

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาศักยภาพของ อบต.ในจังหวัดสระแก้วกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง”เป็นการศึกษาถึงศักยภาพของ อบต.ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง จากกรมทางหลวงชนบท ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอน
5. ศักยภาพของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง
6. สภาพปัญหาของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง
7. แนวทางการพัฒนาศักยภาพของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

Rondinelli, Dennis A and G.Shabbir Cheena (1983) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนย้าย การวางแผน การตัดสินใจและการมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับท้องถิ่น อันประกอบด้วยเรื่องงาน เงิน คนและพื้นที่ปกครอง โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่ประสานโดยที่ อารีย์ วงศ์อารยะ (2537) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลระบบบริหารต่างๆ ด้วยตนเอง ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม

1.2 หลักการกระจายอำนาจ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การที่รัฐได้มอบหมายอำนาจปกครองบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1.2.1 ความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมืองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลางเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร เพราะองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

1.2.2 อำนาจอิสระในการบริหารงาน

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการสำคัญอีกประการ ของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรต้องคอยคำสั่งจากรัฐบาลกลาง องค์กรเช่นนี้ก็จะมียลักษณะเหมือนหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่มีอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้แก่อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนเกินไปจนทำให้กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอำนาจอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีเท่าที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตน

1.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นแต่บางคนอาจสนใจเข้าร่วมกิจกรรมมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้าเป็นตัวแทนประชาชนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

1.2.4 มีงบประมาณของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ ย่อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์พร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้องแล้วจะทำให้เกิดจุดอ่อนหลายประการ ดังนี้ คือ ประการแรก อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชน ในแต่ละท้องถิ่นอาจได้ผลประโยชน์ของท้องถิ่นตน โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับส่วนรวม ประการต่อมาคือผู้ได้รับการเลือกตั้ง

อาจใช้อำนาจกดขี่คู่แข่ง หรือประชาชนที่ไม่อยู่ในฝ่ายตน และประการสุดท้ายทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง ปัญหาในข้อสุดท้ายนี้จะเบาบางลงหลังจากการออก “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทส่งเสริมให้การศึกษาให้คำแนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อันจะมีผลทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีมาตรฐานทั่วไปเหมือนกัน ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ดีกว่าเดิม (โกวิทย์ พวงงาม, 2543)

จากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) ตามหลักการกระจายอำนาจทั้งนี้เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของประเทศ เป็นได้ทั้งการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารการปกครองที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงของท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และเป็นได้ทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง (Political Participation) เป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในโลก และกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526) ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น จึงเป็นรูปแบบการปกครองตนเองของประชาชนได้สมบูรณ์ที่สุด

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหารท้องถิ่น เนื่องจากเหตุผลสำคัญคือ (ลิขิต ธีระเวคิน, 2532)

1.3.1 การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่นการเน้นที่จะพัฒนาแต่โครงสร้างฐานระดับระดับบนของชาติ เช่นรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างพื้นฐานระดับล่างๆ ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองก็เปรียบเสมือนคนหัวโตแต่ตัวลีบกล่าว คือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือรากแก้วที่เป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.3.2 การกระจายอำนาจ มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องเริ่มจากความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นร่วมมือร่วมใจกันลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระ ดังนั้นการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นพื้นฐาน

ของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีคามจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชนซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การสร้างรายได้และความเจริญให้กับท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศและคำนิยามดังกล่าวมักจะมีคามหมายและหลักการที่สำคัญตรงกัน แตกต่างกันเพียงรายละเอียดและถ้อยคำ เช่น Wit (1967 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2532) ให้ความหมาย คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกัน หรือ John J. Clarke (1957 อ้างใน ลิขิต วีระเวทิน, 2532) ให้ความหมายว่า คือหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการประชาชนในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะแต่คำนิยามที่ได้รับการกล่าวอ้างอย่างกว้างขวางคือคำนิยามของ Robson (1951:398 อ้างใน ชูชัย ศุภวงศ์, 2542) ผู้เชี่ยวชาญในกิจกรรมท้องถิ่นเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย แต่องค์กรท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

2.2 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำมาอธิบายถึงหลักการของการปกครองท้องถิ่น ในสาระสำคัญได้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2532)

2.2.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชาชน หรือขนาดของพื้นที่

2.2.2 การปกครองชุมชนที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ส่วนของขอบเขตของอำนาจอิสระในท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการพิจารณาการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง

2.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิประการแรก การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อกำกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่กฎข้อบังคับทั้งปวงต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นๆ ของรับสิทธิ ประการที่สอง เป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือสิทธิใน

การจัดเก็บรายได้ (Revenue) และกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ และนำมาบำรุงท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้า

2.2.4 มีองค์กรจำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organization) โดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หัวใจสำคัญขององค์กรนี้อยู่ที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

2.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

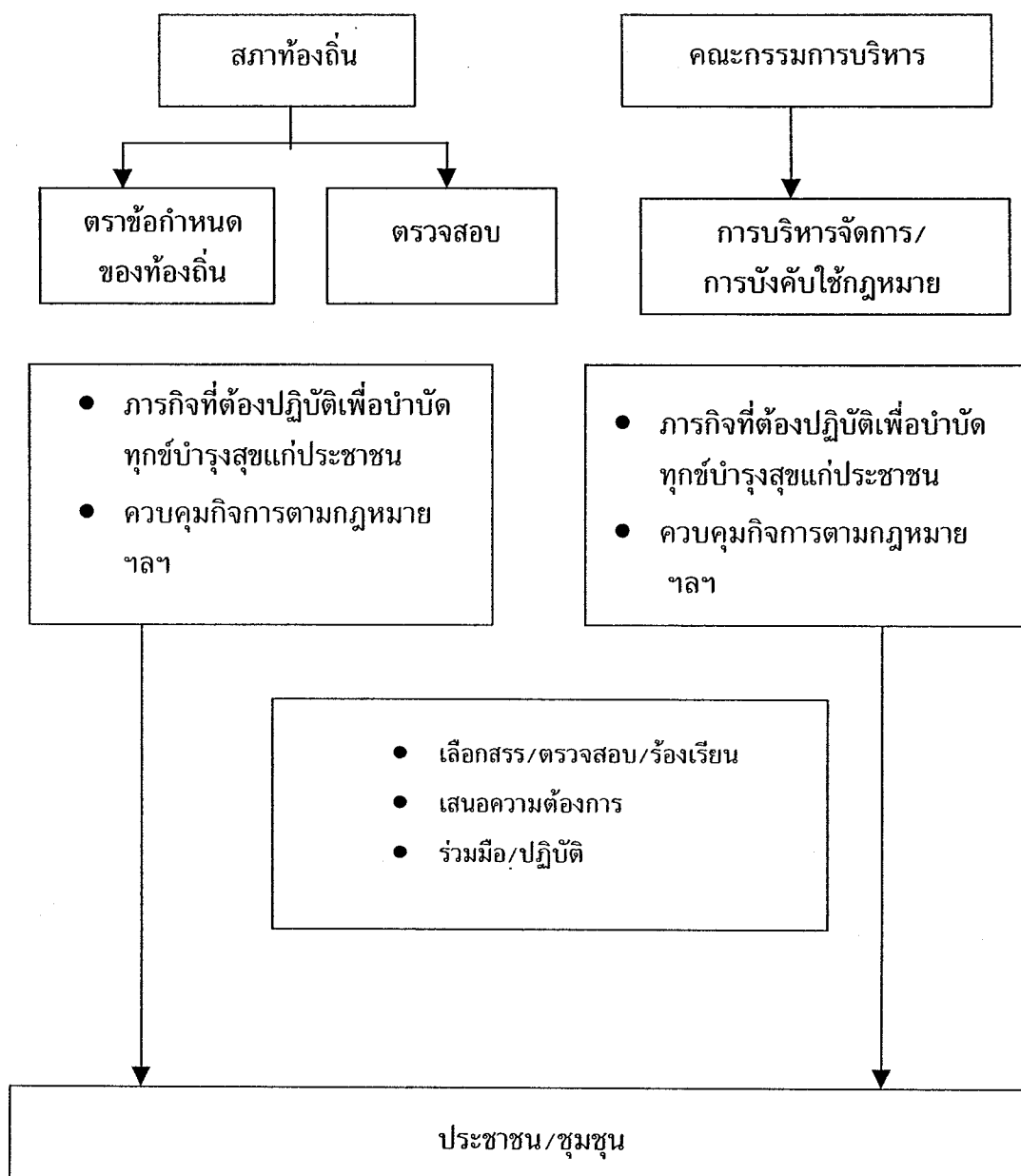
หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวถึงในส่วนที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองคือ (ชูชัย ศุภวงษ์, 2542)

1. การเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารในองค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์และกำหนดทิศทางในการพัฒนา ให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชน

2. เสนอความต้องการของตนต่อผู้แทน เพื่อนำสู่การพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย แผนงานโครงการในเรื่องต่างๆ แล้วเสนอความคิดเห็นผ่านตัวแทนของตน รวมทั้งร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงานที่กำลังดูแลองค์กร

3. ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเดือดร้อนจากการประกอบกิจการใดๆ ในท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนที่จะร้องเรียนได้

4. ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นบัญญัติขึ้น จากบทบาทและหน้าที่ของประชาชนดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชนได้เป็นที่พึง และเป็นผู้นำในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้มแข็งได้ด้วยประชาชน ในท้องถิ่นจะต้องมีการรวมตัวเป็นองค์กรต่างๆ อย่างหลากหลายความต้องการของชุมชน เพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนมีส่วนร่วมในกำหนดปัญหา วิเคราะห์ปัญหา วางแผนดำเนินการและติดตามผล ดังรายละเอียดที่แสดงในแผนภูมิดังนี้



ภาพที่ 1 แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน

2.3 โครงสร้างและรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ คือ(สมาน รังสิโยภฤกษ์, 2544)

2.3.1 ระดับจังหวัด เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Level) ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) การบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภา ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน เป็นรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 2 คน เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

2.3.2 ระดับชุมชนเมืองและชนบท เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Level) ในปัจจุบัน ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีรูปแบบดังนี้

1) เทศบาล มีเทศบาลระดับต่างๆ ตามรายได้และจำนวนประชากร คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร การบริหารงานของเทศบาลทั้ง 3 ระดับ มีรูปแบบการจัดการองค์กรและการบริหารงานอย่างเดียวกัน ประกอบด้วย เป็นประธานเทศบาล 1 คน และรองประธานสภาเทศบาล 1 คน ส่วนนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 1 พ.ศ. 2543

2) องค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกมาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภาจะเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภา 1 คน รองประธานสภา ไม่เกิน 2 คน ดำรงตำแหน่ง 2 ปี ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีรองผู้ว่าราชการฯ ไม่เกิน 4 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542

3) เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มีรูปแบบการบริหารงาน คือ สภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน เลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อันเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4ปี สมาชิกสภา จะเลือกตั้งสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาเมืองพัทยา 1 คน และรองประธานฯ อีก 2 คน แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ส่วนนายกเมืองพัทยานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อันเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับเช่นกัน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

จากอดีตที่ผ่านมาแม้กฎหมายจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ มีอำนาจมากพอสมควร แต่ในความเป็นจริงกลับมีอำนาจในการบริหารงานน้อยมาก เพราะ

บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหลาย มักบัญญัติให้ตกอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินงานได้เต็มที่ แต่ในอนาคตต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ที่กำหนดให้คนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมเลือกสรร ตรวจสอบ เสนอความต้องการ และร่วมมือกับท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน โดยมีส่วนราชการในส่วนกลางมาคอยดูแล แต่การตัดสินใจขึ้นกับคนในท้องถิ่นนั้นๆ

3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการพัฒนาในอดีตได้ซึ่งบทเรียนว่าการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการสร้างจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของโครงการและกิจกรรมต่างๆ เป็นการพัฒนามีโอกาสประสบความสำเร็จสูงกว่าการพัฒนาจากส่วนกลางโดยตรง และมีความต่อเนื่องตรงเท่าที่ชุมชนเห็นว่ามี ความจำเป็นต้องดำเนินการ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของประชาชนและรัฐบาล ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์การบริหารและองค์กรปกครองตนเองในระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลสามารถแก้ไขปัญหาของตนเององค์การบริหารส่วนตำบลจึงถูกก่อตั้งขึ้น และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2499 ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งระบุเหตุผลไว้ว่า ในปัจจุบันนี้โลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกับบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์ แก่ท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวม โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์ และมีความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องที่ ก็จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย และได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแยกเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ยกเลิกรูปแบบการบริหารในตำบลที่แบ่งเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร โดยยุบรวมกันเป็นคณะกรรมการสภาตำบลในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการประกาศคณะปฏิวัติให้จัดระเบียบในตำบลเพียงรูปแบบเดียวเรียกว่า สภาตำบล สภาตำบลดำเนินงานมาเป็นเวลา 20 ปี จึงได้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 แบบเก่าอบต. แบ่งตามรายได้เป็น 5 ชั้น คือ

อบต. ชั้นที่ 1 รายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป

อบต. ชั้นที่ 2 รายได้ 12-20 ล้านบาท

อบต. ชั้นที่ 3 รายได้ 6-12 ล้านบาท

อบต. ชั้นที่ 4 รายได้ 3-6 ล้านบาท

อบต. ชั้นที่ 5 รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท

แบบใหม่ อบต. แบ่งลำดับชั้นออกเป็น 3 ขนาด

อบต.ขนาดเล็กเดิม คือ อบต.ชั้นที่ 4 และ 5 มีรายได้ต่ำกว่า 6 ล้านบาท

อบต.ขนาดกลางเดิม คือ อบต.ชั้นที่ 2 และ 3 มีรายได้ 6- 20 ล้านบาท

ขึ้นไป

อบต.ขนาดใหญ่เดิม คือ อบต.ชั้นที่ 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป

ต่อมาได้เกิดความเปลี่ยนแปลง ในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนตำบลตามเจตนารมณ์การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้ แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ในมาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจในท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธาณูปโภคและสาธาณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นส่วน การปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้และในมาตรา 284 รัฐธรรมนูญบังคับให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

3.2 อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545)

- 3.2.1 จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 3.2.2 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3.2.3 จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 3.2.4 สาธาณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 3.2.5 สาธาณูปการ
- 3.2.6 ส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- 3.2.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 3.2.8 ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.2.9 จัดการศึกษา

- 3.2.10 สังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 3.2.11 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 3.2.12 ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 3.2.13 จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3.2.14 ส่งเสริมกีฬา
- 3.2.15 ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 3.2.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.2.17 รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 3.2.18 กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 3.2.19 สาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 3.2.20 จัดให้มีการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 3.2.21 ควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 3.2.22 จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 3.2.23 รักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 3.2.24 จัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- 3.2.25 การผังเมือง
- 3.2.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 3.2.27 ดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 3.2.28 ควบคุมอาหาร
- 3.2.29 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.2.30 รักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน
- 3.2.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ต่อประชาชน ตามที่คณะกรรมการกำหนด

4. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอน

4.1 ความหมายของการถ่ายโอนภารกิจ

ความหมายของการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545: 198-199) ข้อความในกฎหมาย มาตรา 30 (1)ให้ดำเนินการถ่ายโอน

ภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

4.1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

4.1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

4.1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปีความหมายตาม (4.1.1) หมายถึงลักษณะภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนในสี่ปี ได้แก่

1.) ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึงภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

2.) ภารกิจที่รัฐจัดทำขึ้นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

3.) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึงภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4.) ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล

ข้อความในกฎหมาย มาตรา 30 (2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

ความหมายตาม (2) หมายถึงภารกิจในการให้บริการสาธารณะตาม (1) ภารกิจใดที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

4.2 หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนโดยยึดหลักการในการพิจารณา ดังนี้(สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545)

4.2.1 การถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดีการต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

4.2.2 ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

4.2.3 การถ่ายโอนภารกิจคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

4.2.4 งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด สามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

4.2.5 ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

4.2.6 การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า และการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ก็

สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

4.2.7 การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.8 ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

4.2.9 การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอน และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะ ในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญกรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใดกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

4.2.10 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

4.2.11 ภารกิจหนึ่งๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

4.2.12 การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.13 การจัดรูปแบบโครงสร้าง และวิธีการเพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปตามลักษณะเดียวกันให้มากที่สุดโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบโครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

4.2.14 การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจ อาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

4.2.15 การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการการเพิ่มขีดความสามารถ

4.2.16 ด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

4.2.17 การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

4.2.18 การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

4.2.19 การจัดการกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

4.3 รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะคือ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545)

4.3.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเองเป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่า หากต่างคนต่างดำเนินการ

3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพหรือเคยดำเนินการ

4.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

4.3.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไปในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

4.4 ระยะเวลาการถ่ายโอน

สำนักนายกรัฐมนตรี (2545) ได้แบ่งการถ่ายโอนไว้เป็น 2 ระยะคือ

4.4.1 ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544

4.4.2 ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) เป็นการถ่ายโอน เนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งเป็น

1.) ระยะเวลาการถ่ายโอน 1-5 ปี (พ.ศ. 2544 - 2548) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 4 ปี และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

2.) ระยะเวลาการถ่ายโอน 4-10 ปี (พ.ศ. 2547 - 2553) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วน และจำเป็นต้องสร้างกลไกและระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

4.5 ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอนข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545)

4.5.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- 1) การคมนาคมและการขนส่ง
 - (1) ทางบก
 - (2) ทางน้ำ
- 2) สาธารณูปโภค
 - (1) แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท
- 3) สาธารณูปการ
 - (1) การจัดให้มีตลาด

(2) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

- 4) การผังเมือง
- 5) การควบคุมอาคาร

4.5.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- 1) การส่งเสริมอาชีพ
- 2) งานสวัสดิการสังคม

(1) การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

3) นันทนาการ

- (1) การส่งเสริมการกีฬา
- (2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

4) การศึกษา

- (1) การจัดการศึกษาในระบบ
- (2) การจัดการศึกษานอกระบบ

5) การสาธารณสุข

- (1) การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล
- (2) การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

4.5.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- 1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.5.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

- 1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 2) การพัฒนาเทคโนโลยี
- 3) การส่งเสริมการลงทุน
- 4) การพาณิชยกรรม
- 5) การพัฒนาอุตสาหกรรม
- 6) การท่องเที่ยว

4.5.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

- 1) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

4.5.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

- 1) การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ
- 2) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และจดหมายเหตุ

