

การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน

วาสนา ยี่รงค์*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และตามร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 2) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก และเขียนบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการถ่ายโอนแล้วหลายภารกิจแต่ก็ยังไม่ครบถ้วน ภารกิจด้านที่มีการถ่ายโอนมากที่สุดคือ ด้านศิลปวัฒนธรรม จารัตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น และภารกิจด้านที่มีการถ่ายโอนน้อยที่สุด คือ ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ในด้านองค์ประกอบที่ต้องถ่ายโอนไปพร้อมภารกิจ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร และการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย พบว่ายังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร และไม่สอดคล้องกับภารกิจ ที่ถ่ายโอน สำหรับร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งถ่ายโอนแล้วหรือทยอยถ่ายโอน และนำมาปรับปรุงขอบเขต/ขั้นตอน และภารกิจใหม่ที่พิจารณาให้มีการถ่ายโอนเพิ่มเติม ขณะนี้ร่างแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและรายงานต่อรัฐสภา เพื่อประกาศใช้ตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป ในด้านปัญหาอุปสรรคพบว่า เกิดจากความไม่ชัดเจนของนโยบายกระจายอำนาจในส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคไม่ให้ความสำคัญและไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามขอบเขตและหลักเกณฑ์ของแผนปฏิบัติการฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อม เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ในกระบวนการถ่ายโอน หรือการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ล้วนส่งผลให้ไม่สามารถผลักดันการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายที่กำหนด

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ

The Transferring Missions to Local Administrative Organization: The Progress and Problems of the Transferring Obstacles

Wassana Yeerong*

Abstract

This article has two objectives: 1) to investigate the progress of the transferring mission to local administrative organization in accordance with the Determining Plans and the Process of Decentralization Act No.1, No.2, and No.3 and 2) to analyze the problems and obstacles in the transferring missions to local administrative organizations. The study was a qualitative research with the documentary research and in-depth interview.

The results showed that the progress of the transferring missions was not completed yet. However, only a few aspects have already been performed. The most transferring missions were Art and Culture, Traditions, and Local Wisdoms. While the contrary of the transferring missions were the Social Organization aspect and Peace. For the compositions that required to transferred with the mission such as the budgets, personnel, and the amendment of laws have found that there were not enough advancement and inconsistent with the mission. In addition, the research also found that the draft of the Determining Plans and Process of Decentralization Act (Act No.3) which aims to improve the scope and procedures from the Act No.1 and No.2 which have been transferred or is gradually transferred and improve the scope/procedure to the new missions considered for further transfers. The said Act has been approved by the Decentralization to the Local Government Organization Committee. However, in accordance with the legal procedures, the Act is now under the consideration by the Office of the National Economic and Social Development Council before being proposed to the Council of Ministers Cabinet for the approval and statement to the Parliament before being announced in the Thai Government Gazette.

To consider the problems and obstacles, it found many sequencing issues. Firstly, the unclear decentralization policies of the central government which were cascaded to the regional government and led to the lack of attention; thus, the implementation has

not complied with the Act. Secondly, most of the local administrative organizations were lack of readiness as well as the transferring mission process was not yet completed or not correspond to the budget and personnel. Lastly, the relevant laws were still being revised. The making or amending relevant laws resulted in the inability to push the transferring missions to the local government in accordance with the principles and goals.

Keywords: The local administrative organizations, decentralization, mission transfer

บทนำ

ภารกิจสำคัญตามแนวทางการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ถูกกำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา บังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ต้องการมุ่งเน้น “การถ่ายโอนภารกิจ” หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติ เปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 และจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, B.E.2546: 242)

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การเตรียมความพร้อมในการรับโอนอำนาจหน้าที่ตามภารกิจ รวมทั้งการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้ เพื่อให้งบประมาณที่ได้รับมีความสอดคล้องเพียงพอและเหมาะสมกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดรายละเอียดของภารกิจที่จะถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยระบุประเภทภารกิจที่ถ่ายโอน ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ระยะเวลาดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการที่รับโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถจัดแบ่งภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น สรุปจำนวนภารกิจที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 มีจำนวนทั้งสิ้น 245 เรื่อง จากส่วนราชการ 57 กรม ใน 15 กระทรวง

1 หน่วยงานอิสระ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวนทั้งสิ้น 45 ภารกิจการรวม 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 37 กรม/สำนัก ใน 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ และ 1 รัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มีผลใช้บังคับ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถขับเคลื่อนได้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากยังมีปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังการถ่ายโอนภารกิจ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. รวมไปถึงการจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565 ที่ได้กำหนดทิศทางและแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ แต่ในต้นปี พ.ศ. 2563 ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตามแผนปฏิบัติการฯ และทิศทางของภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในอนาคต รวมถึงศึกษาปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแผนการถ่ายโอน และระยะเวลาการถ่ายโอนที่กำหนด และแนวทางการสนับสนุนหรือการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อนำข้อสรุปมาใช้เป็นข้อเสนอแนะในการส่งเสริมสนับสนุน ผลักดันและขับเคลื่อนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และตามร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามในการวิจัย

1. ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และตามร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 มีมากน้อยเพียงใด

2. ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอะไรบ้าง

ขอบเขตการศึกษา

1. ด้านเนื้อหา ศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ และองค์ประกอบที่ต้องถ่ายโอนไปพร้อมกับภารกิจ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร และการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา
2. ด้านประชากร ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจและผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน
3. ด้านระยะเวลาในการศึกษา อยู่ระหว่างเดือนมกราคม - พฤษภาคม 2563

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวความคิดทั้งในทางการเมืองและกฎหมาย มีพื้นฐานมาจากแนวคิดการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นภายในรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ที่ว่าชุมชนท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมาก่อนที่จะมีรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงมอบอำนาจในการปกครองให้แก่รัฐ ในด้านของประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดว่า รัฐมีอำนาจและมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวล้วนมองในมิติด้านอำนาจรัฐทั้งสิ้น สำหรับหลักการกระจายอำนาจที่ถูกกล่าวถึงและนำมาใช้ในปัจจุบัน เป็นหลักการที่มาจากแนวคิดเรื่องอำนาจรัฐของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีความหมายว่า “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” (Ponlakul, B.E.2528: 4 Cited in Wangtan, B.E.2536) ทั้งนี้ นักวิชาการได้ให้นิยามความหมายของ “การกระจายอำนาจ” ไว้สอดคล้องใกล้เคียงกับหลักการข้างต้น เช่น G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ได้อธิบายว่า เป็นการถ่ายโอนอำนาจการบริหารหรือการปกครองจากจุดศูนย์กลางไปยังเขตนอกกรอบที่ไม่มีอำนาจในการบริหารหรือการปกครอง หากนิยามความหมายอย่างกว้าง คือ การถ่ายโอนความรับผิดชอบ การตัดสินใจในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรทางการปกครองจากรัฐส่วนกลางไปยังส่วนล่างที่รับผิดชอบในระดับพื้นที่ ซึ่งหมายถึง ท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 7-13) หรือการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การมีองค์กร ซึ่งมีอาณาเขต มีประชาชน มีรายได้ตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารจัดการตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน โดยประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครอง ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน ซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนที่ประชาชนเหล่านั้นคัดเลือกขึ้น (Puang-Ngam, B.E.2554: 13)

