจรและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบและระเบียบการจราจรเฉพาะในเขตทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. 4. ให้ อปท. มีอำนาจแต่งตั้งอาสาจราจรในเขต อปท. 5. ให้ กทม. เมืองพัทยาและ อปท. ที่มีความพร้อมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำวิศวกรรมจราจรและสัญญาณจราจรในเขตทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. 6. ให้ กทม. และเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านวิศวกรรมจราจรและการจัดการจราจรในเขตพื้นที่ โดยให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด 7. รายได้ค่าปรับและค่าธรรมเนียมตามข้อ 1 - ข้อ 6 ให้ตกเป็นรายได้ของ อปท. เต็มจำนวน และให้นำไปพัฒนาทางและวิศวกรรมจราจรในเขต อปท. 8. สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้กำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรมจราจรและระบบการจราจรและกำกับกับการดำเนินการของ อปท. ให้เป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้ อปท. ดำเนินการกรณีมีเหตุจำเป็น		
7. พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482	1. กำหนดให้ อปท. มีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสัตว์พาหนะในเขต อปท. ของตน 2. กำหนดให้ อปท. มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยังไม่ได้เนินการเนื่องจากเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็น

ชื่อกฎหมาย	แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
	3. กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลตรวจสอบ ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของ อปท. และมีอำนาจเพิกถอนการปฏิบัติงานของ อปท. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 4. รายได้ ค่าธรรมเนียม และค่าปรับให้ตกเป็นรายได้ของ อปท.		ภารกิจที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน
8. พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พระพุทธศักราช 2474	1. กำหนดให้ อปท. เป็นนายทะเบียน และมีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนครอบครัว 2. กำหนดให้ที่ทำการ อปท. เป็นสำนักทะเบียนรับจดทะเบียน 3. กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ อปท. เป็นบุคคลที่จะเป็นพยานตาม พ.ร.บ.จดทะเบียนครอบครัว 4. นายอำเภอยังคงมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้ความช่วยเหลือ อปท. ในการปฏิบัติหน้าที่ 5. ค่าธรรมเนียมที่ อปท. ดำเนินการให้ตกเป็นรายได้ของ อปท.	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยังไม่ได้เนินการ เนื่องจากเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่ต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
9. พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547	1. การขออนุญาตตั้งโรงแรมที่อยู่ในเขต อปท. ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. นั้น 2. ให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งโรงแรม ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทน อปท. ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนประชาชน/ส่วนราชการ และผู้แทนประชาชน/ภาคประชาสังคมเป็นอนุกรรมการ พิจารณากลับกรองแล้วเสนอความเห็นต่อนายทะเบียน	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยังไม่ได้เนินการ เนื่องจากเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่ต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
10. พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2474	ให้ อปท. มีอำนาจอนุญาตให้เล่นการพนัน เฉพาะบางประเภทที่มีการเล่นในเขตเทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม.	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยังไม่ได้เนินการ เพราะไม่ต้องกระจายอำนาจ
11. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487	ให้ อบต. เทศบาล กทม. และเมืองพัทยา มีอำนาจรับเรื่องและอนุญาตในการเรียไร	กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครองยังไม่ได้เนินการ เพราะ

ชื่อกฎหมาย	แนวทางการปรับปรุงกฎหมาย (ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2)	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ	สถานะปัจจุบัน
	เฉพาะที่ดำเนินการในเขต อบท. ของตน		ไม่ต้องกระจายอำนาจ
12. พระราชบัญญัติการ ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521	1. ให้กรมการจัดหางานแจ้งข้อมูลการหา งานของคนต่างด้าวแก่ อบท. 2. ให้จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาต ให้คนต่างด้าวทำงานแก่ อบท. (ยกเว้น อบจ.)	กระทรวงแรงงาน	ยังไม่ได้ดำเนินการ

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ข้างต้นและแนวทางการดำเนินการตามกฎหมายในการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่ อบท. ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยนำมาสู่กรอบการวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยแสดงดังแผนภาพที่ 23-1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 23-1 กรอบวิเคราะห์ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน



23.3 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น

ตามแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ได้มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจสู่ อปท. หลายภารกิจ ทั้งในด้านการส่งเสริมความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ข้อมูลในตารางที่ 23-2 ด้านล่างแสดงถึงการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ในงานต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้ถ่ายโอนลงสู่ อปท. ในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็กจำนวนมากตามหลักการ Subsidiarity Principle ที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ในขณะที่ อบจ. ซึ่งเป็น อปท. ขนาดใหญ่กลับได้รับการถ่ายโอนภารกิจไม่มากนัก (รวม 7 ภารกิจจากทั้งหมด 33 ภารกิจ)

ตารางที่ 23-2 การกิจที่ถ่ายโอนให้ อบท. ตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 1) และ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2)

ภารกิจ	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ระยะเวลาดำเนินการ/ ปีที่ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน		
				อบจ.	เทศบาล	อบต.
ภารกิจด้านการส่งเสริม ความเสมอภาคและสิทธิ เสรีภาพของประชาชน	1. นายตรวจมาตราซัง ตวง วัด ตาม พ.ร.บ. ซัง ตวง วัด พ.ศ.2542 รวมทั้งอำนาจในการให้คำรับรองเครื่องซัง ตวง วัด ชั้นหลัง	กรมทะเบียนการค้า	2546		✓	✓
	2. นายตรวจมาตราซัง ตวง วัด ตาม พ.ร.บ. ซัง ตวง วัด พ.ศ.2542	กรมการค้าภายใน	2546-2551		✓	✓
	3. การให้ความคุ้มครองผู้บริโภค	สำนักงานคณะกรรมการ	2551-2553		✓	✓
	4. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	คุ้มครองผู้บริโภค	2545-2552	✓	✓	✓
ภารกิจด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย	5. อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อบต.	กรมป้องกันและบรรเทา	2545-2553	✓	✓	✓
	6. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น	สาธารณสุข	2545-2553	✓	✓	✓
ภารกิจการรักษาความ สงบเรียบร้อยและความ ปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน	7. การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่น	กรมการปกครอง	2546, 2547	✓	✓	✓
	8. การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ		2546, 2547		✓	✓
	9. การทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน		45-52, 52-53		✓	✓
	10. การทะเบียนครอบครัวและทะเบียนชื่อบุคคล		2551-2553		✓	✓
	11. การรับจดทะเบียนตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.การ ขนส่งทางบก พ.ศ.2522	กรมการขนส่งทางบก	ถ่ายโอนเมื่อพร้อม	✓		
	12. การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	กรมการปกครอง	ถ่ายโอนเมื่อพร้อม		✓	✓
	13. การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม		ถ่ายโอนเมื่อพร้อม		✓	✓
	14. การอนุญาตให้เล่นการพนัน		ถ่ายโอนเมื่อพร้อม		✓	✓
	15. การอนุญาตให้มีการเรียไร		ถ่ายโอนเมื่อพร้อม		✓	✓
	16. การอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า		ถ่ายโอนเมื่อพร้อม		✓	✓
	17. การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้า	กรมธุรกิจพลังงาน	2546-2552		✓	✓

ภารกิจ	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ระยะเวลาดำเนินการ/ ปีที่ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน		
				อบจ.	เทศบาล	อบต.
	ปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย)					
	18. การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา		2546-2552		√	√
	19. สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่สอง (โรงงานขนาดเล็กเพื่อการเกษตร)		2546-2552		√	√
ภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ต่อ)	20. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่หนึ่ง (ปั๊มถังลอยดีเซลริมทางขนาดเล็ก)	กรมธุรกิจพลังงาน	2546-2552		√	√
	21. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง. (ปั๊มหลอดแก้วมือหมุน)		2546-2552		√	√
	22. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่หนึ่ง (สถานีบริการทางน้ำขนาดเล็ก)		2546-2552		√	√
	23. การอนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา		2546-2552		√	√
	24. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก. (สถานีบริการมาตรฐานบนถนนใหญ่)		2546-2552		√	√
	25. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข. (สถานีบริการมาตรฐานขนาดเล็กในซอย)		2546-2552		√	√
	26. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค. ลักษณะที่สอง (ปั๊มถังลอยดีเซลริมทางขนาดใหญ่)		2546-2552		√	√
	27. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันเบนซิน)		2546-2552		√	√
	28. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ. ลักษณะที่สอง (สถานีบริการทางน้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำมันเบนซิน)	กรมธุรกิจพลังงาน	2546-2552		√	√
	29. การอนุญาตให้ขายสุรา	กรมสรรพสามิต	2546-2552		√	√

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ภารกิจ	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ส่วนราชการ	ระยะเวลาดำเนินการ/ ปีที่ถ่ายโอน	ท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน		
				อบจ.	เทศบาล	อบต.
	30. การอนุญาตให้ขายยาสูบ		2546-2552		√	√
	31. การออกไปสั่งการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2546-2552	√	√	√
	32. อำนาจเปรียบเทียบปรับตาม (ก) พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522 (ข) ข้อบัญญัติท้องถิ่น และ (ค) ค. พ.ร.บ.ต่าง ๆ		2546-2552	√	√	√
	33. การควบคุมแรงงานต่างด้าว	กรมการจัดหางาน	2551-2552		√	√
รวม				7	32	32

ทั้งนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยส่วนใหญ่ต่างมิได้มีแนวคิดที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ อบต. มีบทบาทหลักในการดำเนินการกิจในพื้นที่มากนัก อาทิ²

กรมการปกครอง ตอนนี้มีแนวคิดที่จะชะลอการถ่ายโอนภารกิจของกรมการปกครองไปให้แก่ อบต. หลายภารกิจ โดยเฉพาะงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนชื่อ-สกุล งานทะเบียนครอบครัว งานทะเบียนสัตว์พาหนะ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ส่วน พ.ร.บ. อื่นๆ เช่น พ.ร.บ.สถานบริการ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ร.บ.โรงแรม พ.ร.บ.การพนัน พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร่ ทางกรมการปกครองยังมีความเห็นว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ทางกรมฯ จึงไม่อยากจะโอนภารกิจไปให้ อบต. เพราะในอดีตที่กรมฯ ดำเนินการ เช่น เรื่องงานทะเบียนราษฎรที่ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นนั้นพบว่ากำลังเป็นปัญหาอยู่ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการย้ายที่อยู่เพื่อหวังผลการเลือกตั้ง ซึ่งในกรณีนี้มีตัวอย่างที่ชัดเจน โดยเห็นได้จากจำนวนการย้ายทะเบียนเข้าเขตเทศบาลส่งผลให้นายกเทศมนตรีบางคนได้รับการเลือกตั้ง และก่อให้เกิดปัญหาที่มีความต่อเนื่องมาหลายๆ ประเด็น เป็นต้น

กรมการปกครองมีมุมมองว่าเรามีรูปแบบ/โครงสร้าง อบต. ที่มากเกินไป มี อบต. จำนวนกว่า 5,000 แห่ง ซึ่งมีปัญหาเรื่องงบประมาณจำกัด อบต. บางแห่งนั้นมีการจัดเก็บภาษีได้ไม่มาก อีกทั้ง อบต. บางแห่งมีลักษณะพื้นที่กว้างขวางมากส่งผลให้ อบต. มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ทำให้รัฐบาลต้องนำเงินภาษีจากจังหวัดที่สามารถเก็บภาษีได้เยอะแบ่งไปให้กับท้องถิ่น กรมจึงต้องการให้มีการปรับโครงสร้างโดยให้ยุบรวม อบต. ที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดูแลนำมาวมกัน เพื่อทำให้ อบต. ดังกล่าวนั้นมีขนาดใหญ่ขึ้น

ส่วนในการมอบหมายหน้าที่นั้น หากเป็นพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดหรือเป็นภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบ และ อบต. แต่ละรูปแบบควรมีการบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน – ถนน รอยต่อประเภทต่างๆ ฯลฯ หาก อบต. รูปแบบอื่นๆ ไม่สามารถทำได้ด้วยตนเอง ควรจะกำหนดให้ อบจ. ที่มีความพร้อมมากกว่าในการรับผิดชอบ หากมีการบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่าง อบต. แต่ละประเภทในพื้นที่เข้าด้วยกันจะทำให้ภารกิจไม่เกิดความซ้ำซ้อน แต่ข้อเท็จจริงพบว่าปัจจุบันท้องถิ่นไม่มีการบูรณาการแผนร่วมกันมากเท่าที่ควร

ในด้านความคืบหน้าของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.โรงแรม พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร่ ฯลฯ ที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ทางกรมยังมีได้ดำเนินการ/ยังไม่มี การมอบอำนาจ เนื่องจากมีความเห็นว่าภารกิจหลายเรื่องยังไม่ควรมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้

² สรุปลงความจากการจัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับหน่วยงานส่วนราชการที่มีบทบาทหลักต่อการกระจายอำนาจ วันศุกร์ที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องเรียน 103 ตึก 1 ชั้น 1 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายละเอียดอ่านได้จาก ภาพผนวกท้ายรายงานการวิจัยฉบับนี้

ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบ เช่น เรื่องงานทะเบียนราษฎร แม้ว่าแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ร่างฉบับที่ 3 จะได้มีการกำหนดให้กรมการปกครองถ่ายโอนไปให้กับเทศบาลทั้งหมด แต่ตอนหลังก็ปรับเปลี่ยนนโยบายเนื่องจากเรามองว่าเป็นเรื่องความมั่นคง หรือแม้แต่งานดูแลการค้าของเก่าก็ตาม หากงานยังอยู่กับกรมฯ ทางกรมฯ จะมีอำนาจตามประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญาในเรื่องการสอบสวน เช่น การรับซื้อของโจร เป็นต้น แต่ทาง อบท. ไม่ได้มีอำนาจแบบนี้ แต่จะมีอำนาจเฉพาะเรื่องการให้บริการสาธารณะ หากกระจายงานออกไปแล้ว จะทำให้ทำงานไม่ได้เต็มที่

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีความเห็นว่างานภารกิจในส่วนของท้องถิ่นที่ดำเนินการนั้นไม่ใช่สาธารณภัยที่มีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ 18 ประเภทด้วยกัน แต่แนวทางในการดำเนินงานคือจะพิจารณาจำนวนความถี่ตามลักษณะของพื้นที่ที่มีภัยที่เกิดขึ้น เช่น พื้นที่อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินไหว เป็นต้น โดยจะนับความถี่ตามลักษณะของพื้นที่ที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยหรือซ้ำซาก กรมฯ มองว่า อบท. ไม่มีเครื่องมือเครื่องมือนี้อย่างพอที่จะดูแลแก้ไขสาธารณภัย เมื่อเทียบกับจำนวนภัยพิบัติที่เกิดขึ้น หรือประเมินจากขอบเขตพื้นที่ความเสียหาย

นอกจากนี้ กรมฯ มองบทบาทว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นงานของส่วนภูมิภาค ไม่ใช่การกระจายอำนาจ และทิศทางในอนาคตของกรมฯ คือการพยายามเร่งให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ปก. ในระดับอำเภอหรือระดับสาขา ทั้งนี้เนื่องจากกรมฯ มีความพร้อมด้านเครื่องมือเครื่องมือและบุคลากร ส่วน อบท. ไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้ และอาจเป็นเพราะท้องถิ่นที่เกิดปัญหาขาดแคลนอุปกรณ์แล้วไปหยิบยืมจากอีกท้องถิ่นหนึ่งแล้วไม่มีการนำกลับมาคืนทำให้อุปกรณ์ไม่เพียงพอ ไม่สามารถรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น หากทางกรมฯ ดำเนินการในเรื่องนี้จะมีความพร้อมมากกว่า

กรมการขนส่งทางบก ในส่วนของการจดทะเบียนรถยนต์ เนื่องจากเป็นเหตุผลด้านความมั่นคงปลอดภัยและความเสถียรของข้อมูล กรมการขนส่งทางบกมีจุดยืนมาตั้งแต่ต้น (ปี 2546) ที่จะไม่ถ่ายโอนภารกิจด้านการจดทะเบียนรถยนต์ไปให้กับท้องถิ่น ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้งเห็นชอบด้วยว่าให้กรมการขนส่งทางบกเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ส่วนในประเด็นเกี่ยวกับสถานีขนส่งผู้โดยสาร พบว่าปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วประมาณ 86 แห่ง เหลือเพียง 3 แห่งที่ยังไม่ได้ถ่ายโอน หากแต่การถ่ายโอนไปนั้นก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เพราะ อบท. รับภารกิจถ่ายโอนไปแล้วไม่สามารถบริหารจัดการได้เนื่องจากไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงพอ ทำให้การดำเนินการสถานีขนส่งผู้โดยสารโดย อบท. นั้นไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งท้องถิ่นไม่มีหน่วยงานไหนที่มารับผิดชอบในการดูแลโดยตรง ไม่ให้ความสนใจในการพัฒนาความรู้ความสามารถโดยการส่งบุคลากรที่ไม่ตรงสายงานมาอบรม ทั้งนี้กรมฯ มองว่าแต่ละท้องถิ่นมุ่งดูแลเรื่องรายได้เป็นหลัก โดยคำนึงว่าสถานีขนส่งผู้โดยสารจะสร้างความคุ้มค่าให้กับท้องถิ่นได้หรือไม่ ซึ่งท้องถิ่นมักจะใช้ประโยชน์จากสถานีขนส่งในเชิงพาณิชย์ โดยปล่อยให้สถานีขนส่งกลายเป็นตลาด และไม่มีการปรับปรุงดูแล ทำให้การบริหารงานไม่ได้ตามมาตรฐาน

ในประเด็นการกำหนดจุดจอดรถโดยสารประจำทาง กรมฯ มองว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัด หากมีการฝ่าฝืนทางกรมฯ ก็สามารถเรียกปรับได้ทันที โดยคณะกรรมการชุดนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานดูแลจุดจอดทั้งจังหวัด ในขณะนี้ทางกรมฯ ขนส่งทางบกกำลังมีความพยายามในการผลักดันปรับแก้กฎหมายให้มีผู้แทนจากท้องถิ่นประเภทละ 1 คน เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการด้วย เท่ากับว่าท้องถิ่นมีสิทธิ์มีเสียงในการพิจารณาใช้ดุลยพินิจจุดจอดรถในรูปแบบคณะกรรมการจังหวัด

ในกรณีที่รถวิ่งสายยาว (ข้ามจังหวัด) กรมฯ ขนส่งทางบกเป็นหน่วยงานที่ดูแลรถที่วิ่งเกินจังหวัด ในภาพรวมทั้งประเทศ เพราะฉะนั้นสถานีขนส่งไม่ว่าจะตั้งอยู่ ณ ที่ใดในประเทศ ต่างก็เป็นเครื่องมือหนึ่งของกรมฯ ขนส่งทางบกในการจัดระเบียบเส้นทางการเดินรถทั้งสายสั้นและสายยาว ในฐานะที่ท้องถิ่นรับโอนสถานีขนส่งไปแล้วแต่ท้องถิ่นมีสิทธิ์ในการตรวจสอบการเดินรถได้อยู่แล้ว แต่อำนาจในการกำหนดเส้นทางเดินรถนั้นเป็นของกรมฯ การที่ท้องถิ่นจะเป็นผู้ขอไปกำหนดเส้นทางเองนั้นไม่ถูกต้องตามหลักการ เนื่องจากท้องถิ่นขาดการมองความเชื่อมโยงหรือมองภาพรวมทั้งหมด

การจัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด กรมฯ ขนส่งทางบกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดระเบียบ เพราะอีกไม่กี่ปีข้างหน้าจะมีการเปิดเส้นทาง AEC เช่น มีการเดินรถข้ามประเทศระหว่างไทย-ลาว ซึ่งปัจจุบันลาวเป็นประเทศแรกที่ขอเส้นทางเดินรถกับประเทศไทย ดังนั้นสถานีขนส่งผู้โดยสารคือเครื่องมือของรัฐในการจัดระเบียบ จำเป็นต้องมีสถานีที่เหมาะสมในการจัดระเบียบการจอด ส่วนการแก้ไขปัญหาการจอดรถไม่เป็นระเบียบ กรมฯ ขนส่งทางบกในฐานะที่ดูแลเรื่องสถานีขนส่งผู้โดยสารรวมทั้งวางระบบการเดินรถอยู่แล้ว กำลังพิจารณานำระบบ GPS มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบรถอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งต่อไปในการตรวจสอบการเดินรถนั้นเจ้าของสถานีสามารถทำได้จากการดูระบบ GPS

ประเด็นสุดท้ายในส่วนของอำนาจการตรวจจับ ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายที่ผู้ตรวจการในพื้นที่สามารถเข้าไปดูแลจัดระเบียบ ตรวจจับรถได้ ทางกรมฯ เห็นว่าไม่สามารถมอบอำนาจให้ อบท. ได้ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ตรวจการต้องเป็นข้าราชการที่สังกัดกรมฯ ขนส่งทางบกแต่งตั้งและต้องเป็นคนที่รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งด้วย ไม่ได้เปิดโอกาสในการแต่งตั้งหน่วยอื่นได้ ซึ่งในจุดนี้สามารถแก้กฎหมายได้ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ เพราะอำนาจของผู้ตรวจการนั้นมีอำนาจเทียบเท่าตำรวจ คือสามารถจับได้ทั่วประเทศ ดังนั้น

โดยสรุป การถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยมีความก้าวหน้าเพียงระดับปานกลางในภารกิจเดียวคือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แม้ว่าจะมีการผลักดันกฎหมาย พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการหนุนเสริม แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน เพียงแค่ออกเป็นคู่มือจัดทำขั้นตอนมาตรฐานและจัดอบรมให้กับอาสาสมัครในท้องถิ่นในการดูแลเรื่องสาธารณภัย ประกอบกับการสนับสนุนอุปกรณ์เฉพาะในพื้นที่ที่มีระดับความรุนแรงในภัยสูงเท่านั้น ซึ่งทำได้ภายในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ได้มีท่าทีที่จะหนุนเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้นมากนัก