4.6 ประเภทของการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น

ตารางที่ 1 แสดงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ

ภารกิจที่รับโอน	ปีที่รับโอน	ส่วนราชการที่โอนภารกิจ
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ภารกิจ 87 เรื่อง 7 กระทรวง)		
1.1 การคมนาคมขนส่ง	2545-2547	กระทรวงคมนาคม,มหาดไทย,เกษตรและสหกรณ์
1.2 สาธารณูปโภค	2545-2545	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,มหาดไทย,วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม,สาธารณสุข
1.3 การผังเมือง	2544	กระทรวงมหาดไทย
1.4 การควบคุมอาหาร	2545-2546	กระทรวงมหาดไทย
4.7 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต (ภารกิจ 103 เรื่อง 7 กระทรวง)		
2.1 ส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการสังคม	2545-2546	กระทรวงอุตสาหกรรม,มหาดไทย,แรงงานและสวัสดิการสังคม
2.2 นันทนาการ (กีฬา/สถานที่พักผ่อน)	2544	กระทรวงศึกษาธิการ,มหาดไทย,แรงงานและสวัสดิการสังคม
2.3 การศึกษา (ในระบบ/นอกระบบ)	ผ่านเกณฑ์การประเมิน	กระทรวงศึกษาธิการ
2.4 สาธารณสุข	2546	กระทรวงสาธารณสุข
2.5 การปรับปรุงแหล่งชุมชน/ที่อยู่อาศัย	2545	กระทรวงมหาดไทย
3. ด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคม/การรักษาความสงบเรียบร้อย (ภารกิจ 17 เรื่อง 7 กระทรวง)		
3.1 การจัดระเบียบชุมชน	2545	กระทรวงมหาดไทย,พาณิชย์สำนักนายกรัฐมนตรี
3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	2545	กระทรวงมหาดไทย,แรงงาน
3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อย/ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	2546-2547	กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 1 แสดงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ
(ต่อ)

ภารกิจที่รับโอน	ปีที่รับโอน	ส่วนราชการที่โอนภารกิจ
4. การวางแผนส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์ กรรมและการท่องเที่ยว (ภารกิจ 19 เรื่อง 5 กระทรวง)		
4.1 การวางแผนและส่งเสริมการลงทุน	2545-2547	กระทรวงอุตสาหกรรม, พาณิชย์, สำนักนายกรัฐมนตรี
4.2 การพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม	2546-2547	กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม, อุตสาหกรรม
4.3 การพาณิชย์กรรม	2546	กระทรวงพาณิชย์
4.4 การท่องเที่ยว	2546-2547	สำนักนายกรัฐมนตรี
5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ภารกิจ 17 เรื่อง 4 กระทรวง)	2545-2547	กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น (ภารกิจ 2 เรื่อง 1 กระทรวง)	2546	กระทรวงศึกษาธิการ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2545:15-56)

4.7 การถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการจัดตั้งกรมทางหลวงชนบท สังกัดกระทรวงคมนาคม โดยรวบรวมภารกิจโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทมารวมไว้ด้วยกัน (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545) และจากแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ตั้งแต่ปี 2546 โดยให้แล้วเสร็จภายในปี 2547 สำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเลขานุการคณะกรรมการกระจายอำนาจได้เร่งรัด ให้กรมทางหลวงชนบทดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดโดยเร็ว ซึ่งกรมทางหลวงชนบท ได้ดำเนินการได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2546 เป็นต้นมาและดำเนินการแล้วเสร็จภายในปี 2547 (กรมทางหลวงชนบท, 2548)

4.7.1 พื้นที่เป้าหมายในการถ่ายโอน

กรมทางหลวงชนบทมีแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

- 1) โครงสร้างพื้นฐานโดยอยู่ในเขตเทศบาลให้ถ่ายโอนให้เทศบาล
- 2) โครงสร้างพื้นฐาน โดยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) โครงสร้างพื้นฐานโดยอยู่ในเขตตั้งแต่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.7.2 ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ

กรมทางหลวงชนบทได้ประสานการถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และสำนักนายกรัฐมนตรี ตามขั้นตอนดังนี้

- 1) ตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อโครงการที่จะต้องถ่ายโอน ดำเนินการอยู่ในเขตพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแยกเป็นรายจังหวัด
- 2) ทำหนังสือแจ้งการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจังหวัด เพื่อให้จังหวัดแจ้งส่งมอบภารกิจและทรัพย์สินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป พร้อมทั้งแจ้งให้สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทยทราบ

4.7.3 การถ่ายโอนภารกิจด้านงานทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมทางหลวงชนบทได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการซ่อมบำรุงรักษาทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม 2546 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 (ปี พ.ศ. 2546) และได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจปี พ.ศ. 2547 (เพิ่มเติม) ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2547 จนเป็นที่เรียบร้อยในปี 2547

ตารางที่ 2 แสดงการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ปีงบประมาณ 2546		ปีงบประมาณ 2547		รวม (ระยะทาง กม.)
	จำนวน (สายทาง)	ระยะทาง (กม.)	จำนวน (สายทาง)	ระยะทาง (กม.)	
อบจ.	3,061	20,577.172	543	3,726.690	24,303.862
เทศบาล	450	27.478	96	175.510	1,002.988
อบต.	7,680	20,088.917	1,541	4,415.132	4,052
รวม	11,191	41,493.567	2,180	8,831.652	49,810.899

ตารางที่ 3 แสดงการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้กับ อบต.ในจังหวัดสระแก้ว

ที่	ชื่อสายทาง	อำเภอ	ระยะทาง (กม)	ถ่ายโอนให้	หมายเหตุ
	ปี 2546				
1	บ.คลองลำอ่างค์ใต้ - บ.หนองข่า	เมืองสระแก้ว	7.173	อบต.ศาลาลำดวน	
2	บ.หนองผูกเต่า	เมืองสระแก้ว	3.088	อบต.ศาลาลำดวน	
3	บ.เขามะกา - บ.คลองช้าง	เมืองสระแก้ว	9.028	อบต.ศาลาลำดวน	
4	บ.เนินตะเคียน - บ.เขาปูน	เมืองสระแก้ว	7.550	อบต.ศาลาลำดวน	
5	บ.หนองบอน ม.8	เมืองสระแก้ว	0.700	อบต.หนองบอน	
6	บ.หนองบอน ม.1 , ม.8	เมืองสระแก้ว	1.175	อบต.หนองบอน	
7	ทางภายในหมู่บ้านท่ากระบาก	เมืองสระแก้ว	8.119	อบต.ท่าแยก	
8	สถานีรถไฟบ้านแก้ง - วัดบ้านแก้ง	เมืองสระแก้ว	0.850	อบต.บ้านแก้ง	
9	ชุมชน บ.แก้ง - วัดบ้านแก้ง	เมืองสระแก้ว	0.973	อบต.บ้านแก้ง	
10	บ.เขาสิงห์โต - บ.เขาขาด	เมืองสระแก้ว	7.375	อบต.บ้านแก้ง	
11	ทางเข้าอ่างเก็บน้ำห้วยยาง	ตาพระยา	3.500	อบต.ทัพราช	
12	บ.นางาม - บ.ตาพระยา	ตาพระยา	1.130	อบต.ตาพระยา	
13	บ.โนนจิก - บ.อ่างไผ่	วัฒนานคร	4.300	อบต.วัฒนานคร	
14	บ.โนนหมากเค็ง ม.1	วัฒนานคร	0.900	อบต.โนนหมากเค็ง	
15	บ.คลองไก่อี้น ม.1	คลองหาด	1.000	อบต.คลองไก่อี้น	
16	บ.เขาดำรง - บ.ศาลาเขียว	คลองหาด	3.175	อบต.คลองไก่อี้น	
17	หมู่บ้านทับทิมสยาม 05	คลองหาด	21.575	อบต.คลองไก่อี้น	
18	หมู่บ้านทับทิมสยาม 05	คลองหาด	13.962	อบต.คลองไก่อี้น	
19	บ.ชัยมูล - บ.นาคันหัก	เขาฉกรรจ์	0.800	อบต.พระเพลิง	
20	บ.ตาหลังใน - บ.ท่าตาสี	วังน้ำเย็น	4.349	อบต.ตาหลังใน	
21	บ.ทุ่งมหาเจริญ	วังน้ำเย็น	1.200	อบต.ทุ่งมหาเจริญ	
22	บ.ด่านชัย - บ.ทุ่งมหาเจริญ	วังน้ำเย็น	5.270	อบต.ทุ่งมหาเจริญ	
23	บ.วังสมบูรณ์ - บ.เขาลาน	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	1.500	อบต.วังสมบูรณ์	
24	บ.คลองเจริญสุข - บ.วังไผ่	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	3.400	อบต.วังทอง	
25	บ.คลองเจริญสุข - บ.คลองชล	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	4.500	อบต.วังทอง	
26	ทางเข้าเขาหินขาว	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	3.250	อบต.วังใหม่	
27	บ.วังใหม่ ม.1	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	1.400	อบต.วังใหม่	
28	บ.ช่องกุ่ม ม.1	บ.ช่องกุ่ม ม.1	0.500	อบต.ช่องกุ่ม	
29	บ.หนองหัวช้าง - บ.หนองบัว	วัฒนานคร	0.965	อบต.ช่องกุ่ม	
30	บ.หนองบัว - บ.ห้วยชัน	วัฒนานคร	12.075	อบต.ช่องกุ่ม	
31	บ.วังจำปี - วิทยาลัยการอาชีพ	วังน้ำเย็น	2.825	อบต.วังน้ำเย็น	