หากจัดแบ่งการกระจายอำนาจทางปกครองเป็นประเภทหลัก ๆ สามารถแบ่งได้ดังนี้ 1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการภายในอาณาเขตหรือพื้นที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด เรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” 2) การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรไปดำเนินการ ซึ่งไม่ใช่ของของรัฐส่วนกลาง โดยใช้งบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั้นเอง โดยไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และไม่คำนึงถึงเรื่องของอาณาเขตในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ภารกิจที่รัฐมอบอำนาจให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้ และ 3) การกระจายอำนาจทางการคลัง โดยหน่วยงานระดับบนหรือส่วนกลาง พยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมการจัดการงบประมาณ และการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง มีเพียงบทบาทในการกำกับทิศทางนโยบาย เพื่อให้อิสระหน่วยงานระดับปฏิบัติได้มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเองมากขึ้น (Chaiyon, 2014: 15)

สำหรับเหตุผลที่รัฐต้องมีการกระจายอำนาจนั้น เนื่องจากการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมักมีขีดจำกัดในตัวเอง เช่น การบริการสาธารณะแบบรวมศูนย์ของหน่วยงานรัฐบาลกลางมักก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพและความล่าช้าอันเนื่องมาจากข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างขององค์การแบบราชการที่มีขนาดใหญ่ หรือเกิดสภาพ “ความไม่ประหยัดในเชิงขนาด” (Diseconomies of Scale) เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองการปกครองไปสู่หน่วยงานและองค์กรในระดับพื้นที่ ซึ่งข้อดีของการกระจายอำนาจ คือ 1) ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ 2) ช่วยให้หน่วยงานในระดับพื้นที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน เนื่องจากมีความใกล้ชิดและทราบความต้องการภายในชุมชนเป็นอย่างดี 3) ส่งผลให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากผ่านการมีส่วนร่วมตัดสินใจขององค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ภาครัฐส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว และ 4) การกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ก่อให้เกิดการสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจก็มีข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ 1) ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ เช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจอาจจะเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ 2) ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไปอาจนำไปสู่ ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในท้องถิ่น จึงเป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ 3) ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจในระดับที่สูงเกินไป อาจจะไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ง่าย โดยเฉพาะกรณีของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหารายได้เพื่อบริหารงานด้วยตัวเองเป็นหลัก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ล้วนมีศักยภาพในการหารายได้ไม่เท่ากัน

หากไม่ได้รับการอุดหนุนทรัพยากรจากส่วนกลาง อาจทำให้ประชาชนในบางพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแตกต่างและไม่เท่าเทียมกับพื้นที่อื่นได้ (Mektrirat, B.E.2552: 22-23)

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ เช่น William V. Holloway กล่าวว่า “เป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน” (Suwanmongkon, B.E.2547: 1-2) หรือเป็นการปกครองที่รัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่งไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (Tanchai, B.E.2547: 1)

การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) รูปแบบทั่วไป มี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) ซึ่งทับซ้อนพื้นที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด และมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงานให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก รวมทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ ขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก มีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน และ 2) รูปแบบพิเศษมี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก แม้จะมีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (Mektrirat, B.E.2552: 53-54)

ในการจะมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือกำหนดภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องพิจารณาแนวคิดในการจัดการกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะนั้น ทั้งนี้ สามารถจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1) ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย หมายถึง ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะมีขอบเขตเพียงใดหรือครอบคลุมกิจการใดนั้น ต้องมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่สามารถกระทำได้ 2) ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดทำภารกิจได้เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่น ๆ โดยยึดหลักความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น เป็นสำคัญ และ 3) ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หมายถึง ภารกิจหน้าที่เป็นของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ แต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน โดยรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดทำ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ (Chaicon, 2014: 21-22)

แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยจะต้องมีการถ่ายโอนงานงบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเพียงพอในการดำเนินการกิจการตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่ปฏิบัติมายังไม่ใช้การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง เพราะการถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, B.E.2546: 244)

หลักการถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดหลักการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น ภารกิจที่สมควรถ่ายโอนนั้นจะต้องไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณา พินาศพิพาทคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม ให้คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบ เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ หรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือด้วยเหตุใด อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ให้คำนึงถึงความพร้อมของ

ท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง และให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สิน ภายในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน เป็นต้น (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, B.E.2546: 202-207) สำหรับหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 และร่างแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 3 ยังคงยึดตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 แต่มีส่วนที่เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนและสนับสนุนการดำเนินการมากขึ้น เช่น แผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 เพิ่มเติมว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ และการบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับและต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, n.p.a: 49-54) และในร่างแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 3 ก็มีสาระสำคัญเพิ่มเติม เช่น กรณีภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเกินศักยภาพ ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนร้องขอขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือส่วนราชการให้ดำเนินการแทนได้ หรือร้องขอมายังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ และหากเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ภายหลังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการนั้น ๆ ได้ต่อไป เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้าน วิศวกรรมระดับสูง หรือต้องใช้เทคนิคเฉพาะ หรือภารกิจจำเป็นต้องบริหารจัดการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ หรือเป็นภารกิจนอกเหนือขอบเขตการถ่ายโอนที่กำหนด คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาคืนภารกิจให้ส่วนราชการไปดำเนินการต่อได้ เป็นต้น (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, n.p.b: 28-31)

ระยะเวลาการถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะคือ ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 - 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี และระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 - 10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) เป็นการถ่ายโอน เนื่องจากการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ในระยะ 10 ปีแรก ซึ่งการถ่ายโอนระยะที่ 1 เป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) และระยะที่ 2 เป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ แผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 ก็ยังคงยึดกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกไว้เช่นเดิม

สำหรับร่างแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจ มีระยะเวลา 4 ปี โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มภารกิจคือ กลุ่มที่ 1 ภารกิจที่ไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย ให้ส่วนราชการเร่งถ่ายโอนโดยทันที แต่ไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง กลุ่มที่ 2 ภารกิจที่ต้องแก้ไขกฎหมาย ให้ส่วนราชการดำเนินการยกร่างแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่แผนปฏิบัติการฯ มีผลบังคับใช้ กลุ่มที่ 3 ภารกิจที่ต้องมีการประเมินความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการรับโอน ให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนจัดทำ หรือทบทวนปรับปรุงเกณฑ์ประเมินความพร้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ แผนปฏิบัติการฯ มีผลบังคับใช้

ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 32 ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

มาตรา 32 (1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องจัดทำ กรณีใดเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐ หรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการ ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

มาตรา 32 (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอ แก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

มาตรา 32 (3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 32 (4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบาย และมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

ภารกิจและองค์ประกอบที่ต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน

แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 กำหนดให้

1) ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน มี 6 ด้าน จำนวน 245 เรื่อง จากส่วนราชการ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 87 เรื่อง จากส่วนราชการ 17 กรม ใน 7 กระทรวง ด้านงาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 103 เรื่อง จากส่วนราชการ 26 กรม ใน 7 กระทรวง ด้านการจัดระเบียบชุมชน

สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 17 เรื่อง จากส่วนราชการ 9 กรม ใน 6 กระทรวง ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว จำนวน 19 เรื่อง จากส่วนราชการ 6 กรม ใน 5 กระทรวงด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม จำนวน 17 เรื่อง จากส่วนราชการ 9 กรม ใน 4 กระทรวง และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 2 เรื่อง จากส่วนราชการ 1 กรม ใน 1 กระทรวง

2) งบประมาณ เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2544 โดยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2549 ให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยคำนึงถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในระยะยาว และมีมาตรฐานคุณภาพการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ

3) การจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับภารกิจถ่ายโอน จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในแต่ละด้าน ดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 13 ฉบับ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 7 ฉบับ ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 32 ฉบับ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว จำนวน 6 ฉบับ ด้านการบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ฉบับ และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 1 ฉบับ

4) บุคลากรในการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงหลักความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการฯ และแผนการกระจายอำนาจฯ ทั้งในด้านรูปแบบ วิธีการ พื้นที่ ช่วงเวลา การถ่ายโอน ฯลฯ รวมถึงภาระหน้าที่และความพร้อมของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการถ่ายโอนมีความราบรื่นคล่องตัว ยืดหยุ่นและสนใจให้ข้าราชการไปทำงานในท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และมีมาตรฐานในหลักการหรือหลักเกณฑ์ที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ มีกลไกดูแลความเป็นธรรม มีหลักประกันความก้าวหน้า ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 กำหนดให้

1) ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน มี 6 ด้าน จำนวน 44 ภารกิจ รวม 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 37 กรม ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และ 1 รัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 10 ภารกิจ 45 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 12 กรม ใน 4 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ดำเนินงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 9 ภารกิจ 19 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 7 กรม ใน 5 กระทรวง ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 17 ภารกิจ 22 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 9 กรม ใน 8 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว จำนวน 5 ภารกิจ 18 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 6 กรม ใน 3 กระทรวง ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม จำนวน 2 ภารกิจ 8 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 6 กรม ใน 2 กระทรวง และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 1 ภารกิจ 2 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 1 กรม ใน 1 กระทรวง

2) งบประมาณ เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) การจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับภารกิจถ่ายโอน จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในแต่ละด้าน ดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 10 ฉบับ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 2 ฉบับ ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 18 ฉบับ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว จำนวน 3 ฉบับ ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม จำนวน 6 ฉบับ และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 1 ฉบับ

4) บุคลากร เพื่อให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นมีจำนวนและคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดและภารกิจที่รับถ่ายโอนมา การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายและแผนปฏิบัติการฯ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ความจำเป็น ความต้องการกำลังคน และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการคลัง การถ่ายโอนกำลังคนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ยึดหลักการ “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” โดยสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม รวมถึงการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม สร้างหลักประกันความก้าวหน้าในการทำงานและมีมาตรฐานในหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น

ร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 กำหนดให้

1) การกิจที่ต้องถ่ายโอน มี 3 ด้าน จำนวน 25 การกิจ จาก 24 กรม ใน 9 กระทรวง และ 1 รัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 5 การกิจ จากส่วนราชการ 9 กรม ใน 3 กระทรวง ด้านสังคม จำนวน 15 การกิจ จากส่วนราชการ 11 กรม/สำนัก ใน 6 กระทรวง ด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 การกิจ จากส่วนราชการ 5 กรม 1 รัฐวิสาหกิจ ใน 3 กระทรวง

2) งบประมาณ เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ในอัตราใกล้เคียงร้อยละ 35 อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และการกิจถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการกิจถ่ายโอน ตามร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้มีการแก้ไขกฎหมาย จำนวน 4 ฉบับ ดังนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

4) บุคลากร มีเป้าหมายเพื่อให้มีบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสมัครใจโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการตัดโอนตำแหน่งและอัตราของส่วนราชการที่มีการกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัว และมีระบบคุณธรรมเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลทั่วไป

ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนการกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทบทวนและจัดทำร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 โดยระบุเหตุผลความจำเป็นว่า การดำเนินการที่ผ่านมาของแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ยังไม่สามารถขับเคลื่อนได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เนื่องจากยังมีปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการ เช่น เรื่องระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ ด้านโครงสร้างองค์กรและความไม่พร้อมด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่ถ่ายโอนการกิจไม่ยอมถ่ายโอนและพยายาม สร้างงานใหม่ให้คล้ายคลึงกับการกิจที่ถ่ายโอน การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ โดยอิสระ ต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่สามารถดำเนินการในการกิจที่เป็นนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ บุคลากรไม่ไปตามภารกิจขึ้นอยู่กับความสมัครใจ คำสั่ง กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการถ่ายโอนไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับการกิจที่ถ่ายโอน หรือส่วนราชการไม่ทำหน้าที่สนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผลกระทบที่เกิดจากการปฏิรูปประเทศและการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ เป็นต้น

2) สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า มิติด้านความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ พบปัญหา/อุปสรรคในการถ่ายโอน ดังนี้ 1) ขาดการประสานงาน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ 2) ความไม่ชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน 3) หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิม พยายามสร้างงานใหม่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับภาระหน้าที่ที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงบางหน่วยงานได้ปรับเปลี่ยนไปทำหน้าที่สร้างงานขึ้นมาใหม่เพิ่มเติม และมอบนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินการ ทั้งที่ภารกิจเก่ายังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน ส่งผลให้ผลการประเมิน การดำเนินงานถ่ายโอนของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ 4) การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่และงบประมาณ ในการให้บริการระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการ และทำให้ ผู้รับบริการเกิดความสับสน 5) ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายการปฏิบัติงาน เนื่องจากการให้บริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น 6) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปฏิบัติงานให้บริการสาธารณะไม่เพียงพอในการให้บริการ 7) ปัญหาความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับ การให้บริการสาธารณะ ทำให้การกระจายทรัพยากรและคุณภาพชีวิต ไม่ทั่วถึงในพื้นที่ 8) การบูรณาการ แผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อาจเกิดผลกระทบในด้านดีและข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ

จากประเด็นปัญหาสำคัญดังกล่าว ได้มีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย โดยกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาระบบการถ่ายโอนและการจัดการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 4 ประเด็น ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาระบบการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผล ในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ และมีการบูรณาการในเชิงแผนงาน ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุง แก้ไขหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ที่เกื้อหนุนต่อการขยายบทบาทและรูปแบบการดำเนินการกิจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาระบบการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีระบบความรับผิดชอบ และยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดระบบบริการสาธารณะให้เกิดความชัดเจน เพื่อสร้างความรู้สึกรับรู้ของความเป็นเจ้าของงานทั้งในส่วน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดกลยุทธ์เพื่อมุ่งส่งเสริม การขยายบทบาทและศักยภาพในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งระยะเวลา ดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น (ดำเนินการภายใน 1 - 3 ปี) มุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงแผนปฏิบัติการฯ เพื่อพัฒนากระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้เกิดผล ในทางปฏิบัติ และมีการบูรณาการในเชิงแผนงานระดับจังหวัด ระยะปานกลาง (ดำเนินการภายในระยะเวลา

4 - 6 ปี) มุ่งจัดระบบและรูปแบบในการดำเนินการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและขยายบทบาทของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบาทของส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งในระดับชาติ และระดับภูมิภาค และระยะยาว (ดำเนินการภายในระยะเวลา 4 - 6 ปี) มุ่งยกระดับสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจหน้าที่ให้สามารถเป็นไปอย่างรับผิดชอบต่อประชาชน รวมถึงพัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับภารกิจใหม่ ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อยกระดับความสำคัญและการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบัน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการศึกษาและการเก็บข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการรวบรวมข้อมูลความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และทิศทางของภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในอนาคต ตามที่ปรากฏในร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 โดยการศึกษาในส่วนนี้ ใช้การศึกษาข้อมูลจากรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย ซึ่งจัดทำโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ประกอบกับเอกสารทางราชการสำหรับการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจที่ยังไม่สามารถขับเคลื่อนได้ตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการฯ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ใช้การศึกษาจากเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ และผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ศึกษาได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง เพื่อการรวบรวมข้อมูลในประเด็นการศึกษาด้านปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหา ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จาก 1) ผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ ได้แก่ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 2 หน่วยงาน ได้แก่ ผู้บริหารในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน และผู้บริหารในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 1 คน รวมจำนวนบุคคลที่ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 5 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study)

ผู้ศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องหลัก ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 แผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565 ร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565 และรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย และเอกสารที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้ศึกษาเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2563 เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อสอบถามผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างเฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ให้ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลมาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน แล้วเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารที่ทำการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน ซึ่งข้อมูลที่ได้จะเป็นข้อความบรรยายที่ได้จากการสัมภาษณ์และจดบันทึก และใช้การตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) เพื่อสรุปผลการวิจัยในสิ่งที่ต้องการศึกษา

ผลการศึกษา

ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1

จากการศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 ที่ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 ด้าน 245 ภารกิจ จากส่วนราชการ 50 กรม ใน 11 กระทรวง หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 57 กรม ใน 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ ผลการศึกษาพบว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากยังถ่ายโอนได้ไม่ครบถ้วนทุกภารกิจ โดยภารกิจที่ได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว มีจำนวน 186 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 75.92 คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน จำนวน 59 เรื่อง เมื่อพิจารณาความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจโดยจำแนกออกเป็นรายด้าน สามารถเรียงลำดับภารกิจที่การถ่ายโอนมากที่สุด ไปยังภารกิจที่มีการถ่ายโอนน้อยที่สุด ดังนี้ 1) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

- 2) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 3) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
6) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ตารางที่ 1. สรุปข้อมูลความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1

ภารกิจ	ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอน	เป้าหมาย	ผลการถ่ายโอน	หมายเหตุ
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	15 กรม ใน 5 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 87 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว 71 เรื่อง คงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอน หรือทยอยถ่ายโอน 16 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 81.60
2. ด้านงานส่งเสริม คุณภาพชีวิต	27 กรม ใน 9 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 103 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว 70 เรื่อง คงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอน หรือทยอยถ่ายโอน 33 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 67.96
3. ด้านการจัดระเบียบ ชุมชน/สังคม และการรักษา ความสงบเรียบร้อย	9 กรม ใน 6 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว 5 เรื่อง คงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอน หรือทยอยถ่ายโอน 12 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 29.41
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุนพาณิชยกรรม และ การท่องเที่ยว	5 กรม ใน 7 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 19 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว 14 เรื่อง คงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอน หรือทยอยถ่ายโอน 5 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 73.68
5. ด้านการบริหารจัดการและ การอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	10 กรม ใน 4 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว 15 เรื่อง คงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอน หรือทยอยถ่ายโอน 1 เรื่อง และขอถอนเรื่อง 1 เรื่อง	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 93.75
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น	1 กรม ใน 1 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 2 เรื่อง	ถ่ายโอนครบถ้วน	ถ่ายโอน ครบถ้วน ร้อยละ 100

ที่มา: สรุปข้อมูลจาก (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565

ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2

จากการศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ที่ได้กำหนดให้ มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 ด้าน 45 ภารกิจ รวม 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ 37 กรม/สำนัก ใน 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ และ 1 รัฐวิสาหกิจ ผลการศึกษาพบว่าไม่เป็นไปตาม เป้าหมายที่กำหนดเนื่องจากยังถ่ายโอนได้ไม่ครบถ้วนทุกภารกิจ โดยภารกิจที่ได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว มีจำนวน 76 งาน/โครงการ/กิจกรรม คิดเป็นร้อยละ 66.67 คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน จำนวน 38 งาน/

โครงการ/กิจกรรม เมื่อพิจารณาความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจโดยจำแนกออกเป็นรายด้าน สามารถเรียงลำดับภารกิจที่การถ่ายโอนมากที่สุดไปยังภารกิจที่มีการถ่ายโอนน้อยที่สุด ดังนี้ 1) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น 2) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 3) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 4) ด้านงาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต 5) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 6) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษา ความสงบเรียบร้อย