ในอีกด้านหนึ่งซึ่งเป็นภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มภารกิจที่ต้องจดทะเบียน การให้อำนาจอนุญาต/อนุมัติต่างๆ แก่ อบท. ฯลฯ แต่ก็พบว่ามีความก้าวหน้าระดับต่ำหรือแทบจะไม่ก้าวหน้าเลย เนื่องจากการปฏิบัติงานที่ต้องถ่ายโอนตามแผนเกิดขึ้นไม่มากนัก การผลักดันเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายยังเกิดขึ้นน้อย และยังมีปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการของ อบท. กรมฯ ที่เกี่ยวข้องมักมองว่า อบท. มีศักยภาพไม่เพียงพอ และในหลายเรื่องที่หน่วยงานมีแนวโน้มในการดึงภารกิจกลับคืน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงไม่ต้องการกระจายอำนาจและ/หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ อบท. มีอำนาจดำเนินการ และที่ผ่านมาก็ยังมิได้ผลักดันหรือมีการกระตุ้นจากฝ่ายกำหนดนโยบายเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกระจายอำนาจสู่ อบท. ในด้านการจัดการความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนอย่างแท้จริง

23.4 การดำเนินการกิจของท้องถิ่นในด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายใน

ก. ปัจจัยนำเข้าด้านบุคลากรและงบประมาณ

กลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 110 แห่งได้ให้ความสำคัญในการจัดเตรียมบุคลากรและงบประมาณสำหรับการดำเนินการกิจด้านการจัดการความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชนและในการกิจจัดการสาธารณสุขมาน้อยแตกต่างกันไป ตามแต่ลำดับความสำคัญและขีดความสามารถของ อบท. ดังข้อมูลในตารางที่ 23-3 และ 23-4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 23-3 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชนของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)				งบรายจ่ายสำหรับบริการด้านการรักษาความปลอดภัย (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่องบประมาณ รายจ่ายรวมของ อปท. เฉลี่ย ปี 51-55
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/ พนักงานจ้าง เหมา	รวม	งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดยเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	2	4	18	23	1,215,208.25	2,214,901.12	2,546,740.00	5,976,849.37	0.38
ทน.	4	1	11	34	46	14,722,786.47	2,522,380.29	7,677,593.30	24,922,760.06	3.36
ทม.	9	2	9	23	33	601,963.03	3,058,621.56	2,493,842.57	6,154,427.16	2.20
ทต.	20	4	5	7	15	626,401.21	382,428.62	827,904.75	1,836,734.58	3.46
อบต.	65	3	3	5	11	156,274.41	259,983.00	394,905.36	811,162.77	1.29

หมายเหตุ ตัวเลขเฉลี่ยของ อปท. แต่ละประเภทระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 (ตัวเลขรายจ่ายจริง)

ตารางที่ 23-4 ปัจจัยนำเข้าบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ.2551 - 2555)

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวน อาสาสมัคร อปพร. เฉลี่ย ต่อ อปท.	งบรายจ่ายสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เฉลี่ยต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2551-2555)				สัดส่วนต่องบประมาณ รายจ่ายรวมของ อปท. เฉลี่ย ปี 51-55
			งบลงทุนเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบใช้สอยเฉลี่ย (บาท/ปี)	งบบุคลากรเฉลี่ย (บาท/ปี)	รวมรายจ่ายโดยเฉลี่ย (บาท/ปี)	
อบจ.	12	46	3,395,956.13	7,962,268.56	3,622,830.24	14,981,054.93	1.85
ทน.	4	1,513	3,356,362.38	4,944,955.44	6,566,443.66	14,867,761.48	2.58
ทม.	9	360	3,295,783.11	2,756,184.83	3,965,761.61	10,017,729.55	3.75
ทต.	20	81	132,451.71	404,762.80	1,106,373.34	1,643,587.85	2.97

อปต.	65	113	437,453.24	261,809.89	297,327.52	996,590.65	3.24
------	----	-----	------------	------------	------------	------------	------

หมายเหตุ ตัวเลขเฉลี่ยของ อปท. แต่ละประเภทระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2555 (ตัวเลขรายจ่ายจริง)

ในด้านแรก อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีบุคลากรในการดูแลด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบภายใน และการจัดการภัยพิบัติระหว่าง 11 คนถึง 46 คนโดยเฉลี่ยต่อ อบท. โดยที่ อบท. มีบุคลากรโดยเฉลี่ย 11 คน เทศบาลตำบลมี 15 คน เทศบาลเมืองมีบุคลากรในด้านนี้ 33 คน เทศบาลนครมีบุคลากร 46 คนโดยเฉลี่ย และ อบจ. มีบุคลากรโดยเฉลี่ย 23 คน ในลำดับต่อมา เทศบาลกลุ่มตัวอย่าง 33 แห่ง จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการจัดการด้านการรักษาความปลอดภัยในชุมชนระหว่าง 2.2 ถึง 3.5 ของงบประมาณรายจ่ายรวมต่อปีในช่วงปี พ.ศ.2551 - 2555 ในขณะที่ อบท. จัดสรรงบประมาณเพื่อภารกิจดังกล่าวร้อยละ 1.29 ของรายจ่ายรวมต่อปี ส่วน อบจ. จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไม่สูงนัก หรือประมาณ 0.38 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากภารกิจด้านดังกล่าวนี้เป็นความรับผิดชอบของ อบท. ในพื้นที่นั่นเอง

ในลำดับต่อมา ด้านการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการดูแลป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 65 แห่งโดยเฉลี่ยจัดสรรงบประมาณเพื่อภารกิจนี้ราว 9.96 ล้านบาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ 3.24 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีระหว่างปี 2551 - 2555 และเทศบาลตำบลจัดสรรงบประมาณเพื่อการรับมือกับภัยพิบัติราว 1.64 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ย หรือราวร้อยละ 2.97 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลนครจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ราวร้อยละ 3.75 และ 2.58 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ หรือคิดเป็นประมาณ 10.02 ล้านบาทและ 14.87 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ย

พึงสังเกตว่า อบท. ขนาดเล็กดังเช่น เทศบาลตำบลและ อบท. มีบุคลากรที่จำกัดและมีงบประมาณในการดำเนินการทั้งสองด้านที่จำกัดกว่าเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครเป็นอย่างมาก และเมื่อประเมินร่วมกับข้อเท็จจริงที่ว่า อบท. และเทศบาลตำบลขนาดเล็กๆ ต่างรับการถ่ายทอดภารกิจหลายประการในการดูแลความปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อย (ตารางที่ 23-2 ข้างต้น) จึงอาจบ่งชี้ถึงขีดจำกัดในการดำเนินการทั้งสองกลุ่มดังกล่าวของ อบท. ขนาดเล็กพอสมควร ดังที่จะนำเสนอและวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดดังกล่าวในเนื้อหาส่วนต่อไป

ข. ความพร้อมในด้านเครื่องมือ/อุปกรณ์ของ อบท. ในด้านการจัดการภัยพิบัติ

ในด้านต่อมาคือการประเมินการเตรียมพร้อมของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 98 แห่ง (ไม่นับรวม อบจ.) ในการจัดเตรียมเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อรับมือกับภัยพิบัติตามมาตรฐานชุดเครื่องจักรกลสาธารณภัยตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แสดงตามประเภทของ อบท. และจำแนกผลการประเมินความพร้อมในเครื่องมือจักรกลสาธารณภัยเป็น 3 ระดับได้แก่ ต่ำกว่ามาตรฐาน ครบถ้วนตามมาตรฐาน และสูงกว่ามาตรฐาน ดังแสดงในตารางที่ 23-5 ต่อไปนี้

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีปัญหาในการดำเนินการจัดเตรียมอุปกรณ์จักรกลสาธารณภัยให้ครบถ้วน โดยเฉพาะ (1) อุปกรณ์เกี่ยวกับระดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อมบันไดสูง 32 เมตร และ/หรือระดับเพลิงแบบอาคาร (แล้วแต่กรณี อบท.) รวมถึงรถกู้ภัยแบบเคลื่อนที่เร็วและเรือดัดเพลิง/เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า (2) อบท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาล

ตำบลและ อบต. (รวมถึงเทศบาลเมืองในอุปการณจักรกลบางประเทศ) มักจะประสบปัญหาในการจัดเตรียมอุปการณจักรกลสาธารณภยให้เพียงพอหรือครบถ้วนตามมาตรฐานที่กำหนด ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมากกว่าเทศบาลขนาดใหญ่อื่นๆ

ตารางที่ 23-5 การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์สาธารณภัยของ อปท.

ประเภท อปท.	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์สาธารณภัยขั้นพื้นฐานของ อปท.	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อปท.					
		ต่ำกว่ามาตรฐาน		ครบตามมาตรฐาน		สูงกว่ามาตรฐาน	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เทศบาลนคร (4 แห่ง)	1. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อมบันไดสูง 32 เมตร 2 คัน	4	100.0				
	2. รถดับเพลิงอาคาร 4-6 คัน	1	25.0	3	75.0		
	3. รถกู้ภัยเอนกประสงค์ 1-2 คัน			3	75.0	1	25.0
	4. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 10,000 ลิตร 6 คัน	2	50.0			2	50.0
	5. รถดับเพลิงโคมและสารเคมี 1-2 คัน	2	50.0	2	50.0		
	6. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ 2 คัน	3	75.0	1	25.0		
	7. รถไฟฟ้าส่งสว่างแบบเสาสูงขนาด 9 เมตร 1 คัน	2	50.0	2	50.0		
	8. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ	3	100.0				
	9. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 5-10 ลำ	2	66.7			1	33.3
	10. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ	1	33.3			2	66.7
	11. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ช่วยชีวิต 1 คัน	4	100.0				
	12. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม 5 เครื่อง	1	25.0			3	75.0
เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	1. รถดับเพลิงแบบหอน้ำพร้อมบันไดสูง 32 เมตร 1-2 คัน	5	55.6	4	44.4		
	2. รถดับเพลิงอาคาร 4 คัน	7	77.8	1	11.1	1	11.1
	3. รถกู้ภัยเอนกประสงค์ 1 คัน	4	44.4	2	22.2	3	33.3
	4. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 10,000 ลิตร 4 คัน	8	88.9	1	11.1		
	5. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ 1-2 คัน	6	66.7	3	33.3		
	6. เรือดับเพลิง (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ	8	100.0				
	7. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 4-8 ลำ	7	87.5	1	12.5		
	8. เรือเร็วกู้ภัย (เฉพาะเทศบาลติดแม่น้ำ/ทะเล) 1 ลำ	7	87.5			1	12.5
	9. รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ช่วยชีวิต 1 คัน	6	66.7	2	22.2	1	11.1
	10. เครื่องดับเพลิงแบบหาลาม 4 เครื่อง	7	77.8			2	22.2

ประเภท อปท.	มาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์สาธารณภัยขั้นพื้นฐานของ อปท.	การเตรียมความพร้อมเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ของ อปท.					
		ต่ำกว่ามาตรฐาน		ครบตามมาตรฐาน		สูงกว่ามาตรฐาน	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เทศบาล ตำบล (20 แห่ง)	1. รถดับเพลิงอาคาร 2 คัน	16	80.0	3	15.0	1	5.0
	2. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 10,000 ลิตร 2 คัน	15	75.0	4	20.0	1	5.0
	3. รถกู้ภัยเคลื่อนที่เร็วพร้อมอุปกรณ์ 1 คัน	12	60.0	8	40.0		
	4. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 2-4 ลำ	14	82.4	3	17.6		
	5. เครื่องดับเพลิงแบบหาบหาม 2 เครื่อง	14	70.0	2	10.0	4	20.0
องค์การ บริหาร ส่วน ตำบล (65 แห่ง)	1. รถดับเพลิงอาคาร 1-2 คัน	51	78.5	14	21.5		
	2. รถบรรทุกน้ำช่วยดับเพลิงขนาด 5000 - 10,000 ลิตร 1-2 คัน	34	52.3	31	47.7		
	3. เรือท้องแบนพร้อมเครื่องยนต์ 2 ลำ	46	93.9	2	4.1	1	2.0

หมายเหตุ (1) การประเมินมาตรฐานชุดเครื่องจักรกลและอุปกรณ์สาธารณภัยเกี่ยวกับเรือจะทำการประเมินเฉพาะ อปท. ที่มีพื้นที่ติดกับแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเลเท่านั้น; (2) ทน. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 3 แห่ง, ทม. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 8 แห่ง, ทต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 17 แห่ง, อบต. ที่ติดแม่น้ำ/ชายฝั่งทะเล มีจำนวน 49 แห่ง

ค. การดำเนินการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เมื่อได้ประเมินระดับสถานการณ์ความรุนแรงของสาธารณภัยแต่ละประเภทที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างใน 3 ลำดับแรกสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 23-6 ด้านล่าง พบกับภัยสาธารณะที่มีความรุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยในหลายพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นได้แก่ ภัยแล้ง อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง อุทกภัยและดินถล่ม และภัยจากอัคคีภัย ในลำดับแรก อบจ. มักประสบปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ ตามด้วยปัญหาอุทกภัยและดินถล่ม รวมถึงภัยจากการคมนาคมขนส่ง (คะแนนระดับความรุนแรงอยู่ระหว่าง 2.42 - 3.08 จากระดับความรุนแรงสูงสุดเท่ากับ 4.0 คะแนน)³

ตารางที่ 23-6 ประเภทของภัยสาธารณะที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อปท. และระดับความรุนแรงใน 3 ลำดับแรก

ประเภท อปท.	ประเภทภัยสาธารณะ (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)			
	สภาพปัญหา	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	S.D.
อบจ. (12)	1.1 ภัยแล้ง	12	3.08	0.79
	1.2 อุทกภัยและดินถล่ม	12	2.58	1.00
	1.3 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	12	2.42	1.08
ทน. (4)	2.1 อัคคีภัยบ้านเรือน/ชุมชน	4	2.25	0.96
	2.2 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	4	2.00	1.15

³ ระดับความรุนแรงของภัยพิบัติดังกล่าวประเมินโดยคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างแต่ละแห่ง

	2.3 ภัยแล้ง	4	1.75	0.96
ทม. (9)	3.1 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	9	2.00	1.22
	3.2 อัคคีภัยบ้านเรือน/ชุมชน	9	1.89	0.93
	3.3 อุทกภัยและดินถล่ม	9	1.67	1.41
ทต. (20)	4.1 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	20	2.30	1.03
	4.2 ภัยแล้ง	20	2.05	1.10
	4.3 อัคคีภัยบ้านเรือน/ชุมชน	20	1.80	0.95
อบต. (65)	5.1 ภัยแล้ง	65	2.42	1.18
	5.2 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	65	1.88	1.15
	5.3 อุทกภัยและดินถล่ม	65	1.80	1.29

หมายเหตุ ระดับ 1 = มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก, ระดับ 2 = เกิดขึ้นเพียงครั้งคราวในชุมชน, ระดับ 3 = เกิดขึ้นบ่อยครั้ง/มีโอกาสสูง, ระดับ 4 = เกิดขึ้นเป็นประจำ

ส่วนกรณีเทศบาลในเขตเมืองดังเช่นเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้น มักประสบปัญหาภัยจากอัคคีภัยและภัยจากการคมนาคมขนส่งในระดับปานกลาง (คะแนนระดับความรุนแรงอยู่ระหว่าง 1.89 - 2.25 จากระดับความรุนแรงสูงสุดเท่ากับ 4.0 คะแนน) แต่โดยรวมถือว่าสถานการณ์ด้านภัยพิบัติของเทศบาลเขตเมืองไม่รุนแรงมากนัก สำหรับเทศบาลตำบลมักประสบปัญหาภัยจากการคมนาคมขนส่งและภัยแล้งเป็นหลัก แต่ก็จัดว่าอยู่ในระดับความรุนแรงเพียงปานกลาง (คะแนนระดับความรุนแรงอยู่ระหว่าง 2.05 - 2.30 จากระดับความรุนแรงสูงสุดเท่ากับ 4.0 คะแนน) ส่วน อบต. ที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทมักประสบปัญหาภัยแล้ง ภัยจากการคมนาคม และภัยจากน้ำท่วมและดินโคลนถล่ม และมีความรุนแรงในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน (คะแนนระดับความรุนแรงอยู่ระหว่าง 1.80 - 2.42 จากระดับความรุนแรงสูงสุดเท่ากับ 4.0 คะแนน) เป็นต้น

ในลำดับต่อมา เมื่อมีสาธารณภัยเกิดขึ้นในพื้นที่แล้ว อบต. กลุ่มตัวอย่างมีการวางแผนเพื่อรับมือกับสาธารณภัยอย่างไรบ้าง ข้อมูลในตารางที่ 23-7 ด้านล่าง นำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับการดำเนินการของ อบต. ในการรับมือกับสาธารณภัย เริ่มตั้งแต่ (1) การจัดทำแผนรับมือกับภัยพิบัติ (2) การจัดเตรียมงบประมาณ บุคลากร หรือเครื่องมือ (3) การจัดทำระบบการเตือนภัยหรือการแจ้งข้อมูล (4) มีการซักซ้อมการรับมือกับภัยพิบัติอย่างสม่ำเสมอ และ (5) มีแผนฟื้นฟูความเสียหายต่างๆ ภาพรวมเกี่ยวกับการดำเนินการของ อบต. ในการรับมือกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรงใน 3 ลำดับแรกแสดงดังตารางที่ 23-7 นี้

ในภาพรวมนั้น อบต. ส่วนใหญ่ก็มีแผนรับมือกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรง/เกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่แทบทุกประเภท โดยเฉพาะในกลุ่มเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่แจ้งว่ามีการจัดทำแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่มักเกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาล แต่สำหรับการรับมือภัยพิบัติโดยการเตรียมงบประมาณ บุคลากร หรือเครื่องมืออุปกรณ์นั้น เทศบาลนครจำนวน 4 แห่งแจ้งว่ามักไม่มีการเตรียมในด้านดังกล่าว และมักขาดระบบเตือนภัยหรือขาดการซักซ้อมแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติเป็นประจำ อีกทั้งยังมิได้จัดเตรียมมาตรการรับมือกับการฟื้นฟูหรือให้การเยียวยาความเสียหายต่างๆ อันเนื่องมาจากภัยพิบัติ

ในทางกลับกัน เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างทั้ง 9 แห่งดูจะมีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติค่อนข้างจะครบวงจรและรอบด้าน กล่าวคือนอกจากจะมีการจัดเตรียมแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่แล้วนั้น ยังมีการจัดเตรียมทางด้านงบประมาณ บุคลากร หรือเครื่องมือสำหรับภัยพิบัติดีพอสมควร อีกทั้งยังได้จัดให้มีระบบข้อมูลเตือนภัยหรือแจ้งเหตุแก่ประชาชน ส่วนใหญ่จัดให้มีการซักซ้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ และรวมถึงการจัดเตรียมให้มีแผนฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติต่างๆ

สำหรับ อบต. ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กนั้น มักจะขาดความพร้อมและ/หรือบุคลากรที่จะดำเนินการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ดังเช่นกรณีของภัยแล้งนั้น มักเกิดขึ้นในพื้นที่ อบต. จำนวน 56 แห่งจากกลุ่มตัวอย่าง อบต. 65 แห่ง (รวาร้อยละ 86.2) แต่มีการจัดทำแผนรับมือกับภัยแล้งราว 50 แห่ง มีระบบเตือนภัยราว 20 แห่ง และมีการซักซ้อมการรับมือกับภัยแล้งราว 16 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 28.6 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้นที่ได้ดำเนินการรับมือกับภัยแล้ง ในทำนองเดียวกันกับภัยจากน้ำท่วมและดินถล่มในพื้นที่ อบต. นั้น ก็สะท้อนถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานของ อบต. เช่นเดียวกัน อาทิ อบต. กลุ่มตัวอย่าง 65 แห่ง มีประสบปัญหาจากอุทกภัยบ่อยครั้งจำนวน 54 แห่ง หรือราวร้อยละ 83.1 ของกลุ่มตัวอย่าง อบต. แต่มี อบต. ที่เตรียมการเรื่องระบบเตือนภัยน้ำท่วมเพียง 25 แห่ง และมีการซักซ้อมแผนอพยพภัยน้ำท่วมอยู่เป็นประจำเพียง 21 แห่ง หรือราวร้อยละ 38.9 ของกลุ่มตัวอย่าง อบต. ที่ประสบภัยน้ำท่วมเท่านั้น ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดในการดำเนินการของ อบต. ในด้านนี้ค่อนข้างมาก

ตารางที่ 23-7 การดำเนินการของ อบท. ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขใน 3 ลำดับแรก