ตารางที่ 3 แสดงการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้กับ อบต.ในจังหวัดสระแก้ว
(ต่อ)

ที่	ชื่อสายทาง	อำเภอ	ระยะทาง (กม)	ถ่ายโอนให้	หมายเหตุ
32	บ.ภูน้ำเกลี้ยง	อรัญประเทศ	19.880	อบต.ป่าไร่	
33	บ.กิโสดง - บ.ป่าไร่	อรัญประเทศ	1.275	อบต.ป่าไร่	
34	บ.วังใหม่ - บรรจบทางหลวง หมายเลข 307	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	4.650	อบต.วังใหม่	
35	บ.คลองมะนาว ม.9	วัฒนานคร	1.500	อบต.ท่าเกวียน	
36	บ.ท่าเกวียน ม.1	วัฒนานคร	1.000	อบต.ท่าเกวียน	
37	บ.รัตนะ ม.5	ตาพระยา	1.200	อบต.ทัพราช	
38	บ.กระสังข์ - บ.รัตนะ	ตาพระยา	3.741	อบต.ทัพราช	
39	บ.หนองหมากฝ้าย ม.5	วัฒนานคร	1.125	อบต.หนองหมากฝ้าย	
40	ทางภายในหมู่บ้านคลองคันโท	วัฒนานคร	4.208	อบต.หนองหมากฝ้าย	
41	บ.หนองแอก - บ.หนองม่วง	กิ่ง อ.โคกสูง	0.780	อบต.หนองม่วง	
42	ที่ว่าการกิ่งอำเภอโคกสูง - บ. หนองม่วง	กิ่ง อ.โคกสูง	3.370	อบต.หนองม่วง	
43	ทางเข้าจุดผ่อนปรนบ้านเขาดิน	คลองหาด	3.300	อบต.คลองหาด	
44	แยกคลองหาด - ร.ร.คลอง หาดพิทยาคม	คลองหาด	1.100	อบต.คลองหาด	
45	ทางภายในหมู่บ้านคลองทราย	วัฒนานคร	3.978	อบต.หนองตะเคียน บอน	
46	บ.เจียงดำ - บ.โคกระกา	ตาพระยา	0.650	อบต.ทัพเสด็จ	
47	บ.ทับพริก ม.2	อรัญประเทศ	1.150	อบต.ทับพริก	
48	บ.ชัยน้อย - บ.วังปิ่น	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	7.775	อบต.ไทยอุดม	
49	แยกสุวรรณศร - บ.ใหม่ถาวร	เมืองสระแก้ว	5.380	อบต.สระขวัญ	
50	แยกถนนรัชตวิถี - บ.กุดดิน	อรัญประเทศ	3.000	อบต.ปากห้วย	
51	หน้าวัดหนองแวง ม.1 ต. หนองแวง	ตาพระยา	0.700	อบต.หนองแวง	
52	บ.วังสมบูรณ์ - วัดเขาลาน	กิ่ง อ.วังสมบูรณ์	1.500	อบต.วังสมบูรณ์	
53	บ.ชัยเม็ก ม.4	วัฒนานคร	1.200	อบต.หนองน้ำใส	
54	บ.ชัยม่วง ม.2	ตาพระยา	1.300	อบต.โคกลาน	
55	บ.วังเดือนห้า - บ.ทรัพย์ ตะเคียน	คลองหาด	5.000	อบต.ชัยมะกรูด	
	ปี 2547				
56	บ.แสงจันทร์	เมืองสระแก้ว	2.350	อบต.บ้านแก้ง	

ตารางที่ 3 แสดงการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้กับ อบต.ในจังหวัดสระแก้ว
(ต่อ)

ที่	ชื่อสายทาง	อำเภอ	ระยะทาง (กม)	ถ่ายโอนให้	หมายเหตุ
57	แยกสุวรรณศร - บ.ท่าระพา - บ.วังหิน	เมืองสระแก้ว	4.000	อบต.ศาลาลำดวน	
58	ถนนลาดยาง บ.ช่องกุ่มน้อย	วัฒนานคร	0.774	อบต.ช่องกุ่ม	
59	บ.นางาม - บ.ตาพระยา	ตาพระยา	1.150	อบต.ตาพระยา	
60	บ.ตะโก - บ.หนองไผ่	ตาพระยา	1.366	อบต.ตาพระยา	
61	บ.โคก - บ.ป่าไร่	อรัญประเทศ	0.925	อบต.ป่าไร่	
62	บ.บ่อหลวง - บ.บัวโบสถ์	อรัญประเทศ	6.000	อบต.หันทราย	
63	แยกทางหลวงหมายเลข 3434 - บ.วังทอง - บ.วังดารา	กิ่งอ.วังสมบูรณ์	8.700	อบต.วังทอง	
64	บ.คลองเจริญสุข - บ.คลองชล	กิ่งอ.วังสมบูรณ์	6.366	อบต.วังทอง	
65	บ.หนองคุ่ม - บ.เนินตะแบก	เขาคกรรจ์	1.000	อบต.เขาสามลึบ	
66	แยกทางหลวงหมายเลข 317 - บ.พวงนิมิตร - บ.เนินตะแบก	เขาคกรรจ์	1.300	อบต.เขาสามลึบ	
67	บ.วังวน - บ.โกลนคร	คลองหาด	1.250	อบต.ชัยมงคล	
68	โครงการพัฒนาเส้นทางเข้าโบราณสถานปราสาทสด๊กก๊อกธม	กิ่ง อ.โคกสูง	2.600	อบต.โคกสูง	
	รวม 68 สายทาง	9	254.15	31	

4.8 การจัดการบำรุงรักษาทาง

ถนนทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นผิวทางลูกรัง ลาดยางหรือคอนกรีต เมื่อก่อสร้างเสร็จและเปิดการจราจรไปชั่วระยะเวลาหนึ่งความชำรุดเสียหายจะเกิดตามมา ความชำรุดเสียหายเหล่านี้ นอกจากจะเกิดขึ้นเนื่องจากการเสื่อมสภาพตามธรรมชาติแล้วยังเกิดขึ้น เนื่องจากการบรรทุกน้ำหนักของ ยวดยานและจากภัยธรรมชาติ ซึ่งจะต้องรีบดำเนินการซ่อมทันทีเมื่อตรวจพบเพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายลุกลามแผ่กว้างออกไปทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ในการซ่อมบำรุงให้อยู่ในสภาพดี อันเป็นการสูญเสียเงินงบประมาณโดยไม่จำเป็น การบำรุงรักษาทางให้อยู่ในสภาพดีอยู่เป็นประจำ ตลอดเวลา นอกจากจะเป็นการประหยัดเงินงบประมาณแผ่นดินแล้วยังทำให้ผู้ใช้ถนนได้รับความ สะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งทำให้ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การขนส่งลดลงไป ด้วย เป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้กับประชาชนอีกทางหนึ่ง

4.8.1 ความหมายของการบำรุงรักษาทาง

การบำรุงรักษาทาง หมายถึง งานที่ทำเป็นประจำและตามช่วงเวลาที่ออกแบบไว้เพื่อรักษาทางให้คงรูปและมีสภาพเหมือนกับตอนก่อสร้าง โดยให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและขัดขวางจราจรน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ (กรมทางหลวงชนบท, 2546)

4.8.2 วัตถุประสงค์ของการบำรุงรักษา

- 1) เพื่อรักษาทางให้คงรูปและมีสภาพดีเหมือนกับตอนก่อสร้างเสร็จ
- 2) เพื่อให้ผู้ใช้ทางได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการคมนาคมขนส่ง

- 3) เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และขนส่ง

4.8.3 สาเหตุหลักที่ทำให้ถนนเกิดความเสียหาย

- 1) ปริมาณการจราจร และน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะ
- 2) ความเสื่อมสภาพของวัสดุ จากการใช้งานและสภาพดินฟ้าอากาศ
- 3) ภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย

นอกจากนั้นความคลาดเคลื่อน ในกระบวนการออกแบบและก่อสร้างอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ถนนชำรุดเสียหายอีกประการหนึ่ง

4.8.4 ประเภทของงานบำรุงรักษาทาง

งานบำรุงรักษาทาง แบ่งออก เป็น 4 ประเภท ดังนี้ (กรมทางหลวงชนบท, 2546)

1) งานบำรุงปกติ(Routine Maintenance)หมายถึงการบำรุงรักษาทางอยู่เป็นประจำเพื่อให้ทางอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี ผู้ใช้ถนนได้รับความสะดวก รวดเร็วและปลอดภัยในการขับขี่และป้องกันมิให้ความเสียหายลุกลามแผ่กว้างออกไป เช่น งานกวาดเกลี่ยหรือขึ้นรูปทับบดใหม่สำหรับผิวทางลูกรัง งานอุดรอยแตก (Sealing) งานฉาบผิว (Seal Coat) งานปะซ่อมผิวทาง (Skin Patch) งานชุดซ่อมผิวทาง (Deep Patch) งานปรับระดับ (Levelling) ของผิวทางลาดยาง และงานอุดรอยต่อของผิวทางคอนกรีตเป็นต้น แต่ทั้งนี้งานบำรุงปกติจะไม่รวมถึงงานที่เกี่ยวกับการเสริมแต่งปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม เพื่อให้ทางหลวงมีสภาพดีกว่าเดิม และสามารถแยกออกตามลักษณะผิวทางได้ดังนี้