ตารางที่ 2. สรุปข้อมูลความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2

ภารกิจ	ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอน	เป้าหมาย	ผลการถ่ายโอน	หมายเหตุ
1. ด้านโครงสร้าง พื้นฐาน	12 กรม ใน 4 กระทรวง 1 หน่วยงาน อิสระ	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 10 ภารกิจ 45 งาน/โครงการ/ กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว 34 งาน/โครงการ/ กิจกรรมคงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอน หรือทยอยถ่ายโอน 16 งาน/ โครงการ/กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 75.56
2. ด้านงานส่งเสริม คุณภาพชีวิต	7 กรม ใน 5 กระทรวง จำนวน 9 ภารกิจ	ถ่ายโอนภารกิจ 19 งาน/โครงการ/ กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว 15 งาน/โครงการ/ กิจกรรมคงเหลือที่ยังไม่ถ่ายโอน หรือทยอยถ่ายโอน 4 งาน/ โครงการ/กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 78.95
3. ด้านการจัดระเบียบ ชุมชน/สังคม และการรักษา ความสงบเรียบร้อย	9 กรม ใน 8 กระทรวง 1 หน่วยงาน อิสระ	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 ภารกิจ 22 งาน/โครงการ/ กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว 8 งาน/ โครงการ/กิจกรรมคงเหลือที่ ยังไม่ถ่ายโอนหรือทยอยถ่าย โอน 14 งาน/โครงการ/กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 36.36
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม และ การท่องเที่ยว	6 กรม ใน 3 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 5 ภารกิจ 18 งาน/โครงการ/ กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว 16 งาน/โครงการ/ กิจกรรมคงเหลือที่ยังไม่ถ่าย โอนหรือทยอยถ่ายโอน 2 งาน/ โครงการ/กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 88.89
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	6 กรม ใน 2 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 2 ภารกิจ 8 งาน/โครงการ/ กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว 7 งาน/ โครงการ/กิจกรรมคงเหลือที่ ยังไม่ถ่ายโอนหรือทยอยถ่าย โอน 1 งาน/โครงการ/กิจกรรม	ถ่ายโอนแล้ว ร้อยละ 87.50
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น	1 กรม ใน 1 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 ภารกิจ 2 งาน/โครงการ/กิจกรรม	ถ่ายโอนครบถ้วน	ถ่ายโอน ครบถ้วน ร้อยละ 100

ที่มา: สรุปข้อมูลจาก (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจตามตารางที่ 1 และตารางที่ 2 เพื่อพิจารณาความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่า ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นภารกิจที่มีการถ่ายโอนครบถ้วนตามที่แผนปฏิบัติการฯ ทั้ง 2 ฉบับได้กำหนดไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่า ภารกิจในด้านดังกล่าวอาจมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนภารกิจในด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยที่สุด หรือไม่ถึงร้อยละ 50 ของภารกิจที่ต้องถ่ายโอน ซึ่งภารกิจในด้านดังกล่าวเป็นงานที่สำคัญและก่อให้เกิดรายได้ รวมทั้งยังสัมพันธ์กับการทำงานในท้องถิ่นแต่ไม่สามารถถ่ายโอนมาได้ โดยส่วนราชการมักอ้างว่าเป็นภารกิจที่ติดขัด และจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับภารกิจที่ถ่ายโอน (Lertpritoon et al., B.E.2548: 104)

องค์ประกอบที่ต้องถ่ายโอนไปพร้อมกับภารกิจ ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากการศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนในด้านบุคลากรพบว่า มีการถ่ายโอนจำนวนน้อย และไม่สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดว่า การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการฯ ที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจ ทั้งในด้านรูปแบบวิธีการ พื้นที่ ช่วงเวลา การถ่ายโอน ฯลฯ โดยส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนบุคลากรมากที่สุดคือ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเกิดจากหน่วยงานถูกยุบรวมกิจการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 สำหรับส่วนราชการที่ถ่ายโอนบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล่าสุดคือ กระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากในการรับโอนภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถูกประเมินเพื่อรองรับภารกิจสถานีนอมนำมาก่อนทำการถ่ายโอน นอกจากนี้ การถ่ายโอนยังได้หยุดชะงัก เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้มีนโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค ทำให้อำนาจกลับไปยังส่วนกลาง รวมถึงในปี พ.ศ. 2551 ได้เกิดเหตุการณ์การเรียกร้องให้มีการประเมินผลและศึกษาวิจัยสถานีนอมนำที่ถ่ายโอนไปแล้ว ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนสถานีนอมนำในรอบต่อไป จึงอาจสรุปได้ว่า ตั้งแต่เริ่มต้นการถ่ายโอนภารกิจจนถึงปัจจุบัน การถ่ายโอนบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับภารกิจที่ถ่ายโอน ทำให้การถ่ายโอนไม่เป็นไปตามหลักการ “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป” และไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ

ในด้านงบประมาณพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เป็นงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 804,826 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลจำนวน 2,731,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.47 (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, B.E.2563) ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราที่น้อยกว่าร้อยละ 35 และไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

ในแผนปฏิบัติการฯ ด้านแนวทางที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อให้สัดส่วนรายได้เทียบกับรายได้ของรัฐบาลถึงอัตราร้อยละ 35 ที่ผ่านมามีการดำเนินการแล้ว เช่น 1) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น และเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชน 2) การจัดทำพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นการยกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ โดยใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทน อันจะทำให้้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น 3) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2561 เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณได้โดยตรง โดยได้นำร่องใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เทศบาลนครและเทศบาลเมือง เริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เทศบาลตำบล เริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 และองค์การบริหารส่วนตำบล เริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเสนอขอตั้งงบประมาณตามความจำเป็นของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ และได้รับเงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้น

ในด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน ซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติและระเบียบต่าง ๆ ผลการศึกษาเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจในมิติด้านกฎหมายยังมีความก้าวหน้าไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายที่ได้ผ่านการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแล้ว ยังมีจำนวนไม่มาก และยังคงอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการหรืออาจต้องนำกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง ทำให้เกิดความล่าช้า รวมถึงในด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของกฎหมายยังคงติดขัดเนื่องจากกฎหมายบางฉบับไม่ได้ทำการแก้ไข โดยราชการส่วนกลางเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง จึงเป็นข้ออ้างที่รัฐไม่สามารถถ่ายโอนอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นได้

การถ่ายโอนภารกิจตามร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งที่ 2/2562 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 มีมติเห็นชอบร่างแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งนี้ ร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งถ่ายโอนแล้วหรือทยอยถ่ายโอน และนำมาปรับปรุงขอบเขต/ขั้นตอนการถ่ายโอน และภารกิจใหม่ที่พิจารณาเห็นสมควรให้มีการถ่ายโอนเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 3 ด้าน มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 25 ภารกิจจากส่วนราชการ 24 กรม ใน 9 กระทรวงและ 1 รัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 3. สรุปข้อมูลภารกิจที่กำหนดให้มีการถ่ายโอน ตามร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565

ภารกิจ	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	เป้าหมาย	หมายเหตุ
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	9 กรม ใน 3 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 5 ภารกิจ	เป็นภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งถ่ายโอนแล้วหรือทยอยถ่ายโอน
2. ด้านสังคม	11 กรม ใน 6 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 15 ภารกิจ	เป็นภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งถ่ายโอนแล้วหรือทยอยถ่ายโอนและภารกิจใหม่ที่พิจารณาเห็นสมควรให้มีการถ่ายโอนเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม	5 กรม 1 รัฐวิสาหกิจ ใน 3 กระทรวง	ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 5 ภารกิจ	เป็นภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งถ่ายโอนแล้วหรือทยอยถ่ายโอน

ที่มา: สรุปข้อมูลจาก (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 - 2565

ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา ผู้ศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคหลัก ๆ ในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) ด้านนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ

นโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมายังทำได้ล่าช้าและไม่สามารถขับเคลื่อนได้มากนัก เนื่องจากรัฐบาลจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร และไม่ได้กำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็งทำให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดการชะลอตัว ไม่เข้มข้นเหมือนกับการถ่ายโอนในช่วงเริ่มต้นการกระจายอำนาจ บางภารกิจการถ่ายโอนไม่ก้าวหน้า เนื่องจากใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อมและความสมัครใจ เช่น ภารกิจสถานศึกษา (โรงเรียน) และภารกิจด้านสุขภาพ นอกจากนี้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบก็มีจำนวนมาก ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ กำหนด รวมทั้งขาดเจตนาธรมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจ ไม่ได้จัดเตรียมแผนงานรองรับและเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบให้ทั่วถึงและเพียงพอ ส่วนราชการยังมีการปรับภารกิจ บทบาท และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์การประเมินความพร้อมการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์รับการถ่ายโอนไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมิน ภารกิจที่ถ่ายโอนก็โอนให้เป็นเพียงภารกิจที่ไม่อยากทำ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวไว้ว่า

“นโยบายกำหนดได้แต่ไม่ใช่กฎหมาย ผลการบังคับใช้ก็ต่างกัน ถ้าประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าให้ถ่ายโอนโรงเรียนเป็นของท้องถิ่น ก็ต้องถ่ายโอน เพราะนั่นคือกฎหมาย”
(Patmasiriwat, D. Decentralization to the Local Government Organization Committee. Interviewed)

เพื่อแก้ไขปัญหาด้านนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้มากขึ้น โดยผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และปรับลดหรือปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน และกำกับดูแลได้เท่าที่จำเป็น ภารกิจที่ถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรเป็นภารกิจที่สามารถทำได้ดีและสร้างชื่อเสียงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดบริการสาธารณะ หากเป็นภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณดำเนินการสูง ภารกิจที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือต้องใช้เทคนิควิชาการสูง ไม่ควรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะอาจจะทำให้เกิดปัญหาในอนาคต ควรกำหนดระยะเวลา รวมทั้งจัดทำแผนการถ่ายโอนให้เกิดความชัดเจน และเพิ่มช่องทางให้ส่วนราชการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แม้ภารกิจนั้นจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อันจะช่วยส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2) ด้านการถ่ายโอนงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาด้านงบประมาณ มักได้ยินประโยคที่ว่า “ให้แต่งงานไม่ให้เงิน” หรือ “โอนงาน ไม่โอนเงิน” เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว งบประมาณของส่วนราชการควรจะต้องลดลงและไปเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงพบว่างบประมาณของส่วนราชการก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังคุ้นเคยกับการรับโอนภารกิจที่มาพร้อมกับงบประมาณ เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่มีการจัดสรรเงินรายหัวให้นักเรียน ส่วนภารกิจที่ไม่ได้มาพร้อมกับงบประมาณ เช่น ถนน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนแล้วก็มักอ้างว่าไม่มีงบประมาณในการซ่อมบำรุงรักษา หรือมองว่าภารกิจที่รับโอน เป็นภารกิจระดับรอง ซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลัก จึงไม่พยายามที่จะนำงบประมาณขององค์กรมาใช้จ่าย หรือหากขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อดำเนินการในส่วนองเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก็อาจจะเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในการพิจารณาจัดสรรอย่างทั่วถึง เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นงบประมาณในทางกรเมือง อาจพบการวิ่งเต้นของนักการเมืองเพื่อหางบประมาณเข้าสู่พื้นที่ตนเอง เมื่อพิจารณาในด้านสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลพบว่า มีอัตราการเพิ่มขึ้นน้อยมาก ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนเพิ่มขึ้น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 10

ทำให้ต้องพึ่งพารายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการเงิน คลัง นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ที่ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ภารกิจใดที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่ให้สำนักงบประมาณ ตั้งงบประมาณให้กับภารกิจของส่วนราชการเดิม เพื่อโอนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจนั้น ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่า สำนักงบประมาณไม่มีข้อมูลตรวจสอบได้อย่างชัดเจนว่าภารกิจใดที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จึงพิจารณาได้เพียงภาพรวมของงบประมาณในแต่ละกระทรวง และกรม ส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งงบประมาณได้เอง จึงไม่ได้ปรับลดงบประมาณในงานที่ถ่ายโอนลง รวมถึงพยายามสร้างงานใหม่ขึ้นมาทดแทนงานเดิม และอาศัยระบบการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการที่ใช้ฐานงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมา และเพิ่มงบประมาณในปีถัดไป

เพื่อแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ ควรทบทวนโครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านโครงสร้างรายได้ และการแบ่งรายได้ระหว่างประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภายในประเภทเดียวกันให้เป็นธรรมอย่างแท้จริง และส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจไม่ควรตั้งงบประมาณดำเนินการภารกิจนั้นแล้ว หากต้องการทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายร้อยละ 35 ต้องเริ่มต้นที่รัฐบาลมีความจริงจังในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐบาลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประมาณการรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สำนักงบประมาณ ต้องปรับวิธีการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประมาณการรายได้จัดเก็บเอง ควรใช้ข้อมูลการจัดเก็บเองจริงย้อนหลัง 5 ปี เป็นฐานในการประมาณการ การประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ ควรใช้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) และอัตราเงินเฟ้อมาเป็นฐานในการประมาณการ และการกำหนดเงินอุดหนุนที่จะต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรใช้ GDP และอัตราเงินเฟ้อ และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน เช่น การปรับเงินเพิ่มค่าครองชีพ การปรับเงินเดือนของบุคลากรท้องถิ่น ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนที่มากขึ้น การเพิ่มขึ้นของอัตราเบี้ยยังชีพต่าง ๆ ฯลฯ มาเป็นฐานในการประมาณการ สำหรับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอตั้งงบประมาณมายังสำนักงบประมาณได้เองโดยตรง ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเสนอขอตั้งงบประมาณ ตามความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตนเอง โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับรายได้ที่มาจากภาษีที่จัดเก็บเองจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจถ่ายโอน ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเชื่อมั่นและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

3) ด้านการถ่ายโอนบุคลากร

การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับการถ่ายโอน เนื่องจากหลักการถ่ายโอนกำหนดไว้ว่า งานไป เงินไป บุคลากรตาม

ความสมัครใจ หากไม่มีแรงจูงใจที่มากพอแล้ว บุคลากรภาครัฐส่วนใหญ่จะไม่ยอมโอนไปปฏิบัติหน้าที่ยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนที่รับโอนภารกิจไป แต่บุคลากรไม่ไปตามภารกิจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีความรู้ และประสบการณ์เฉพาะทางที่จะรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนมาจากส่วนราชการ โดยปัญหาส่วนหนึ่งอาจมาจากทัศนคติของข้าราชการที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก งบประมาณน้อย รวมถึงมีความกังวลต่อการทำงาน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ ความแตกต่างทางสถานภาพการเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค/ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ยังขาดการจำแนกบทบาท อำนาจหน้าที่ในภารกิจ ที่ถ่ายโอนเพื่อใช้ในการวางแผนอัตรากำลัง งบประมาณ และการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจใหม่ ๆ ที่รับโอน ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี การปฏิบัติตามหลักการของแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ที่กำหนดรูปแบบ การถ่ายโอนภารกิจไว้ 6 รูปแบบ ได้แก่ ดำเนินการเอง ซื้อบริการ สหการ ดำเนินการร่วมกับรัฐ ดำเนินการคู่ขนานกับรัฐ และสัมปทาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มุ่งที่จะดำเนินการเองเพียงอย่างเดียว จึงเป็นภาระที่เกินศักยภาพด้านการคลังและด้านบุคลากรที่จะดำเนินการ นอกจากนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งยังมาจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจไม่มีนโยบายสนับสนุนหรือผลักดันให้มีการถ่ายโอนภารกิจ และพยายามสร้างงานใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับข้าราชการในสังกัดของตนเองอีกด้วย

เพื่อแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นเพื่อการแก้ไขปัญหานั้นแตกต่างกันใน 2 แนวทางคือ แนวทางแรก ไม่ควรถ่ายโอนบุคลากร ควรเป็นไปตามหลักความสมัครใจและไม่ควรบังคับ เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมองค์กรจะก่อให้เกิดแรงต้านสูง หากจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ควรใช้วิธีการสอบบรรจุและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เข้มแข็ง ซึ่งจะมีส่วนในการหล่อหลอมบุคลากรในสังกัดให้มีคุณภาพ และส่วนราชการที่ถ่ายโอนจะต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่รับถ่ายโอนได้ แนวทางที่สอง ให้มีการถ่ายโอนบุคลากรโดยรัฐบาลและรัฐสภาต้องให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้สอดคล้องกัน และสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่ถ่ายโอนมาได้รับสิทธิทัดเทียมกับส่วนราชการเดิม โดยนางคณิตา ราษฎร์นุ้ย ผู้อำนวยการกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้แนวทางในการดำเนินการ โดยกล่าวไว้ว่า

“อาจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ โดยให้ส่วนราชการตัดโอนอัตรากำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่ถ่ายโอนมา พร้อมระบุระยะเวลาให้ชัดเจน โดยให้สัดส่วนว่าภารกิจ งบประมาณ และอัตรากำลังต้องสอดคล้องกัน” (Ratnui, K. Division Director of Bureau of Local Administrative Development, Department of Local Administration. Interview)

4) ด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

การจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจยังดำเนินการได้น้อยและล่าช้า เพราะถือเป็นเรื่องที่ไม่เร่งด่วน อำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง โดย ศ.วุฒิสสาร ต้นไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า กล่าวไว้ว่า

“กฎหมายยังมีความล้าสมัย เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายแต่ละครั้งไม่ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแก้ไขล่าสุด เป็นการแก้ไขเพียงวาระผู้บริหาร ไม่ได้แก้ไขในเชิงส่งเสริม รวมถึงการส่งการจากส่วนกลาง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยที่ออกหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงานจำนวนมากแต่ไม่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จ หรือการให้อำนาจแบบให้ไม่หมด เช่น พระราชบัญญัติหอพัก ที่กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาต แต่ไม่ให้อำนาจในการตรวจสอบ รวมถึงการดำเนินการกิจบางอย่างยังคงอ้างอิงกฎหมายของส่วนราชการอื่น เช่น การให้ความช่วยเหลือประชาชน ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาใช้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมถึงหลักเกณฑ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ช่วยเหลือได้เฉพาะผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมประชาชนทุกคนในพื้นที่” (Tanchai, W. Secretary – General, King Prajadhipok’s Institute. Interview)

ในส่วนของส่วนราชการเองก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย เนื่องจากบางภารกิจยังคงต้องการเก็บไว้ดำเนินการเอง เช่น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หรือการจัดหารายได้ของส่วนราชการ หากแก้ไขกฎหมายเท่ากับเป็นการตัดทอนอำนาจและรายได้ของส่วนราชการเอง นอกจากนี้กฎหมายที่แก้ไขแล้วอยู่ในระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณา อาจติดปัญหาผู้บริหารในระดับรัฐมนตรีกระทรวงใช้อำนาจในการลอบบี้ชั้นนิติบัญญัติทำให้กฎหมายฉบับนั้นตกไป นอกจากนี้ ในด้านปัญหาการตีความภารกิจถ่ายโอนที่ไม่เกื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย ปัญหา การตีความภารกิจที่จะถ่ายโอนว่าเป็นภารกิจด้านความมั่นคง เพื่อจะได้ไม่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานดูแลกิจการรับซื้อ/ขายของเก่า ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง เป็นต้น และปัญหาการตีความว่าภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการ หรือเป็นงานเกี่ยวกับฐานข้อมูลที่ต้องเชื่อมเครือข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ เช่น ภารกิจ การจดทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งให้เหตุผลว่าเป็นการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทะเบียนรถยนต์ และเกี่ยวข้องกับการลักลอบสวมทะเบียนรถยนต์ การโจรกรรมรถยนต์ รวมทั้งปัญหาจากส่วนราชการไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ และ/

หรือมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอำนาจทางปกครอง อ้างว่าเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางที่ต้องดูแลรับผิดชอบ หรือตีความไขว่ของกฎหมาย ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถใช้อำนาจทางปกครองได้ เช่น อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมการขนส่งทางบก เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การแก้ไขกฎหมายทั้งหมดจะต้องดำเนินการโดยส่วนกลางที่ยังคงรักษาอำนาจไว้ จึงไม่สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจเพื่อเอื้อต่อการถ่ายโอนภารกิจและการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจัดให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ควรออกกฎหมายให้เอื้อการทำงานใหม่ ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้ เช่น รูปแบบของบริษัทมหาชนท้องถิ่น หรือการออกกฎหมายที่เพิ่มช่องทางการหารายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ในด้านการแก้ไขกฎหมายและแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ต้องทบทวนแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ก่อนภารกิจในอนาคตต้องระบุวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน คำนึงถึงความสอดคล้องกับระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ให้กระทำได้ไว้โดยชัดแจ้ง เน้นการกำกับดูแลหลังการดำเนินภารกิจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการ

5) ข้อเสนอแนะ

(1) จัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มความเป็นอิสระลดการควบคุม และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบริบทและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง รวมทั้งจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ

(2) หากถ่ายโอนภารกิจแล้วยากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ควรปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด และมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับภารกิจถ่ายโอนภารกิจโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดสรรงบประมาณเป็น Adjustment Cost เพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบรวมเข้าด้วยกัน

(3) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความร่วมมือในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

(4) ปรับโครงสร้างอัตรากำลังและบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญในทางนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นตัวกลางในการประสานงานและเชื่อมโยงกับคณะรัฐมนตรี รวมทั้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

(5) เพิ่มบทบาท หน้าที่และอำนาจให้กับคณะกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ให้มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ให้คำปรึกษา แนะนำและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณ และติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจ และรายงานผลให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจชะลอตัว ไม่เข้มข้นเหมือนช่วงแรกที่มีการกระจายอำนาจ แม้จะมีการถ่ายโอนในหลายภารกิจแล้วแต่ก็ยังไม่ครบถ้วน เช่นเดียวกับองค์ประกอบที่ต้องถ่ายโอนไปพร้อมกับภารกิจ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และการจัดให้มีหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน ก็ยังไม่ก้าวหน้าและไม่สอดคล้องกับภารกิจตามที่กำหนดไว้ในหลักการและเป้าหมายของแผนปฏิบัติการฯ ในส่วนร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งถ่ายโอนแล้วหรือทยอยถ่ายโอนและนำมาปรับปรุงขอบเขต/ขั้นตอนการถ่ายโอน และภารกิจใหม่ที่พิจารณาเห็นสมควรให้มีการถ่ายโอนเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะนี้ยังไม่มีมีการประกาศใช้ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาของส่วนกลาง สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมา เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ยังคงต้องการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จึงไม่มีแรงผลักดันการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่จริงจัง ปัญหาจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ และยังคงต้องการรักษาอำนาจไว้ ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดความพร้อมในการดำเนินการ รวมถึงปัญหาความไม่สอดคล้องกันในการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากร และการแก้ไขกฎหมายของส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมเพื่อรองรับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนส่งผลต่อความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนได้อย่างเต็มศักยภาพ

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ในการเก็บข้อมูลความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาใช้การศึกษาข้อมูลจากรายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย ซึ่งจัดทำโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นหลัก เนื่องจากหากจัดเก็บข้อมูลจากรายงานประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นข้อมูลติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในบางภารกิจ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมทุกภารกิจที่ผู้ศึกษาสนใจค้นคว้า อย่างไรก็ตาม

โครงการศึกษาวิจัย เพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ เป็นข้อมูลความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปี พ.ศ. 2557 เท่านั้น ดังนั้น ในปัจจุบันข้อมูลบางอย่างที่อ้างอิง อาจมีการเปลี่ยนแปลงในบางประเด็นไปจากเดิม

การเก็บข้อมูลด้านปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอน ผู้ศึกษาใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจ และผู้บริหารหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแหล่งข้อมูลที่จัดเก็บเป็นเพียงข้อมูลจากราชการส่วนกลาง ยังไม่ครอบคลุมถึงราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากเวลาค่อนข้างจำกัด และในช่วงต้นปี พ.ศ. 2563 เกิดสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 ทำให้ผู้ศึกษาไม่สามารถกำหนดขอบเขตด้านประชากรได้กว้างขวางมากนัก ดังนั้น เพื่อต่อยอดการทำวิจัยในอนาคต ควรกระจายกลุ่มตัวอย่างและจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ

References

- Chaiyon, P. (2014). *Decentralization to Local Administrative Agencies: A Case Study of Self- government Based Upon the Will of the People in the Provincial Level*. Thesis, Master of Laws. National Institute of Development Administration.
- Lertpritoon, S. et al. (B.E.2548). *Kan Pub Plan Patibat Kan Kamnot Khanton Kan Krachai Amnat Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin*. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.
- Mektrirat, N. et al. (B.E.2552). *Raingan Pon Kan Suksa Kwam Kawna Kong Khan Krachai Amnat Nai Pratet Thai Krong Khan Semsang Khid Kwam Samat Khong Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin Puea Sanab Sanun Kan Krachai Amnat Lae Thammapiyal Thongthin*. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (B.E.2546). *Khumue Kan Pratibatngan Dan Kan Krachai Amnat Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin*. Bangkok: The Secretariat of the Prime Minister.
- _____. (B.E.2563). *Panha Auprasak Lae Kor Sanoei Nae Nai Kan Krachai Amnat Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin*.
- _____. (n.p.a). *Plan Kan Krachai Amnat Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin. (Chabab Ti 2) B.E.2551 Lae Plan Pratibatkan Kamnot Kanton Kan Krachai Amnat Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin (Chabab Ti 2)*.
- _____. (n.p.b). (Rang) *Plan Kan Krachai Amnat Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin. (Chabab Ti 3) B.E.2562-2565 Lae (Rang) Plan Pratibatkan Kamnot Kanton Kan Krachai Amnat Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin (Chabab Ti 3) B.E.2562-2565*.
- Puang-Ngam, K. (B.E.2554). *Kan Pokkrong Tongtin Thai Rakkhan Lae Mitimai Nai Anakot*. Bangkok: Winyuchon.
- Suwanmongkon, P. (B.E.2547). *Kan Pokkrong Thongthin Thai Nai Boribot Khong Rattathummanun Haeng Ratchanachak Thai B.E.2540*. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Tanchai, W. (B.E.2547). *Kan Krachai Amnat Lae Kan Pokkrong Thongthin: Kwam Kao Na Lang Rattathummanun B.E.2540*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.

Tumkosit, U. (B.E.2551). *Factor Affecting Devolution of Thai Local Government*. Bangkok: Graduate School of Development Administration, National Institute of Development Administration.

Wangtan, W. (B.E.2536). *Wikor Kotmai Kan Pokkrong Thongthin Thai Nai Rubbab Sukaiban*. Thesis, Master of Laws, Thammasat University.

Appendix: Interview

Patmasiriwat, D. Decentralization to the Local Government Organization Committee. Interviewed. May 9, B.E.2563.

Ratnui, K. Division Director of Bureau of Local Administrative Development, Department of Local Administration. Interviewed. May 18, B.E.2563.

Tanchai, W. Secretary – General, King Prajadhipok’s Institute. Interviewed. May 19, B.E.2563.