ประเภท อบท.	การเตรียมพร้อมรับมือกับภัยธรรมชาติ (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)											
	การเตรียมการรับมือ ประเภทภัยพิบัติ	อบท. ที่ ดำเนินการ (แห่ง)	1=มีแผนรับมือ กับสาธารณภัย		2=มีการเตรียมงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ สถานที่		3=มีการเตือนภัย ระบบ แจ้งเตือนภัย/แจ้งข้อมูล		4=มีการฝึกซ้อม ป้องกันภัยสม่ำเสมอ		5=มีแผนฟื้นฟู/ เยียวยาความเสียหาย	
			จำนวนแห่ง	%	จำนวนแห่ง	%	จำนวนแห่ง	%	จำนวนแห่ง	%	จำนวนแห่ง	%
อบจ. (12)	1.1 ภัยแล้ง	12	10	83.30	11	91.70	1	8.30	1	8.30	4	33.30
	1.2 อุทกภัยและดินถล่ม	12	11	91.70	11	91.70	4	33.30	9	75.00	7	58.30
	1.3 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	8	6	75.00	6	75.00	4	50.00	5	62.50	2	25.00
ทน. (4)	2.1 อัคคีภัยบ้านเรือน/ชุมชน	4	4	100.00	2	50.00	2	50.00	2	50.00	2	50.00
	2.2 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	2	2	100.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	2.3 ภัยแล้ง	3	3	100.00	1	33.33	1	33.33	1	33.33	1	33.33
ทม. (9)	3.1 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	6	5	83.33	6	100.00	5	83.33	4	66.67	4	66.67
	3.2 อัคคีภัยบ้านเรือน/ชุมชน	9	9	100.00	9	100.00	7	77.78	8	88.89	7	77.78
	3.3 อุทกภัยและดินถล่ม	9	9	100.00	9	100.00	7	77.78	5	55.56	6	66.67
ทต. (20)	4.1 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	14	11	78.57	11	78.57	8	57.14	7	50.00	5	35.71
	4.2 ภัยแล้ง	17	16	94.12	13	76.47	6	35.29	5	29.41	8	47.06
	4.3 อัคคีภัยบ้านเรือน/ชุมชน	19	19	100.00	13	68.42	8	42.11	14	73.68	13	68.42
อบต. (65)	5.1 ภัยแล้ง	56	50	89.30	39	69.60	20	35.70	16	28.60	30	53.60
	5.2 อุบัติภัยจากการคมนาคมและขนส่ง	42	36	85.70	27	64.30	21	50.00	22	52.40	16	38.10
	5.3 อุทกภัยและดินถล่ม	54	47	87.00	41	75.90	25	46.30	21	38.90	37	68.50

หมายเหตุ-ทต. มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ (missing) 1 แห่ง

นอกจากการจัดเตรียมแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติประเภทต่างๆ แล้วนั้น อบท. หลายแหล่งยังได้ดำเนินการเยียวยาช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติในเบื้องต้น และบางแห่งได้ดำเนินการออกสำรวจพื้นที่เพื่อประเมินความเสียหายและรวมถึงการทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยเพื่อแจ้งต่อภาครัฐ/ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้าให้การดูแลและช่วยเหลือตามความเหมาะสมต่อไป ทั้งนี้จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อบท. 110 แห่งพบว่าการดำเนินการ (1) เยียวยาผู้ประสบภัย และ (2) การสำรวจความเสียหายและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยดังตารางที่ 23-8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 23-8 กิจกรรมฟื้นฟูความเสียหายหลังภัยพิบัติที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างได้ดำเนินการ

ประเภท อบท.	การดำเนินการของ อบท. ในการฟื้นฟูความเสียหายหลังภัยพิบัติ	
	อบท. ให้การเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้น	อบท. จัดทำการสำรวจความเสียหาย/ทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัย
อบจ. (12)	9 (75.0%)	6 (50.0%)
ทน. (4)	2 (50.0%)	3 (75.0%)
ทม. (9)	7 (77.8%)	9 (100.0%)
ทต. (20)	12 (60.0%)	16 (80.0%)
อบต. (65)	51 (79.7%)	54 (84.4%)
รวม (110)	81 (73.6%)	88 (80.0%)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการเมื่อเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ในภาพรวมจะเห็นว่า อบท. กว่าร้อยละ 73.6 จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในขั้นต้นในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขึ้นแล้ว และยังสามารถดำเนินการสำรวจความเสียหายและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยเพื่อส่งให้แก่ทางภาครัฐ/ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป (กว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มตัวอย่าง) ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีของ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. นั้น จะดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติทั้ง 2 กิจกรรมในสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั่นเอง

ในขั้นตอนสุดท้าย การดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติของ อบท. นั้น บางครั้งก็ประสบปัญหาในการดำเนินการ ดังแสดงในตารางที่ 23-9 ด้านล่าง ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในการจัดการภัยพิบัติของ อบท. นั้นปัญหาหลักคือการขาดแคลนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน

73 แห่งจาก 110 แห่ง หรือกว่าร้อยละ 66.4 แจ้งว่าประสบปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ อบต. ยังประสบปัญหาในบางครั้งในการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น จังหวัด/อำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/อำเภอ เป็นต้น โดยที่มี อบต. จำนวน 8 แห่ง หรือราวร้อยละ 7.3 ที่ประสบปัญหาดังกล่าวในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้พึงสังเกตว่า อบต. ขนาดเล็กดังเช่น อบต. ส่วนใหญ่ประสบปัญหาหลักคือการขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงานด้านการจัดการสาธารณภัยเป็นอย่างมาก หรือราวร้อยละ 73.4 ของ อบต. ที่แจ้งว่าประสบปัญหานี้

ตารางที่ 23-9 ปัญหาในการจัดการภัยพิบัติของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	ปัญหาในการจัดการภัยพิบัติของ อบท.			
	ขาดทรัพยากรเงิน คน อุปกรณ์ ฯลฯ	ขาดอำนาจหน้าที่/มี ส่วนราชการทำอยู่ แล้ว	ขาดการประสานงานระหว่าง หน่วยงานที่ดี/ขาดความ รวดเร็วในการดำเนินการ	ไม่มีปัญหา/ อื่นๆ
อบจ. (12)	7 (58.3%)	2 (16.7%)	1 (8.3%)	2 (16.7%)
ทน. (4)	1 (25.0%)		1 (25.0%)	2 (50.0%)
ทม. (9)	6 (66.7%)		1 (11.1%)	2 (22.2%)
ทต. (20)	12 (60.0%)	1 (5.0%)	2 (10.0%)	5 (25.0%)
อบต. (65)	47 (73.4%)		3 (4.7%)	14 (21.9%)
รวม (110)	73 (66.4%)	3 (2.7%)	8 (7.3%)	25 (22.7%)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ประสบปัญหาเมื่อเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ง. การดำเนินการในการจัดระเบียบชุมชน

การเติบโตขึ้นของชุมชนอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากอิทธิพลของความเจริญด้านการค้าและอุตสาหกรรม ได้ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของสถาบันเทิง แหล่งอบายมุขต่างๆ ร้านเกมส์/อินเทอร์เน็ต ฯลฯ ทำให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนของบุคคล สถาบันทางสังคมอ่อนแอลง มีแหล่งชุมชนแออัดเพิ่มขึ้น ประชากรมีการย้ายถิ่นฐาน ชุมชนมีประชากรหลายเชื้อชาติอาศัยปะปนกันและยากต่อการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม บางครั้งจึงก่อให้เกิดปัญหาของชุมชนตามมา เช่น กรณีสถานบริการเปิดเกินเวลาและส่งเสียงดังก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่สมาชิกในสังคมและนำไปสู่ความไร้ระเบียบในชุมชน ผลการศึกษาสภาพความไร้ระเบียบในพื้นที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่ง ปรากฏดังตารางที่ 23-10 ต่อไปนี้

ตารางที่ 23-10 ลักษณะความไร้ระเบียบในชุมชน/สังคมที่มีสภาพปัญหาเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก

ประเภท อบท.	ปัญหาความไร้ระเบียบ (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)			
	สภาพปัญหา	จำนวน อบท.	ค่าเฉลี่ย ความรุนแรง	S.D.

ประเภท อปท.	ปัญหาความไร้ระเบียบ (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)			
	สภาพปัญหา	จำนวน อปท.	ค่าเฉลี่ย ความรุนแรง	S.D.
อบจ. (12)	1.1 แหล่งมั่วสุ่มยาเสพติด	11	2.27	1.01
	1.2 ร้านเกม/อินเทอร์เน็ต	11	2.18	1.08
	1.3 โต๊ะพนันบอล/บ่อนการพนัน	11	1.73	1.19
ทน. (4)	2.1 การจราจร	4	2.50	1.00
	2.2 ร้านเกม/อินเทอร์เน็ต	4	2.00	0.82
	2.3 แหล่งมั่วสุ่มยาเสพติด	4	1.75	1.50
ทม. (9)	3.1 แหล่งมั่วสุ่มยาเสพติด	9	2.00	1.41
	3.2 การจราจร	9	1.89	1.36
	3.3 สถานบริการสร้างความเดือดร้อน เช่น เสียงดัง ฯลฯ	9	1.33	1.12
ทต. (20)	4.1 การจราจร	20	1.85	1.04
	4.2 แหล่งมั่วสุ่มยาเสพติด	20	1.60	0.75
	4.3 ร้านเกม/อินเทอร์เน็ต	20	1.30	0.66
อบต. (65)	5.1 แหล่งมั่วสุ่มยาเสพติด	65	1.77	0.95
	5.2 การจราจร	65	1.05	1.02
	5.3 ชุมชนแออัดที่มีปัญหา ยาเสพติดและอาชญากรรม	65	1.00	1.00

หมายเหตุ ระดับคะแนนอยู่ในช่วงระหว่าง 0 - 4 คะแนน โดย 0 หมายถึง ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเลย, 1 หมายถึง มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก, 2 หมายถึง เกิดขึ้นเพียงครั้งคราวในชุมชน, 3 หมายถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง/มีโอกาสสูง, 4 หมายถึง เกิดขึ้นเป็นประจำ

จากข้อมูลในตารางจะเห็นว่าปัญหาความไร้ระเบียบในชุมชนที่เกิดขึ้นร่วมกันในพื้นที่ต่างๆ คือ ปัญหายาเสพติดแพร่ระบาด และปัญหาการจราจร ดังเช่น เทศบาลนครมีปัญหาการจราจรเกิดขึ้นพอสมควรในพื้นที่ (ข้อ 2.1) และยังมีปัญหาแหล่งมั่วสุ่มในร้านเกมคอมพิวเตอร์ (ข้อ 2.3) เป็นต้น ส่วนเทศบาลเมืองก็ประสบปัญหาการมั่วสุ่มของยาเสพติด (ข้อ 3.1) และเจอปัญหาสถานบริการเปิดเสียงดังและ/หรือเกินเวลาเป็นครั้งคราว ส่งผลกระทบรบกวนต่อประชาชนที่พำนักอาศัยในบริเวณชุมชน เป็นต้น

ทั้งนี้สังเกตข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่า อปท. ในเขตชุมชนเมืองดังเช่นเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้น มีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับปัญหาความไร้ระเบียบที่รุนแรงกว่า อบต. หรือเขตเทศบาลตำบล ทั้งนี้เนื่องจากสภาพความเป็นเมือง (urbanization) ได้ส่งผลต่อความไร้ระเบียบและปัญหาอาชญากรรมในระดับที่เพิ่มขึ้น ทำให้เทศบาลเมืองกับเทศบาลนครจะต้องเร่งพยายามดำเนินการจัดการปัญหาความไร้ระเบียบที่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นต่อไป ส่วนกรณีของ อบต. นั้น มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่สังคมเมืองเพิ่มมากขึ้น และมีปัญหาแหล่งชุมชนเสื่อมโทรมหรือชุมชนแออัดมากขึ้น (ข้อ 5.3) อันเป็นผลที่ตามมาจากการขาดการจัดระเบียบผังเมืองหรือที่อยู่อาศัยของ อปท. นั่นเอง

เมื่อเปิดปัญหาความไร้ระเบียบขึ้นแล้วนั้น อปท. มีวิธีการจัดการปัญหาดังกล่าวเช่นใด? โดยทั่วไปนั้น อปท. สามารถดำเนินการได้ใน 4 ลักษณะได้แก่ (1) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดใน

การจัดระเบียบชุมชน จัดการทางเท้า หรือการไร้ระเบียบต่างๆ (2) ใช้การเจรจาขอความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ในการดำเนินการจัดระเบียบให้เรียบร้อยและสะอาด (3) ดำเนินการผ่านกระบวนการชุมชน/ประชาสังคมเพื่อให้ภาคประชาชนเป็นหูเป็นตาและช่วยดูแลจัดการปัญหาตนเอง และ (4) อปท. ดำเนินการร่วมกับตำรวจ ฝ่ายปกครอง หรือส่วนงานต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ เพื่อจัดการปัญหาความไร้ระเบียบที่เกิดขึ้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลว่า อปท. กลุ่มตัวอย่างครั้งนี้นิยมใช้มาตรการใดในการจัดการปัญหา แสดงดังตารางที่ 23-11 ด้านล่าง

ในภาพรวมจะเห็นว่า จากกรณีกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 110 แห่ง มี อปท. ที่ลงมือดำเนินการจัดระเบียบชุมชนราว 90 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 81.8 ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการกิจด้านนี้ ในลำดับต่อมาพบว่าวิธีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดระเบียบชุมชนนั้น เป็นวิธีการที่ไม่เป็นที่นิยมมากนักในกลุ่มตัวอย่าง อปท. ครั้งนี้ เนื่องจากด้วยธรรมชาติ อปท. เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จึงอาจไม่ต้องการดำเนินการใดๆ ที่มีบทบังคับหรือบทลงโทษที่รุนแรงมากนักเอง ตารางที่ 23-11 รูปแบบวิธีการจัดระเบียบชุมชนของ อปท.

ประเภท อปท.	วิธีการในการจัดระเบียบชุมชน			
	ใช้กฎหมาย กฎระเบียบอย่าง เข้มงวด	ใช้การเจรจา ขอความร่วมมือ	ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมกับภาคชุมชน	ร่วมมือกับส่วน ราชการ/ตำรวจ/ ฝ่ายปกครอง
อบจ. (5)		1 (20.0%)	3 (60.6%)	1 (20.0%)
ทน. (3)		3 (100.0%)		
ทม. (9)		4 (44.4%)	4 (44.4%)	1 (11.1%)
ทต. (19)	3 (15.8%)	8 (42.1%)	3 (15.8%)	5 (26.3%)
อบต. (54)	6 (11.1%)	6 (11.1%)	27 (50.0%)	15 (27.8%)
รวม (90)	9 (10.0%)	22 (24.4%)	37 (41.7%)	22 (24.4%)

หมายเหตุ: นับเฉพาะ อปท. ที่ได้ลงมือดำเนินการจัดระเบียบชุมชน ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อปท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการจัดระเบียบชุมชนเมื่อเทียบกับจำนวน อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ทั้งนี้วิธีการจัดระเบียบชุมชนที่ อปท. ส่วนใหญ่นิยมเลือกดำเนินการคืออาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือจะมอบหมาย/กระตุ้นให้ภาคชุมชนหรือประชาชนช่วยกันเป็นหูเป็นตาให้และช่วยกันจัดการความไม่เรียบร้อยกันเองภายในชุมชน (ร้อยละ 41.7 ของกลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการวิธีนี้) นอกจากนั้น อปท. ก็นิยมใช้วิธีการเจรจาขอความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในการจัดระเบียบให้เรียบร้อย

ทั้งในทางเข้า จัดระเบียบชุมชน การจราจร เป็นต้น (ร้อยละ 24.4 ของกลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการวิธีนี้) รวมทั้ง อบต. อีกจำนวน 22 แห่ง หรือราวร้อยละ 24.4 ก็เห็นว่าควรดำเนินการร่วมกันกับตำรวจหรือฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้ด้วยตรง โดยที่ อบต. มีบทบาทเป็นผู้หนุนเสริม หรือให้การสนับสนุนทางงบประมาณเพียงเท่านั้น

อนึ่ง พึงสังเกตว่าในกรณีของ อบต. จำนวน 54 แห่งที่ดำเนินการภารกิจนี้ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50) นิยมดำเนินการจัดระเบียบสังคม/ชุมชนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ข้อค้นพบนี้สะท้อนถึงจุดแข็งในวิธีการทำงานของ อบต. ขนาดเล็กที่มุ่งสร้างความใกล้ชิดระหว่าง อบต. กับประชาชนในชุมชน หรืออาจเป็นเพราะ อบต. มีบุคลากรที่จำกัดกว่า อบต. ขนาดใหญ่ ฯลฯ ก็เป็นไปได้ ปัจจัยเหล่านี้จึงอาจเกื้อหนุนให้ อบต. เน้นรูปแบบความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ/ภาคประชาชน และให้ความร่วมมือกับทางตำรวจหรือฝ่ายปกครอง แทนที่ อบต. จะลงมือจัดการเองโดยตรงนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี สำหรับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้น พบว่ายังจัดบริการดูแลความไร้ระเบียบได้เข้มข้นมากนัก แม้ว่าในเมืองขนาดใหญ่เหล่านี้จะประสบปัญหาความรุนแรงในเรื่องความไร้ระเบียบในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลตำบลหรือ อบต. ก็ตาม แต่เมื่อประเมินวิธีการจัดการปัญหาความไร้ระเบียบของ อบต. ใหญ่ๆ เหล่านี้กลับมิได้มีการเตรียมการรอบด้านหรือเข้มข้นเพียงพอ ซึ่งแน่นอนย่อมส่งผลทำให้การดูแลจัดระเบียบในชุมชนเมืองขนาดใหญ่มีอาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และประชาชนก็ย่อมมีระดับความพึงพอใจในบริการด้านเหล่านี้จากเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองลดน้อยลงได้ตามมา

ตารางที่ 23-12 ปัญหาในการจัดระเบียบชุมชนของ อบต. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบต.	ปัญหาในการจัดระเบียบชุมชน		
	ขาดทรัพยากรเงิน คน อุปกรณ์ ฯลฯ	ขาดอำนาจหน้าที่/มีส่วนราชการ ทำหน้าที่อยู่แล้ว	ไม่มีปัญหา/อื่นๆ
อบจ. (5)	3 (60.0%)	2 (40.0%)	
ทน. (3)		3 (100.0%)	
ทม. (9)	1 (11.1%)	6 (66.7%)	2 (22.2%)
ทต. (19)	12 (63.2%)	5 (26.3%)	2 (10.5%)
อบต. (54)	21 (38.9%)	22 (40.7%)	11 (20.4%)
รวม (90)	37 (41.1%)	38 (42.2%)	15 (16.7%)

หมายเหตุ: นับเฉพาะ อบต. ที่ดำเนินการกิจจัดระเบียบชุมชน: ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบต. แต่ละประเภทที่ประสบปัญหาเมื่อเทียบกับ อบต. ในกลุ่มตัวอย่าง

ในด้านปัญหาอุปสรรคในการจัดระเบียบชุมชนที่ อบท. ส่วนใหญ่พบนั้นแสดงดังตารางที่ 23-12 ซึ่งมักได้แก่ปัญหาการขาดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ และส่วนใหญ่จะมีส่วนราชการดูแลรับผิดชอบปัญหานี้แล้ว อาทิ ตำรวจ ฝ่ายปกครอง ผู้ใหญ่บ้าน/กำนัน เป็นต้น ทำให้เกิดความทับซ้อนกันในการดำเนินการ (ร้อยละ 42.2 ของกลุ่มตัวอย่างที่แจ้งว่าประสบปัญหานี้) นอกจากนี้ อบท. ที่ดำเนินการจัดระเบียบชุมชนยังแจ้งว่าพวกเขาขาดแคลนงบประมาณ ทรัพยากร บุคคล หรืออุปกรณ์เครื่องมือในการดำเนินการ จึงทำให้จัดระเบียบชุมชนไม่ได้เต็มที่

ทั้งนี้พึงสังเกตว่า อบท. ขนาดเล็ก ดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. จะแจ้งว่าประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรและบุคลากรในการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ อบท. ขนาดใหญ่กว่าดังเช่นเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมักจะแจ้งว่าขาดอำนาจในการดำเนินการจัดระเบียบชุมชน หรือมีส่วนราชการอื่นๆ ในพื้นที่ที่ดูแลรับผิดชอบการจัดระเบียบชุมชนอยู่แล้ว เทศบาลจึงไม่ต้องการดำเนินการแก้ไขปัญหามาให้ซ้ำซ้อนกันอีกแต่อย่างใด

จ. การดำเนินการจัดการความขัดแย้งในชุมชน/ระหว่างชุมชน

ความขัดแย้งในชุมชนเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ และบางระดับเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอาชญากรรม หรืออาจเป็นความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล ระหว่างชุมชนกับชุมชน ระหว่างรัฐกับชุมชน หรืออาจเกิดในระดับของกฎหมาย เป็นต้น เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นจำเป็นต้องมีการจัดการที่เหมาะสม การดำเนินการจัดการกับความขัดแย้งนั้นจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างกัน อาทิ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การเจรจาแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นทางการ การเจรจาต่อรอง การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง อนุญาโตตุลาการ กระบวนการออกกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 110 แห่งพบว่ามีระดับความขัดแย้งในชุมชนไม่สูงนัก และมักเป็นความขัดแย้งเพียงครั้งคราว เกิดขึ้นและจบลงในเวลาไม่นานนัก ดังแสดงข้อมูลระดับความขัดแย้งในชุมชนต่อไปนี้ ตารางที่ 23-13 ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีสภาพปัญหาเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก

ประเภท อบท.	ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)			
	สภาพปัญหา	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	S.D.
อบจ. (12)	1.1 ความขัดแย้งระหว่างเอกชน/อุตสาหกรรม/นายทุนกับภาคประชาชน	11	1.55	1.04
	1.2 ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ป่า แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติ	11	1.55	1.13
	1.3 ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมือง	11	1.55	1.21
ทน. (4)	2.1 ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ อุดมการณ์ทางการเมือง	4	2.50	1.00
	2.2 ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมือง	4	2.25	1.26
	2.3 ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มคน เครือญาติ	4	1.25	0.96
ทม. (9)	3.1 ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมือง	9	1.56	0.73
	3.2 ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มคน เครือญาติ	9	1.67	1.22
	3.3 ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ อุดมการณ์ทางการเมือง	9	1.22	0.97
ทต. (20)	4.1 ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมือง	20	1.10	0.85

	4.2 ความขัดแย้งในด้านการพัฒนาเชิงกายภาพ สิ่งปลูกสร้าง ถนน อาคาร หรือโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในพื้นที่	20	1.00	0.86
	4.3 ความขัดแย้งระหว่างเอกชน/อุตสาหกรรม/นายทุนกับภาคประชาชน	20	0.95	0.94
อบต. (65)	5.1 ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมือง	65	1.31	0.86
	5.2 ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มคน เครือญาติ	65	1.11	0.81
	5.3 ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ อุดมการณ์ทางการเมือง	65	0.88	0.89

หมายเหตุ ระดับคะแนนอยู่ในช่วงระหว่าง 0 - 4 โดย 0 หมายถึง ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเลย, 1 หมายถึง มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก, 2 หมายถึง เกิดขึ้นเพียงครั้งคราวในชุมชน, 3 หมายถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง/มีโอกาสสูง, 4 หมายถึง เกิดขึ้นเป็นประจำ

ในภาพรวมนั้นพบว่าปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติ อุดมการณ์ทางการเมืองได้แพร่ขยายลงไปถึงในระดับชุมชนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และดูแล้วมีระดับความรุนแรงพอสมควร โดยเฉพาะในกรณีพื้นที่เขตเมืองดังเช่นเทศบาลนคร⁴ และบางครั้งเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองในพื้นที่ในการแข่งขันเลือกตั้ง/รับสมัครเข้าบริหารเทศบาลนั่นเอง สำหรับ อบท. ขนาดเล็ก หรือในพื้นที่ชนบทหรือชุมชนเกษตรนั้น ระดับความขัดแย้งภายในชุมชนมักเกิดขึ้นไม่รุนแรงนัก ดังเช่นกรณีของ อบต. อาจมีการมีความขัดแย้งในกลุ่มบุคคลหรือเครือญาติบ้างเล็กน้อย แต่ก็ได้มีความรุนแรงแต่ประการใด (ข้อ 5.2) ดังนี้ เป็นต้น

พึงสังเกตว่าในแง่ของความขัดแย้งภายในชุมชนนั้น พบว่าชุมชนขนาดเล็กๆ หรือชุมชนดั้งเดิมดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. นั้น มักมีระดับความขัดแย้งภายในที่ไม่รุนแรงเท่าใดนัก และประชาชนในชุมชนยังคงใช้วิถีชีวิตอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกันเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ชุมชนเมืองดังเช่นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครนั้น ข้อมูลในตารางที่ 23-13 สะท้อนให้เห็นว่ามีความขัดแย้งที่รุนแรงเพิ่มขึ้น และย่อมต้องการให้ อบท. เข้าไปมีบทบาทในการดูแลจัดการความขัดแย้งในพื้นที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง

ต่อจากนั้น อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งได้จัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จากกลุ่มตัวอย่าง 110 แห่งพบว่าในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง และ อบท. ดำเนินการแก้ไขปัญหาในลักษณะใดลักษณะหนึ่งมีจำนวน 79 แห่ง หรือร้อยละ 71.8 ของกลุ่มตัวอย่างที่มีการลงมือดำเนินการ ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 23-14 หน้าถัดไป โดยทั่วไปนั้น อบท. สามารถจัดการปัญหาความขัดแย้งโดยอาศัยคนกลาง ซึ่งอาจเป็นผู้บริหารท้องถิ่น นายก อบท. หรืออาจอาศัยผู้นำชุมชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/ประธานชุมชน) ในการเป็นคนกลางระหว่างคู่ขัดแย้ง และพยายามเจรจาทำความเข้าใจกันระหว่างคู่กรณีที่ขัดแย้ง ซึ่งในทางหลักวิชาการเรียกว่าเป็นวิธีการแบบสมานฉันท์ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในเนื้อหาส่วนต้นของบทนี้นั่นเอง ในอีกทางเลือกหนึ่ง อบท. อาจใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชน โดยอาศัยกระบวนการประชาสังคม/การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เพื่อช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งลงระหว่างคู่กรณีที่ขัดแย้งกัน

ตารางที่ 23-14 รูปแบบการดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งใน อบท. กลุ่มตัวอย่าง

⁴ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะช่วงเวลาที่คณะที่ปรึกษาส่งนักวิจัยในพื้นที่จัดเก็บข้อมูลเป็นช่วงเวลาที่ความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติอยู่ในช่วงที่มีความรุนแรงอย่างมาก (ระหว่างสิงหาคม 2556 - มีนาคม 2557) จึงสะท้อนปรากฏในข้อมูลนั่นเอง

ประเภท อบท.	วิธีการจัดการความขัดแย้ง		
	วิธีการสมานฉันท์/ใช้คนกลางเจรจาไกล่เกลี่ย	ใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชน	อื่นๆ อาทิ ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด หรือขอความช่วยเหลือจากส่วนราชการ
อบจ. (7)	4 (57.1%)	3 (42.9%)	
ทน. (3)	2 (66.7%)	1 (33.3%)	
ทม. (7)	5 (71.4%)	2 (28.6%)	
ทต. (11)	5 (45.5%)	4 (36.4%)	2 (18.1%)
อบต. (51)	34 (66.7%)	14 (27.5%)	3 (5.8%)
รวม (79)	50 (63.3%)	24 (30.4%)	5 (6.3%)

หมายเหตุ นับเฉพาะ อบท. ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง: ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการแก้ไขปัญหามือเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

โดยทั่วไปนั้น อบท. นิยมใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยกันระหว่างคู่ขัดแย้ง หรือรวบรวมร้อยละ 63.3 ของกลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการจัดการปัญหาความขัดแย้งเลือกใช้วิธีการเช่นนั้น ทั้งนี้เนื่องจากวิธีการดังกล่าวดำเนินการได้โดยสะดวก มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนไม่มากนัก (คนกลางและคู่ขัดแย้ง) ซึ่งสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว โดยเฉพาะในกรณีที่ปัญหาขัดแย้งในชุมชนไม่ได้มีความรุนแรงมากนัก ในอีกทางเลือกหนึ่ง อบท. กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 30.4 อาศัยวิธีการยุติธรรมชุมชน จัดตั้งกลุ่มอนุญาโตตุลาการระดับหมู่บ้านเพื่อช่วยเหลือปัญหาความขัดแย้ง และอาศัยกระบวนการชุมชนร่วมกันสร้างความสงบสุข และไกล่เกลี่ยปัญหาขัดแย้งเล็กๆ น้อยๆ ในระดับชุมชน ดังเช่น กรณีของ อบจ. กระบี่ที่ได้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการจัดการปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ นั้น อบท. ก็ประสบปัญหาเช่นกัน ดังสรุปภาพรวมในตารางที่ 23-15 ด้านล่าง ซึ่งจะเห็นได้ว่า อบท. ส่วนใหญ่ประสบปัญหาการขาดอำนาจดำเนินการ (รวบรวมร้อยละ 34.2 ของกลุ่มตัวอย่างที่ประสบปัญหา) ทั้งนี้เนื่องจากการไกล่เกลี่ยปัญหาบางครั้งต้องอาศัยอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย หรือต้องมีอำนาจในการตัดสินคดีความขัดแย้ง ซึ่ง อบท. ให้ข้อมูลว่าไม่มีอำนาจในการจัดการปัญหานี้ นอกจากนั้น อบท. อีกจำนวนหนึ่ง (รวบรวมร้อยละ 22.8 ของกลุ่มตัวอย่างที่ประสบปัญหา) แจ้งว่าขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน บุคลากร ในการจัดการปัญหาด้านดังกล่าว โดยเฉพาะในกลุ่ม อบต. ที่จะประสบปัญหาดังกล่าวในสัดส่วนที่สูงกว่า อบท. ประเภทอื่นๆ ตารางที่ 23-15 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	ปัญหาในการจัดระเบียบชุมชน
-------------	---------------------------

	ขาดทรัพยากรเงิน คน อุปกรณ์ ฯลฯ	ขาดอำนาจหน้าที่/มีส่วน ราชการ ทำหน้าที่อยู่แล้ว	ขาดการมีส่วนร่วมจาก ประชาชน/ขาดการ ประสานงานกับส่วน ราชการ	ไม่มีปัญหา/อื่นๆ
อบจ. (7)	1 (14.3%)	4 (57.1%)		2 (28.6%)
ทน. (3)		3 (100.0%)		
ทม. (7)	1 (14.3%)	1 (14.3%)		5 (71.4%)
ทต. (11)	2 (18.2%)	2 (18.2%)	1 (9.1%)	6 (54.5%)
อบต. (51)	14 (27.5%)	17 (33.3%)	2 (3.9%)	18 (35.3%)
รวม (79)	18 (22.8%)	27 (34.2%)	3 (3.8%)	31 (39.2%)

หมายเหตุ: นับเฉพาะ อบท. ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคัดค้าน: ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ประสบปัญหาเมื่อเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

จ. การดำเนินการป้องกันอาชญากรรมและการกระทำผิด

ความรุนแรงของอาชญากรรมเป็นอีกปัญหาหนึ่งทางสังคมและมักส่งผลกระทบต่อความหวาดกลัวต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชน และถือเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่ อบท. มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น หากชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการป้องกันอาชญากรรมในระดับท้องถิ่น คอยระวังรักษาความปลอดภัยตามบริเวณต่างๆ ที่มีปัญหาอาชญากรรมในชุมชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบและดำเนินการตรวจสอบอย่างทั่วถึงแล้ว ก็มีส่วนช่วยลดปัญหาอาชญากรรมได้ ทั้งนี้จากการประเมินสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาด้านอาชญากรรมและการกระทำผิดในพื้นที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งมีข้อมูลดังตารางที่ 23-16 ต่อไปนี้

ตารางที่ 23-16 ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดในพื้นที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีสภาพปัญหาเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก

ประเภท อบท.	ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิด (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)			
	สภาพปัญหา	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	S.D.
อบจ. (12)	1.1 การแพร่ระบาดของยาเสพติด	10	2.30	0.95
	1.2 การรัดแงะบ้านเรือนเพื่อขโมยทรัพย์สิน	10	2.10	0.88
	1.3 การทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกาย	10	2.00	0.82

ประเภท อปท.	ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิด (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)			
	สภาพปัญหา	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	S.D.
ทน. (4)	2.1 การแพร่ระบาดของยาเสพติด	4	1.75	1.71
	2.2 การจัดแะบ้านเรือนเพื่อขโมยทรัพย์สิน	4	1.75	1.50
	2.3 การทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกาย	4	1.75	1.26
ทม. (9)	3.1 การแพร่ระบาดของยาเสพติด	9	2.22	1.30
	3.2 การลักขโมยรถยนต์ / รถจักรยานยนต์	9	2.00	1.50
	3.3 การฉกชิงวิ่งราว ลักเล็กขโมยน้อย	9	1.44	0.88
ทต. (20)	4.1 การแพร่ระบาดของยาเสพติด	20	1.90	1.02
	4.2 การลักขโมยรถยนต์ / รถจักรยานยนต์	20	1.25	1.07
	4.3 การฉกชิงวิ่งราว ลักเล็กขโมยน้อย	20	1.25	0.85
อบต. (65)	5.1 การแพร่ระบาดของยาเสพติด	65	1.74	1.09
	5.2 การทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกาย	65	1.35	0.96
	5.3 การจัดแะบ้านเรือนเพื่อขโมยทรัพย์สิน	65	1.05	0.74

หมายเหตุ ระดับคะแนนอยู่ในช่วงระหว่าง 0 - 4 โดย 0 หมายถึง ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเลย, 1 หมายถึง มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก, 2 หมายถึง เกิดขึ้นเพียงครั้งคราวในชุมชน, 3 หมายถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง/มีโอกาสสูง, 4 หมายถึง เกิดขึ้นเป็นประจำ

ในภาพรวมนั้น ปัญหา ยาเสพติดแพร่ระบาดเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงในลำดับต้นๆ ของ อปท. ทุกประเภทที่มีการศึกษาในครั้งนี้ ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองที่รายงานว่ามีปัญหา ยาเสพติดแพร่ระบาดเป็นครั้งคราวในชุมชน (ข้อ 3.1) (ระดับความรุนแรงราว 2.22 จาก 4 ระดับ) นอกจากนี้ยังมีปัญหาการลักขโมยตามบ้านเรือน โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครและพื้นที่ อบจ. การลักขโมยรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ รวมไปถึงปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งและการทำร้ายร่างกาย

ข้อสังเกตที่สำคัญเช่นปัญหาด้านความสงบในชุมชนกลุ่มอื่นๆ ก็คือ ในเขตเมืองดังเช่นเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้น มักมีปัญหาด้านอาชญากรรมที่มีระดับความรุนแรงเกิดขึ้นในสัดส่วนที่สูงกว่าชุมชนชนบทหรือชุมชนขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. ข้อมูลดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดทางสังคมวิทยาว่าระดับความเป็นเมือง (urbanization) มีส่วนทำให้เกิดปัญหาความไร้ระเบียบและอาชญากรรมในชุมชนเพิ่มขึ้นตามมาดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นนั่นเอง

ตารางที่ 23-17 รูปแบบวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	การดำเนินการของ อปท. ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด		
	ลักษณะของการดำเนินการ	จำนวน (ทำ)	ร้อยละ
อบจ. (12)	1.ประชุมปรึกษาหารือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน	5	41.67
	2.ร่วมกันสร้างชุมชนเข้มแข็ง/ประชาคมเข้มแข็ง/คุ้มหมู่บ้านเพื่อดูแลความปลอดภัยในชุมชน	5	41.67
	3.อบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับภัยอาชญากรรมและการรับมือหรือการป้องกัน	6	50.00
	4.จัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยจากอาชญากรรม	-	-

ประเภท อปท.	การดำเนินการของ อปท. ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด		
	ลักษณะของการดำเนินการ	จำนวน (ทำ)	ร้อยละ
	5.ประชาสัมพันธ์ทางหอกระจายข่าวเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม	-	-
	6.รณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด	11	91.67
	7.ใช้มาตรการรุนแรงและจริงจังเพื่อจัดการกับผู้ค้า-ผู้เสพยาเสพติดในชุมชน	-	-
	8.การป้องกันแก้ไขปัญหาค้าประเวณี การค้ามนุษย์	2	16.67
	9.ร่วมมือกับตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม	8	66.67
	10.จัดให้มีอาสาสมัครสายตรวจจักรยาน และเฝ้าเวรยาม	1	8.33
	11.ชุมชนร่วมกับวัด/โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณี กีฬา หรือกิจกรรมอื่นๆทางศาสนา	5	41.67
	12.การติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV	5	41.67
	13.การจัดทำข้อตกลงกฎเกณฑ์ของชุมชน และกำหนดบทลงโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรืออาชญากรรม	-	-
ทน. (4)	1.ประชุมปรึกษาหารือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน	2	50.00
	2.ร่วมกันสร้างชุมชนเข้มแข็ง/ประชาคมเข้มแข็ง/คุ้มหมู่บ้านเพื่อดูแลความปลอดภัยในชุมชน	2	50.00
	3.อบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับภัยอาชญากรรมและการรับมือหรือการป้องกัน	1	25.00
	4.จัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยจากอาชญากรรม	2	50.00
	5.ประชาสัมพันธ์ทางหอกระจายข่าวเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม	2	50.00
	6.รณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด	3	75.00
	7.ใช้มาตรการรุนแรงและจริงจังเพื่อจัดการกับผู้ค้า-ผู้เสพยาเสพติดในชุมชน	-	-
	8.การป้องกันแก้ไขปัญหาค้าประเวณี การค้ามนุษย์	-	-
	9.ร่วมมือกับตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม	3	75.00
	10.จัดให้มีอาสาสมัครสายตรวจจักรยาน และเฝ้าเวรยาม	1	25.00
	11.ชุมชนร่วมกับวัด/โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณี กีฬา หรือกิจกรรมอื่นๆทางศาสนา	4	100.0
	12.การติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV	2	50.00
	13.การจัดทำข้อตกลงกฎเกณฑ์ของชุมชน และกำหนดบทลงโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรืออาชญากรรม	-	-
ทม. (9)	1.ประชุมปรึกษาหารือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน	6	66.67
	2.ร่วมกันสร้างชุมชนเข้มแข็ง/ประชาคมเข้มแข็ง/คุ้มหมู่บ้านเพื่อดูแลความปลอดภัยในชุมชน	8	88.89
	3.อบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับภัยอาชญากรรมและการรับมือหรือการป้องกัน	2	22.22
	4.จัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยจากอาชญากรรม	3	33.33
	5.ประชาสัมพันธ์ทางหอกระจายข่าวเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม	6	66.67
	6.รณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด	8	88.89
	7.ใช้มาตรการรุนแรงและจริงจังเพื่อจัดการกับผู้ค้า-ผู้เสพยาเสพติดในชุมชน	3	33.33
	8.การป้องกันแก้ไขปัญหาค้าประเวณี การค้ามนุษย์	3	33.33
	9.ร่วมมือกับตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม	7	77.78
	10.จัดให้มีอาสาสมัครสายตรวจจักรยาน และเฝ้าเวรยาม	5	55.56
	11.ชุมชนร่วมกับวัด/โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณี กีฬา หรือกิจกรรมอื่นๆทางศาสนา	9	100.00
	12.การติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV	6	66.67
	13.การจัดทำข้อตกลงกฎเกณฑ์ของชุมชน และกำหนดบทลงโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรืออาชญากรรม	2	22.22
ทต. (19)	1.ประชุมปรึกษาหารือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน	15	75.00
	2.ร่วมกันสร้างชุมชนเข้มแข็ง/ประชาคมเข้มแข็ง/คุ้มหมู่บ้านเพื่อดูแลความปลอดภัยในชุมชน	14	70.00
	3.อบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับภัยอาชญากรรมและการรับมือหรือการป้องกัน	11	55.00

ประเภท อปท.	การดำเนินการของ อปท. ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด		
	ลักษณะของการดำเนินการ	จำนวน (ทำ)	ร้อยละ
	4.จัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยจากอาชญากรรม	10	50.00
	5.ประชาสัมพันธ์ทางหอกระจายข่าวเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม	17	85.00
	6.รณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด	19	95.00
	7.ใช้มาตรการรุนแรงและจริงจังเพื่อจัดการกับผู้ค้า-ผู้เสพยาเสพติดในชุมชน	6	30.00
	8.การป้องกันแก้ไขปัญหาค้าประเวณี การค้ายาเสพติด	6	30.00
	9.ร่วมมือกับตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม	16	80.00
	10.จัดให้มีอาสาสมัครสายตรวจจักรยาน และเฝ้าเวรยาม	11	55.00
	11.ชุมชนร่วมกับวัด/โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณี กีฬา หรือกิจกรรมอื่นๆทางศาสนา	18	90.00
	12.การติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV	14	70.00
	13.การจัดทำข้อตกลงกฎเกณฑ์ของชุมชน และกำหนดบทลงโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรืออาชญากรรม	5	25.00
อบต. (55)	1.ประชุมปรึกษาหารือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน	40	61.54
	2.ร่วมกันสร้างชุมชนเข้มแข็ง/ประชาคมเข้มแข็ง/คุ้มหมู่บ้านเพื่อลดความปลอดภัยในชุมชน	41	63.08
	3.อบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับภัยอาชญากรรมและการรับมือหรือการป้องกัน	33	50.77
	4.จัดตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยจากอาชญากรรม	25	38.46
	5.ประชาสัมพันธ์ทางหอกระจายข่าวเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม	45	69.23
	6.รณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด	60	92.31
	7.ใช้มาตรการรุนแรงและจริงจังเพื่อจัดการกับผู้ค้า-ผู้เสพยาเสพติดในชุมชน	21	32.31
	8.การป้องกันแก้ไขปัญหาค้าประเวณี การค้ายาเสพติด	11	16.92
	9.ร่วมมือกับตำรวจในการป้องกันอาชญากรรม	45	69.23
	10.จัดให้มีอาสาสมัครสายตรวจจักรยาน และเฝ้าเวรยาม	30	46.15
	11.ชุมชนร่วมกับวัด/โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณี กีฬา หรือกิจกรรมอื่นๆทางศาสนา	55	84.62
	12.การติดตั้งกล้องวงจรปิด CCTV	14	21.54
	13.การจัดทำข้อตกลงกฎเกณฑ์ของชุมชน และกำหนดบทลงโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรืออาชญากรรม	19	29.23

หมายเหตุ นับเฉพาะ อปท. ที่ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด: ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อปท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการแก้ไขปัญหามือเทียบกับ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับวิธีการที่ อปท. นิยมใช้ในการจัดการปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดในชุมชนนั้นมีหลากหลายประเภท แต่ส่วนใหญ่มักเป็นมาตรการเชิงป้องปราม การรณรงค์ให้เกิดความระวังตัว จะได้ไม่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม ข้อมูลดังกล่าวแสดงดังตารางที่ 23-17 ข้างต้น ลำดับแรก ในกรณีของ อบจ. จำนวน 12 แห่ง ซึ่งเป็น อปท. ระดับบนนั้นจะนิยมดำเนินโครงการอบรมรณรงค์ป้องกันปัญหายาเสพติด (จำนวน 11 แห่งหรือราว 91.7 ของกลุ่มตัวอย่าง) และเน้นการร่วมมือทำงานกับฝ่ายตำรวจในการจัดการปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดในพื้นที่ จำนวน 8 แห่งหรือราวร้อยละ 66.7 ของกลุ่มตัวอย่าง อบจ.

ส่วนเทศบาลนครนิยมจัดงานร่วมกับวัดหรือโรงเรียน ในการสร้างความตื่นตัวต่อปัญหาอาชญากรรม (เทศบาลนครทั้ง 4 แห่งดำเนินโครงการลักษณะเช่นนี้) มีการจัดอบรมรณรงค์ป้องกันปัญหา

ยาเสพติด (ร้อยละ 75 ของเทศบาลนคร) และทำงานร่วมมือกับตำรวจในการจัดการปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ (ร้อยละ 75 ของเทศบาลนครที่ทำเรื่องนี้) สำหรับเทศบาลเมือง นิยมจัดให้มีการทำงานร่วมกับชุมชน/วัด/โรงเรียนในการดูแลปัญหาอาชญากรรม (ร้อยละ 100 ของเทศบาลเมือง) จัดโครงการรณรงค์ป้องกันปัญหายาเสพติด และเน้นการทำงานร่วมกับชุมชนเพื่อดูแลความปลอดภัยและสร้างชุมชนเข้มแข็ง

ในกรณีของเทศบาลตำบลและ อบต. มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในการดำเนินการภารกิจด้านนี้เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือนิยมใช้วิธีการจัดกิจกรรมรณรงค์ป้องกันปัญหายาเสพติด การกระจายข่าวประชาสัมพันธ์ การจัดประชุมร่วมกันกับชุมชน/วัด/โรงเรียน ฯลฯ เพื่อสร้างแนวร่วมในการจัดการแก้ไข ปัญหา และช่วยกันตรวจตราความเรียบร้อยทั่วไปภายในชุมชน และท้ายที่สุดคือการทำงานร่วมกับฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครองในการจัดการปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

สำหรับปัญหาหลักในการดำเนินการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของ อบท. กลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการเรื่องนี้จำนวน 99 แห่งนั้นพบว่าได้แก่ปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ดำเนินการ หรือ ร้อยละ 45.5 แจ้งว่าประสบปัญหาดังกล่าว (ดูตารางที่ 23-18 ด้านล่าง) อบท. หลายแห่งมองว่าไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด แต่ต้องอาศัยวิธีการประสานหรือทำงานร่วมกับตำรวจหรือฝ่ายปกครอง จึงจะสามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างลุล่วง ในลำดับต่อมาได้แก่ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินการด้านนี้เป็นการเฉพาะ อบท. หลายแห่งไม่มีบุคลากรที่จัดการดูแลป้องกันปัญหาอาชญากรรมได้อย่างทั่วถึง ซึ่ง อบท. ทุกประเภทที่ได้ศึกษาคั้งนี้ต่างประสบกับข้อจำกัดดังกล่าวในลักษณะเดียวกัน

ตารางที่ 23-18 ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหอาชญากรรม

ประเภท อบท.	ปัญหาในการจัดการปัญหาอาชญากรรม		
	ขาดทรัพยากรเงิน คน อุปกรณ์ ฯลฯ	ขาดอำนาจหน้าที่/มีส่วนราชการ ทำหน้าที่อยู่แล้ว	ไม่มีปัญหา/อื่นๆ
อบจ. (12)	4 (33.3%)	5 (41.7%)	3 (25.0%)
ทน. (4)	1 (25.0%)	3 (75.0%)	
ทม. (9)	2 (22.2%)	2 (22.2%)	5 (55.6%)
ทต. (19)	3 (15.8%)	8 (42.1%)	8 (42.1%)
อบต. (55)	16 (29.1%)	27 (49.1%)	12 (21.8%)
รวม (99)	26 (26.3%)	45 (45.5%)	28 (28.3%)

หมายเหตุ นับเฉพาะ อบท. ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหอาชญากรรม: ตัวเลขในวงเล็บเป็นร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ประสบปัญหาเมื่อเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ข. การดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือเป็นกลไกหนึ่งในสังคมในการกำหนดว่าสังคมนั้น ๆ มีความสงบสุขหรือไม่ หากประชาชนในท้องถิ่นจะมีความตระหนักและมีความเข้าใจต่อสิทธิและเสรีภาพและอยู่อาศัยอย่างเคารพสิทธิเสรีภาพระหว่างกันแล้วย่อมก่อให้เกิดความสงบสุขได้ จากการประเมินข้อมูลระดับความรุนแรงของปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 แห่งนั้น พบว่าโดยส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพมากนัก ดังข้อมูลปรากฏในตารางที่ 23-19 ต่อไปนี้

ในกรณีของ อบจ. นั้นได้รายงานข้อมูลว่าประชาชนเกษตรกรในพื้นที่มักประสบปัญหาการถูกละเมิดในเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกร (ข้อ 1.1) (ระดับความรุนแรงเฉลี่ย 1.88 จากระดับ 4.0 คะแนน) และประสบปัญหาผู้บริโภถูกละเมิดสิทธิ (ข้อ 1.2) แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งมากนักในกลุ่มตัวอย่าง อบจ. ครั้งนี้ ในทางกลับกัน พื้นที่เทศบาลนคร มักประสบปัญหาเด็กถูกละเมิดสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการเรียน/การศึกษา การมีคุณภาพชีวิตที่ดี และการได้รับการดูแลด้านสุขอนามัยที่ดี (ข้อ 2.1) ส่วนกรณีของเทศบาลเมือง แจ้งว่ามีปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้สูงอายุ (ข้อ 3.1) ดังนั้นเป็นต้นสำหรับสังคมขนาดเล็ก ดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. นั้น พบว่าไม่มีปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่

รุนแรงมากนักในกลุ่มตัวอย่างที่ได้ศึกษาครั้งนี้ และสะท้อนข้อเท็จจริงว่าชุมชนดั้งเดิมนั้นมักไม่มีปัญหาดังกล่าวที่รุนแรงเทียบเท่ากับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน/สังคมเมือง

ตารางที่ 23-19 ปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีสภาพปัญหาเข้มข้น
สูงสุด 3 ลำดับแรก

ประเภท อบท.	ปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน (เรียงลำดับตามสภาพปัญหาที่มีความเข้มข้นสูงสุด 3 ลำดับแรก)			
	สภาพปัญหา	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	S.D.
อบจ. (12)	1.1 สิทธิของเกษตรกร	11	1.82	1.08
	1.2 สิทธิของผู้บริโภค	11	1.00	0.77
	1.3 สิทธิของผู้สูงอายุ	11	0.91	0.83
	1.4 สิทธิของคนพิการ	11	0.91	0.94
	1.5 สิทธิของผู้ป่วย	11	0.91	0.83
	1.6 สิทธิของผู้ใช้แรงงาน	11	0.91	1.14
ทน. (4)	2.1 สิทธิของเด็ก	4	1.00	0.82
	2.2 สิทธิของสตรี	4	0.50	1.00
	2.3 สิทธิของผู้สูงอายุ	4	0.50	0.58
	2.4 สิทธิของคนพิการ	4	0.50	0.58
	2.5 สิทธิของผู้ป่วย	4	0.50	1.00
	2.6 สิทธิของผู้ใช้แรงงาน	4	0.50	0.58
ทม. (9)	3.1 สิทธิของผู้สูงอายุ	9	1.33	0.71
	3.2 สิทธิของผู้บริโภค	9	0.89	1.05
	3.3 สิทธิของผู้พันโท	9	0.89	0.60
ทต. (20)	4.1 สิทธิของเกษตรกร	18	0.44	0.70
	4.2 สิทธิของผู้รับบริการสงเคราะห์จากรัฐ	18	0.39	0.70
	4.3 สิทธิของผู้สูงอายุ	18	0.39	0.61
อบต. (65)	5.1 สิทธิของเกษตรกร	64	0.69	0.83
	5.2 สิทธิของผู้สูงอายุ	64	0.48	0.69
	5.3 สิทธิของผู้รับบริการสงเคราะห์จากรัฐ	64	0.45	0.59

หมายเหตุ ระดับคะแนนอยู่ในช่วงระหว่าง 0 - 4 โดย 0 หมายถึง ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเลย, 1 หมายถึง มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก, 2 หมายถึง เกิดขึ้นเพียงครั้งคราวในชุมชน, 3 หมายถึง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง/มีโอกาสสูง, 4 หมายถึง เกิดขึ้นเป็นประจำ

เป็นที่น่าสังเกตว่าพื้นที่ อบท. ส่วนใหญ่ไม่ได้มีปัญหาในด้านการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน
อย่างรุนแรงมากนัก ทั้งนี้เนื่องจาก อบท. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60 เป็น อบต.) เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและไม่มี
ปัญหาที่ซับซ้อนมากนักในทางสังคม จึงไม่มีความรุนแรง และส่งผลทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพ
ไม่ได้มีความรุนแรงแต่อย่างใด และทำให้ อบท. หลายแห่งมิได้ดำเนินการในการกิจด้านนี้มากนัก ดังแสดง
ข้อมูลในตารางที่ 23-19 และตารางที่ 23-20 ด้านล่าง

วิธีการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่ที่ อบท. เลือกดำเนินการได้แก่การรณรงค์
ให้ความรู้แก่ประชาชน เด็ก และเยาวชน หรือกลุ่มต่างๆ อาทิ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้สูงอายุ ฯลฯ ให้รับรู้ถึง

สิทธิประโยชน์ของตนเองที่พึงมีตามกฎหมายและจาก อปท. เพื่อป้องกันมิให้ตกเป็นเหยื่อของการเอารัดเอาเปรียบหรือการละเมิดจากกลุ่มคนอื่นๆ ในสังคม ดังเช่น อบจ. กลุ่มตัวอย่าง 8 แห่ง (จาก 12 แห่ง) ดำเนินการอบรมให้ความรู้ในลักษณะดังกล่าว เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน เทศบาลนคร รวร้อยละ 75 เทศบาลเมืองรวร้อยละ 44.4 เทศบาลตำบลรวร้อยละ 55 และ อบต. รวร้อยละ 47.7 ของกลุ่มตัวอย่างนี้ต่างดำเนินการในลักษณะเดียวกันทั้งสิ้น

ตารางที่ 23-20 รูปแบบการดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

[illegible]

หมายเหตุ ตัวเลขร้อยละคำนวณจากจำนวน อบท. แต่ละประเภทที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเมื่อเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

เป็นที่น่าสังเกตว่าการกระตุ้นหรือสนับสนุนให้กลุ่มคนต่างๆ ที่ประสบปัญหาการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพมีการรวมตัวกันเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและดูแลกันเองในกลุ่มประชาชนเหล่านี้ยังมิได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นมากนักในระดับท้องถิ่น เช่น กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มเด็ก/สตรี กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ป่วยหรือกลุ่มคนพิการ ฯลฯ ดังนั้นกลุ่มคนเหล่านี้จึงอาจมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ในอนาคต และเป็นโอกาสหรือช่องทางที่ อบท. จะส่งเสริมดำเนินการเพิ่มเติมได้ต่อไปในอนาคต เพื่อให้สิทธิของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ได้รับการดูแลและคุ้มครองเป็นอย่างดี

ตารางที่ 23-21 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพ

ประเภท อบท.	ปัญหาในการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพ		
	ขาดทรัพยากรเงิน คน อุปกรณ์ ฯลฯ	ขาดอำนาจหน้าที่/มีส่วนราชการ ทำหน้าที่อยู่แล้ว	ไม่มีปัญหา/อื่นๆ
อบจ. (9)	2 (22.2%)	6 (66.7%)	1 (11.1%)
ทน. (2)	1 (50.0%)		1 (50.0%)
ทม. (5)			5 (100.0%)
ทต. (11)		3 (27.3%)	8 (72.7%)
อบต. (39)	11 (28.2%)	5 (12.8%)	23 (59.0%)
รวม (66)	14 (21.2%)	14 (21.2%)	38 (57.6%)

หมายเหตุ นับเฉพาะ อบท. ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพ: ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ประสบปัญหาเมื่อเทียบกับ อบท. ในกลุ่มตัวอย่าง

ทั้งนี้ การดำเนินการส่วนใหญ่ในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ อบท. ดำเนินการนั้นประสบปัญหาไม่มากนัก กล่าวคือ อบท. ให้ข้อมูลว่าการดำเนินการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่เนื่องจากขาดอำนาจดำเนินการ และมีส่วนราชการที่ดูแลรับผิดชอบอยู่แล้วในหลายด้าน (ราวร้อยละ 21.2 ของกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ดำเนินการกิจนี้) รวมถึง อบท. ส่วนหนึ่งขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินการด้านนี้เป็นการเฉพาะ (ราวร้อยละ 21.2 ของกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ดำเนินการกิจนี้) ทั้งนี้รายละเอียดดังกล่าวได้จากตารางที่ 23-21 ข้างต้น

23.5 ผลลัพธ์ในการดำเนินการกิจด้านการรักษาความปลอดภัยและสงบเรียบร้อยในชุมชน

เนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอผลลัพธ์จากการดำเนินการกิจของ อปท. กลุ่มตัวอย่างในด้านนี้ตามลำดับ โดยจำแนกออกเป็นผลผลิตและผลสำเร็จในการจัดการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย ทั้ง 5 ด้านตามลำดับ ตามด้วยบทวิเคราะห์ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการจาก อปท. ที่อยู่ในพื้นที่ในแต่ละด้านดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก. ผลผลิตจากการดำเนินการของ อปท.

เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลสำเร็จในการดำเนินการของ อปท. ได้อย่างชัดเจนในการจัดการภารกิจทั้ง 5 ประเภทในกลุ่มนี้ คณะที่ปรึกษาจึงจัดขั้นตอนการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก คือการประเมินสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาแต่ละด้านที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อปท. และจำแนกเป็นกลุ่มพื้นที่ อปท. ที่ประสบปัญหารุนแรง หรือไม่รุนแรง

ขั้นตอนต่อมา คือการประเมินว่าการรับมือของ อปท. ต่อปัญหาในแต่ละด้านนั้น มีความเข้มข้นเพียงพอต่อการรับมือหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งสามารถจัดประเภทได้เป็นระดับการดำเนินงานที่เข้มข้นและการดำเนินงานที่ยังไม่เข้มข้นเมื่อเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้น

ขั้นตอนที่สาม คือการประเมินว่าการดำเนินการของ อปท. ในแต่ละด้านสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างลุล่วงน่าพอใจหรือไม่ และแบ่งผลการประเมินเป็น ประสบความสำเร็จ ไม่ประสบผลสำเร็จ หรือได้ผลในระดับปานกลาง

จากนั้น คณะที่ปรึกษาจึงพิจารณาจากข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการภารกิจแต่ละด้าน ดังที่นำเสนอในตารางที่ 23-22 ถึง 23-26 ตามลำดับดังนี้ ด้านแรกได้แก่การจัดการภัยพิบัตินั้น (ข้อมูลตารางที่ 23-22) พบว่าพื้นที่ อปท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ประสบปัญหาภัยพิบัติรุนแรงมากนัก (จำนวน 102 แห่งจาก 110 แห่ง) ในขณะที่พื้นที่ประสบปัญหาภัยสาธารณะที่รุนแรงจำนวน 7 แห่ง หรือร้อยละ 6.4 ของกลุ่มตัวอย่าง ในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่มีการดำเนินกิจกรรมรับมือกับภัยสาธารณะในระดับที่เข้มข้น และได้รับผลสำเร็จน่าพึงพอใจในการดำเนินการ โดยแบ่งเป็นผลสำเร็จในระดับปานกลางในการป้องกันปัญหาและลดความเสียหายได้จำนวน 3 แห่ง และประสบผลสำเร็จในระดับที่ดีมากจำนวน 4 แห่ง

ในทางกลับกัน อปท. บางแห่งแม้ว่าจะมิได้ประสบปัญหาภัยพิบัติอย่างรุนแรง แต่ก็มี การดำเนินการวางแผนรับมืออย่างเข้มข้น มีการซักซ้อมเป็นประจำ มีการจัดเตรียมงบประมาณ บุคลากร หรือการวางแผนรับมือภัยพิบัติหากเกิดขึ้น และบางแห่งมีระบบเตือนภัยและสถานที่อพยพเตรียมไว้ด้วย และส่วนใหญ่ที่ได้ดำเนินการอย่างเข้มข้นในภารกิจด้านนี้ก็ได้ผลสำเร็จที่น่าพอใจเช่นกัน ในขณะที่ อปท. ที่มีได้ดำเนินการกิจอย่างเข้มข้นในด้านนี้ ก็มักจะมีค้อยได้รับผลสำเร็จมากนัก ซึ่งมีประมาณ 8 แห่ง หรือร้อยละ 7.3 จากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ครั้งนี้

ในด้านที่สอง ได้แก่การจัดระเบียบชุมชน ซึ่งนำเสนอข้อมูลในตารางที่ 23-23 หน้าถัดไป ซึ่งพบว่า มี อปท. ที่ประสบปัญหาดังกล่าวอย่างรุนแรงจำนวน 11 แห่ง (ร้อยละ 12.1 ของกลุ่มตัวอย่าง) และพบว่า ในจำนวนนี้ มี อปท. ที่เอาจริงเอาจังกับการแก้ไขปัญหาความไร้ระเบียบจำนวน 7 แห่ง และประสบผลสำเร็จในการระดับปานกลาง-ดีจำนวน 5 แห่ง และมี อปท. ที่ไม่ประสบผลสำเร็จจำนวน 2 แห่ง ซึ่งยังคงมีปัญหาคความไร้ระเบียบเกิดขึ้นอยู่ ในทางกลับกัน อปท. ที่มีได้ดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องนี้มีจำนวน 4 แห่ง และส่วนใหญ่ไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความไร้ระเบียบ หรือไม่ก็ได้ผลสำเร็จระดับปานกลางเท่านั้น

ในทางตรงกันข้าม อปท. ที่มีได้ประสบปัญหาความไร้ระเบียบอย่างรุนแรง แต่มีมาตรการดำเนินการที่เข้มข้นและหลากหลายในการจัดการปัญหา ส่วนใหญ่จะได้รับผลสำเร็จค่อนข้างดี ซึ่งจะดำเนินการได้ง่ายเมื่อ อปท. ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาในเชิงรุก อาทิ ในกลุ่ม อปท. ที่ไม่มีปัญหา รุนแรงมีจำนวน 80 แห่ง แต่มี อปท. ดำเนินการแก้ไขปัญหาไร้ระเบียบอย่างเข้มข้นจำนวน 45 แห่งหรือ ประมาณร้อยละ 56 ของกลุ่มนี้ที่ประสบความสำเร็จตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับดีในการแก้ไขปัญหา

ตารางที่ 23-22 ผลสำเร็จในการดำเนินการจัดการปัญหาจากภัยพิบัติของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อบท.	ไม่มีปัญหารุนแรงในพื้นที่														มีปัญหารุนแรงในพื้นที่													
	การดำเนินการของ อบท. ไม่เข้มข้น								การดำเนินการของ อบท. เข้มข้น						การดำเนินการของ อบท. ไม่เข้มข้น								การดำเนินการของ อบท. เข้มข้น					
	ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สำเร็จ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
อบจ. (12)	1	8.33									6	50.00	4	33.33													1	8.33
ทน. (4)													4	100.00														
ทม. (9)											4	44.44	3	33.33									1	11.11	1	11.11		
ทต. (20)			1	5.00					2	10.00	10	50.00	6	30.00									1	5.00				
อบต. (64)	3	4.69	2	3.13			1	1.56	5	7.81	32	50.00	18	28.13									1	1.56	2	3.13		
รวม	102 (92.7%)														7 (6.4%)													

หมายเหตุ มี อบต. 1 แห่งที่แจ้งว่าไม่ได้ดำเนินการภารกิจนี้

ตารางที่ 23-23 ผลสำเร็จในการดำเนินการจัดระเบียบชุมชนของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	ไม่มีปัญหารุนแรงในพื้นที่													มีปัญหารุนแรงในพื้นที่												
	การดำเนินการของ อปท. ไม่เข้มข้น								การดำเนินการของ อปท. เข้มข้น					การดำเนินการของ อปท. ไม่เข้มข้น						การดำเนินการของ อปท. เข้มข้น						
	ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถ ประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
อบจ. (5)			1	20.00			2	40.00			1	20.00									1	20.00				
ทน. (3)											1	33.33	1	33.33							1	33.33				
ทม. (9)			1	11.11			1	11.11	2	22.22	2	22.22	1	11.11			1	11.11					1	11.11		
ทต. (19)			3	15.79	1	5.26			2	10.53	7	36.84	4	21.05									2	10.53		
อบต. (55)	7	12.73	4	7.27	5	9.09	1	1.82	5	9.09	16	29.09	12	21.82	1	1.82	2	3.64					1	1.82	1	1.82
รวม	80 (87.9%)													11 (12.1%)												

หมายเหตุ มี อบจ. 7 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน มี ทน. 1 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน มี ทต. 1 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน และมี อบต. 10 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ 23-24 ผลสำเร็จในการดำเนินการจัดการความขัดแย้งของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	ไม่มีปัญหารุนแรงในพื้นที่														มีปัญหารุนแรงในพื้นที่													
	การดำเนินการของ อปท. <u>ไม่เข้มข้น</u>								การดำเนินการของ อปท. <u>เข้มข้น</u>						การดำเนินการของ อปท. <u>ไม่เข้มข้น</u>								การดำเนินการของ อปท. <u>เข้มข้น</u>					
	ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถ ประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สำเร็จ		ปาน กลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถ ประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
อบจ. (7)			1	14. 29	1	14. 29	1	14.2 9			2	28. 57									1	14.2 9			1	14. 29		
ทน. (3)					1	33. 33																				2	66. 67	
ทม. (7)			3	42. 86			1	14.2 9			3	42. 86																
ทต. (11)	1	9. 09	1	9.0 9	3	27. 27					3	27. 27	2	18. 18											1	9.0 9		
อบต. (51)	3	5. 88	7	13. 73	13	25. 49	7	13.7 3	2	3. 92	4	7.8 4	15	29. 41														
รวม	74 (93.7%)														5 (6.3%)													

หมายเหตุ มี อบจ. 5 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดการความขัดแย้ง มี ทน. 1 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดการความขัดแย้ง มี ทม. 2 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดการความขัดแย้ง มี ทต. 9 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดการความขัดแย้ง และมี อบต. 14 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจด้านการจัดการความขัดแย้ง

ตารางที่ 23-25 ผลสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขปัญหอาชญากรรมและการกระทำผิดของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	ไม่มีปัญหารุนแรงในพื้นที่																มีปัญหารุนแรงในพื้นที่														
	การดำเนินการของ อปท. <u>ไม่เข้มข้น</u>								การดำเนินการของ อปท. <u>เข้มข้น</u>								การดำเนินการของ อปท. <u>ไม่เข้มข้น</u>								การดำเนินการของ อปท. <u>เข้มข้น</u>						
	ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
อบจ. (8)	2	25.00			1	12.50					1	12.50	1	12.50			2	25.00					1	12.50							
ทน. (4)			1	25.00			1	25.00			1	25.00															1	25.00			
ทม. (9)			1	11.11	1	11.11			1	11.11	1	11.11	4	44.44									1	11.11							
ทต. (19)	1	5.26	3	15.79							6	31.58	7	36.84															2	10.53	
อบต. (55)	3	5.45	4	7.27	8	14.55	3	5.45	2	3.64	12	21.82	1	1.82	32	58.18	1	1.82	2	3.64								2	3.64		

รวม	84 (8.4%)	11 (11.6%)
-----	-----------	------------

หมายเหตุ มี อบจ. 4 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด มี ทต. 1 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด และมี อบต. 10 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกิจในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด

โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย

ตารางที่ 23-26 ผลสำเร็จในการดำเนินการปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท อปท.	ไม่มีปัญหารุนแรงในพื้นที่																มีปัญหารุนแรงในพื้นที่											
	การดำเนินการของ อปท. ไม่เข้มข้น								การดำเนินการของ อปท. เข้มข้น								การดำเนินการของ อปท. ไม่เข้มข้น						การดำเนินการของ อปท. เข้มข้น					
	ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สามารถประเมินได้		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ		ไม่สำเร็จ		ปานกลาง		สำเร็จ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
อบจ. (9)			2	22.	1	11.	1	11.1	1	11.	1	11.	3	33.														
				22		11		1		11		11		33														
ทน. (2)					1	50.					1	50.																
						00						00																
ทม. (5)					1	20.					3	60.			1	20.0												
						00						00			0													
ทต. (11)					1	9.0	2	18.1			1	9.0	5	45.	2	18.1												
						9		8				9		45		8												
อบต. (39)			3	7.6	10	25.	8	20.5	1	2.5	7	17.	10	25.														
			9		64		1		6		95		64															
รวม	66 (100.0%)																0 (0.0%)											

หมายเหตุ มี อบจ. 3 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกีดกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มี ทน. 2 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกีดกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มี ทม. 4 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกีดกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มี ทต. 9 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกีดกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมี อบต. 26 แห่งที่ระบุว่าไม่ได้ดำเนินการกีดกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในการประเมินผลสำเร็จด้านที่ 3 ได้แก่การจัดการปัญหาความขัดแย้ง พบว่ามี อบท. กลุ่มตัวอย่างที่ประสบปัญหารุนแรงในด้านนี้จำนวน 5 แห่งหรือประมาณร้อยละ 6.33 และสำหรับ อบท. ที่ลงมือจัดการปัญหาความขัดแย้งอย่างเข้มข้นจำนวน 4 แห่งมักได้ผลสำเร็จในการดำเนินการค่อนข้างดีสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งลงได้ (ดูข้อมูลในตารางที่ 23-24)

ในกลุ่ม อบท. ที่ไม่มีปัญหาขัดแย้งรุนแรงนั้นพบว่า อบท. จำนวน 31 แห่งที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างเข้มข้น ด้วยกระบวนการยุติธรรมชุมชน เน้นการสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ มีการจัดตั้งกลุ่มอนุญาโตตุลาการในระดับหมู่บ้าน/กลุ่มพื้นที่ เพื่อคอยดูแลป้องกันมิให้เกิดปัญหาขัดแย้งรุนแรง อบท. ได้ไปส่งเสริมการอบรมให้ความรู้ในการแก้ไขปัญหาคัดแย้ง อบรมทางกฎหมาย เป็นต้น จึงทำให้การดำเนินการของ อบท. ในกลุ่มนี้ได้รับผลสำเร็จในระดับปานกลางถึงระดับที่ดีจำนวน 29 แห่ง (หรือราวร้อยละ 93.5)

ด้านที่สี่เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาวาฮานกรรม ดังข้อมูลในตารางที่ 23-25 พบว่ามี อบท. ที่ประสบปัญหารุนแรงในด้านนี้จำนวน 11 แห่งหรือร้อยละ 11.6 ของกลุ่มตัวอย่าง และมี อบท. ที่มุ่งมั่นแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังจำนวน 5 แห่ง เช่น จัดตั้งสายตรวจชุมชน ให้ข้อมูล ประชาสัมพันธ์ให้ภาคประชาชนช่วยกันดูแล ให้ภาคชุมชนมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบ และประสานงานกับฝ่ายปกครองหรือฝ่ายตำรวจอย่างใกล้ชิด เป็นต้น ทำให้ อบท. กลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่สามารถแก้ไขปัญหาลงได้อย่างลุล่วง ในทางกลับกัน อบท. ที่ประสบปัญหารุนแรงจำนวน 6 แห่ง แต่ยังมีได้ดำเนินการอย่างจริงจังในด้านนี้นานัก ส่งผลทำให้การจัดการแก้ไขปัญหของ อบท. ในกลุ่มนี้ไม่ประสบผลสำเร็จไปอย่างน่าเสียดาย

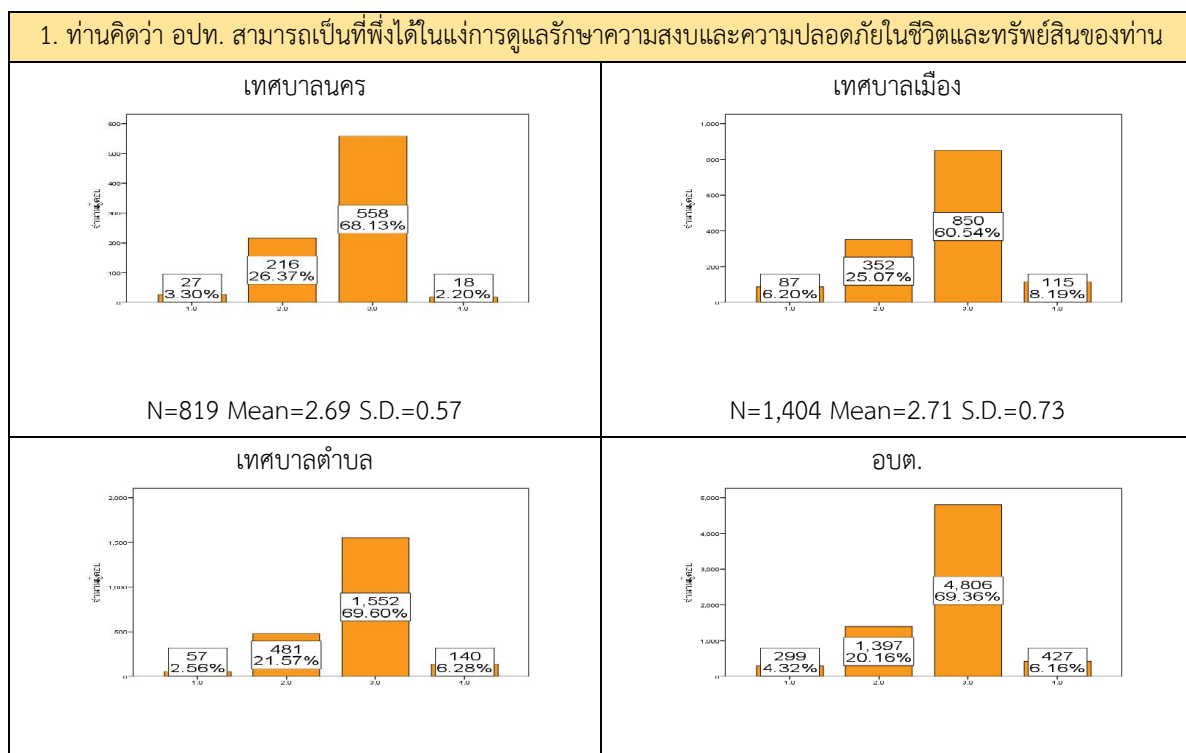
ลำดับสุดท้ายเป็นการดูแลคุ้มครองด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังข้อมูลในตารางที่ 23-26 พบว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดไม่ประสบปัญหาดังกล่าวที่รุนแรงแต่อย่างใด และมี อบท. ที่สนใจดำเนินการดูแลเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจำนวน 66 แห่ง หรือราวร้อยละ 60 ของกลุ่มตัวอย่าง อบท. เป็นที่น่าสังเกตว่า อบท. ในกลุ่มนี้จำนวน 36 แห่งได้ดำเนินการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนอย่างเข้มข้นพอสมควร อาทิ ส่งเสริมประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูล กระจายจ่าย หรือการอบรมณรงค์เพื่อให้เกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และเสรีภาพของกลุ่มเด็ก เยาวชน คนพิการ หรือผู้สูงอายุ เป็นต้น ส่งผลทำให้ส่วนใหญ่นั้นประสบความสำเร็จในการดูแลประชาชน (จำนวน 31 แห่งในกลุ่มนี้หรือราวร้อยละ 86)

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลสำเร็จในการดำเนินการของ อบท. ในการจัดการปัญหาด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชนนั้น พบว่าหาก อบท. มีความตั้งใจจริงในการจัดการแก้ไขปัญหามาตรการอย่างหลากหลายและดำเนินการร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ อย่างเปิดกว้างแล้วนั้น มีแนวโน้มที่จะประสบผลสำเร็จในการดำเนินการระดับที่น่าพึงพอใจ ในทางกลับกัน หาก อบท. ป่วยพะละเลยปัญหาและมิสนใจที่จะดำเนินการภารกิจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจริงจังแล้วนั้น ย่อมทำให้ปัญหามีได้รับการแก้ไขโดยลุล่วง และส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และย่อมไม่ส่งผลดีต่อการกระจายอำนาจในระยะยาว

ในประการต่อมา ภารกิจหลายด้านสะท้อนว่า อปท. จำเป็นต้องได้รับอำนาจหน้าที่อย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินการกิจได้อย่างลุล่วง อาทิ ด้านอาชญากรรม ด้านการจัดการภัยพิบัติ แต่อย่างไรก็ดี อปท. จำนวนหนึ่งก็สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดดังกล่าว และอาศัยทำงานร่วมมือกับหน่วยงานที่มีอำนาจอย่างเข้มข้นและจริงจังในการจัดการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ ดังนั้นในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจนั้น การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนย่อมเป็นทางเลือกที่เหมาะสม

ข. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย

ลำดับต่อมาเป็นการประเมินความพึงพอใจของประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการต่อบริการสาธารณะของ อปท. ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน ปรากฏผลในข้อคำถามจำนวน 1-6 ข้อ ดังต่อไปนี้ ข้อคำถามแรก ในด้านความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยนั้น ผู้ตอบแบบสำรวจมีความไว้วางใจต่อ อปท. ในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้ในระดับดี กล่าวคือ ผู้ที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ ใน อปท.ทุกประเภทเห็นว่า อปท.สามารถเป็นที่พึ่งในการดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้ (ผู้ตอบจำนวน 8,466 คน หรือร้อยละ 74.38 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อที่ (1) และส่วนใหญ่ยังเห็นว่าชุมชนของพวกเขาอยู่ เพราะคดีอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือปัญหาเสพติดที่แพร่ระบาดในพื้นที่ลดลง (ผู้ตอบ จำนวน 7,072 คน หรือร้อยละ 62.16 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อที่ (2))

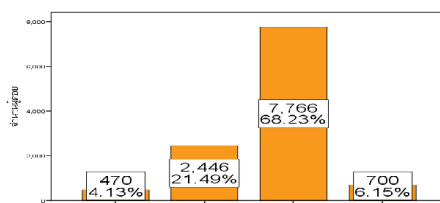


1. ท่านคิดว่า อปท. สามารถเป็นที่พึ่งได้ในแง่การดูแลสุขภาพความสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท่าน

N=2,230 Mean=2.80 S.D.=0.58

N=6,929 Mean=2.77 S.D.=0.62

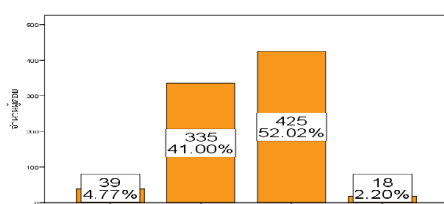
รวมทั้งหมด



N=11,382 Mean=2.76 S.D.=0.62

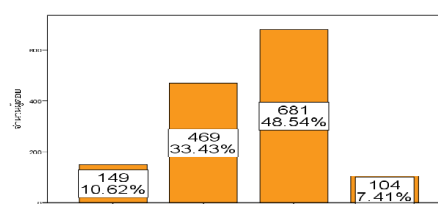
2. ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ท่านคิดว่าชุมชนท่านน่าจะอยู่เพราะคดีอาชญากรรม ความขัดแย้ง หรือยาเสพติดแพร่ระบาดในพื้นที่ลดลงเป็นอย่างมาก

เทศบาลนคร



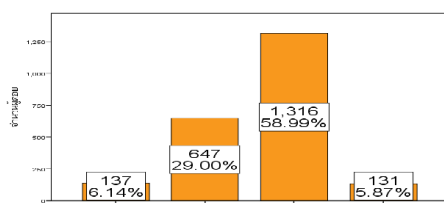
N=817 Mean=2.52 S.D.=0.62

เทศบาลเมือง



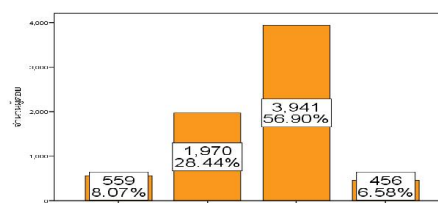
N=1,403 Mean=2.53 S.D.=0.78

เทศบาลตำบล



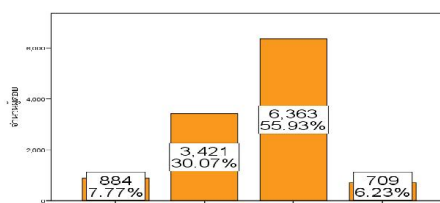
N=2,231 Mean=2.65 S.D.=0.69

อบต.



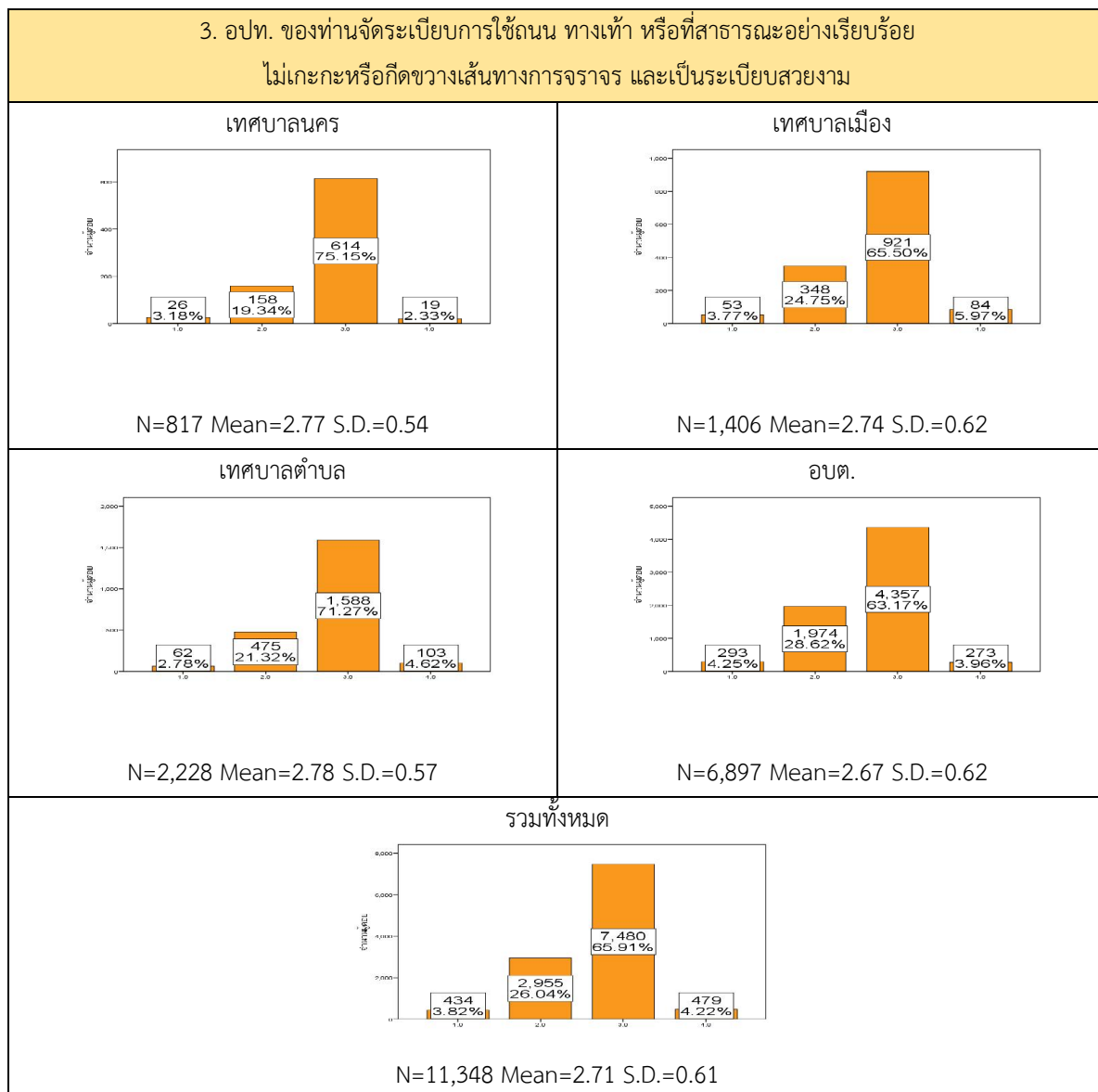
N=6,926 Mean=2.62 S.D.=0.73

รวมทั้งหมด



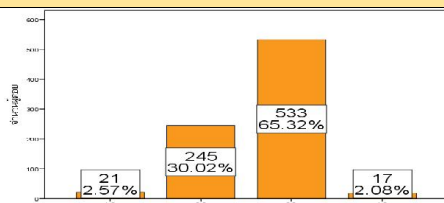
N=11,377 Mean=2.61 S.D.=0.72

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนในเขตเทศบาลตำบลและ อบต. มีระดับความพึงพอใจในข้อคำถามที่ 1 และข้อ 2 ที่สูงกว่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าชุมชนขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลและ อบต. นั้นไม่มีปัญหาที่รุนแรงนักด้านความปลอดภัยและการรักษาความสงบภายในชุมชน และประชาชนมีความมั่นใจใน อบต. หรือการดำเนินชีวิตและทรัพย์สินในชุมชนในระดับที่สูงกว่าชุมชนเมืองขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครนั่นเอง

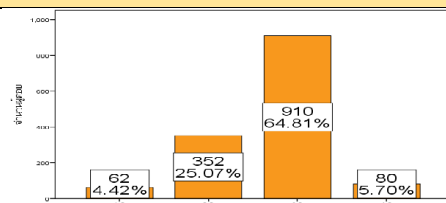


4. ท่านรู้สึกว่ อบต. สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้หากท่านถูกละเมิดหรือสิทธิและเสรีภาพ	
เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง

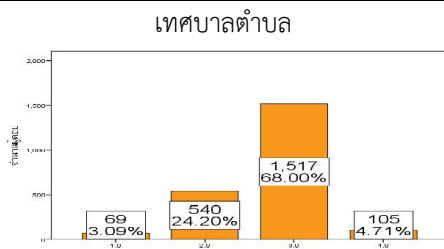
4. ท่านรู้สึกว่ อปท. สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้หากท่านถูกละเมิดหรือสิทธิและเสรีภาพ



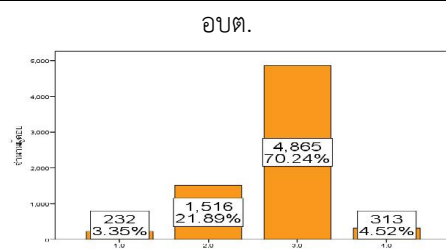
N=816 Mean=2.67 S.D.=0.56



N=1,404 Mean=2.72 S.D.=0.64

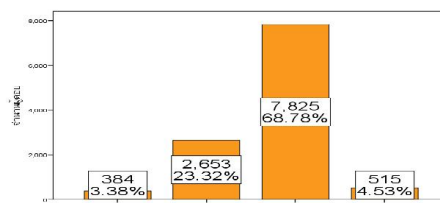


N=2,231 Mean=2.74 S.D.=0.59



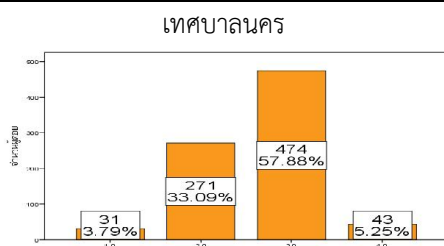
N=6,926 Mean=2.76 S.D.=0.58

รวมทั้งหมด

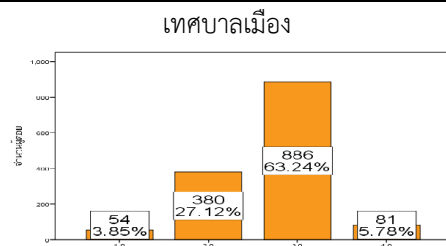


N=11,377 Mean=2.75 S.D.=0.79

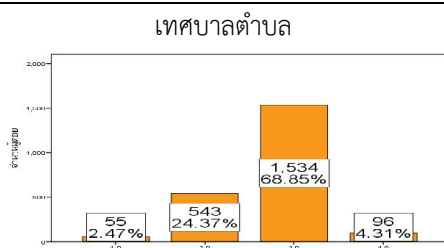
5. ท่านรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติ เพราะทราบดีกว่าหากเกิดภัยพิบัติต่างๆ ขึ้นแล้ว ท่านจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานใดรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา



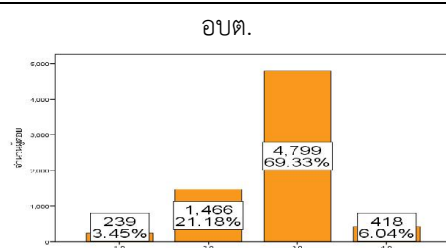
N=819 Mean=2.65 S.D.=0.64



N=1,401 Mean=2.71 S.D.=0.63



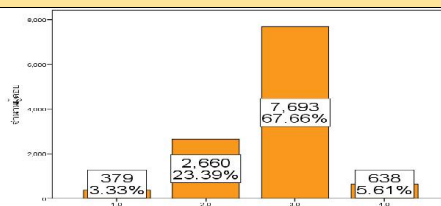
N=2,228 Mean=2.75 S.D.=0.57



N=6,922 Mean=2.78 S.D.=0.60

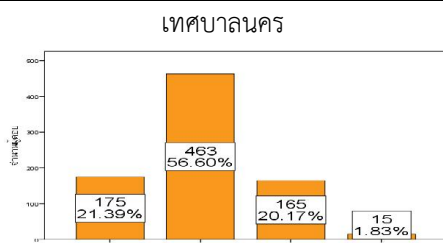
รวมทั้งหมด

5. ท่านรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติ เพราะทราบดีกว่าหากเกิดภัยพิบัติต่างๆ ขึ้นแล้ว ท่านจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานใดรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา

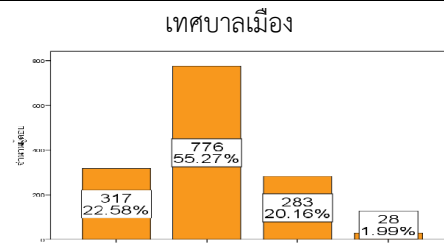


N=11,370 Mean=2.76 S.D.=0.60

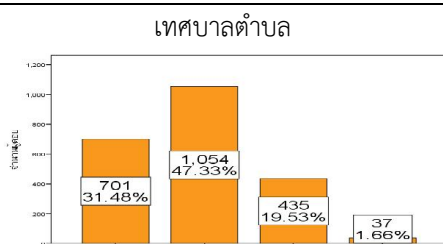
6. ท่านหรือสมาชิกครอบครัวของท่านเคยคิดอยากจะย้ายไปอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากกว่า มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูงกว่า หรือมีแผนรับมือกับภัยพิบัติที่ดีกว่า อบท. ของท่านในปัจจุบัน



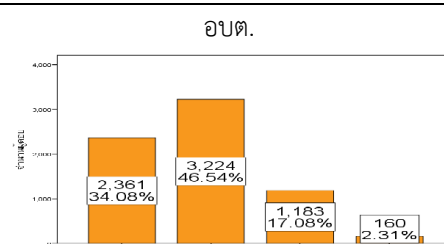
N=818 Mean=2.02 S.D.=0.70



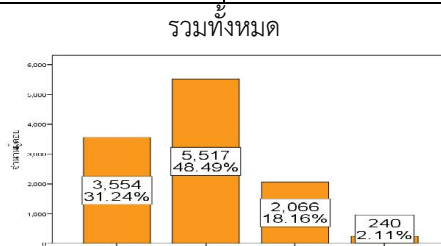
N=1,404 Mean=2.02 S.D.=0.71



N=2,227 Mean=1.91 S.D.=0.75



N=6,928 Mean=1.88 S.D.=0.77



N=11,377 Mean=1.91 S.D.=0.76

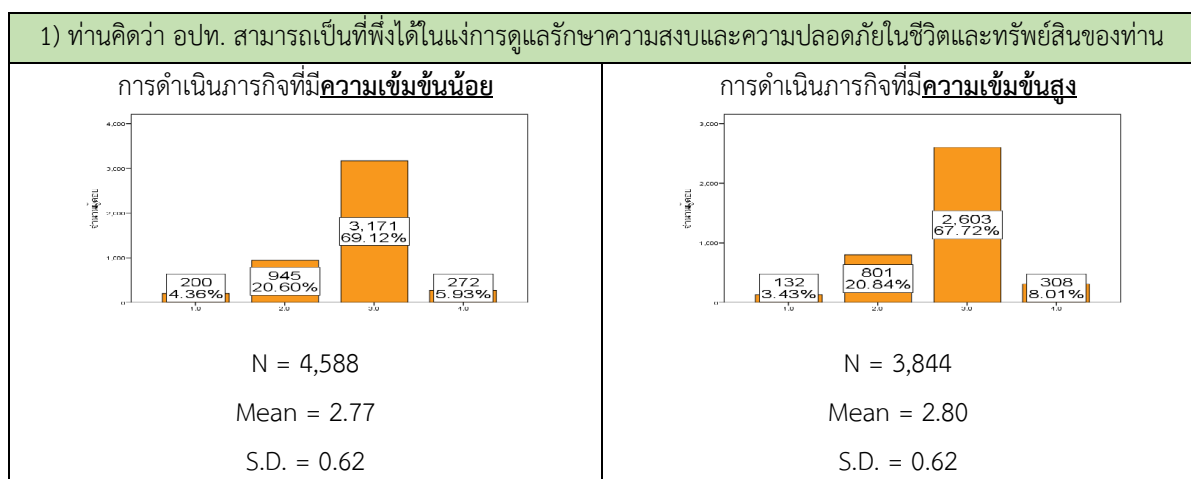
นอกจากนี้ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ใน อบท. ทุกประเภทยังเห็นว่า อบท.สามารถจัดระเบียบ การใช้นถนน ทางเท้า หรือที่สาธารณะได้อย่างเรียบร้อยดี ไม่เกะกะกีดขวางเส้นทางจราจร (ผู้ตอบ จำนวน 7,959 คน หรือร้อยละ 70.13 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (3)) และส่วนใหญ่ยัง รู้สึกว่า อบท.สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือหากพวกเขาถูกละเมิดหรือสิทธิถูกละเมิดได้ (ผู้ตอบ จำนวน

8,340 หรือร้อยละ 73.31 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (4)) อีกทั้งพวกเขายังรู้สึกปลอดภัยในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ เนื่องจากทราบว่าจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร หรือมีหน่วยงานได้รับผิดชอบจัดการกับปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัตินั้น (ผู้ตอบ จำนวน 8,331 หรือร้อยละ 73.27 เห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (5)) และไม่เคียดอยากจะย้ายไปอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นที่เป็นระเบียบและปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินสูงกว่า หรือมีแผนรับมือกับภัยพิบัติที่ดีกว่าชุมชนที่พวกเขาอยู่ (ผู้ตอบ จำนวน 90.17 หรือร้อยละ 79.73 ไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ (6))

เป็นที่น่าสังเกตว่าในข้อคำถามที่ 3 ถึง 6 นั้น ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นใจในการดำเนินการของเทศบาลตำบลและ อบต. ในสัดส่วนที่สูงกว่าระดับพื้นที่เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าความเป็นชุมชนดั้งเดิมหรือชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบททำให้ปัญหาต่างๆ ไม่มีความซับซ้อนมากนัก และส่งผลทำให้ประชาชนมีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน หรือปลอดภัยจากภัยธรรมชาติในสัดส่วนที่สูงกว่านั่นเอง

ในประเด็นต่อมา หากจำแนกผลการวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของประชาชนตามพื้นที่เสี่ยง/ปัญหาความรุนแรงและความเข้มข้น (intensity) ในการดำเนินการกักตุนและรักษาความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในแต่ละด้านของ อบต. เป็นอย่างไร และประชาชนมีความพึงพอใจแตกต่างกันหรือไม่? เพื่อที่จะประเมินว่าการดำเนินการของ อบต. ที่เข้มข้น (หรือไม่เข้มข้น) ในภารกิจแต่ละด้านนั้น ส่งผลทำให้ประชาชนได้รับการดูแลที่ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร หรือมีความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานของ อบต. ในระดับที่แตกต่างกันหรือไม่ ดังนี้ เป็นต้น

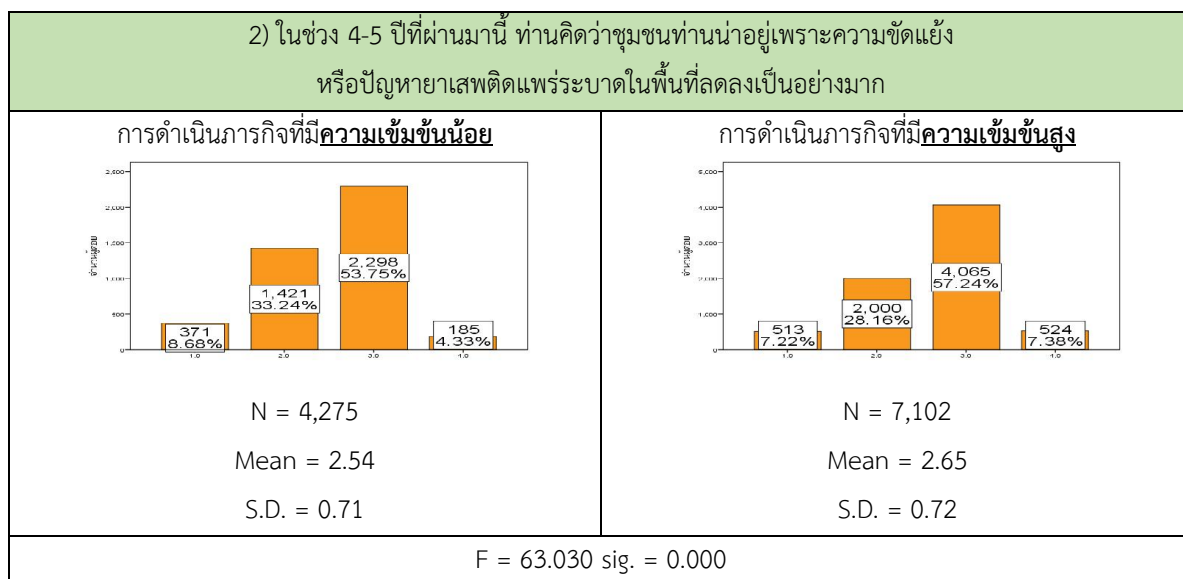
ทั้งนี้ วิธีการที่คณะที่ปรึกษาใช้ในการจัดกลุ่ม อบต. เพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบคือประเมินจากข้อมูลความเข้มข้นในการดำเนินกิจกรรมลักษณะต่างๆ ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วในเนื้อหาส่วนที่ 23.4 ข้างต้น โดยจัดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มที่ชัดเจนระหว่างกลุ่ม อบต. ที่ดำเนินการกิจด้านต่างๆ อย่างเข้มข้นสูงกับกลุ่ม อบต. ที่ดำเนินการกิจเข้มข้นระดับเล็กน้อยถึงปานกลาง จากนั้นจึงประเมินระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ อบต. ทั้ง 2 กลุ่มเปรียบเทียบกัน ผลการวิเคราะห์แสดงดังข้อมูลต่อไปนี้



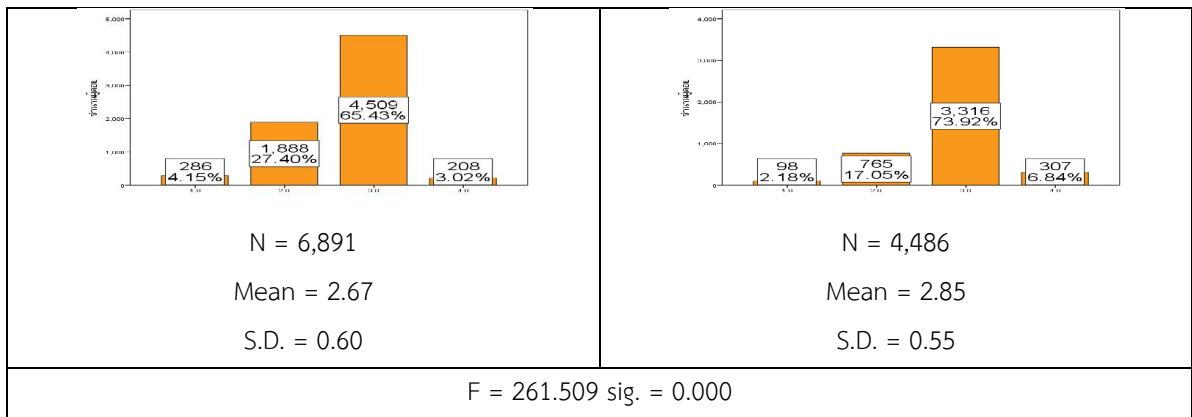
$$F = 7.394 \text{ sig.} = 0.007$$

ในด้านการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนั้น พบว่า อบท. ที่ดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างเข้มข้นสูงในเชิงการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีความพึงพอใจในระดับค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.8 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 4.0 คะแนน) ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่ อบท. ที่ดำเนินกิจกรรมเชิงป้องกันปัญหาอาชญากรรมเพียงเล็กน้อยนั้น ประชาชนมีความพึงพอใจระดับ 2.77 คะแนนโดยเฉลี่ย และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .05$) จากข้อมูลดังกล่าวทำให้อย่างน้อยสามารถสรุปได้ว่าการดำเนินการกิจที่เข้มข้นของ อบท. ในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดส่งผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจเพิ่มสูงขึ้น และรู้สึกว่ อบท. เป็นองค์กรที่พึ่งได้สำหรับพวกเขา

ในด้านต่อมาได้แก่การจัดการปัญหาความขัดแย้ง พบว่าประชาชนในพื้นที่ที่ อบท. ดำเนินการอย่างเข้มข้นในการจัดการความขัดแย้ง การไกล่เกลี่ยปัญหาทะเลาะเบาะแว้งต่างๆ จะทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในด้านดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น (ระดับคะแนน 2.65 โดยเฉลี่ยจากคะแนนเต็ม 4.0 คะแนน) ในขณะที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการภารกิจดังกล่าวที่ไม่เข้มข้นนั้น ประชาชนมีความพึงพอใจลดลงอย่างชัดเจน (คะแนนเฉลี่ย 2.54 คะแนน) และมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

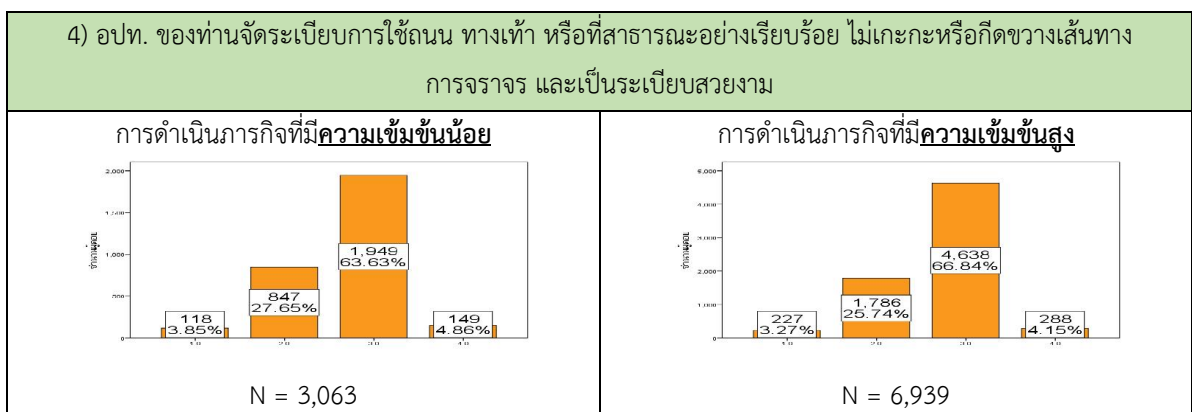


3) ท่านรู้สึกว่ อบท. สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือได้หากท่านถูกละเมิดหรือสิทธิและเสรีภาพ	
การดำเนินการกิจที่มีความเข้มข้นน้อย	การดำเนินการกิจที่มีความเข้มข้นสูง



ในทำนองเดียวกัน ในด้านการดูแลสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น พบถึงความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญเช่นกันว่า อบท. ที่ดำเนินภารกิจดังกล่าวอย่างเข้มข้นนั้น (หลากหลายประเภท) สามารถให้ความคุ้มครองหรือดูแลประชาชนได้ทั่วถึง ทำให้ประชาชนรู้สึกมีความมั่นใจในสิทธิเสรีภาพของตนเองระดับที่สูงกว่า (คะแนนเฉลี่ยความพึงพอใจเท่ากับ 2.85 จาก 4.0 คะแนน) ในขณะที่ อบท. ที่มีได้ดำเนินภารกิจดังกล่าวอย่างเข้มข้นนั้น ส่งผลให้ระดับความพึงพอใจของประชาชนในด้านนี้ลดน้อยลงพอสมควร (คะแนน 2.67 คะแนนโดยเฉลี่ย)

อย่างไรก็ดี สำหรับภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน และการจัดการภัยพิบัตินั้นพบว่าไม่มีความแตกต่างกันระหว่างการดำเนินการของ อบท. ที่เข้มข้น/หรือไม่เข้มข้นกับระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง อบท. ทั้ง 2 จำพวก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการดำเนินการของ อบท. ที่เข้มข้นหรือไม่นั้น ยังไม่ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดระเบียบชุมชนหรือการจัดการภัยพิบัติมากนัก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้มีอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ การดำเนินการของ อบท. ยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัดในภาพรวม (ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่และประเภทของกิจกรรมที่ดำเนินการ) จึงยังไม่ค่อยส่งผลสำเร็จต่อการจัดการปัญหามากนักในภาพรวม อีกเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาเหล่านี้มีภาคส่วนต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก และเป็นปัญหาที่ยากที่จะจัดการให้สำเร็จลุล่วงได้โดยการดำเนินการของ อบท. เพียงลำพัง บางครั้งภัยธรรมชาติก็อาจป้องกันหรือจัดการให้สำเร็จลุล่วงได้ทั้งหมด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงยังไม่รู้สึกแตกต่างกันเกี่ยวกับการดำเนินการใน 2 ด้านของ อบท. นั่นเอง



Mean = 2.70 S.D. = 0.62	Mean = 2.72 S.D. = 0.60
F = 3.279 sig. = 0.70	
5) ท่านรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติ เพราะทราบดีกว่าหากเกิดภัยพิบัติต่างๆ ขึ้นแล้ว ท่านจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานได้รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา	
การดำเนินการกิจการที่มีความเข้มข้นน้อย N = 719 Mean = 2.76 S.D. = 0.76	การดำเนินการกิจการที่มีความเข้มข้นสูง N = 10,554 Mean = 2.75 S.D. = 0.60
F = 0.029 sig. = 0.865	

กล่าวโดยสรุปในส่วนนี้พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในระดับปานกลางค่อนข้างดีต่อการดำเนินการกิจการด้านการจัดการความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของ อบต. กลุ่มตัวอย่างในภาพรวม ประชาชนรู้สึกอุ่นใจมากขึ้นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการดำเนินการตรวจตราป้องกันปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ ชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้นจากการดูแลของ อบต. หรือแม้กระทั่งการดูแลสาธารณภัย การจัดการปัญหาความขัดแย้ง หรือการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ได้รับความสำคัญและให้การดูแลในระดับที่ดีพอควรจาก อบต. กลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้

อย่างไรก็ดี ประชาชนในเขตชุมชนขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบลหรือ อบต. นั้นมีแนวโน้มที่จะมีความพึงพอใจกับผลการดำเนินงานของ อบต. ในระดับที่สูงกว่า เหตุผลที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องจากในอดีตก่อนการกระจายอำนาจนั้น (ก่อน พ.ศ.2540) พบว่าประชาชนในกลุ่มพื้นที่ชนบท/กึ่งเกษตรกรรมเหล่านี้มีค่อยได้รับการดูแลจากภาครัฐ/ราชการส่วนภูมิภาคเท่าที่ควร เมื่อมี อบต. เกิดขึ้นในชุมชนของพวกเขา ทำให้ได้รับการดูแลด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญก็คือ หาก อบต. เพิ่มขีดความสามารถและระดับความเข้มข้นในการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาในเชิงรุกได้มากขึ้นแล้วนั้นย่อมทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในผลการดำเนินงานของ อบต. เพิ่มสูงขึ้น เพราะพวกเขาเหล่านั้นรู้สึกมีความปลอดภัยและอบอุ่นใจในการดำเนินชีวิตในชุมชนของพวกเขาเอง

ค. มุมมองและความคาดหวังของ อบต. ในการรับถ่ายโอนภารกิจในอนาคต

แม้ว่า อบต. จะทราบว่าปัญหาด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่ชุมชนเมือง จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในระยะที่ผ่านมา และทราบกันดีว่าอำนาจหน้าที่ของ อบต. มีอยู่อย่างจำกัดในการดำเนินการกิจการด้านนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากความไม่ก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจและ

ภารกิจความรับผิดชอบให้แก่ อบท. ส่วนหนึ่งเนื่องจากเป็นส่วนราชการอื่นๆ ทำหน้าที่ดูแลเรื่องความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนอยู่แล้ว ดังเช่น ตำรวจ หรือฝ่ายปกครอง เป็นต้น และส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณหรือบุคลากรของ อบท. ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วตอนต้นนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ คณะที่ปรึกษาจึงประเมินมุมมองของผู้บริหาร อบท. ที่เป็นกรณีตัวอย่างทั้ง 110 แห่งว่ามีความประสงค์ที่จะต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมในด้านต่างๆ เหล่านี้เพื่อให้มีขีดความสามารถในการจัดการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ ผลการประเมินแสดงดังตารางที่ 23-27 ด้านล่าง ข้อมูลในภาพรวมสะท้อนว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมแต่อย่างใด หรือราวร้อยละ 72.7 ถึงร้อยละ 90.9 ของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 23-27 ข้อมูลแสดงความจำนงของจำนวน อบท. ที่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติม

อบท.	จำนวน แห่ง	ด้านการจัดการ ภัยพิบัติ	ด้านการจัด ระเบียบชุมชน	ด้านการจัดการ ความขัดแย้ง	ด้านการจัดการ ปัญหา อาชญากรรม	ด้านการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน
อบจ.	12	11	11	10	10	10
ทน.	4	4	1	2	1	4
ทม.	9	6	8	6	5	8
ทต.	20	19	17	18	16	19
อบต.	65	46	50	59	48	59
รวม	110 (100.0%)	86 (78.2%)	87 (79.1%)	95 (86.4%)	80 (72.7%)	100 (90.9%)

เหตุผลสำคัญที่ อบท. ส่วนใหญ่ไม่ต้องการรับถ่ายโอนภารกิจในกลุ่มนี้เพิ่มเติมมีหลายประการ อาทิ อบท.ขาดศักยภาพ (ในเรื่องของเงิน คน อุปกรณ์) หรือให้เหตุผลว่ามีส่วนราชการอื่นๆทำแล้ว/ให้ส่วนราชการอื่นทำเหมาะสมกว่า และกลุ่มตัวอย่างอีกจำนวนหนึ่งมองว่า อบท. ขาดอำนาจในการดำเนินการ อบท. บางแห่งแจ้งว่าไม่มีปัญหารุนแรงเกิดขึ้นในพื้นที่/สามารถจัดบริการได้ดีแล้วในปัจจุบัน/ครอบคลุมแล้ว/อบท. ต้องการมีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนส่วนราชการมากกว่า เป็นต้น อนึ่ง เป็นที่น่าเสียดายว่า อบท. ส่วนใหญ่ยังมิได้ดำเนินบทบาทในเชิงรุกในภารกิจด้านดังกล่าวนี้มากนัก และส่งผลทำให้ขาดความเข้มแข็งในการดำเนินการในภาพรวม และส่งผลทำให้การกระจายอำนาจในภารกิจด้านนี้ยังไม่ก้าวหน้ามากเท่าที่ควร

เป็นที่น่าสนใจที่ อบท. ระดับบนดังเช่น อบจ. และ อบท. ขนาดเล็กดังเช่น เทศบาลตำบลและ อบต. ส่วนใหญ่ต่างไม่ประสงค์จะต้องการรับถ่ายโอนภารกิจในด้านนี้มากนัก โดยเฉพาะในกลุ่มภารกิจด้านการจัดการความขัดแย้ง และกลุ่มภารกิจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน เรื่องนี้จึงถือเป็นความท้าทายอย่างยิ่งสำหรับ อบท. ในอนาคตที่จะเติมเต็มการบทบาทหน้าที่เชิงสังคมให้กับประชาชนในพื้นที่ต่อไป โดยเฉพาะในบริบทที่สังคมไทยกำลังก้าวไปสู่ความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น และย่อมส่งผลให้

ปัญหาทางสังคม ความไร้ระเบียบ ความขัดแย้ง หรือปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น และย่อมต้องการการดำเนินการจากองค์กรของประชาชนที่มุ่งมั่นตั้งใจแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงต่อไป

23.6 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการประเมินการดำเนินการกิจด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของชุมชน ทั้งในด้านการจัดการสาธารณภัย การจัดการความขัดแย้ง และการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในด้านต่างๆ พร้อมกับการนำเสนอกิจกรรมการดำเนินการของ อบท. ทรัพยากรทางด้านบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือการทำงานของ อบท. ในภารกิจเหล่านี้ พร้อมทั้งการประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่ได้รับจาก อบท. ในการดูแลภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยทั่วไป

ข้อมูลพื้นฐานสะท้อนว่าในชุมชนเมืองมักมีปัญหาหลายประการที่รุมเร้าประชาชนในระดับรุนแรง และรอคอยให้ อบท. เข้าดำเนินการแก้ไข ตั้งแต่ปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิด รวมทั้งในหลายพื้นที่ประสบปัญหาความเสี่ยงจากภัยพิบัติประเภทต่างๆ เป็นอย่างมาก และข้อมูลสะท้อนว่า อบท. ส่วนใหญ่ขาดแคลนอำนาจดำเนินการ ขาดความพร้อมในแง่บุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือเพื่อการจัดการรับมือแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าว

นอกจากข้อจำกัดดังกล่าวโดยเฉพาะในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ อบท. จะดำเนินการได้แล้วนั้น การศึกษาครั้งนี้พบว่า อบท. สามารถดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวได้เช่นกัน และพบว่าหาก อบท. มีความเข้มข้นในการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแล้วนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลสำเร็จในการจัดการปัญหาได้เช่นกัน เป็นการบริหารงานภายใต้ข้อจำกัด และพบว่าความพยายามดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความพึงพอใจในระดับที่สูงขึ้น และมีความมั่นใจในการใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น และนี่คือบทบาทหน้าที่ที่พึงประสงค์ของ อบท. ต่อไปในอนาคตที่จะต้องเร่งดำเนินงานในเชิงรุกภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่

นอกจากนี้ ผลการศึกษาพบว่า อบท. ส่วนใหญ่มีการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว เนื่องจากเป็นข้อกำหนดตามอำนาจหน้าที่และมีการถ่ายโอนภารกิจลงมาให้แก่ อบท. เป็นจำนวนมากหลายประการในการรับมือกับภารกิจนี้ อบท. จัดเตรียมบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ในการดำเนินการไว้พอสมควร แต่ในภาพรวมพบว่า การดำเนินการและการเตรียมการของ อบท. ขนาดเล็กๆ ดังเช่น อบต. นั้น มีข้อจำกัดในระดับที่สูงกว่า ขาดศักยภาพทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณ และเครื่องมือ ซึ่งหลายครั้งทำให้ อบต. ไม่สามารถรับมือกับภัยพิบัติหรือการจัดการแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ด้วยเหตุนี้ การทบทวนเรื่องการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจในการจัดการภัยพิบัติและความปลอดภัยในชุมชนอาจจะต้องปรับโจทย์คิดกันใหม่คือการถ่ายโอนลงมาในระดับล่างสุดดังเช่น อบต. นี่อาจมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และอาจก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองเกินความจำเป็น โดยเฉพาะในงานด้านการจัดการสาธารณภัยและการจัดการปัญหา

อาชญากรรม ซึ่งนอกจากจะต้องมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้ว ยังต้องมีอุปกรณ์เครื่องมือที่กำหนดตามมาตรฐานที่จำเป็นอีกด้วย ข้อเท็จจริงประการเช่นนี้จึงส่งผลทำให้การกระจายอำนาจลงไปยังอปท. ระดับล่างสุดอาจมีข้อจำกัด

การปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานในระดับจังหวัดหรือ อปท.ขนาดใหญ่มีหน้าที่ดูแลการจัดการความเรียบร้อย ภัยพิบัติ หรือการจัดการความขัดแย้งในภาพรวมอาจเป็นทางเลือกการดำเนินการประเภทหนึ่ง โดยอาจมอบหมายให้ อบจ. ดูแลรับผิดชอบได้ แต่ต้องกำหนดเงื่อนไขให้มีความร่วมมือหรือหน่วยประสานงานภัยพิบัติของ อบจ. ในระดับตำบลหรือเทศบาลได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการรวม (pooled) ของความเชี่ยวชาญและเครื่องมืออุปกรณ์ โดยที่ไม่จำเป็นต้องลงทุนในด้านอุปกรณ์ทุก อปท. แต่จะต้องจัดระบบให้มีการหมุนเวียนเครื่องมือกันใช้ตามจำเป็นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ซึ่งการสร้างความร่วมมือเช่นนี้จะต้องสร้างระเบียบและมาตรการหรือระบบงานรองรับให้เกิดขึ้นโดยเร่งด่วนต่อไป

ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินการกิจดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันมีเกิดขึ้นอยู่แล้วในระดับพื้นที่ แต่ทว่าการสร้างแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมืออย่างเข้มข้นนั้นยังไม่มากนัก แต่เป็นลักษณะของความร่วมมือแบบเฉพาะกิจมากกว่า ด้วยเหตุนี้ การบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ทั้งภูมิภาค ฝ่ายปกครอง และท้องถิ่นในงานด้านความสงบเรียบร้อยและภัยพิบัติให้เกิดขึ้นอย่างเอกภาพในเชิงการสั่งการและการปฏิบัติงาน “ในระดับจังหวัด” อาจเป็นข้อเสนอแนะอีกทางเลือกหนึ่งที่สามารถกระทำได้ในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฤษฎา บุญชัย. 2542. ประชาสังคม: พื้นที่สาธารณะของฉัน (ประชาชน) ที่จะจัดการกันเอง. ใน **ประชาคมรากหญ้า ขบวนการคนกล้า สร้างบ้าน วันใหม่**, โดย โอภาส ปัญญาและพิเชษฐ์ หนองช้าง(บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- กรมทรัพยากรธรณี. 2551. **แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี ภายใต้โครงการจัดทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรธรณี (แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรธรณี ยกเว้นในส่วนของซากดึกดำบรรพ์)**. กรมทรัพยากรธรณีวิทยา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- โกวิท พวงงาม. 2544. **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. 2554. **การสังเคราะห์และถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่น และการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2541. **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2542. **รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2548. **โครงการวิถีนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ตุลาคม)
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2548 **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องวิถีนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)**(พฤษภาคม)
- จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ). 2554. **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2545. “การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล,” ใน **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**, เอกสารการประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 349-369.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์. 2497. **การกระจายอำนาจในทางการปกครองของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

- ชูชัย ศุภวงศ์ (บรรณาธิการ). 2544. **ทิศทางการกระจายอำนาจด้านสุขภาพใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2544 - 2553)**, กรุงเทพฯ: กรมอนามัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2508. **ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. **การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: พีแอลพี.
- ถวิลวดี บุรีกุล และ โรเบิร์ต ปี อัลบริตตัน. 2550. **ค่านิยมประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมือง และพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งในประเทศไทย**. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร.
- ถวิลวดี บุรีกุล. 2554. การเมืองเรื่องเลือกตั้งและปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัคร: วิเคราะห์จากการเลือกตั้ง 3 ก.ค. 2554. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 หน้า 5-28.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง (บรรณาธิการ). 2536. **เลือกตั้งผู้ว่าฯ เชียงใหม่ โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น**. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นพดล แก้วสุพัฒน์. 2551. **บทบาทของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจ**. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รวินทร์ สิละพัฒน์. 2555. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 15.
- เรณู สุขารมณ์. 2541. **วิธีการสมมติเหตุการณ์ให้ประเมินค่าสินค้าที่ไม่ผ่านตลาด**. **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์**. ปีที่ 16 ฉบับที่ 4: หน้า 89-117.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. **นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550. **เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). 2553. **การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 1 – 4**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2554. **การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2555. **ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง: บทวิเคราะห์ทัศนคติทางการคลังของประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2554**. **วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์**. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม), หน้า 37 - 78.

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2556. **ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตาม
ประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2556. ปมปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม. **วารสารสถาบัน
พระปกเกล้า**. ปีที่ 11 ฉบับที่ 2: หน้า 81-112.
- วุฒิสาร ตันไชย. 2546. **การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. 2555. **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ
ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2554. **รายงานผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อ
บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.2553 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ.
2546-2553**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพัฒนาความรู้สู่ตลาดทุน. 2548. **การวิเคราะห์งบการเงิน**. กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่ง
ประเทศไทย.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552. **รายงานติดตามผลการศึกษา
ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น. (ธันวาคม)
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ). 2546. **การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2543 **แผนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1** กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, **แผนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการ
กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)**
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , **แผนปฏิบัติการกำหนด
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2550. **ความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐ (Public Trust):
ทฤษฎี แนวคิด และหลักการ**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. **ระเบียบกฎหมาย [ONLINE].**
แหล่งที่มา : <http://www.local.moi.go.th> [30 พฤษภาคม 2556]
- สำนักพัฒนาระบบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น. **การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่ อบต.** [ONLINE]. แหล่งที่มา :
<http://www.moph.go.th/ngo/oddh/1-2%20feb%2055/powerpoint%201-2%20feb.55/piya.ppt> [30 พฤษภาคม 2556]

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคลากร สำนักงาน ก.พ. 2546. รายงานการศึกษา การถ่ายโอน
บุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การติดตามประเมินผลการถ่ายโอนบุคลากรระยะ
ที่ 1 และยุทธศาสตร์การสร้างระบบการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : บพิธ
การพิมพ์.

อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. 2541. การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม: คืออะไร ทำอย่างไร และทำเพื่อใคร.
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. ปีที่ 16 ฉบับที่ 4: หน้า 55-88.

ภาษาอังกฤษ

Agranoff, Robert, and Michael McGuire. 1998. Multinetwork management: Collaboration
and the hollow state in local economic policy. **Journal of Public Administration
Research and Theory**. 8: 67–91.

Andrews, Mathew and Anwar Shah. 2005. “Citizen-centered governance: A new approach
to public sector reform”, in: Shah, A. (ed.), **Public expenditure analysis**,
Washington DC: World Bank, 153–182.

Anne-Leen, Erauw, and Pierre Gaube. 1997. **Local Finance in the Fifteen Countries of
the European Union**. DEXIA. Brussels, Paris

Arnstein, Sherry R. 1969. A ladder of citizen participation. **American Institution of
Planning Journal**. 35 (7): 216-224

Behn, Robert. 2004. **Public Management Report on Measure Outputs**. Vol.1 No. 10
(June), available online at
<http://www.hks.harvard.edu/thebehnreport/June2004.pdf>

Berne, R., and R. Schramm. 1986. **Financial analysis of governments**. Englewood Cliffs,
NJ: Prentice-Hall.

B.Flamand-Lévy. **Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat**. RFDA. 2004;
p.59

Bowornwathana, Bidhya. 2005. Administrative Reform and Tidal Waves from Regime
Shifts: Tsunams in Thailand’s Political and Administrative History. **The Asia Pacific
Journal of Public Administration**. 2005; 27:1

Clarke, Susan E. 1999. “Urban Innovation and Autonomy: Cross-National Analyses of
Policy Change,” in **Urban Innovation and Autonomy: Political Implications of
Policy Change** edited by Susan E. Clarke, California: SAGE Publications.

- Easton, David. 1965, **A framework for political analysis**, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Ebdon, Carol, and Aimee L. Franklin. 2004. Searching for a role for citizens in the budget process. **Public Administration Review**. 24 (1): 32-49.
- Eckardt, Sebastiean, and Shah Anwar. 2006. "Local Government Organization and Finance: Indonesia." In Anwar Shah ed. **Local Governance in Developing Countries**. The World Bank. Washington, D.C.; 233-276
- Fischel, William A. 2001. **The homevoter hypothesis**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fischer, Frank. 1993. Citizen participation and the demoncratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. **Policy Sciences**. 26 (3): 165-187.
- Fischer, Frank. 2003. **Reframing public policy: Discursive Politics and deliberative practices**. New York, NY: Oxford University Press.
- Friedland, Roger, and William T. Bielby. 1981. "The Power of Business in the City," in **Urban policy analysis: Directions for future research**. Ed. Terry Nichols Clark. 133-151. Beverly Hills, CA: Sage Publication.
- Ichiro Aoki 2008 "Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan". **Policy Research Institute**. Ministry of Finance, June 2008
(https://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron187.pdf as of May 13, 2014)
- Israel, Glenn F. 2012. **Determining Sample Size**. Unpublished paper for the University of Florida. (available at <http://edis.ifas.ufl.edu/pdf/ED/ED00600.pdf>, retrieved May 1, 2013)
- Jorgen, Lotz. 2006. "Local Government Organization and Finance: Nordic Countries". in Anwar Shah ed. 2006. **Local Governance in Industrial Countries**. The World Bank, Washington, D.C.
- Junshichiro, Yonehara "Financial Relations Between the National and Local Governments" in Toke Shibata ed. 1993. **Japan's Public Sector: How the Government Is Financed**. University of Tokyo Press; 175.
- King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neil Susel. 1998. The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. **Public Administration Review**. 58 (4): 317-326.

- Kingdon, John W. 2003. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York, NY: Longman.
- Krueathep, Weerasak. 2004. Local Government Initiatives in Thailand: Cases and Lesson Learned. **Asia Pacific Journal of Public Administration**. 26: 217-239.
- Krueathep, Weerasak. Norma M. Riccucci, and Charas Suwanmala. 2010. Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand, **Journal of Public Administration Research and Theory**. 20 (1): 157-185.
- Larsen, Henrik Fredborg and Nadia Selim. 2009. **Local democracy and peace building in Asia: Devolution arrangements and power sharing in local government councils**. Paper prepared from Regional Technical Seminar on Local Governance and Basic Service Delivery in Conflict Affected Areas, Organized by UNDP/UNESCAP, Bangkok. June 2-3, 2009.
- Mansbridge, Jane J. 1983. **Beyond adversary democracy**. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Miller, Gerald J., and Lyn Evers. 2002. Budgeting structures and citizen participation. **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**. 14 (2): 233-272.
- Ministry of Internal Affairs and Communications. FY2010 Settlement: **White Paper on Local Public Finance**, 2012; p.21
- Mochida. 2006 “Local Government Organization and Finance: Japan in Anwar Shah ed. 2006. **Local Governance in Industrial Countries**. The World Bank:149-188
- Montagu, Haris. G. **Comparative Local Government**, Great Britain: William Brendon and Son Ltd., 1948.
- Moorman, Christine, Zalmant, Gerald, and Deshpande, Rohit. 1993. Relationships between Providers and Users of Market Research: The Dynamics of Trust Within and Between Organizations. **Journal of Marketing Research**. 29 (August): 314-329.
- Mutebi, A.M. 2004. Recentralizing while Decentralization: Central-Local Relations and “CEO” Governors in Thailand. **The Asia Pacific Journal of Public Administration**. 26:1

- Nelson, M.H. 2000 **Local Government Reform in Thailand: With Some Comparative Perspective**. Nonthaburi, Center for the Study of Thai Politics and Democracy. King Prajadhipok's Insititute.
- North, Douglass C. 1990. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Boston, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, David and Peter Hutchinson. 2004. **The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis**. New York, NY: Basic Books.
- Paine, Katie D. 2003. **Guidelines for Measuring Trust in Organizations**. (available online <http://www.instituteforpr.org/topics/measuring-organizational-trust/> เข้าดูเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2556).
- Paine, Katie D. 2007. **Measuring Public Relationships: The Data-Driven Communicator's Guide to Success**. Berlin, NH: KD Paine & Partners.
- Pratchett, Lawrence. 1999. New fashions in public participation: Towards greater democracy? **Parliamentary Affairs**. 52 (4): 616-633.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1984. **Implementation**. Berkley, CA: University of California Press.
- Rigges, F.W. 1966. **Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-West Center Press.
- Robson, William A. "Local Government," **Encyclopedia of Social Science Vol.X**, NY; Macmillan, 1953, 574.
- Schneider, Anne L. and Helen Ingram. 1997. **Policy Design for Democracy**. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Shah, Anwar and Sana Shah. 2006. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments", in: Shah, A. (ed.), **Local Governance in Developing Countries**, Washington, DC: World Bank, 1-46.
- Shah, Anwar (ed.) 2007. **Participatory Budgeting**. Washington, DC: World Bank.

Suwanmala, Charas, and Weist Dana. 2009. **Thailand's Decentralization: Progress and Prospects**. in Ichimura S. and Bahl R. Editors. Decentralization Policies in Asian Development. London: World Scientific.

Takeshi, Miyazaki. 2013. **"Municipal Consolidation and Local Government Behavior: Evidence from Japanese Voting Data on Merger Referenda¹"** Department of Economics, Kyushu University. Discussion Paper Series A No.588. May 2013 .
(<http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/25675/1/DP588.pdf>. As of May13, 2014)

Tariq, Niazi, and Adrew Oosternman. 2010. **Central Government Spending in the Regions: An Analysis of Deconcentrated Spending by the Ministry of Environment and National Education**. Fiscal Decentralization in Indonesia Series Paper No.2. ADB. Manila.

Thom, David H., Hall, Mark A., and Pawlson, L. Gregory. 2004. Measuring Patients' Trust in Physicians When Assessing Quality of Care. **Health Affairs**. 23 (4): 124-132.

Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," **Journal of Political Economy**. 64 (October): 416-424.

Tokue, Shibata. 1993. **Japan's Public Sector: How the Government Is Financed**. University of Tokyo Press; 9-17)

Williamson, Oliver E. 2000. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**. 38 (3): 595-613.

Yamane, Taro. 1967. **Statistics: An Introductory Analysis**, 2nd ed., New York: Harper and Row.

กฎหมายที่สำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

แผนปฏิรูปราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557