2) งานบำรุงปกติผิวลูกรัง หมายถึง การบำรุงรักษาผิวทางลูกรัง ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดีตลอดเวลา เป็นงานที่กระทำอยู่เป็นประจำ ได้แก่ การกวาดเกลี่ยผิวทาง การซ่อมหลุมบ่อ ตัดหญ้า ทำความสะอาดร่องระบายน้ำข้างทาง ท่อระบายน้ำ ตลอดจนการซ่อมแซมป้าย เครื่องหมายจราจรหลักกันโค้ง เป็นต้น

3) งานบำรุงปกติผิวลาดยาง หมายถึง การบำรุงรักษาผิวทางลาดยางให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดีตลอดเวลา เป็นงานที่กระทำอยู่เป็นประจำ ได้แก่ การซ่อมหลุมบ่อ การปรับระดับผิวทางที่ทรุดเป็นแอ่งยุบร่องล้อ หรือ เป็นคลื่น ตัดหญ้า ทำความสะอาดร่องระบายน้ำข้างทางท่อระบายน้ำตลอดจนการซ่อมแซมป้ายเครื่องหมายจราจร หลักกันโค้ง เป็นต้น

4) งานบำรุงปกติผิวคอนกรีต หมายถึง การบำรุงรักษาผิวทางคอนกรีตให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตลอดเวลา เป็นงานที่กระทำอยู่เป็นประจำได้แก่ การอุดรอยต่อ อุดรอยแตก คอนกรีตที่ชำรุด ตัดหญ้าทำความสะอาดร่องระบายน้ำข้างทาง ท่อระบายน้ำ ตลอดจนการซ่อมแซมป้ายเครื่องหมายจราจร หลักกั้นโค้ง เป็นต้น

5) งานบำรุงตามกำหนดเวลา (Periodic Maintenance) หมายถึง การบำรุงรักษาทางตามช่วงเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นการต่ออายุให้ทางอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ยาวนานขึ้น และแยกตามลักษณะผิวทางได้ดังนี้

(1) งานเสริมผิวลูกรัง หมายถึง การบำรุงรักษาทางตามช่วงเวลาที่กำหนด โดยการเสริมลูกรังลงบนผิวทางเดิมก่อนที่ความชำรุดเสียหายจะถึงชั้นคันทาง (Subgrade)

(2) งานฉาบผิวลาดยางเคพซีล หมายถึง การบำรุงรักษาทางตามช่วงเวลาที่กำหนดโดยการลาดยางบนผิวทางเดิมด้วย Aggretate หรือ Slurry Seal เพื่ออุดรอยแตกและเพิ่มความฝืดของผิวทางเป็นการป้องกันมิให้น้ำซึมผ่านลงไปใต้ผิวทาง ซึ่งจะท้ออันตรายให้กับโครงสร้างทางชั้นล่าง และเป็นการยืดอายุผิวทางเดิมให้ใช้งานได้ยาวนานขึ้น ในกรณีที่ผิวทางเดิมทรุดเป็นแอ่งยุบตามร่องล้อ หรือเป็นคลื่นให้ทำการปรับระดับจนราบเรียบต่อเนื่องกับระดับผิวทางเดิมเสียก่อน โดยใช้วัสดุผสมแอสฟัลต์แล้วจึงทำการฉาบผิว

(3) งานเสริมผิวลาดยางแอสฟัลติกคอนกรีต (Asphaltic Concrete Overlay) หมายถึง การบำรุงรักษาทางตามช่วงเวลาที่กำหนด โดยการลาดยางเสริมผิวทางเดิมด้วยแอสฟัลติกคอนกรีต (Asphaltic Concrete) เพื่อเพิ่มความแข็งแรงให้กับผิวทางเดิม และอุดรอยแตกบนผิวทาง เพื่อป้องกันมิให้น้ำซึมลงไปทำอันตรายโครงสร้างทางชั้นล่าง ซึ่งเป็นการยืดอายุผิวทางเดิมให้ใช้งานได้ยาวนานขึ้น ในกรณีที่ผิวทางเดิมทรุดเป็นแอ่ง ยุบตัวตามร่องล้อ หรือเป็นคลื่น ให้ทำการปรับระดับจนราบเรียบต่อเนื่องกับระดับผิวทางเดิมเสียก่อน โดยใช้วัสดุผสมแอสฟัลต์แล้วจึงทำการเสริมผิว

(4) งานบำรุงพิเศษ (Special Maintenance) หมายถึง การบำรุงเสริมแต่งและปรับปรุงทางที่ชำรุด เสียหายเกินกว่าที่จะทำการซ่อมบำรุง โดยวิธีบำรุงปกติหรือบำรุงตามกำหนดเวลาให้กลับสู่สภาพเดิมได้ รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อให้การใช้ทางหลวงเป็นไปด้วยความลุล่วง เช่น งานซ่อมสร้างทาง งานปรับปรุงไหล่ทาง งานปรับปรุงคอสะพาน งานซ่อมไหล่ทาง งานซ่อมสะพาน งานแก้ไขน้ำท่วมทาง งานก่อสร้างทางระบายน้ำถาวร งานปลูกต้นไม้ งานติดตั้งรั้วกันอันตราย งานติดตั้งป้ายจราจรและงานติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่าง เป็นต้น ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

(5) งานซ่อมสร้างผิวทางลูกรัง หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขทางลูกรังที่ชำรุดเสียหายมากจนเกินกว่าที่จะทำการซ่อม โดยการขุดรื้อผิวทางเดิมเกลี่ยแต่งและบดอัดให้แน่นแล้วลงวัสดุลูกรังใหม่

(6) งานซ่อมสร้างผิวทางเคพซีล (Cape Seal) หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขทางที่ชำรุดเสียหายจนเกินกว่าที่จะทำการซ่อมโดยวิธีบำรุงปกติ หรือบำรุงตามกำหนดเวลา เนื่องจากเกิดความเสียหายมากจนถึงชั้นโครงสร้างทางชั้นล่าง ทำให้โครงสร้างเดิมสูญเสียความสามารถใน

การรับน้ำหนักบรรทุกทุกดำเนินการแก้ไขโดยชุดหรือชั้นที่เสียหายออกแล้วเสริมสร้างใหม่ให้แข็งแรงขึ้นตามชนิดวัสดุและความหนา แต่ละชั้นที่ได้ออกแบบไว้ แล้วลาดยางผิวทางแบบ Cape Seal

(7)งานซ่อมสร้างผิวทางแอสฟัลต์คอนกรีต (Asphaltic Concrete) หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขทางที่ชำรุดเสียหายจนเกินกว่าที่จะทำการซ่อม โดยวิธีบำรุงปกติหรือบำรุงตามกำหนดเวลา โดยที่ความชำรุดเสียหายนั้นเกิดจากโครงสร้างทางที่ออกแบบไว้เดิมไม่สามารถรับน้ำหนักและปริมาณจราจรที่เพิ่มขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องเสริมโครงสร้างใหม่ให้แข็งแรงยิ่งขึ้น ดำเนินการโดยชุดหรือผิวทางเดิมแล้วเสริมโครงสร้างทางตามชนิดวัสดุ และความหนาของโครงสร้างแต่ละชั้นที่ออกแบบไว้ใหม่แล้วลาดยางผิวทางด้วย Asphaltic Concrete

(8) งานซ่อมสร้างผิวทางคอนกรีต (Reinforced Concrete Pavement) หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขทางที่ชำรุดเสียหายมากจนเกินกว่าที่จะทำการซ่อม โดยวิธีบำรุงปกติหรือบำรุงตามกำหนดเวลาความชำรุดเสียหายนั้น เกิดจากโครงสร้างทางที่ออกแบบไว้เดิม ไม่สามารถรับน้ำหนักและปริมาณจราจรที่เพิ่มขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องเสริมโครงสร้างใหม่ให้แข็งแรงยิ่งขึ้นโดยชุดหรือผิวทางเดิมแล้วเสริม โครงสร้างทางตามชนิดวัสดุและความหนาของโครงสร้างแต่ละชั้นที่ออกแบบไว้ใหม่ทำผิวด้วยคอนกรีตเสริมเหล็ก

(9) งานปรับปรุงไหล่ทาง หมายถึง งานขยายหรือเปลี่ยนชนิดของไหล่ทางให้และแข็งแรงขึ้น เช่น การเปลี่ยนไหล่ทางลูกรังเป็นไหล่ทางลาดยาง

(10) งานปรับปรุงคอสะพาน หมายถึง งานก่อสร้างเพื่อป้องกันการกัดเซาะของกระแสน้ำบริเวณคอสะพาน (Slope Protection) โดยก่อสร้างเป็นผนัง ค.ส.ล. (Slap) หรือเรียงหินยาแนว (Grouted Rip Rap)

(11) งานปรับปรุงความปลอดภัยบนทางหลวง หมายถึง งานที่กระทำเพื่ออำนวยความสะดวก และปลอดภัยให้กับผู้ขับขี่ยาน เช่น ติดเส้นจราจร ติดตั้งราวกันอันตราย ติดตั้งป้ายจราจรและเครื่องหมายทาง ติดตั้งปุ่มเครื่องหมายบนผิวจราจร ติดตั้งไฟสัญญาณไฟฟ้าแสงสว่าง เป็นต้น

(12) งานซ่อมฉุกเฉิน(Emergency Maintenance) หมายถึง การซ่อมบำรุงทางที่เกิดความเสียหายขึ้นโดยฉับพลันไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ให้สามารถเปิดการจราจรได้ในขั้นแรกก่อน เช่น การเกิดอุทกภัย ทำให้นอนขาด หรือเลื่อนไถล(Slide) หรือเกิดวาตภัย ทำให้ต้นไม้หรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆล้มลงมาปิดกั้นการจราจร หินหรือดินบนภูเขาถล่มลงมาถมบนถนนทำให้ยานยนต์ไม่สามารถสัญจรไปมาได้ เป็นต้น

4.8.5 ความสำคัญการบริหารโครงการบำรุงรักษาทางต่อการพัฒนาท้องถิ่น

ในศตวรรษที่ 21 เป็นยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเป็นการเปิดกว้างของเทคโนโลยี การสื่อสาร การค้า และการลงทุนโดยที่การดำเนินกิจการใดๆ จะไม่สามารถเป็นระบบปิด (Closed system) ได้อีกต่อไป ทุกสิ่งทุกอย่างสามารถสื่อสารและกระทบถึงกันได้ทั่วโลก การบริหารจัดการองค์การทวีการแข่งขันที่รุนแรงผู้ที่มีความพร้อมและเข้มแข็งกว่าย่อมคงความได้เปรียบและเป็นผู้ชนะในที่สุด ฉะนั้น การเสริมสร้างความเข้มแข็งสร้างโอกาส และความได้เปรียบแก่คนใน

ชาติโดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นระบบด้วยคุณภาพและมาตรฐาน จึงถือเป็นพันธกิจที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนของไทยต้องให้ความสำคัญและเร่งรีบดำเนินการ

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบำรุงรักษาทาง เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ซึ่งในแต่ละปีหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลในด้านนี้ ได้ทุ่มงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการเป็นจำนวนมาก และภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ได้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานในระดับรากหญ้าที่รู้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น นการที่จะกำหนดแผนงานพัฒนา โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนและความคุ้มค่าของการลงทุนเพื่อคัดเลือกโครงการที่เกิดประโยชน์สูงสุด และจะต้องมีการบริหารโครงการที่ดีด้วย ผลลัพธ์สุดท้ายจึงจะทำให้ได้ถนนและสะพานที่มีคุณภาพและมาตรฐานและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน

ทางหลวงแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้ (พ.ร.บ.ทางหลวงท้องถิ่น, 2535)

- 1) ทางหลวงสายหลัก (Arterial Road) คือ ทางหลวงแผ่นดินซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมทางหลวง
- 2) ทางหลวงชนบท (Collector Road) คือทางหลวงชนบทสายสำคัญที่เชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดิน หรือเชื่อมระหว่างทางหลวงแผ่นดินกับทางหลวงชนบทเข้าด้วยกัน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบท
- 3) ทางหลวงท้องถิ่น (Local Road) คือทางหลวงชนบทสายย่อยหรือทางในเขต อบต. อบจ. และทางในหมู่บ้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และรับผิดชอบในการก่อสร้างและบำรุงรักษาโดยมีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้สนับสนุนทางด้านวิชาการและความช่วยเหลือในด้านต่างๆ

ทางหลวงในแต่ละประเภทจะมีหน่วยงานราชการซึ่งเป็นเจ้าภาพในการกำกับดูแลบำรุงรักษาทางและมีความสำคัญต่อประชาชน ดังนั้นเพื่อให้เกิดโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์และเป็นระบบหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรณาการ ในด้านการวางแผนงานโครงการข้อมูลวิชาการงานด้านการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการดำเนินการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านคมนาคมและขนส่งและบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

5. ศักยภาพของ อบต. กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง

จากการที่กรมทางหลวงชนบทได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งแผนดังกล่าวได้กำหนดให้กรมทางหลวงชนบทดำเนินการในปี พ.ศ.2546-2547

สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสระแก้ว ได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้กับ อบต. ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จำนวน 31 แห่ง รวมจำนวนสายทาง 68 สายทาง ใน

9 อำเภอ สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสระแก้วได้ออกติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว โดยการจัดประชุมกลุ่ม ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บุคลากรของ อบต. และประชาชนในพื้นที่จำนวน 30 คน ในเดือนมกราคม 2550 ในประเด็นศักยภาพของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบว่า อบต.บางแห่งไม่มีความพร้อมด้านการบริหารจัดการ ทั้งด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์และด้านการบำรุงรักษาทาง ที่จะสนับสนุนและดำเนินการในการบำรุงรักษาทางที่ได้รับการถ่ายโอนมา ทำให้สภาพของสายทางเกิดการชำรุดเสียหาย เป็นหลุมบ่ออยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เดินทางสัญจรไปมา และมีการร้องเรียนจากราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนในการเดินทางอยู่เป็นประจำ ซึ่งจากสภาพดังกล่าวทำให้ทราบว่า อบต.ยังมีศักยภาพและความพร้อมในการบำรุงรักษาทางน้อยด้วยเหตุปัจจัยดังนี้

5.1 ด้านบุคลากร โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มีบุคลากรในการบำรุงรักษาทาง ความรู้ความสามารถในการบำรุงรักษาทาง ความรู้ความสามารถในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทาง การส่งบุคลากรเข้าฝึกอบรมเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับการบำรุงรักษาทาง และการมีแผนงานที่จะเพิ่มอัตราบุคลากรเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทาง

5.2 ด้านงบประมาณ โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่ งบประมาณในการดำเนินงานบำรุงรักษาทาง การจัดสรรงบประมาณในการบำรุงรักษาทางไว้ในแผนทุกปี การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในด้านการบำรุงรักษาทาง การจัดหางบประมาณเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาทางและการขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อบจ. กรมทางหลวงชนบท

5.3 ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการดำเนินการบำรุงรักษาทาง เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทางมีประสิทธิภาพ แผนงานจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ หน่วยซ่อมบำรุงเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำรุงรักษาทาง และการขอสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์จากหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้อง

5.4 ด้านการบำรุงรักษาทาง โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สภาพของสายทางก่อนการถ่ายโอนมา การสำรวจความเสียหายของสายทางเป็นประจำทุก ๆ 3 เดือน การเข้าบำรุงรักษาทางทันทีที่มีการชำรุดเสียหายและการร้องขอให้ซ่อมบำรุงทางอยู่เป็นประจำ

6. สภาพปัญหาของ อบต. กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง

การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสระแก้ว ได้รับมอบการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางจาก สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสระแก้วไปดูแลจำนวน 31 แห่ง รวม 68 สายทาง นั้น และสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสระแก้วได้ออกติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว โดยการจัดประชุมกลุ่ม ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บุคลากรของ อบต. และประชาชนในพื้นที่จำนวน 30 คน ในเดือนมกราคม 2550 ในประเด็นสภาพปัญหาของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจ

ด้านการบำรุงรักษาทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบสภาพปัญหาหลายด้านในการบำรุงรักษาทาง ซึ่งมีปัญหาแต่ละด้านดังนี้

6.1 ด้านบุคลากรโดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาทาง บุคลากรไม่มีความรู้ความสามารถในการบำรุงรักษาทาง ความชำนาญในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทาง การไม่มีการเพิ่มอัตราบุคลากรเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทาง เป็นต้น

6.2 ด้านงบประมาณ โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งบประมาณในการบำรุงรักษาทาง การจัดสรรงบประมาณในการบำรุงรักษาทาง การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาทาง การจัดหางบประมาณเพื่อการบำรุงรักษาทาง และการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้รับการสนับสนุน

6.3 ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทางไม่เพียงพอ เครื่องมือและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทางไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีแผนการจัดซื้อจัดหาเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทาง ไม่มีหน่วยซ่อมบำรุงเครื่องมือและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทางและการสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทางจากหน่วยงานอื่น

6.4 ด้านการบำรุงรักษาทาง โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การได้รับทางลาดยางที่มีสภาพการชำรุดเสียหายก่อนการถ่านไอน้ำ แผนงานการซ่อมบำรุงรักษาทางทุกปี การสำรวจความเสียหายของสายทางทุกๆ 3 เดือน ความสามารถเข้าซ่อมบำรุงรักษาทางทันทีที่มีการชำรุดเสียหาย และการซ่อมบำรุงรักษาทางจากการร้องขอของราษฎรได้ทูลจุดเสียหายและได้มาตรฐาน

7. แนวทางการพัฒนาศักยภาพของ อบต. กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสระแก้ว ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางจาก สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสระแก้ว และสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดสระแก้วได้ออกติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว โดยการจัดประชุมกลุ่ม ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บุคลากรของ อบต. และประชาชนในพื้นที่จำนวน 30 คน ในเดือนมกราคม 2550 ในประเด็นแนวทางการพัฒนาศักยภาพของ อบต. กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขสนับสนุนส่งเสริมให้ อบต. มีการพัฒนาศักยภาพให้ดีขึ้น โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

7.1 ด้านบุคลากร ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ต้องการให้มีการเพิ่มบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทาง ต้องการให้บุคลากรได้เข้าฝึกอบรมเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทาง ต้องการให้บุคลากรไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทาง ต้องการให้บุคลากรมีความสามารถเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษาทาง และต้องการให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทาง

7.2 ด้านงบประมาณ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ต้องมีงบประมาณของ อบต.ให้เพียงพอ ต้องจัดสรรงบประมาณไว้ในแผนปฏิบัติงานบำรุงรักษาทางทุกปี ต้องการรับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาทาง ต้องมีโครงการจัดหางบประมาณเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาทาง และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาทาง เช่น อบจ. กรมทางหลวงชนบท

7.3 ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ต้องจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ในการดำเนินการบำรุงรักษาทางให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ต้องมีแผนงานจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำรุงรักษาทางให้เพียงพอ ต้องมีหน่วยซ่อมบำรุงเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำรุงรักษาทางและต้องได้รับการสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำรุงรักษาทาง จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7.4 ด้านการบำรุงรักษาทาง ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ต้องการถนนลาดยางที่มีสภาพดีก่อนการถ่ายโอนฯ ต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานบำรุงรักษาทางทุกปี ต้องทำการสำรวจความเสียหายของสายทางทุก ๆ 3 เดือน สามารถเข้าซ่อมบำรุงรักษาทางได้ทันทีที่มีการชำรุดเสียหายและได้มาตรฐาน

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

8.1 สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539: 104-107) ศึกษาถึง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า อบต. มีปัญหาด้านการบริหารงานต่าง ๆ ดังนี้

8.1.1 การจัดโครงสร้างและระบบงาน การจัดประชุมและทำรายงานการประชุมยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ อบต.ที่ไม่มีที่ทำการถาวร จะมีปัญหาเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่ อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิก อบต.ยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตน กำนันยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภา ต่ำกว่าฝ่ายบริหาร และทำให้เกิดความขัดแย้ง การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือที่เป็นระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และขาดการประสานงานระหว่าง อบต.ที่อยู่ใกล้เคียงกัน

8.1.2 การบริหารงานบุคคล ลูกจ้างชั่วคราวไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการลงเวลาปฏิบัติงานและยังไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน นอกจากนั้นยังขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงิน ส่วนเจ้าหน้าที่ไปช่วยปฏิบัติงานใน อบต.ไม่ได้ทุ่มเทให้กับ การปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนและเห็นว่าเป็นการปฏิบัติงานชั่วคราว

8.1.3 การบริหารการคลังและงบประมาณ อบต. ยังขาดฐานข้อมูลในการประมาณการ ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์ในการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมาย การใช้จ่ายงบประมาณ เน้นโครงสร้างพื้นฐาน บางแห่งจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจในกระบวนการการจัดทำ อบต. ไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก ขาดการประสานงานระหว่าง อบต.ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกัน

8.1.4 การบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจ บางแห่งเป็นเจตนาของผู้ปฏิบัติที่อาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปหาผลประโยชน์ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพงมีผลกระทบต่อการจัดหาที่ดินก่อสร้างที่ทำการ

8.2 วีระยา เอี่ยมวิบูลย์ (2540: บทคัดย่อ) ศึกษาถึง ศักยภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) มีความเห็นว่าศักยภาพในการปฏิบัติงานในภาพรวมของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง และมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลในมิติย่อยต่างๆ ได้แก่ ด้านการบริหารงบประมาณอยู่ในเกณฑ์สูง ด้านการวางแผน การประเมินผล การตัดสินใจในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ และด้านการเป็นผู้นำอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

8.3 อัจฉริยา ชวงศ์เลิศ (2540: 124-129) ศึกษาถึง ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า อบต.มีปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายดังนี้

8.3.1 ปัญหาด้านทรัพยากรทางการบริหาร อันได้แก่ รายได้ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ในด้านรายได้ อบต.ประสบกับปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ การจัดเก็บงบประมาณไม่ตรงตามเป้าหมายและล่าช้า นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการแบ่งงบประมาณ เพราะแต่ละหมู่บ้านต้องการงบประมาณมาก เมื่อไม่ได้หรือได้ไม่เท่ากับหมู่บ้านอื่น จะเกิดความไม่พอใจและตำหนิสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของตน ปัญหาดังกล่าวมักแก้ไขด้วยการขอเงินอุดหนุนเพิ่มจากรัฐและหน่วยงานอื่นๆ ในความเห็นของคณะกรรมการบริหารและสมาชิก อบต.เห็นว่า อบต. ควรต้องส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ให้ขยายตัว เพื่อจะได้จัดเก็บภาษีได้มากขึ้น นอกจากนั้น ภาษีบางประเภทที่ส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดเก็บ หากให้ อบต.จัดเก็บเองจะมีประสิทธิภาพกว่า รวมถึง งบประมาณที่รัฐมอบให้ ส.ส. และส.จ. ควรจัดสรรให้ อบต. ทำแผนพัฒนาให้ชัดเจนกว่า ส่วนด้านบุคลากร จากการศึกษา พบว่า ความรู้ของบุคลากรใน อบต. มีความรู้น้อย โดยเฉพาะความรู้ในบทบาท อำนาจหน้าที่ พ.ร.บ. กำหนดไว้เพื่อปฏิบัติภารกิจ เกิดขึ้นเนื่องจากการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ความรู้ของรัฐมีน้อยเกินไป

8.3.2 ปัญหาด้านการบริหารงาน ระหว่างคณะกรรมการบริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอันเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการบริหารและสมาชิก อบต.ต่างต้องการจัดทำโครงการในหมู่บ้านของตนเองก่อน ที่ผ่านมามีการช่วยเหลือหมู่บ้านที่เดือดร้อนก่อน หากไม่สำเร็จก็ใช้วิธีจับฉลาก และความขัดแย้งเนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารที่เคยเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านมาก่อน การแบ่งพรรคแบ่งพวก การแบ่งผลประโยชน์จากผู้รับเหมาไม่ลงตัว คณะกรรมการบริหาร และสมาชิก อบต. เห็นว่าควรแก้ไขโดยการประนีประนอมทั้งสองฝ่าย แต่บางกรณีควรตั้งกระตุกตามเพื่อให้ฝ่ายบริหารตอบแก่สภา อบต.

8.3.3 ปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์จาก อบต. ของคณะกรรมการบริหารมีด้วยกันหลายลักษณะ เช่น เอกสารจัดซื้อจัดจ้างส่อไปในทางสมยอมกับ

ผู้รับเหมาหลายแห่ง คณะกรรมการบริหาร อบต. เป็นผู้รับเหมาเอง บางกรณีใช้จ่ายในผิดประเภท และซื้อสิ่งของราคาสูงกว่าตลาดเท่าตัว บางกรณีเก็บค่าธรรมเนียมบางประเภทไม่ออกใบเสร็จ รับเงิน และไม่นำมาเป็นเงินรายได้ของ อบต. บางกรณีตั้งงบไว้สำหรับโครงการพัฒนา แต่นำเงินนั้นมาตกแต่ง ที่ทำการ อบต. บางโครงการไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภา อบต. การแก้ไขเห็นว่าควรมีการตักเตือน คณะกรรมการบริหาร หากไม่รับฟังก็ใช้การอภิปราย ไม่ไว้วางใจ และขับออกจากตำแหน่ง ซึ่งบางแห่ง มีการปฏิบัติจริงมาแล้ว

8.3.4 ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับประชาชน เกิดขึ้นเนื่องจากแผนพัฒนาตำบลของ อบต. มีการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่สาธารณะ แต่มีประชาชนบางกลุ่มที่ลุก ล้ำที่สาธารณะมาเป็นเวลาหลายปีต้องการเอกสิทธิ์ ได้คัดค้านการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม ในขณะที่ ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว ซึ่ง อบต. ได้แก่ ปัญหาเบื้องต้นด้วยการเจรจา และเสนอคำตอบแทนแก่ผู้บุกรุก แต่ไม่เป็นผู้สำเร็จ ยังไม่การชุมนุมประท้วงจากชาวบ้าน อบต. จึง เสนอไปที่ส่วนกลางเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขและฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้มีการบังคับโดยผู้พิพากษา

8.4 กฎหมาย ชุมชนดี (2542: 69) ถึงความจำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรของมนุษย์ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอบาง บั้วทอง จังหวัดนนทบุรี พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ คือ ในระดับประถมศึกษาเท่านั้น

ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลใน อนาคต รัฐจึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาไปยังชุมชนชนบทที่ห่างไกล และส่งเสริมการเรียนรู้ภายในชุมชนให้มากที่สุด ส่วนระดับความรู้ในโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับไม่พร้อม ไม่ชัดเจน ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ซึ่งจะส่งผลต่อ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์ จากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร

8.5 ไพฑูรย์ คล้ายมั่ง (2543: บทคัดย่อ) ศึกษาถึง การจัดการความขัดแย้งขององค์การ บริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีอำเภอรามไศล จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า สาเหตุของความขัดแย้งในการ บริหารส่วนตำบล คือ ความต้องการมีอำนาจหน้าที่ มีบทบาท มีตำแหน่งในการบริหารงาน โดยมีผล ประโยชน์ส่วนตัวเป็นสาเหตุรองลงมา ลักษณะความขัดแย้งจะแบ่งเป็นสองกลุ่มสองฝ่าย มีระดับความ รุนแรงด้วยการใช้วาจา ส่วนวิธีจัดการกับความขัดแย้ง ประธานกรรมการบริหาร อบต. ได้ให้ความ สำคัญกับวิธีประนีประนอมมากที่สุด โดยใช้วิธีประสานผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อให้ได้ข้อยุติที่เร็ว ขึ้น ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการจัดการความขัดแย้ง คือ ลักษณะความแตกต่างของบุคคลในด้าน การศึกษา ประสบการณ์ ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว

8.6 จุมพล หนิมพานิช และคณะ (2544: 1-20) ได้ประเมินผลการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

8.6.1 การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ รวมทั้งผล กระทบต่อการพัฒนาตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารจัดการต่างๆ ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับกลาง ซึ่งผลกระทบต่อการพัฒนาตำบลในแง่ที่นอกจากจะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้ท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาประเทศ ทำให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของงานพัฒนาและมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นที่สำคัญยังทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ได้มากกว่าการที่ให้ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคคิดและตัดสินใจแทน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องแก้ปัญหาการบริหารจัดการในส่วนปัญหาของตน เช่น การพัฒนาวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการบริหาร เพื่อการจัดทำโครงการในอนาคต จะได้เน้นโครงการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือโครงการด้านการบริหารจัดการอนุรักษ์ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิใช่มุ่งแต่จัดทำโครงสร้างพื้นฐานแต่อย่างเดียว

8.6.2 การประเมินศักยภาพและความพร้อม ในการบริหารจัดการทรัพยากรและ กิจกรรมต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรในระดับกลาง เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความพร้อมในบางเรื่อง เช่น บุคลากร ฝ่ายประจำที่บรรจุใหม่ขาดประสบการณ์ในการทำงาน ส่วนด้านระบบงานมีความเรียบง่ายชัดเจน มี คู่มือสำหรับการปฏิบัติงาน และมีความเป็นอิสระในการทำงาน ประชาชนมีส่วนร่วม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ในแง่ของหลักการ แต่ในทางปฏิบัติผู้ปฏิบัติไม่ได้ปฏิบัติตามระบบที่ถูกต้องหรือไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามระบบนั้นเพราะผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจไม่มี ประสบการณ์ ส่วนประชาชนเองไม่ได้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะตรวจรับงานได้ถูกต้อง ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีข้อจำกัด

8.6.3 การประเมินปัจจัยเกื้อหนุน และอุปสรรคที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมของปัจจัยเกื้อหนุน ภายใน ได้แก่ ความพร้อมด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณในระดับกลางองค์การบริหาร ส่วนตำบลชั้น 4 - 5 ขาดความพร้อมด้านงบประมาณ ทั้งที่เงินอุดหนุนรายได้สูงกว่าชั้น 1-3 ทั้งนี้ เนื่องจากการแสวงหารายได้เพิ่มจากสินทรัพย์ต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกระดับต่าง ประสบปัญหาเรื่องที่หน่วยงานรับผิดชอบจัดสรรงบประมาณมาล่าช้าเช่นเดียวตำบลทุกระดับ ต่าง ประสบปัญหาเรื่องที่หน่วยงานรับผิดชอบจัดสรรงบประมาณล่าช้าเช่นเดียวกัน

8.6.4 ส่วนความพร้อมของปัจจัยเกื้อหนุนภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ ความสำคัญไม่เต็มที่ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและต่อเนื่องในการติดต่อประสานความร่วมมือจากหน่วยงานราชการเอกชนและประชาชนเท่าที่ควร

8.7 เอกรัตน์ จุณน้อย (2544: 61-64) ศึกษาถึง ภาวะความพร้อมในการรับการถ่ายโอน อำนาจสู่ท้องถิ่น: ศึกษาจากความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดย ศึกษา 2 ด้าน คือ ความพร้อมในกระบวนการบริหารการจัดการ ซึ่งประกอบไปด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การประสานงาน การประเมินผลและความพร้อมด้านปัจจัยที่ใช้ในการบริหาร ซึ่ง ประกอบไปด้วย บุคลากร การเงิน สำนักงาน อาคารสถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ ผลการศึกษาพบว่ามีความพร้อมในระดับกลางทั้งสองด้าน เนื่องจากมีการอบรมสัมมนาน้อยทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจ

โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการ ที่จะต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจจึงจะสามารถเตรียมการได้พร้อม จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลและสถาบันทางการศึกษาควรส่งเสริมและจัดสูตรการศึกษา อบรมสัมมนา สำหรับคณะเทศมนตรีในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการเพิ่มพูนความรู้และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ นอกจากนี้เทศบาลควรมีการวางแผนเพื่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการเตรียมรองรับการถ่ายโอนอำนาจ เช่น การถ่ายโอนอำนาจการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน ควรมีการประสานงานกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ฝ่ายปกครองจังหวัด และโรงเรียนในสังกัด การศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่เพื่อจัดทำแผนในการประสานงานให้ชัดเจน เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

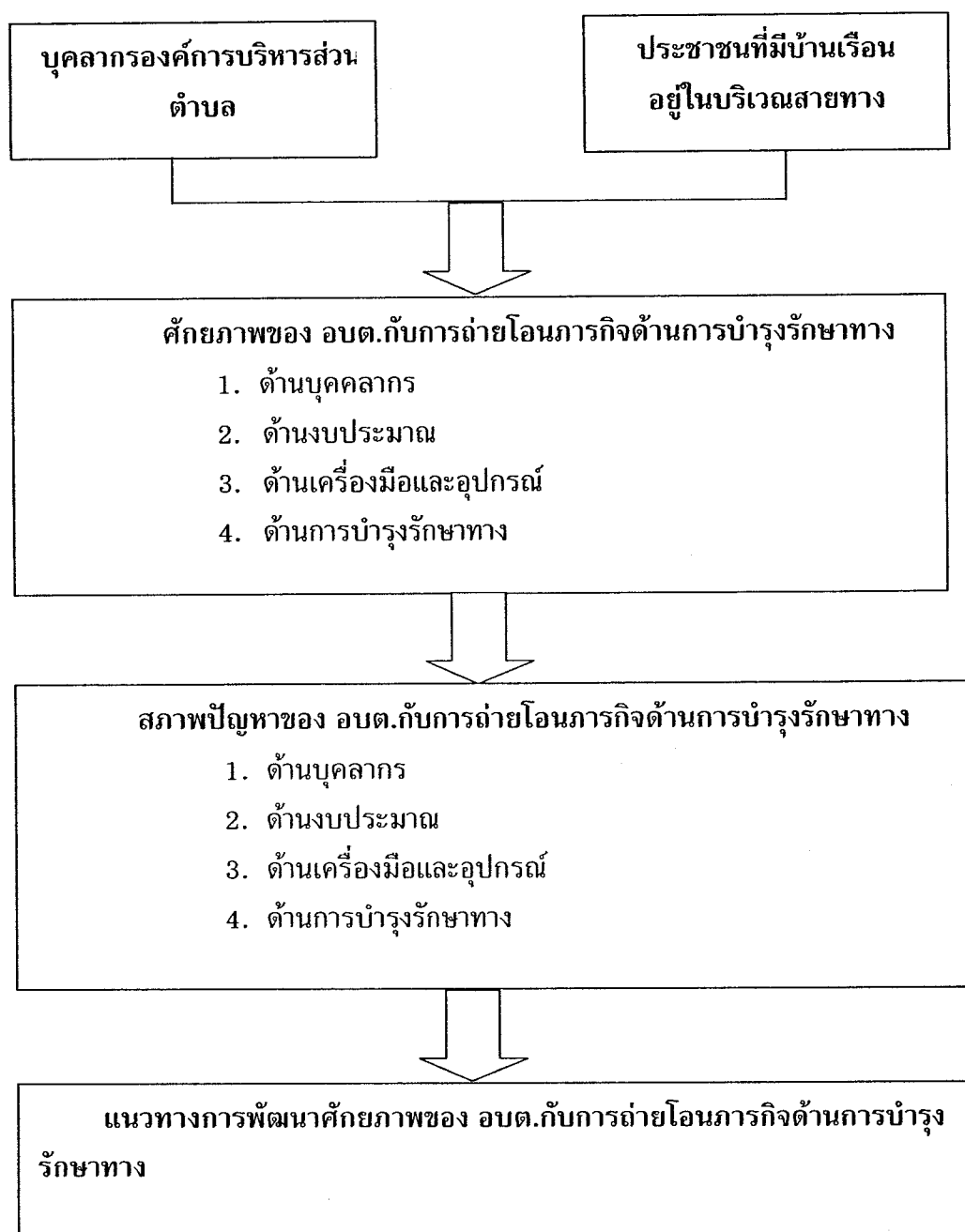
จากการศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสระแก้วกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทาง ผู้วิจัยได้นำเอาผลของการประชุม เมื่อประมาณเดือน มกราคม 2550 เกี่ยวกับข้อมูลทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ และด้านการบำรุงรักษาทาง มากำหนดไว้ในกรอบแนวคิดการวิจัย คือ

9.1 ศักยภาพของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางของบุคลากร อบต. และประชาชน ซึ่งได้จำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ,ด้านงบประมาณ,ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์และด้านการบำรุงรักษาทาง

9.2 สภาพปัญหาของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางของบุคลากร อบต.และประชาชน ซึ่งได้จำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ,ด้านงบประมาณ,ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์และด้านการบำรุงรักษาทาง

9.3 แนวทางการพัฒนาศักยภาพของ อบต.กับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางของบุคลากร อบต.และประชาชน ซึ่งได้จำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ และด้านการบำรุงรักษาทาง

จากประเด็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังกล่าว สามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



ภาพที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย