

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอ บางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไปปฏิบัติ ผู้เขียนได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาและนำมาปรับใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. การถ่ายโอนภารกิจ
3. บริการสาธารณะ
4. ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเป็นมา

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีผลงานเริ่มต้นในครั้งแรก ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก คือ ผลงานของพลาสแมนและวิลด์สกี (Pressman & Wildavsky, 1973) ในงานชื่อ “The Implementation” ในปี ค.ศ.1973 สารสำคัญของงานชิ้นนี้ คือ ให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของการดำเนินนโยบาย โดยทั้งสองได้ศึกษาเชิงประจักษ์จากโครงการสร้างงานของหน่วยบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Administration) ที่นำไปปฏิบัติที่เมืองโอ๊คแลนด์ (Oakland) รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา โดยข้อสรุปที่ได้จากงานนี้ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติแยกจากขั้นตอนแบบไม่ได้ และปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นเพราะกำหนดขั้นตอนไว้ซับซ้อนและไม่สนใจสร้างกลไกองค์การรองรับการปฏิบัติ รวมไปถึงการไม่สนใจว่านโยบายนั้นมีทฤษฎีสาเหตุและผล (Causal Theory) รองรับเพียงพอหรือไม่ และปัจจัยสำคัญที่เขาค้นพบ คือ “ผู้นำของการนำนโยบายไปปฏิบัติ” โดยระบุว่า หากขาดผู้นำที่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องแล้ว งานที่ดำเนินตามนโยบายก็ไม่ว่าจะสำเร็จได้

และปัจจัยอีกอย่าง คือ ต้องทำให้วิธีการทำงานมีความง่ายต่อการปฏิบัติ และไม่ควรสร้างระเบียบให้ซับซ้อนยุ่งยากเกินความจำเป็น

จากการศึกษาพบว่า การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 โดยได้สร้างทฤษฎีและองค์ความรู้เอาไว้หลายด้าน ปัจจุบันอาจแบ่งทฤษฎีการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 รุ่น (Generation) หรือ 3 แนว (Approaches) คือ (วรเดช จันทรศร, 2543 และเรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551)

1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down Theories of Implementation) เน้นความสามารถของผู้กำหนดนโยบายที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนและควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เริ่มจากสมมติฐานที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากการวิเคราะห์ระบบ เน้นที่กล่องดำที่อยู่ตรงกลาง และถือว่านโยบายมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง และมักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตามนโยบาย การศึกษาตามแนวนี้จะมองว่านโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Outputs) ดังนั้นจึงให้ความสำคัญกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย บางครั้งจึงถูกมองว่าเป็นแนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำ ผลงานของนักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ งานของ Pressman & Wildavsky (1973) งานของ Van & Van (1975) งานของ Bardach (1977) และงานของ Sabatier & Mazmanian (1980)

2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Theories of Implementation) มีจุดเน้นที่ผู้ปฏิบัติระดับพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดขึ้นในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 เนื่องจากต้องการตอบโต้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง โดยมีผลงานหลายชิ้นในทฤษฎีนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผลลัพธ์ทางการที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตาม ความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่างขึ้นนั้นก็จะไม่เป็นจริงได้ด้วย นักทฤษฎีในกลุ่มนี้สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการให้บริการ และสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง วิธีการศึกษาจะเริ่มจากระดับล่าง โดยระบุว่าเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร ทฤษฎีนี้ปฏิเสธแนวคิดที่ว่านโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามระดับบนให้มากที่สุด แต่มองว่าการใช้ดุลพินิจในการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่า ผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Lipsky (1980) Elmore (1979) และ Hjern (1982)

3. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน เป็นประเด็นโต้แย้งทางวิชาการอยู่หลายปี ทำให้นักวิจัยหลายคนได้พยายามสังเคราะห์ทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน เช่น Elmore (1985) Sabatier (1986)

และ Goggin & Others (1990) โดยทฤษฎีผสมนี้ได้รวมเอาองค์ประกอบทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เช่น ทฤษฎีจากบนลงล่างที่เน้นการเริ่มต้นจากข้างบน มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างทฤษฎีทั่วไป ยึดถือตามแนวกระบวนการและขั้นตอนนโยบาย เน้นการนำการตัดสินใจระดับบนไปปฏิบัติ ยึดประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือตัวแบบผู้นำ ส่วนทฤษฎีจากล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่างและขยายออกไปทางข้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะพรรณนาและอธิบายปฏิกิริยาของตัวแสดงในการให้บริการถือว่าขึ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขึ้นการก่อรูป หรือยึดตามหลักการหลอมรวม (Fusionist Model) มากกว่าจะกระจายออกไป นอกจากนั้นยังปฏิเสธขั้นตอนของนโยบาย โดยถือว่าไม่มีทางที่ระดับบนจะคุมระดับล่างได้หมด เพราะระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ส่วนด้านประชาธิปไตยนั้น ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเป้าหมายด้วย การผสมตามทฤษฎีใหม่ข้างต้น ทำให้เกิดแนวทางบูรณาการขึ้นมาจำนวนมาก เช่น งานของ Ripley & Franklin (1982)

ความหมาย

Pressman & Wildavsky (1973 : 1) ได้กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่า เป็นการดำเนินการ ทำให้สำเร็จ ทำให้เสร็จสมบูรณ์ โดยตัววัตถุประสงค์ที่ถูกกระทำก็คือนโยบาย แต่ไม่ได้หมายความว่านโยบายทุกนโยบาย มีนโยบายบางเรื่องเท่านั้นที่มีเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เราศึกษา นโยบายนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นข้อสมมติฐาน อันหนึ่งซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขเบื้องต้นจำนวนหนึ่งที่พึงมีกับผลที่คาดว่าจะเกิดตามมา นโยบายประเภทหนึ่งเมื่อเงื่อนไขเบื้องต้นถูกกระทำให้เป็นจริงเช่นมี กฎหมายรองรับ มีงบประมาณให้ นโยบายก็จะถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็นโครงการเป็นการกระทำของรัฐบาลแล้วก็จะเกิดผลที่คาดหมายตามมา ระดับของการเกิดผลนี้เราจะเรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ”

Van & Van (1975 : 447) ได้ให้คำนิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายความว่า การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

Sabatier & Mazmanian (1980 : 538-560) ได้ให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำนโยบายพื้นฐานทั่วไป กฎหมาย คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาล ไปดำเนินการให้บรรลุผล

Martin (1983 : 113-114) ได้กล่าวถึงการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นการเสริมช่องว่างของความสนใจเรื่องการพัฒนา นโยบาย (Policy Development) กับการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งตั้งแต่เดิมนั้นเมื่อพบว่า นโยบายสาธารณะไม่สามารถบรรลุผลตามที่กำหนดไว้มักจะสรุปกันว่า หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความสามารถที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นจริงได้ โดยที่ไม่ได้มีการศึกษาหาปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลลัพธ์ (Outcomes) ว่านโยบายถูกเปลี่ยนแปลง

อย่างไร เขาจึงได้เสนอให้มีการศึกษากระบวนการที่เกิดขึ้นในขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งเขาเรียกว่า การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Goggin (1987 : 31) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกลุ่มของพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารที่มุ่งทำให้นโยบายอันหนึ่งเป็นจริง

วรเดช จันทรศร (2543 : 3) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แต่ไหน เพียงใดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทั้งมวลที่กระทำโดยรัฐบาลและหรือเอกชน เพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2551 : 135-154) ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ตัวแบบ ได้แก่

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล : ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติที่ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบให้คุณให้โทษเนื่องจากผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ : ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การที่ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังได้เพียงใด ดังนั้นนโยบายจะบรรลุเป้าหมายได้จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรมีความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังต้องมีการเตรียมการ หรือมีความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ : เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญภายใต้ฐานคิดที่ว่าความร่วมมือจะทำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะเกี่ยวข้องกับการจูงใจ การใช้

ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนสร้างทีมงานมากกว่าใช้การควบคุม ซึ่งกระบวนการที่ให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายจะถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากผู้ปฏิบัติโดยตรง

4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ : ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์การ กล่าวคือ สมาชิกทุกคนขององค์การมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ดังนั้นในบางครั้งความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารไม่ทราบถึงสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติมากกว่า ดังนั้นการกำหนดนโยบายจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่างคือประชาชน หรือผู้ปฏิบัติโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสภาพที่เกิดขึ้น

5. ตัวแบบทางการเมือง : ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ เนื่องจากมีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมและการสร้างการยอมรับเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้น แต่ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไป ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ : เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยพิจารณาถึง สมรรถนะขององค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

องค์การและบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ และผู้ได้รับผลจากนโยบาย

1. ฝ่ายการเมือง

มีบทบาทที่สำคัญมากในกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ นโยบายที่ฝ่ายการเมืองเอาใจใส่ นโยบายนั้นจะได้รับความเอาใจใส่ติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานราชการหรือองค์กรอื่น ๆ จะให้ความสนใจและถือปฏิบัติตามอย่างจริงจัง การกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการโดยการออกกฎหมายหรือกำหนดขึ้น เช่น มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ตลอดจนวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานราชการถือปฏิบัติ

องค์การของฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุดคือ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเมื่อดำเนินการตามนโยบายในช่วงระยะหนึ่ง ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้พิจารณาว่า ควรปรับปรุงนโยบายหรือยุตินโยบาย ดังเช่น กรณีนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศใช้ จะส่งผ่านหรือถ่ายทอดการถือปฏิบัติจากระทรวงไปสู่ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลฯ

2. ระบบราชการ

หน่วยงานของรัฐจัดเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากระบบราชการเป็นหน่วยงานที่เก็บรวบรวม วิเคราะห์และเสนอข้อมูลให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาตัดสินใจนโยบาย ขณะเดียวกันระบบราชการก็เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ข้าราชการผู้อยู่ในระบบราชการเป็นบุคคลผู้มีบทบาทในความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

3. ตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ

ข้าราชการผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการมีบทบาทในการให้การสนับสนุนและการอุทิศตนให้กับนโยบายสาธารณะ ส่วนข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินการตามโครงการที่เป็นไปตามนโยบายสาธารณะของรัฐบาล จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ หรือกลุ่มประชาชนผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายสาธารณะโดยตรง บรรดาข้าราชการระดับล่าง ผู้ปฏิบัติงานมีความเป็นอิสระในการใช้วิจารณญาณของตัวเองในการตัดสินใจหรือเป็นบุคคลผู้ตีความกฎระเบียบข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางข้อปฏิบัติตามนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายใดที่ขาดความชัดเจน มีปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลจึงเป็นเรื่องที่ข้าราชการพึงตระหนักในบทบาทและหน้าที่ของตนเองให้ถ่องแท้และรัดกุม ยิ่งโครงการ/นโยบายสาธารณะที่ไม่มีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลง วิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันของข้าราชการกลุ่มนี้แล้ว ย่อมเป็นความยากลำบากในการที่จะบังคับให้ข้าราชการเหล่านี้ยอมรับหรือบางครั้ง ข้าราชการเหล่านี้จะหาทางเพิกเฉย หลีกเลียง ไม่เอาใจใส่ในนโยบาย ด้วยเหตุนี้การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงต้องเน้นการศึกษาพฤติกรรม ข้าราชการระดับปฏิบัติและการสร้างปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการที่มีต่อผู้รับบริการ คือ ประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรได้รับการปรับปรุง แก้ไขโดยเร่งด่วน

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้รับผลจากนโยบาย คือ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคลจะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการระดับปฏิบัติ หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์คอยรับบริการแต่ไม่มีองค์กรใดตรวจสอบการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนหรือลูกค้า ย่อมทำให้ นโยบายสาธารณะนั้น ๆ เกิดปัญหาอุปสรรคในการนำไปสู่การปฏิบัติ ตรงกันข้ามหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์ได้รวมตัว

เป็นกลุ่มเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เมื่อใช้สิทธิเรียกร้องขึ้นมาย่อมจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีมากขึ้น เป็นการสร้างอำนาจต่อรองกับฝ่ายการเมืองและระบบราชการให้ตระหนักถึงภารกิจของฝ่ายตนเองในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ (สมบัติ ชำรงศรีวงศ์, 2548 : 432-446) ได้แก่

1.1 แหล่งที่มาของนโยบาย : นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่ถูกต้องตามกฎหมาย ขอบธรรม สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่

1.2 ความชัดเจนของนโยบาย : ถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หากนโยบายใดมีเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็จะยิ่งส่งเสริมให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 การสนับสนุนนโยบาย : การได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้นถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่า การกำหนดนโยบายควรจะมีกลุ่มผู้สนับสนุนนโยบายมากกว่าผู้คัดค้านและกลุ่มคัดค้านต้องไม่มีพลังมากพอที่จะขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อมิให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรการบริหาร

1.4 ความซับซ้อนในการบริหารงาน : การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ดังนั้นผู้บริหารควรพิจารณาอย่างน้อยเพียงใด เพราะยังมีจำนวนที่มีความเกี่ยวข้องมากก็จะยิ่งทำให้กระบวนการดังกล่าวมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้นอันจะส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติและการบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

1.5 สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ : การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐนั้นจะมีความยากลำบากในการกำหนดว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์นโยบายต้องตระหนักเสมอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่คาดหวังต่อความสำเร็จสูงนั้น อย่างน้อยจะต้องไม่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติเกิดความรู้สึกสูญเสียประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตนเองอันจะนำไปสู่การต่อต้านและความล้มเหลวในการกำหนดนโยบายในที่สุด

1.6 การจัดสรรทรัพยากร : ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรนั้นหมายถึงทั้งเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่าทรัพยากรมักมีไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ดังนั้นควรมีการใช้ทรัพยากรอย่างถูกต้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2. การที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้นั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ซึ่งมูรี อนุมานราชชน (2547 : 211 – 217) ได้อธิบายไว้ดังนี้

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหาร เพราะอุปสรรคนั้นอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ได้แก่ อุปสรรคทางกายภาพ เช่น ภาวะภัยแล้ง หรือการระบาดของโรคพืชเป็นต้น และอุปสรรคทางการเมือง ซึ่งได้แก่ แนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นที่ยอมรับและถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่มีอำนาจขณะนั้น เช่น กลุ่มนักการเมืองสหภาพแรงงาน ทหาร และผู้เปลี่ยนนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจดำเนินการอะไรได้ นอกจากให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหาเพื่อนำไปปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2.2 เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินงาน ตามแนวทาง แผนงาน โครงการ เวลาและทรัพยากร จัดเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย นโยบายที่มีความเป็นไปได้ ทางด้านกายภาพและด้านการเมืองอาจจะไม่สัมฤทธิ์ผล ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง คาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลาอันสั้น อีกสาเหตุหนึ่งคือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจทำให้แนวทาง แผนงาน โครงการต้องเผชิญกับปัญหาด้าน ทรัพยากรไม่เพียงพอสิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ งบประมาณ ไม่ใช่ ทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณ ให้เป็นทรัพยากรความกลัวที่ต้องคืนงบประมาณที่ไม่ได้นำไปดำเนินงาน ในตอนสิ้นงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ บางครั้งใช้จ่ายงบประมาณไปในแผนงาน โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

2.3 การวางแผนจัดทรัพยากรที่ต้องการใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก่อความเสียหายที่ร้ายแรงกว่านั้นน้อยกว่า การไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถ แปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์หรือแรงงาน ในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงานโครงการ ผู้บริหารโครงการ และผู้ยกร่างโครงการ จึงต้องใช้เทคนิค โครงร่างในการวางแผน และควบคุมกำลังคน และสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ไขปัญห การมีทรัพยากรมากเกินไปและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม ในขณะที่ดำเนินงานโครงการ

2.4 นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ นโยบายที่ประสบความสำเร็จ อาจเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไข อย่างเพียงพอว่าอะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางแก้ไข ปัญหา อะไรเป็นโอกาส หรืออะไรเป็นอาการของปัญหา (Pressman & Wildavsky อ้างถึงในมูรี อนุมานราชชน, 2547 : 212-213) กล่าวว่ำนโยบาย คือสมมติฐาน เกี่ยวกับเงื่อนไข ที่ต้องเกิดขึ้นก่อนผลลัพธ์ที่คาดหวัง ถ้านโยบายล้มเหลว อาจเป็นเพราะทฤษฎี หลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบายไม่ถูกต้องมากกว่าที่จะเป็นเพราะการดำเนินงานตามนโยบายไม่มีปัญหาของการนำ

นโยบาย ไปปฏิบัติอาจจะแก้ไขให้ถ้าทำการวิเคราะห์นโยบายอย่างดีตั้งแต่ในขั้นนิยามประเด็นปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือก การคัดสรรทางเลือก ไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนิยามประเด็นปัญหา เป็นการยอมรับเงื่อนไขของผลลัพธ์ ที่ต้องการสำหรับใช้กำหนดทางเลือกของนโยบาย

2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุ และผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรงโดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรก (Pressman & Wildavsky อ้างถึงในมยุรี อนุমানราชชน, 2547 : 213) กล่าวว่า นโยบายอาศัยความสัมพันธ์ แบบสาเหตุ และผลลัพธ์ตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกันยิ่งหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กัน ตามสาเหตุและผลลัพธ์มากเท่าใดความสัมพันธ์จะยิ่งสลับซับซ้อน เป็นไปได้ที่ฝ่ายต่าง ๆ อาจจะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างดี และทำให้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ไม่ดีนัก หรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว

2.6 ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำในการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่นมาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ที่มีต้องเป็นความสัมพันธ์ในระดับต่ำ และความสัมพันธ์นั้นต้องมีความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องเห็นพ้องกัน หรือยอมรับตัวนโยบายนั้น ปัจจุบันนี้ทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวัง เกิดขึ้นได้ยาก

2.7 ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ควรจะกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง และในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลขเชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกัน ในองค์การรวมทั้งควรสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทาง

2.8 การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผลจะต้องกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินการกำหนดรายละเอียดและลำดับของกิจกรรมทั้งหมด ในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ แต่เทคนิคโครงข่ายอาจนำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผน โดยระบุกิจกรรมที่ต้องการ ผูกความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ และจัดลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุเป็นผล และต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้อง ตามตารางเวลา และถ้าไม่ถูกต้องก็ต้องแก้ไขให้เหมาะสม

2.9 การติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่ การติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่ ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็น (Hood 1976 อ้างถึงในมยุรี อนุमानราชชน, 2547 : 216) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันการติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงาน

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไปมักไม่มีการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ แม้ระบบสารสนเทศอาจจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ แต่ไม่ได้ให้หลักประกันว่าข้อมูลและคำสั่งของผู้ส่งข้อมูล จะมีการนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดหรืออย่างที่เราเข้าใจกันทั้งนี้เนื่องมาจากการประสานงานสัมพันธ์กับการใช้อำนาจ ส่วนตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติการประสานงานจึงไม่ใช่การติดต่อสื่อสารกันด้วยข้อมูล หรือการจัดโครงสร้าง การบริหารที่เหมาะสมเท่านั้น

2.10 ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง (Hood, 1976 อ้างถึงในมยุรี อนุมานราชธน, 2547 : 217) ได้ให้ความหมายของความเชื่อฟัง การยอมรับโดยสิ้นเชิงว่า หมายถึง การไม่ต่อต้านคำสั่งใด ๆ ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดการต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดจะต้องช่วยให้ทราบล่วงหน้าถึงการต่อต้าน เพื่อให้สามารถเข้ามาจัดการควบคุม การต่อต้านได้ทันที เงื่อนไขที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบคือผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้บุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเองเพื่อผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น จะได้รับความเห็นชอบ และสามารถประสานงาน นโยบาย แผนงาน โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย แผนงาน โครงการนั้น

ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2551 : 98-103) ได้กล่าวถึงปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการสำรวจ วรรณกรรมของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน โดยจำแนกออกเป็นปัญหาหลัก ๆ 5 ด้าน

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ดังนั้น ปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่ ปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยงาน ซึ่งหมายถึง ปัจจัยอื่น ๆ ที่ประกอบกันเป็นสมรรถนะของหน่วยงานได้แก่ ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน และปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

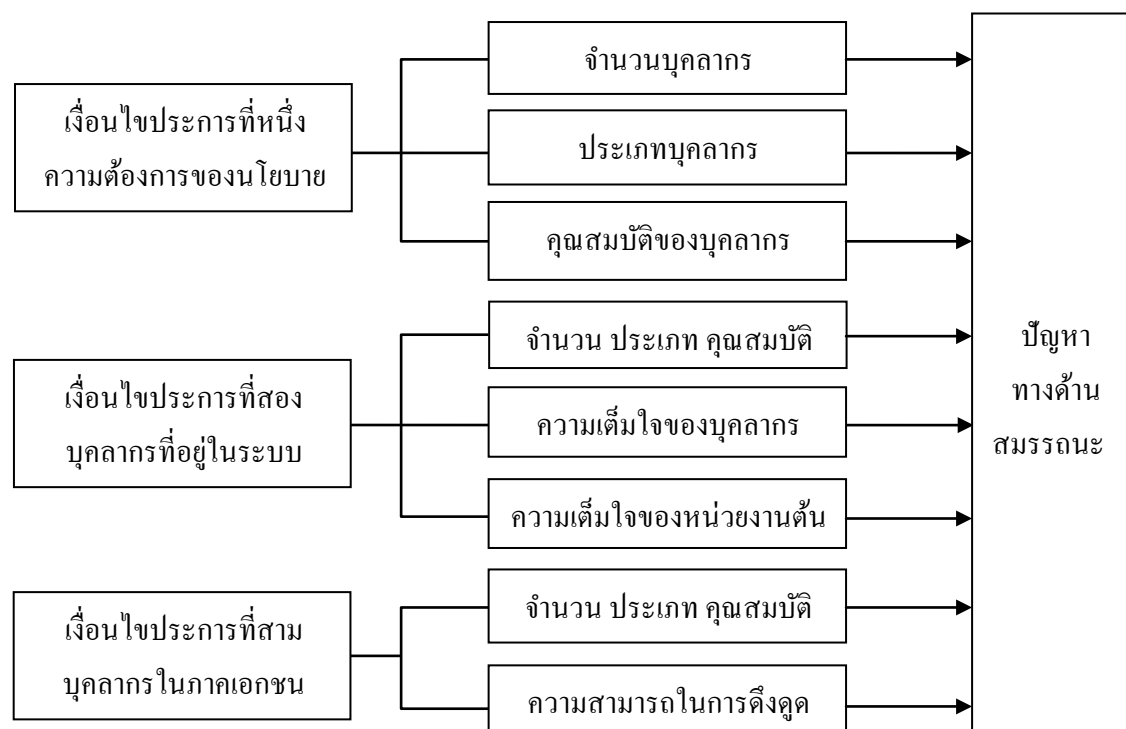
1.1 ปัจจัยด้านบุคลากร สมรรถนะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังนี้

1.1.1 นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร

1.1.2 บุคลากรที่ต้องการมีอยู่ในระบบราชการหรือไม่ ถ้ามีบุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ และมีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ ที่สำคัญหน่วยงานต้นสังกัดยินยอมที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่

1.1.3 หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นอยู่ในระบบราชการหรือมีไม่เพียงพอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีวิธีการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติงานในนโยบาย/โครงการได้อย่างไร ดังภาพ

ภาพที่ 2.1 ปัจจัยด้านบุคลากรที่ส่งผลต่อปัญหาทางด้านสมรรถนะภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ



จากภาพที่ 2.1 เงื่อนไขข้อที่ 1 จะเห็นได้ว่าปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้น ถ้าหากว่า นโยบายที่ถูกกำหนดมีความต้องการที่จะต้องมีบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมากหลาย ประเภท รวมตลอดถึงจะต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถสูง ปัญหาในลักษณะนี้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในขั้นเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากการปฏิบัติตามนโยบาย ดังกล่าวไม่สามารถที่จะหาบุคลากรได้ทันตามกำหนด ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้น หากบุคลากร มีคุณภาพไม่เหมาะสม ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเกิดขึ้น

เงื่อนไขข้อที่ 2 ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น หากบุคลากรไม่เพียงพอในระบบราชการ หรือบุคลากรไม่มีความพร้อมหรือเต็มใจที่จะเข้าร่วมปฏิบัติ ในนโยบาย และกระจัดกระจายกันอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ก็อาจเกิดปัญหา ความไม่เต็มใจของหน่วยงานต้นสังกัดที่จะให้ข้าราชการในสังกัดมาร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้น ในระบบ ราชการไทยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทจะประสบปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะบุคลากร

ที่มีความรู้ความสามารถจะสมัครใจอยู่ปฏิบัติงานในส่วนกลางมากกว่าจะไปปฏิบัติงานในท้องที่ชนบท ทั้งนี้เพราะโอกาสความก้าวหน้าจะมีมากกว่า

เงื่อนไขข้อที่ 3 การปฏิบัติตามนโยบายจำเป็นจะต้องอาศัยบุคลากรจากภาคเอกชน เข้ามาร่วมปฏิบัติด้วย ปัญหาในการได้มาซึ่งบุคลากรจะมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น และหน่วยงานราชการ มีข้อขัดข้องทางด้านกฎ ระเบียบ ค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการดึงดูด บุคลากรจากภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมปฏิบัติงานในนโยบายนั้นได้ตามต้องการและต่อเนื่อง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ในภาพรวมจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายโดยรวม

1.2 ปัจจัยด้านเงินทุน ปัญหาและอุปสรรคจะมากขึ้นหากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ข้อจำกัดในด้านเงินทุนจะมีมาก หากมี ระเบียบข้อบังคับ กำหนดไว้มากจนขาดความยืดหยุ่นก็ยิ่งเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ มากขึ้นหากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เป็นไปได้หรือไม่เพียงใด ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลางจะสามารถให้การตอบสนองได้ทันต่อกำหนดเวลา หากไม่สามารถ ตอบสนองได้ ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติโดยรวม

1.3 ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมากขึ้นถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอหรือทันต่อเวลา ในบางกรณี การปฏิบัติตามนโยบายมีลักษณะ ที่ต้องใช้วิทยากรหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมากขึ้นถ้าหาก ผู้ปฏิบัติขาดความรู้หรือความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของประเทศไทย ในด้านสมรรถภาพ ของหน่วยงานภาครัฐมีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ การขาดการประสานงาน และการประสานความคิดของ หน่วยงานนอกที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะ หน่วยงานราชการมักจะหวงแหน นโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นมาช่วงชิง อีกทั้งพยายามจะขยาย ขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะเลือก นโยบายของรัฐไปปฏิบัติเฉพาะนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง (วรเดช จันทรศร, 2543) อีกทั้งข้าราชการฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่มาจากพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล จะกำหนดกรอบความสำเร็จของนโยบายรัฐบาลให้ข้าราชการฝ่ายประจำดำเนินงานโดยเร่งด่วน ดังนั้น นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่จากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะให้ความสนใจ เอาใจใส่เป็นพิเศษ ในทางตรงข้ามหากนโยบายใดไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองก็จะทำให้ไม่ได้รับการเอาใจใส่ในการกำกับดูแลจากหน่วยงานราชการเท่าที่ควร

2. ปัญหาทางด้านการควบคุม

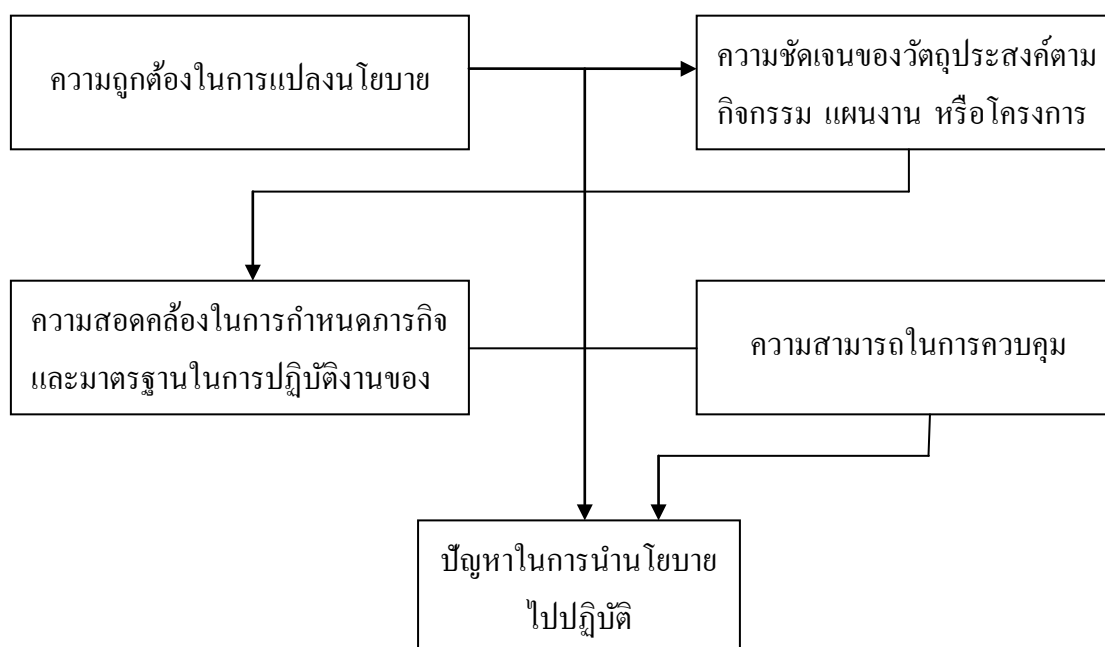
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มีผลงานจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางด้านการควบคุมมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไข หลายประการ อาทิเช่น

2.1 ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบาย

2.2 กิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด

2.3 การกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงการ เงื่อนไขทั้งสามจะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของนโยบายได้ ขณะเดียวกันก็มีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ดังภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 เงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสามารถในการควบคุมและปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะนโยบายจะประสบความสำเร็จไม่ได้หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจว่าตนจะทำอะไรบ้าง ความเข้าใจเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากการแปลงนโยบายไม่ถูกต้อง วัตถุประสงค์

ตามกิจกรรมแผนงาน หรือโครงการ ขาดความชัดเจนหรือคลุมเครือ ตลอดจนหน่วยงานย่อยไม่ได้มีการกำหนดภารกิจและมาตรฐานในการทำงานให้สอดคล้องกับกิจกรรมหลัก แผนงาน หรือโครงการ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติดังกล่าวเมื่อแปลงออกมาเป็นผลการปฏิบัติแล้วจะเกิดขึ้นภายใต้ระบบของการวัดผลการปฏิบัติงานด้วย เพื่อผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบจะได้หาทางเชื่อมโยงผลการปฏิบัติในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานซึ่งกันและกันให้บรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุม ดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย ของหน่วยงานภาครัฐ ของประเทศไทย ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2501-2540 ประสบปัญหาในการกำกับติดตาม นโยบาย หรือโครงการ ภาครัฐอย่างจริงจัง การกำกับนโยบายสาธารณะในอดีตส่วนใหญ่จัดทำในรูปแบบการตรวจราชการของข้าราชการจากส่วนกลางที่เดินทางมาตรวจเยี่ยมโครงการ หรือ ติดตามความคืบหน้าของนโยบาย ที่มอบหมาย หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จัดทำสรุปรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบาย โดยที่เนื้อหาสาระของการปฏิบัติตามนโยบายมิได้นำเสนอให้เห็นการดำเนินงานโดยละเอียด ชัดเจนมากเท่าที่ควร ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองไทยที่มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนการเข้าสู่อำนาจ จากคณะทหารหรือจากรัฐบาลพลเรือนที่สลับเปลี่ยนกันตลอดเวลา จากช่วงปี พ.ศ.2475 – 2540 ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความต่อเนื่อง ขาดการกำกับ ควบคุม การติดตามนโยบายของรัฐ บทบาทการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง จึงเป็นภาระของข้าราชการประจำ ที่ต้องแบกรับในการควบคุม กำกับนโยบาย สาธารณะของประเทศมาโดยตลอด

3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

จากการสำรวจผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า มีเงื่อนไขหรือเหตุผลหลัก อย่างน้อย 7 ประการ ที่ส่งผลให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย กล่าวคือ

3.1 สมาชิกหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายไม่ได้มีรากฐานความต้องการของตนที่แท้จริง (Felt Need) หรือการไม่เห็นความสำคัญของนโยบายนั้น ผลงานวิจัยของ Keen (1999) พบว่าการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ปรับปรุงวิธีการจัดสรรทรัพยากรของโรงเรียนรัฐบาลในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากสมาชิกในหน่วยปฏิบัติเห็นว่าถึงจะนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ก็ไม่ได้ทำให้การปฏิบัติงานดีขึ้น

3.2 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่านโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนต้องเปลี่ยนแปลงไป แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ต้องล้มเหลว

3.3 หัวหน้าของหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายนั้น ดังที่ปรากฏในผลงานของ Yin (1993) ที่พบว่า นโยบายการพัฒนาจำนวนมากต้องประสบความล้มเหลว เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ การปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นแบบทำไปให้พ้นมือ

3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะส่งผลทำให้งบประมาณ อัตราค่าจ้างของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรเป็นอย่างมาก

3.5 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร เช่น ในกรณีที่มีประชาชนเป็นจำนวนมากฝ่าฝืนไม่ยอมข้ามถนนตามทางม้าลายที่ทางราชการกำหนดไว้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรจับกุมประชาชนที่ไม่ข้ามทางม้าลายอย่างเคร่งครัด ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรประจำสถานีตำรวจต่าง ๆ อาจเห็นว่า นโยบายนั้นเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ หากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับตำรวจจะจับกุมอย่างไรก็ไม่มีความหมาย ยิ่งตำรวจทำหน้าที่มากเกินไปก็อาจทำให้ประชาชนที่ถูกจับกุมไม่พอใจมากเท่านั้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็ควรมุ่งนโยบายที่ให้การศึกษาและอบรมประชาชนเป็นหลักเสียก่อน เมื่อประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจหรือให้ความร่วมมือแล้วก็จะอาจใช้นโยบายปราบปรามเป็นมาตรการสุดท้าย

3.6 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบาย เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังปรากฏในผลงานของ Berman & McLaughlin (1977) ที่พบว่า นโยบายพัฒนาการเรียนการสอนต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากครูผู้ปฏิบัติไม่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการเรียนการสอนด้วย ผลก็คือ วิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ที่ถูกยึดเหี้ยมจากผู้บริหารในระดับสูงไม่ได้ถูกนำไปใช้โดยครูผู้ปฏิบัติ

3.7 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและทำการต่อต้านเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจที่จะปฏิบัติตามนโยบาย นโยบายทางเทคโนโลยีเป็นจำนวนมากประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ ถูกต่อต้านจากสมาชิกของหน่วยปฏิบัติ ในทางตรงกันข้าม นโยบายประเภทเดียวกันประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้เกี่ยวข้องในหน่วยปฏิบัติบางหน่วย เพราะการฝึกอบรมและสร้างการเรียนรู้ให้ผู้ปฏิบัติสามารถมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการใช้เทคโนโลยีได้อย่างชัดเจน

ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการให้ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนั้น สาระสำคัญที่เป็นปัญหาคงทอดมาจนถึงปัจจุบันคือการขาดความร่วมมือจากประชาชน บางครั้งประชาชนก็รวมกลุ่ม รวมพลังกันต่อต้าน ดังเช่นในช่วงปี พ.ศ.2541-2542 การรวมกลุ่มคัดค้านต่อต้านการวางท่อก๊าซจากมาเลเซียซึ่งรัฐบาลมีแผนนโยบายที่จัดซื้อจากประเทศมาเลเซีย ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องทบทวนเส้นทางวางท่อใหม่ หรือการรวมกลุ่มพลังประชาชนคัดค้าน

การปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูล ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ความเดือดร้อนได้เรียกร้องให้เปิดประตูระบายน้ำ จนในที่สุดรัฐบาลต้องปรับนโยบายอนุญาตให้เปิดประตูระบายน้ำเขื่อนปากมูลตามข้อเรียกร้องของประชาชน นอกจากนี้ กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน อีกประเด็นหนึ่งและจะเป็นประเด็นที่สำคัญในอนาคต คือการรวมกลุ่มพลังประชาชนของจังหวัด และอำเภอขนาดใหญ่ที่มีกำลังซื้อจำนวนมาก ได้คัดค้านนโยบายเปิดการค้าเสรีที่รัฐบาลให้ห้างสรรพสินค้าข้ามชาติขนาดใหญ่เข้ามาตั้งในเขตพื้นที่ดังกล่าว ที่จะส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลดำเนินการโดยที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมริเริ่มโครงการ ย่อมได้รับการต่อต้าน และขาดความร่วมมือ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2550 ต้องมีบทบัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐ หรืออื่นใดที่จะดำเนินการโครงการในท้องถิ่นของประเทศไทย หากเป็นโครงการที่จะก่อให้เกิดโทษ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่ก่อนเสมอ

4. ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลาย ประการ คือ

4.1 การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย ดังกล่าวการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากยิ่งขึ้นหากการทำงานของหน่วยปฏิบัติต้องผ่านขั้นตอนการควบคุมกลั่นกรองจากหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ที่มีมากจนเกินความจำเป็น หรือจนทำให้การปฏิบัติงานขาดความยืดหยุ่น เช่น หากสำนักงบประมาณกำหนดข้อบังคับให้หน่วยปฏิบัติในนโยบายต้องเสนอขออนุมัติในการใช้งบประมาณผ่านมายังตนในทุกเรื่อง ทั้งๆ ที่ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณไว้ให้แล้ว ความล่าช้าและไม่คล่องตัวย่อมเกิดขึ้น ในบางครั้งปัญหาจะยิ่งมีมากขึ้นถ้าหากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร กล่าวคือ การขออนุมัติดำเนินการ ของหน่วยปฏิบัติอาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยเหนือ ซึ่งจะมีผลทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ นโยบายในภาพรวมก็จะเกิดความเสียหาย

4.2 ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ยิ่งนโยบายใดมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น มากเท่าใด โอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จก็จะมีน้อยลง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์หลัก ตลอดจนการให้ความสำคัญในความเร่งด่วนของนโยบายที่แตกต่างกัน บางครั้งแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นที่สอดคล้องกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็อาจมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกัน

ในด้านวิธีการที่จะบรรลุนโยบาย ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และนำความล้มเหลวมาสู่นโยบาย ตัวอย่างจากการศึกษาของ Pressman & Wildavsky (1973) เกี่ยวกับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ยิ่งนโยบายใดมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ ฟังพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่นมากเท่าใด โอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ก็จะมีน้อยลง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์หลักตลอดจนการให้ความสำคัญในความเร่งด่วนของนโยบายที่แตกต่างกัน บางครั้งแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นที่สอดคล้องกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็อาจมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุนโยบาย ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และนำความล้มเหลวมาสู่นโยบาย

4.3 ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ หากเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวิธีการบรรลุนโยบายนั้นกำหนดให้มีหลายหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแนวโน้มสูงขึ้นถ้าหากเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ ปัจจัยที่เป็นผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวมีหลาย ๆ ปัจจัย นับตั้งแต่ความแตกต่างกันระหว่างสภาพแวดล้อมของหน่วยงานแต่ละแห่ง รูปแบบของการบริหารที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน เป้าหมายหลักของหน่วยงานที่แตกต่างกันและโครงสร้างของระบบการให้รางวัลที่แตกต่างกัน เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรค ที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติที่เกิดจากการขาดการประสานงาน ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือองค์การภาคเอกชน ในประเทศไทยนั้นเป็นประเด็นปัญหาการบูรณาการในการปฏิบัติ เพราะหน่วยราชการมักจะหวงแผนภารกิจ ดีกรอบไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของตนเอง ในบางครั้งจะพบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องจัดทำภารกิจด้วยตนเอง จนแล้วเสร็จ ไม่ยอมฟังพา อาศัย เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ ข้ามหน่วยงาน ทั้งที่มีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความผาสุกให้กับประชาชนเช่นเดียวกันตัวอย่างเช่น ในอดีต นโยบาย หรือโครงการจัดหา น้ำดื่ม น้ำใช้ให้ประชาชนในชนบทพอเพียงต่อการอุปโภค บริโภค มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวอ้างภารกิจด้านนี้ หลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาชุมชน ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท กรมทรัพยากรธรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานที่ขุดเจาะน้ำบาดาลให้ประชาชนทั้งสิ้น แทนที่จะรวมกลุ่มภารกิจดำเนินการในกิจกรรมขุดเจาะน้ำเป็นหน่วยงานเดียว ในปัจจุบันรัฐบาลไทยจึงได้กำหนดให้มีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนเข้าไว้ด้วยกัน และพยายามวางระบบการบูรณาการโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มีลักษณะเป็นการประสานงานการปฏิบัติจากหลายหน่วยงานเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

5. ปัญหาทางด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคล

ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

5.1 ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือไม่ บางครั้งพบว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ความผูกพันของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ต่อนโยบายจะเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจึงเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้นไม่มากนัก ซึ่งถ้านักการเมืองหรือฝ่ายบริหารผู้ใดมีอำนาจทางการเมืองสูงพอที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายก็จำเป็นจะต้องระวังและเอาใจใส่อย่างจริงจังมากขึ้น

5.2 กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเข้าใจตลอดจนสูญเสียประโยชน์ในนโยบายเพียงใด ในบางครั้ง การสูญเสียประโยชน์และการขาดความเข้าใจในนโยบายอย่างเพียงพออาจนำมาซึ่งปัญหา หรือทำให้กลุ่มเหล่านั้นทำการต่อต้านคัดค้านนโยบายได้

5.3 เงื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชนมีความสำคัญมาก หากขาดความสัมพันธ์หรือความเข้าใจอันดีต่อกัน สื่อมวลชนก็อาจจะใช้อิทธิพลของตนที่มีอยู่โจมตีหรือทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายได้

5.4 การให้ความสนับสนุนในนโยบายของบุคคลสำคัญในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติตัวอย่างเช่นกรณีประเทศไทย โครงการวางแผนครอบครัวที่ดำเนินการอยู่ต่างจังหวัด บางจังหวัดในระยะแรกไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน เพราะประชาชนมีความเชื่อหรือความเข้าใจว่าการวางแผนครอบครัวหรือการคุมกำเนิดเป็นบาป บางครั้งผู้บริหารโครงการก็จำเป็นต้องอาศัยบุคคลสำคัญในท้องถิ่นได้แก่ ครู อาจารย์ หมอ และพระภิกษุ คือเจ้าอาวาสประจำวัดในชุมชนนั้น ทำการเทศน์หรือประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับประชาชนให้รับทราบแนวทางการดำเนินงานของนโยบาย/โครงการ

สภาพปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แสดงออกถึงความผูกพันขององค์กรที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานท้องถิ่น ที่ปรากฏชัดเจน คือช่วงปี พ.ศ.2550 กรณีตัวอย่าง การขยายตัวของธุรกิจข้ามชาติที่ขยายสาขามาจัดตั้งที่อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ของห้างเทสโก้โลตัส ปรากฏว่า ด้วยการสนับสนุนของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มผลประโยชน์ของอำเภอท่าบ่อ และในจังหวัดหนองคาย ได้รวมตัวกันเพื่อคัดค้านมิให้มีการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าในเขตอำเภอท่าบ่อ ซึ่งการร่วมแรงร่วมใจคัดค้านครั้งนี้ แสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และ กลุ่มพ่อค้ารายย่อยในเขตอำเภอท่าบ่อที่ผินก่อกำลังกันคัดค้านอย่างเข้มแข็ง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาคือ การที่ภาครัฐต้องหันกลับมาทบทวนนโยบายการเปิด

การค้าเสรี ที่มีเหตุผลในการปรับปรุงรายละเอียดบางประการ เพื่อมิให้ท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกที่ว่าตนเองสูญเสียผลประโยชน์ และลูกหลานของพวกเขาต้องหมดทางทำมาหากินไร้อาชีพในอนาคต และการคัดค้านโครงการลักษณะเดียวกันนี้นับวันจะขยายตัวออกไปในทุกท้องถิ่นของประเทศไทย จึงเป็นนโยบายที่รัฐควรปรับปรุงรายละเอียดของนโยบาย หรือทบทวนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน และวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชน หากจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายต่อไปควรปรับปรุงวิธีการเข้าถึง และประชาสัมพันธ์ชี้แจงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะพึงได้รับในอนาคต ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริงของชุมชนคือกลุ่มใด และจะเข้าชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ได้ผลต้องใช้วิธีการใด และในช่วงเวลาใดจึงจะมีความเหมาะสม

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นการนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจ กลุ่มเป้าหมาย และหน่วยปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติควรมุ่งเน้น ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ เพราะฉะนั้นหากจะตัดสินใจดำเนินการควรวางแผน และประชุมระดมความคิดเห็นให้ดีเพื่อประโยชน์ และลดความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นต่อการบริหารงานต่อไป

การถ่ายโอนภารกิจ

ในประเทศที่มีการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นและมีชุมชนในท้องถิ่นที่เข้มแข็งแล้ว การจัดทำภารกิจส่วนใหญ่ในด้านบริการสาธารณะแก่ประชาชน ที่มีใช้เรื่องการค้าต่างประเทศหรือการจัดระบบเงินตราของประเทศ จะมีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจความรับผิดชอบลงไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ซึ่งรวมถึงด้านการบริหารงานบุคคล การจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผน และการออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ ในฐานะผู้ตรวจราชการ เพื่อคอยให้คำแนะนำ หรือช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา เมื่อมีความขัดแย้งภายในท้องถิ่นหรือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นด้วยกันเอง

ความหมาย

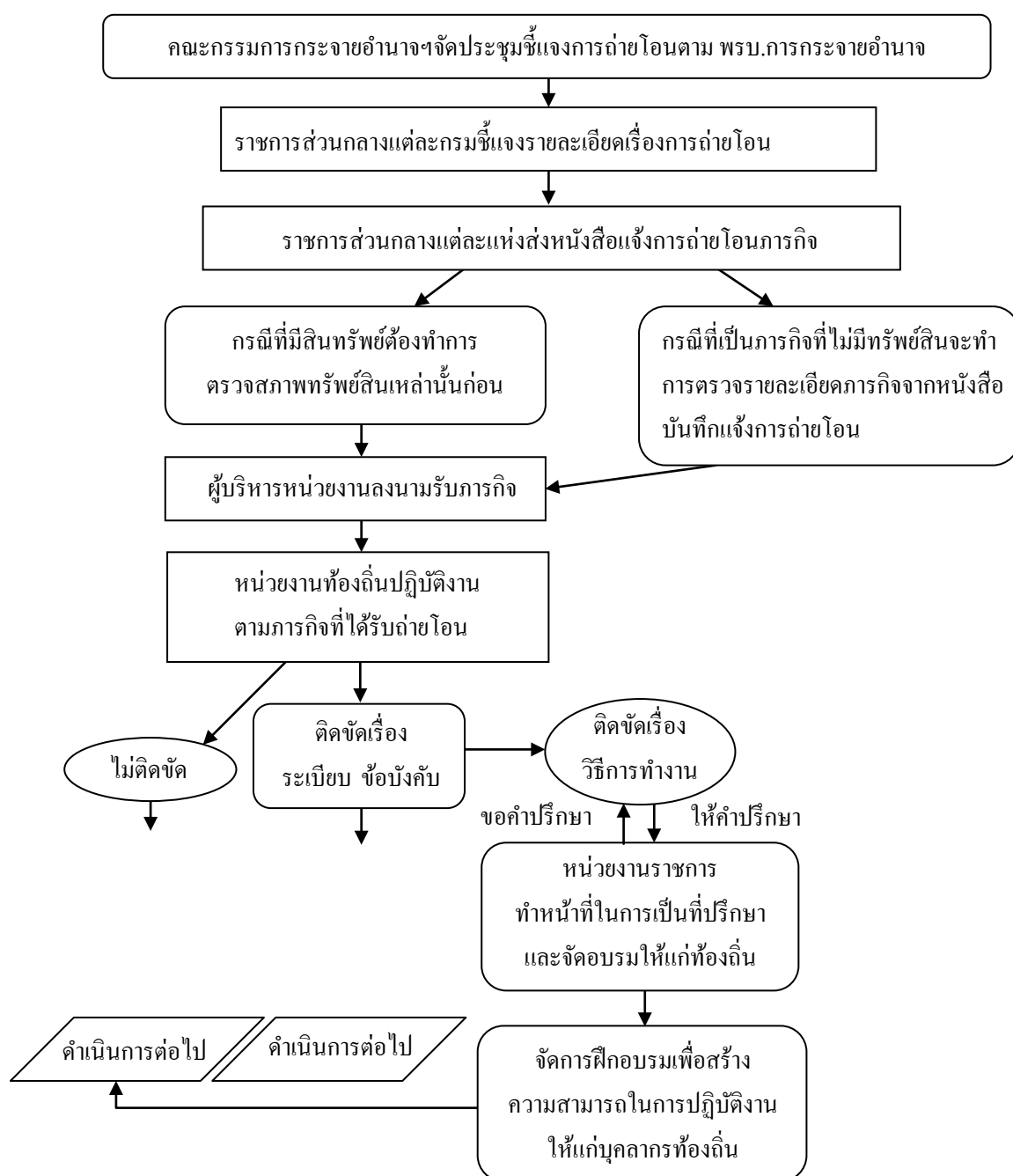
เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541: 17) ได้กล่าวเอาไว้ว่า การถ่ายโอน (Devolution) หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น และอาจเป็น การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยการถ่ายโอน มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อ

1) ให้การดำเนินการต่าง ๆ สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นมากที่สุด 2) มีความรวดเร็วในการดำเนินงาน 3) เกิดความประหยัดในการดำเนินการ 4) สามารถตรวจสอบผลงานได้ง่ายกว่า และ 5) กระตุ้นการมีส่วนร่วมและสร้างความรู้สึกรักผูกพันของคนในท้องถิ่นที่มีต่อชุมชนตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2549) ได้กล่าวถึง การถ่ายโอนภารกิจว่า หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติ บทบาทจากผู้ปฏิบัติ โดยจะเปลี่ยนแปลงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช้การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงินการคลังงบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

จากการศึกษาพบว่า การถ่ายโอนภารกิจเป็นแนวทางที่สำคัญในการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคลากร และการสร้างความพร้อมของท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรวมถึงการปรับบทบาทภารกิจของหน่วยงานราชการ การปรับปรุงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนากลไกการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และประเมินผลที่สอดคล้องและเหมาะสม กับท้องถิ่นนั่นเอง โดยภาพรวมของการถ่ายโอนแสดงได้ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.3 ภาพรวมของการถ่ายโอน



(สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2549)

หลักการถ่ายโอนภารกิจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2549) มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่

กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอ รัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนด ขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใด ที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ การกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ.2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในไม่เกิน พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการกิจที่ถ่ายโอน

ทั้งนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32 ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อย ต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสาน การดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอ แก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้อง คำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

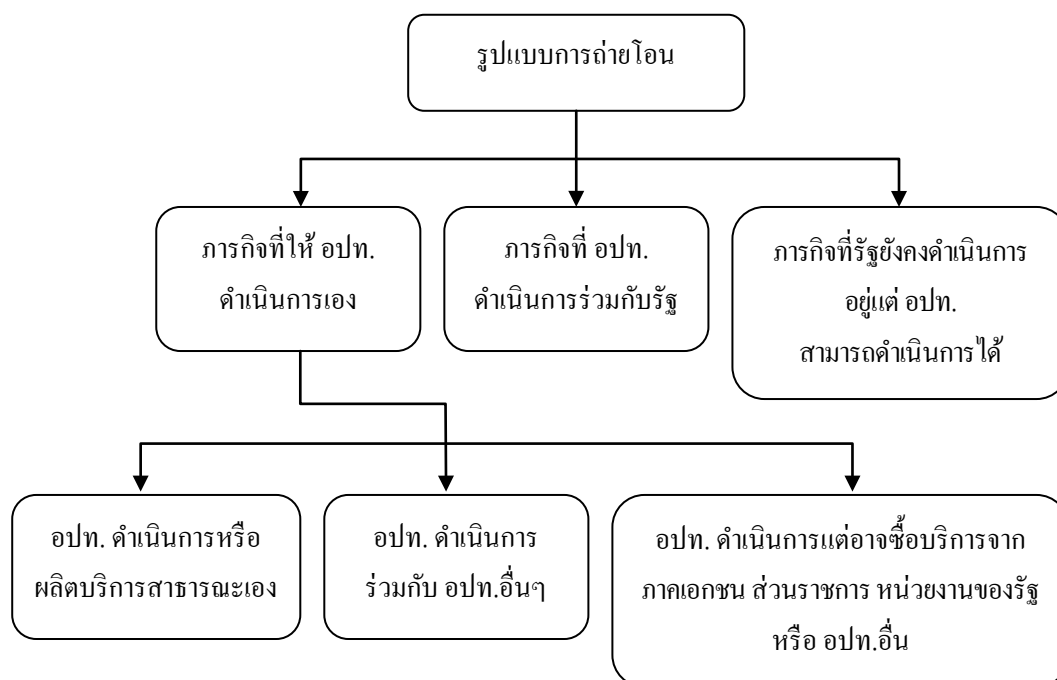
3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไข หรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดนโยบายและ มาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบ การถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ รัฐบาล เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ทั้งนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 32 ได้กำหนดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่มาตรา 32 (1) ได้กล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบของการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีการกำหนดการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ ดังนี้

ภาพที่ 2.4 รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543



(อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2549)

1. การกิจแรก เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภทย่อย คือ

1.1 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นภารกิจที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทั้งภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อีกด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการเอง

1.3 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการที่เกี่ยวข้องกับการกิจจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีประสิทธิภาพเคยดำเนินการในภารกิจดังกล่าว

2. การกิจที่สอง เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นการกิจที่ภาครัฐได้โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และมีบางส่วนที่ภาครัฐยังคงดำเนินการเองอยู่ ดังนั้น จึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3. การกิจที่สาม เป็นภารกิจที่ภาครัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการเองได้ จึงเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนแต่ยังคงกำหนดให้ภาครัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ซึ่งในกรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

ภารกิจที่ทำการถ่ายโอน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2549) ได้มอบหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามแนวทางที่กำหนดและนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอนขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบและเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเภทขั้นของ อบต. ซึ่งมีความแตกต่างกันและอาจมีความเหลื่อมล้ำกันบ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ และเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน และเริ่มถ่ายโอนในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เช่น อำนาจในการเปรียบเทียบปรับจะถ่ายโอนในปี 2545 โดยแผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท

คือ (1) ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระ ในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และ (2) ประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็น เรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงาน ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และเมื่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้รับโอนไปแล้วย่อมถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้อง ดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการ ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน ภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การคมนาคมและ การขนส่ง ได้แก่ ทางบกและทางน้ำ (2) การสาธารณสุข ได้แก่ แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท (3) สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีและควบคุมตลาด (4) การผังเมือง และ (5) การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน ภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การส่งเสริมอาชีพ (2) งานสวัสดิการ สังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส (3) การนันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมกีฬา และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (4) การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษา ในระบบ และการศึกษานอกระบบ (5) การสาธารณสุข ได้แก่ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และ การป้องกันควบคุมโรคติดต่อ และ (6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริม การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น (2) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ (3) การรักษาความสงบ เรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การวางแผน (2) การพัฒนาเทคโนโลยี (3) การส่งเสริมการลงทุน (4) การพาณิชยกรรม (5) การพัฒนา อุตสาหกรรม และ (6) การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ

คือ (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และ (3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการถ่ายโอนจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ตามกลุ่มภารกิจต่อไปนี้ (1) การปกป้องคุ้มครอง ควบคุม และดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

ในการนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติ บทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการ ดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2. เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุน การดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่ ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ให้สำนักงานงบประมาณ จัดงบประมาณให้กับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ และที่กำกับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อใช้เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบว่า ภารกิจประเภทใดบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ และภารกิจใดราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อประชาชนจะได้ขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียนได้ถูกต้อง

5. เรื่องการพิจารณาอนุมัติหรือการอนุญาตต่าง ๆ ในบางเรื่องจะมีกฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด ให้มีระบบและขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ให้ชัดเจนต่อไป

6. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นแผนที่มีสถานะ ยึดหยุ่น ดังนั้นในการถ่ายโอนภารกิจหากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขเวลาในการถ่ายโอนหรือมีเหตุสุดวิสัย และไม่สามารถ

ดำเนินการได้ตามเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการ จัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการพิจารณาทบทวนและขยายเวลาการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรี ขออนุมัติปรับแผนได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความพร้อมการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาและอุปสรรคในภาพรวมของการถ่ายโอนภารกิจ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจในช่วงปลายปี พ.ศ.2543 และมีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจในเดือนมกราคม พ.ศ.2545 เป็นต้นมา ภาพรวมของการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น แม้ว่าโดยส่วนใหญ่จะเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ ทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากร อย่างไรก็ดี มีการถ่ายโอนบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เป็นไปตามกรอบเวลาดังกล่าว กล่าวคือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2544-2547 แม้ว่าจะเริ่มมีการถ่ายโอนแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นไปได้ล่าช้าและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง จากการศึกษาของคณะวิจัยที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วประเทศ (อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2549 : 92-95) สามารถสรุปเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการในภาพรวมได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจ ในจำนวนภารกิจที่ต้องถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจจำนวน 245 ภารกิจนั้น มีภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้นเพียง 172 ภารกิจ เหลือส่วนที่ยังไม่ถ่ายโอนถึง 73 ภารกิจ ซึ่งภารกิจที่เหลือส่วนใหญ่เป็นภารกิจด้านสาธารณสุข การศึกษา และภารกิจซึ่งต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหาร พนักงาน/ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ โดยนอกจากปัญหาทางด้านกฎหมายแล้ว ยังเกิดจากการที่ส่วนราชการที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนล่าช้า และหลายหน่วยงานขอให้มีการทบทวน ปรับปรุง หรือชะลอการถ่ายโอนภารกิจไว้ โดยมีเหตุผลเกี่ยวกับความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาด้านเทคนิคในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ในหลาย ๆ หน่วยงานยังไม่มีแผนในการถ่ายโอนภารกิจ และมีอีกจำนวนมากที่ยังไม่ยอมปรับบทบาทไปเป็นผู้สนับสนุนในการให้คำปรึกษา และแนะนำด้านเทคนิควิชาการ ทำให้ยังไม่มีมีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการ ทั้งยังมีส่วนราชการจำนวนหนึ่งที่ยังคงตั้งคำถามงบประมาณสำหรับดำเนินการตามภารกิจเดิมอีกด้วย

2. ปัญหาด้านการถ่ายโอนงบประมาณและขยายฐานรายได้ จากการศึกษาพบว่าในบางภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังคงมีการตั้งค่างบประมาณจากส่วนราชการเดิมอยู่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนไม่มีงบประมาณดำเนินการ และทำให้งบประมาณ ไม่สอดคล้อง

กับการะงานที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และยังไม่มีการขยายฐานรายได้ในภาษีประเภทใหม่ๆ ให้กับท้องถิ่น ทำให้ฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลโดยรวมอยู่ในระดับร้อยละ 22.5 ในปีงบประมาณ 2546 ส่งผลให้งบประมาณถ่ายโอนเพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าหมายและน่าจะยังอยู่ในระดับที่ห่างไกลจากเป้าหมายในแผนการกระจายอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณ 2549 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนถึงร้อยละ 35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

3. ปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากร การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับบุคลากรของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจงานเดิม ทั้งที่มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปแล้ว ซึ่งการที่ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่โอนย้ายไปทำงานในท้องถิ่นนั้นก่อให้เกิดปัญหาใน 4 ประการที่สำคัญ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปมีคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการถ่ายโอนบุคลากรดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง รัฐบาลไม่มีมาตรการจูงใจเพียงพอที่จะทำให้เกิดคนดี คนเก่ง และคนรอบรู้มีความสามารถจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคโอนย้ายไปทำงานในส่วนท้องถิ่น เช่น ขาดความชัดเจนในด้านความก้าวหน้าตามสายงาน เป็นต้น ประการที่สาม ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาเรื่องการยืดเยื้อกฎระเบียบเดิม และไม่ยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ และประการสุดท้าย โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีสภาพไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่เข้มแข็งเพียงพอ

4. การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันที่มีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิบัติและบังคับใช้ในส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การบริหารกระทรวงโดยการจัดกลุ่มภารกิจ การจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Procurement) และระบบงบประมาณแบบ GFMS เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่นำมาใช้เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากแต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมากแล้วยังไม่ทันสมัย และยังคงไม่ทันกับการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการปฏิบัติงานดังกล่าว

5. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนและบทบาทของภาคประชาสังคม ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจที่ท้องถิ่นรับถ่ายโอนมาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับองค์กร

บริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ในส่วนของภาครัฐบาลและท้องถิ่นเองนั้นยังขาดระบบการสร้างการเข้าใจและประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงภารกิจและความรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

จากที่ได้กล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจเป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติ โดยเปลี่ยนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติแทน ทั้งในด้านความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคลากร และการสร้างความพร้อมของท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรวมถึงการปรับบทบาทภารกิจของหน่วยงานราชการ การปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนากลไกการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างระบบติดตามตรวจสอบ ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และประเมินผลที่สอดคล้องและเหมาะสมกับท้องถิ่น

บริการสาธารณะ

ความหมายของบริการสาธารณะ

Léon (1928 : 61) ได้ให้คำจำกัดความคำว่า บริการสาธารณะว่า คือ กิจกรรมทุกประเภทที่ผู้ปกครองจะต้องก่อให้เกิดขึ้นจริงโดยประกันหรือรับรองตลอดจนจัดระบบระเบียบและควบคุมเนื่องจากการเกิดขึ้นของกิจกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ในการก่อให้เกิดและพัฒนาสังคมแห่งการพึ่งพาอาศัยกัน ในความเป็นจริง และที่สำคัญที่สุดกิจกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการแทรกแซงเข้ามาจัดการของผู้ปกครอง

Jeze (1928 : 16) ได้กล่าวเอาไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อมีความต้องการของส่วนรวมหรือมีผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องดำเนินการและผู้ปกครองของประเทศนั้นได้ตัดสินใจดำเนินการในขณะนั้นโดยวิธีการของบริการสาธารณะ

Chapus (2001) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ว่า หมายถึง กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

Haurion (2002) ที่ได้ให้คำจำกัดไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะเป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งผลกำไร

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้อธิบายว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรม (Activity) ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยประกอบด้วยการเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล

มหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง และกิจกรรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประยูร กาญจนกุล (2538: 36) ได้ให้ความหมายของ “บริการสาธารณะ” ว่า หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด รวมถึงประชาชนทุกคนต้องได้รับโอกาสในการรับบริการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

จากความหมายของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึง จึงอาจสรุปได้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่การดำเนินงานโดยหน่วยงานของภาครัฐที่มุ่งเน้นให้การบริการแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความสะดวกสบาย และได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากบริการนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ถือได้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่สำคัญในลำดับแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะมีความแตกต่างหลากหลายดังนั้น การพิจารณาว่าองค์กรใดเหมาะสมควรเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใดนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ ทั้งนี้จรัส สุวรรณมาลา (2542) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้นควรประกอบด้วยต่อไปนี้

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ มีลักษณะเหมือนกัน และมีความสำคัญต่อเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีที่รัฐมอบให้องค์กรอื่นดำเนินการ รัฐต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้องค์กรนั้นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น สำหรับผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ถือได้ว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวม หรือเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้อื่นในหลายพื้นที่ ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมของรัฐระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อย

2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) เป็นการพิจารณาเรื่องคุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการ กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงเป็นกิจการขนาดใหญ่ หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กร

ต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมองหาองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากรและความสามารถ ด้านอื่น ๆ ที่จะจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และการจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินงบประมาณจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดี

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Local Accountability) เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น สอดคล้องความต้องการของประชาชนในชุมชน ได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ ดังนั้นหากบริการใด ๆ ที่ชุมชนระดับล่างสุด สามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการจัดผลิต วางแผน การหารายได้มาใช้จ่ายในการให้บริการฯ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบคุณภาพการผลิตบริการภายในชุมชนของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของชุมชนในระดับล่างสุด (ซึ่งอาจดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุมชนก็ได้) ในการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดบริการในเรื่องนั้น ๆ เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน และรับผิดชอบต่อชุมชนอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามหากกิจกรรมใดที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการผลิตได้โดยลำพัง เช่น ไม่สามารถรับผิดชอบในด้านรายได้มาใช้จ่าย ดำเนินกิจกรรมได้ ไม่สามารถวางแผนงานได้อย่างสมบูรณ์ หรือเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรในระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) มีพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ ซึ่งหน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่มีความพร้อมหรือไม่มีความศักยภาพพอที่จะดำเนินการได้ และอาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม

5. หลักการกำหนดระดับหน่วยบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) ซึ่งหน่วยบริการหมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด (มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด) ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์ และประการที่สองเป็นหน่วยจัดบริการมีพื้นที่ในการให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการทั้งหมดสามารถ

เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน การผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

6. หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ซึ่งขนาดหมายถึง ขนาดของชุมชน (จำแนกประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถบริการประเภทรูปนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการต่ำที่สุด ลักษณะพิเศษของการบริการสาธารณะที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า “Public Goods” มักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ บริการสาธารณะส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการประเภทสาธารณูปการพื้นฐาน มักจะมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง และมีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นของช่วงบันได เป็นต้น ทำให้การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจึงต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก ๆ หรือชุมชนขนาดใหญ่พอสมควรจึงจะประหยัดค่าใช้จ่าย (ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ) ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อทำให้เกิดการประหยัด และสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติ ทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน แต่ก็สามารถจัดการผลิตในชุมชนขนาดเล็กได้โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ เช่น สถานรับเลี้ยงเด็กหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล ประปาชุมชน เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ควรให้องค์กรชุมชนหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีหน้าที่จัดการผลิตบริการในลักษณะนี้

7. หลักการกำหนดหน่วยการกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันและวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัด บริการนั้นได้ ส่วนใหญ่จะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดอาจเป็นประชากรของหลายตำบลหรือหลายอำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงาน ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของทั้งสองหน่วยจะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลในรูปแบบการกระทำสัญญา เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างตัวแทน (The Agent) ที่กระทำการต่าง ๆ ในนามของผู้ว่าจ้าง (The Principle) ตามทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal Agent Theory) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบสัญญา (Contractual Relationships) ตัวแทนสามารถทำงานต่าง ๆ

แทนในนามของตัวการได้ โดยการตกลงว่าตัวการจะให้รางวัลแก่ตัวแทนอย่างไร และใช้สัญญาเป็นเครื่องมือควบคุมและวัดผลงาน ซึ่งทำสัญญาจ้างผู้บริหารเข้ามาทำงานแทน

8. หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดและความซับซ้อน โดยการจำแนกหน้าที่การจัดบริการสาธารณะสามารถจำแนกตามประเภทของบริการสาธารณะได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ อันหมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและบริการสาธารณะที่ไม่มีความซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานที่ใกล้ชิดหรือรู้สภาพท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างดี มาเป็นผู้ดำเนินการจะช่วยให้บริการที่เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้ส่วนกลางเป็นผู้วางนโยบาย

9. หลักการจัดกลุ่มภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ การจะพิจารณาให้องค์กรในส่วนใดดำเนินการบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ๆ พิจารณาจากลักษณะของภารกิจ ที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 6 กลุ่ม คือ 1) งานที่ต้องดำเนินการโดยส่วนราชการ เป็นงานที่ต้องใช้อำนาจของรัฐ เป็นงานที่จะต้องมีการบังคับ หรือเป็นงานที่ต้องอำนวยความสะดวก เป็นงานที่ต้องดำเนินการในรูปของส่วนราชการ 2) งานในเชิงพาณิชย์หรือเชิงอุตสาหกรรม เป็นงานที่หารายได้เข้ารัฐ เป็นงานที่หากำไรเป็นงานที่อาจมีโบนัสมาแบ่งกันได้ ก็ให้ดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจ 3) บริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่ไม่สามารถหากำไรเข้ารัฐในเชิงพาณิชย์หรือเชิงอุตสาหกรรม แต่มีความจำเป็นต้องมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูงกว่างานราชการทั่วไปให้ดำเนินการในรูปองค์การมหาชน 4) งานที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปทำ แต่ต้องได้รับการสนับสนุนดูแลจากรัฐบาล 5) งานที่จำเป็นต้องทำ แต่มีหน่วยงานอื่นสามารถทำงานแทนรัฐได้ ก็ควรให้องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนรับไปดำเนินการ และ 6) งานที่รัฐไม่ควรดำเนินการต่อไปเพราะว่าเอกชนดำเนินการเองได้ ควรจะมอบหมายหรือถ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการ

การจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการ หรือในรูปแบบส่วนราชการนั้นเป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้อำนาจหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำและเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ (อรรถัย กักพล และคณะ, 2549 : 17) ซึ่งคำว่า “ส่วนราชการ” นั้นหมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาตามความชำนาญเพื่อความสะดวกเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานโดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของราชการ เป็นต้น โดยภารกิจหลักที่ถือว่าเป็นหน้าที่ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการนั้น ได้แก่ บริการสาธารณะซึ่งต้อง

เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด สำหรับในประเทศไทย มีการจัดแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบ หรือรูปแบบส่วนราชการเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย

1. การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งถือเป็นการบริหารที่ยึดหลักการรวมอำนาจทางการบริหารและการตัดสินใจดำเนินงานขึ้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) โดยองค์การในราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม สำหรับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณภัย การป้องกันประเทศ การศึกษา การสาธารณสุข และการคลัง เป็นต้น

2. การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งหมายถึง หน่วยงานภายใต้การสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำภารกิจปกครองประเทศตามหลักการแบ่งและมอบอำนาจปกครอง (De-Concentration) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้ไปดำเนินการแทน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้แบ่งออกเป็นหลายระดับ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

3. การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบริหารงานตามลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยเป็นการบริหารงานที่ส่วนกลางได้กระจายอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่ประชาชนท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ซึ่งในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นการบริหารท้องถิ่นโดยคนภายในท้องถิ่น ที่ได้รับ การเลือกตั้งเข้ามานับเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษซึ่งใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา สำหรับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น เช่น การดูแลรักษาความสะอาด การจัดให้มีน้ำประปา และการจัดให้มีสถานพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้โดยอิสระ โดยส่วนกลางเพียงเข้าไปควบคุมดูแลเท่านั้น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น คือกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เฉพาะท้องถิ่นที่แยกห่างจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการโดยอยู่ในความอำนาจการหรือควบคุมของท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม บริการสาธารณะท้องถิ่นถือเป็นภารกิจที่สำคัญ มีความหลากหลาย แต่เนื่องจาก

ข้อจำกัดเรื่องขีดความสามารถและจำนวนประชากรที่แตกต่างกัน รวมไปถึงเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ในบางกรณีท้องถิ่นไม่อาจลงมือจัดทำบริการสาธารณะได้เองทั้งหมด จึงอาจมีการโอนอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่นร่วมดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการให้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการบริการนั้น ๆ ด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้เอกชนทำทั้งหมดได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีอำนาจมอบให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกนิติบุคคลหนึ่งแตกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยสามารถควบคุมองค์กรนั้น ได้อย่างใกล้ชิด หรือหากท้องถิ่นต้องการทำกิจการในลักษณะมหาชน ก็อาจจัดตั้งสหการขึ้น แต่หากต้องการจัดทำอย่างในระบบธุรกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวก็สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดของตนเอง หรือจะถือหุ้นในบริษัทจำกัดร่วมกับบุคคลอื่นก็ได้ ทั้งนี้ กล่าวโดยสรุปอาจแบ่งวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้เป็น 5 วิธีการใหญ่ๆ คือ

วิธีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หมายถึง ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเองโดยใช้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ด้วยเงินงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวสามารถแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี คือ 1) การจัดทำในรูปแบบของส่วนราชการทั่วไปคือสำนักงานหรือกองต่าง ๆ และ 2) การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยใช้หน่วยงานเหล่านี้มีกฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะตลอดจนมีระบบงบประมาณและการคลังแตกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อประกอบการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

วิธีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น การจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง โดยหากมีการร่วมดำเนินการกับองค์กรอื่นก็จะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี เช่นเดียวกับวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง คือ 1) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบของการจัดทำความตกลงร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การจัดทำทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ มี 2 วิธีการ คือการดำเนินการในรูปแบบสหการและการจัดตั้งบริษัทจำกัด

วิธีที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น) ขึ้นมาดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวคิดและวิธีการใหม่เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปแบบส่วนราชการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการดำเนินการในรูปแบบนี้จะมีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นต่างหากโดยมีกฎ ระเบียบของตนเองโดยเฉพาะ

ดังนั้น จึงมีความคล่องตัวทางการบริหารจัดการสูง อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายของคํการมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาแต่ประการใด โดยหากจะดำเนินการก็จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้น

วิธีที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยการซื้อบริการจากเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องไปจัดตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นมาดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะให้สูญเสียงบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ควรเป็นการซื้อบริการจากหน่วยงานที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งตามหลักการของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) อาจเรียกวิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “Purchaser-Provider Arrangement : PPA”

วิธีที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ชุมชนหรือประชาชนดำเนินการกันเอง วิธีการดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นมาภายใต้บริบทใหม่ของการบริหารการปกครองที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในด้านการดำเนินการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ (People’s Audit) ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจบริการสาธารณะบางประเภทโดยการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบนี้เหมาะกับการกิจที่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเป็นเรื่องของประชาชนเอง ซึ่งต้องการระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและระบบที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้สูง โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลวางมาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย อำนวยความสะดวกและสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณ ความรู้ด้านวิชาการ และมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ประชาชนดำเนินการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เฉพาะท้องถิ่นที่แยกห่างจากกิจกรรมของรัฐเป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการโดยอยู่ในความอำนาจการหรือควบคุมของท้องถิ่น การบริหารงานส่วนกลางได้กระจายอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองกันเอง แต่อยู่ภายใต้การดูแล และควบคุมโดยท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดต่อไป

ข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารตำบล

ความเป็นมา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีภารกิจที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน และมีพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงมีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2543: 78) และเมื่อแบ่งประเภทของการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบคือ

1. ระบบที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (2) เทศบาล และ (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
2. ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบคือ (1) กรุงเทพมหานคร และ (2) เมืองพัทยา

ในการศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีรายละเอียดดังนี้
อบต. คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (โกวิทย์ พวงงาม, 2543 : 170) จากการศึกษาพบว่า อบต. มีวิวัฒนาการและการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดตามลำดับ ดังนี้

พ.ศ. 2457 มีการจัดการปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31 หน้า 229 วันที่ 17 กรกฎาคม 2457) โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายภายในเขตหมู่บ้านเป็นหน้าที่สำคัญผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติในด้านอื่น ๆ ตามที่มีระบุไว้ในกฎหมายอย่างกว้างขวาง และผู้ใหญ่บ้านมีเพียงผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีหน้าที่ช่วยเหลือในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่ผู้ใหญ่บ้านจะมอบหมายให้ แต่ผู้ใหญ่บ้านยังไม่มีผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในด้านการรักษาความสงบ เรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายโดยตรง จึงกำหนดให้มี “ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ” เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้าย โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมกันพิจารณาคัดเลือกได้ไม่เกิน 5 คน นอกจากนี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงกรรมการหมู่บ้านและกรรมการตำบลตามกฎหมายให้เกิดความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พ.ศ. 2499 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นเพื่อปรับปรุงการปกครองตำบลให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) โดยจัดตั้งเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล”

พ.ศ.2501 ได้มีประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการกิจการส่วนตำบลดังต่อไปนี้ 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย 2) การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ 3) การป้องกันและระงับสาธารณภัย 4) การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 5) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และการสังคมสงเคราะห์

พ.ศ.2515 กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ถือเป็นการจัดการบริหารระดับตำบลรูปแบบสุดท้ายของกระทรวงมหาดไทย ก่อนจะประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งโครงสร้างของ สภาตำบล จะมีคณะกรรมการบริหารเป็นคณะบริหารของตำบล โดยคณะกรรมการสภาตำบลมี 2 ประเภท คือ 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และ 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านทำการ เลือกตั้ง โดยให้อยู่ในตำแหน่ง คราวละ 5 ปี คณะกรรมการสภาตำบลนี้มีกำหนดเป็นประธานกรรมการ สภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือพัฒนากร และให้มีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประจำตำบล โดยนายอำเภอ ท้องที่เป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้งทั้งนี้ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ของสภาตำบลไว้ดังนี้ 1) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับ มอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล 3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือ องค์การสาธารณสุข ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล 4) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ 5) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่า ด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการ จะได้มอบหมาย

พ.ศ.2535 กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่น และในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น” เพื่อทำการศึกษา และพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พบว่า สภาตำบลได้จัดตั้งมาเป็น ระยะเวลากว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความ คล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบล เสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แต่ให้คณะกรรมการสภาตำบลที่มีอยู่ก่อน กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ และให้กระทรวงมหาดไทย ยกสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่ รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งในแต่ละครั้งตามลำดับ ดังนี้ ครั้งที่ 1 (พ.ศ.2538) จำนวน 617 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 3 มีนาคม 2538 ครั้งที่ 2 (พ.ศ.2539) จำนวน 2,143 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 30 มีนาคม 2539 ครั้งที่ 3 (พ.ศ.2540) จำนวน 3,637 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 และปัจจุบัน (พ.ศ.2552) มี อบต. จำนวนทั้งสิ้น 6,149 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น, 2552)

พ.ศ.2540 ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ส่งผล เกี่ยวเนื่องซึ่งเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ ได้แก่ หลักประกันความอิสระของ การปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282 283 284 ที่มาของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น ในมาตรา 285 การถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น ในมาตรา 286 287 การแต่งตั้งและ การให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่ง ในมาตรา 288 และอำนาจ หน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นมาตรา 289 290 ซึ่งมีสาระเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลหลายประการ ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล คุณสมบัติและ สมาชิกภาพ การบริหารงาน อำนาจหน้าที่และรายได้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546) ได้ส่งผลให้โครงสร้างของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. เปลี่ยนแปลงไปดังนี้

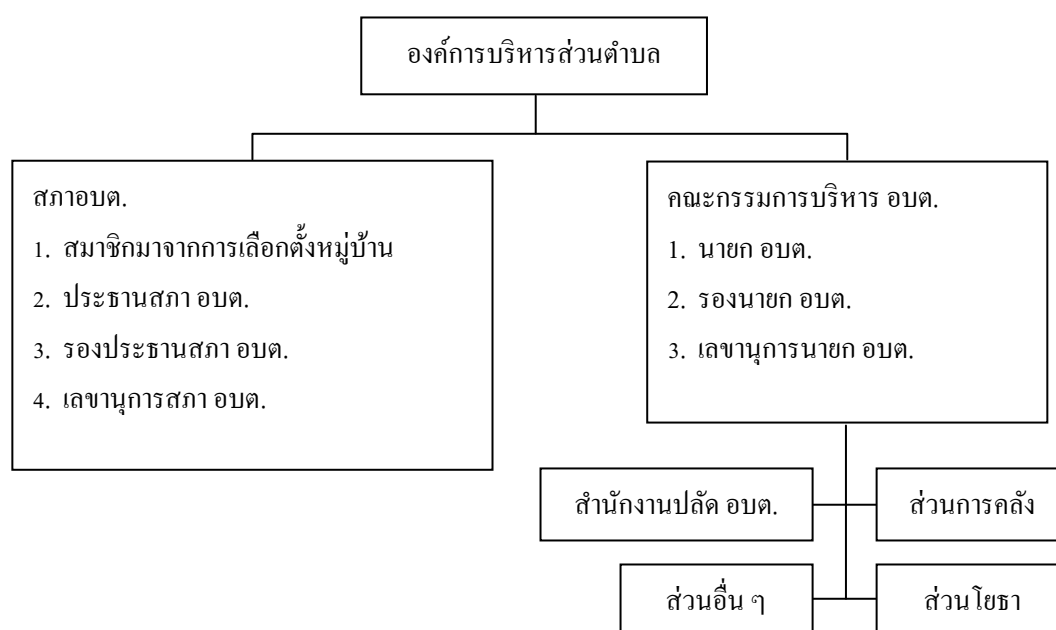
1. โครงสร้างสภา อบต. ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน และหาก อบต. ไคมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน อบต. ไคมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน) ทั้งนี้ ให้สภา อบต. มีประธานสภาและรองประธานสภา 1 แห่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาอบต. โดยให้นายอำเภอ แต่งตั้งประธานและรองประธานสภา อบต. ตามมติของสภา อบต.

2. โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายก อบต. (มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน) และรองนายก อบต. (มาจากการแต่งตั้งของนายก อบต. ซึ่งมีใช่ สมาชิก อบต.) ไม่เกินสองคน

และเลขานุการ นายก อบต. (มาจากการแต่งตั้งของนายก อบต. ซึ่งมีใช้สมาชิก อบต. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4คน)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 แสดงได้ดังรูป

ภาพที่ 2.5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546



(กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552)

อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและ

สิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร

ให้ตามความจำเป็น และสมควร

ทั้งนี้ อนุ 8 และ 9 ของมาตรา 67 โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

ทั้งนี้ อนุ 12 และ 13 ของมาตรา 68 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล

อบต. มีขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

1. การออกข้อบัญญัติตำบล อบต. อาจออกกฎข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่กฎหมายห้ามมิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภา อบต. เมื่อสภา อบต. และนายอำเภอเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลแล้ว กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับได้ต่อไป ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบังคับตำบลนั้นคืนสภา อบต. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้สภา อบต. ทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับด้วย เมื่อนายอำเภอ ไม่เห็นชอบด้วยร่างข้อบังคับนั้น ถือว่าเป็นอันตกไป กรณีสภา อบต. พิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามที่นายอำเภอส่งคืนมายังสภา อบต. แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก อบต. ทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ กฎหมายให้อำนาจประธานกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก แต่ถ้าสภา อบต. ไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับร่างข้อบังคับคืนจากนายอำเภอ ถือว่าร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

2. การขอทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในการดำเนินงานของ อบต. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อบต. มีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานกิจการของทางราชการในตำบลได้ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แม้ อบต. จะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมก็ตามแต่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลได้เช่นเดิมเพียงแต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

3. การทำกิจการร่วมกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินงานของ อบต. เพื่อนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ตำบลในเขตที่ อบต. รับผิดชอบนั้น อบต. อาจทำกิจการนอกเขตอบต. หรือร่วมกับสภาตำบล อบต. อื่น ๆ หรือ อบจ. หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภา อบต. อื่น ๆ อบจ. หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ อบต. ของตน

ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กค.) ได้แบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 5 ชั้น โดยนำเรื่องของรายได้ พื้นที่ และประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1. ชั้น 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป มีพนักงานได้ 21 คน
2. ชั้น 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท มีพนักงานได้ 12 คน
3. ชั้น 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาท มีพนักงานได้ 6 คน
4. ชั้น 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาท มีพนักงานได้ 4 คน
5. ชั้น 5 มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท มีพนักงานได้ 3 คน

และมีการแบ่งส่วนราชการของ อบต. โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 72 กำหนดให้ อบต. มีพนักงานส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อบต.

โดยอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ อบต. เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง สำหรับพนักงานของ อบต. ซึ่งเป็นพนักงานประจำนั้น การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาบำเหน็จความดีความชอบ การลงโทษ รวมตลอดทั้งการสอบคัดเลือก สอบแข่งขัน หรือคัดเลือก จะเป็นไปตามระเบียบพนักงานส่วนตำบลที่ตราขึ้นเป็น “พระราชกฤษฎีกา”

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ตามที่กฎหมายกำหนด มีดังนี้

มาตรา 74 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งให้นายกองการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และ กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐ

ดำเนินการแทนก็ได้ และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 81 (มาตรา 74 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

มาตรา 75 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการนั้น

มาตรา 76 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

1. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

การเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรา นี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้งภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรา นี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 76 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546)

มาตรา 77 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บใน องค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 77 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2542)

มาตรา 78 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง

มาตรา 79 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ กระทรวง

มาตรา 80 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวล รัษฎากร ดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียก เก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามรัษฎากร(มาตรา 80 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546)

มาตรา 81 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวงกรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
9. มาตรา 83 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

10. มาตรา 84 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

รายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด มีดังนี้

มาตรา 85 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค

9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา 86 เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 86 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546)

มาตรา 87 งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วน ตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและจะเสนอได้ก็แต่โดยนายก องค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใดรายจ่ายซึ่งกำหนดในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้นหรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ให้จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อ บัญญัตติดังกล่าว ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติ นั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลา สิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้นให้ร่างข้อ บัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่เสร็จ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบ ปรมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลให้ความเห็นชอบตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

เสนอและให้ดำเนินการ ตามวรรคสามต่อไป ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีได้เป็นรายจ่ายที่เป็นเงินสงฆ์เงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย และในการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ (มาตรา 87 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546)

มาตรา 87/1 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้นายอำเภอตั้ง คณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสภา องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอจำนวนสามคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งนายก องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอจำนวนสามคน โดยให้ตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับ หลักการ และให้กรรมการทั้งหกคนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน กรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนหกคน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือคณะกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ นายอำเภอตั้งบุคคล ซึ่งมีได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และมีได้เป็นนายกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรกแล้วรายงานต่อนายอำเภอ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วแล้วรายงานต่อนายอำเภอ

ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธาน กรรมการในวรรคสี่ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่าง

ข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๘๗ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลในเวลาที่กำหนด ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 87/1 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

มาตรา 87/2 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 87/1 วรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 87/2 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

มาตรา 88 ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้วย

มาตรา 89 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 37 มาใช้บังคับกับการตรวจสอบการคลังการบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียก รายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติราชการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควร ได้ แล้วให้รับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว

การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 90 เบญจ แก้วไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามี การยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน (มาตรา 91 แก้วไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

มาตรา 92 หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด (มาตรา 92 แก้วไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาดำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จัดทำแผนพัฒนาดำบล ควบคุม และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การคมนาคมขนส่ง การบำรุงรักษาสงแวดล้อม การท่องเที่ยว การศึกษา และดูแลความสงบเรียบร้อยให้คนในชุมชนได้อยู่ดีมีสุข

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รังสรรค์ อินทจันทน์ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากที่สุดคือ นโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ (ขั้นตอนระดมพลัง) รองลงมาคือ ทรัพยากรทางการบริหาร (งบประมาณ) วัฒนธรรมองค์การ (การทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วม) โดยมีภาวะผู้นำ (เผด็จการแบบมีศิลป์) มีค่าน้อยที่สุด โดยความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตมีความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจน้อยที่สุด และเมื่อวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบสถานภาพส่วนบุคคล พบว่า มีเพียงระดับการศึกษา และรายได้ เท่านั้นที่มีผลต่อความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ สำหรับการวิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณ มีเพียง 2 ปัจจัยเท่านั้น คือ ภาวะผู้นำและนโยบายในการบริหารจัดการการถ่ายโอนภารกิจ ที่สามารถทำนายความเป็นไปได้ที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกด้าน

ดำรง คำภีระ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหาร อบต. เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบต. เป็นสำคัญ หน่วยบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรให้การสนับสนุนในการพัฒนาบุคลากรของ อบต. เพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิก อบต. เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทุกประเด็น ปลัด อบต. เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการที่หน่วยบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรให้การสนับสนุนในการพัฒนาบุคลากรของ อบต. เพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมีประสิทธิภาพ และควรถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นตามความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานระดับหัวหน้าส่วนเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการที่หน่วยบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรฝึกอบรมให้ความรู้เพื่อการพัฒนาบุคลากรให้ปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินผล ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสำรวจความคิดเห็นก่อนมีการถ่ายโอนภารกิจ การศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนะว่า ด้านการบริหารทั่วไปนั้น (1) อบต. ควรสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรเพื่อป้องกัน

ปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะตามมา (2) ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรสร้างความเข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจร่วมกันเพื่อความเข้าใจในวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (3) อปท.ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตามประเมินผล (4) อปท.ควรมีการประชุมหารือกันบ่อย ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและควรมีการจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบให้มีความรู้ความสามารถและเข้าใจในการบริหารงานอย่างแท้จริง (5) อปท.ต้องมีการวางแผนก่อนรับการถ่ายโอนภารกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสำหรับการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน

สวาท สิริโกมุท (2547) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความพึงพอใจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ต่อการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ระดับความพึงพอใจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทั้ง 6 ด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อยคือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจ ระหว่างเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง พบว่ามีความความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน สำหรับกลุ่มอายุพบว่ามีความความพึงพอใจแตกต่างกัน

ยุวดี กลางการ (2547) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลจำปาขัน อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า (1) ความพร้อมในการบริหารจัดการของ อบต. จากการทำแผนพัฒนา อบต. การกำหนดนโยบายและแผนในการพัฒนา อบต. พ.ศ.2546 ส่วนมากเป็นโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการที่สามารถนำแผนพัฒนา อบต.ประจำปีไปปฏิบัติส่วนมากเป็นโครงการก่อสร้างถนนดิน แต่จากการติดตามและประเมินผลประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากโครงการขยายไฟฟ้าสาธารณะ (2) ความพร้อมด้านงบประมาณ การกำหนดนโยบายและแผนด้านงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2546 พบว่า รายรับที่เพิ่มขึ้นมากที่สุด คือ รายได้จากภาษีอากร ส่วนรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นมากที่สุด คือ รายจ่ายของหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง การดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. รายจ่ายส่วนมากเป็นหมวด ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน คือ โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (3) ความพร้อมด้านบุคลากรพบว่า ตามกรอบอัตรากำลัง 3 ปี พ.ศ.2546-2548 มีการเพิ่มบุคลากรใน พ.ศ.2548 จำนวน 2 คน การนำแผนอัตรากำลังไปปฏิบัติไม่มีปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่าย งานบริหารงานบุคคล คือ เงินและค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่น เนื่องจากในแต่ละปีอัตรากำลังค่าใช้จ่ายงานบริหารงานบุคคล ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณที่ประมาณการไว้ (4) ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์พบว่า วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ปฏิบัติงานปัจจุบันของ อบต. มีปริมาณเพียงพอใช้การได้ดี สำหรับงานโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ต้องการเทคนิคและความเชี่ยวชาญพิเศษ

เชษฐพงศ์ ใจสมบุญ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การถ่ายโอนบริการสาธารณะในด้านถนนและสะพานของกรมโยธาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า (1) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อผลการปฏิบัติงานด้านการรับรู้ในบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายการกระจายอำนาจการถ่ายโอนบริการสาธารณะในงานก่อสร้างถนนและสะพานของกรมโยธาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีความรู้และความพร้อมในการปฏิบัติงานระดับน้อย (2) เจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการจังหวัดอุบลราชธานีมีความเห็นว่า ผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายการกระจายอำนาจ และการรับรู้ในการกิจการถ่ายโอนบริการสาธารณะงานก่อสร้างถนนและสะพานของเจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการจังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวมอยู่ในระดับพอใช้ (3) เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่า ผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายการกระจายอำนาจ และการรับรู้ในการกิจการถ่ายโอนบริการสาธารณะงานก่อสร้างถนนและสะพานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมอยู่ในระดับพอใช้ (4) ประชาชนที่เป็นเพศชายมีความคิดเห็น เห็นด้วยต่อ การถ่ายโอนบริการสาธารณะในงานก่อสร้างถนนและสะพานของกรมโยธาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่าเพศหญิง (5) ประชาชนมีความแตกต่างในเรื่อง อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพ มีความคิดเห็น เห็นด้วยต่อการถ่ายโอนบริการสาธารณะในงานก่อสร้างถนนและสะพานของกรมโยธาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน (6) ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนบริการสาธารณะ งานก่อสร้างถนนและสะพาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดประสบการณ์ด้านกรอบนโยบาย การปฏิบัติตามแผนงาน ทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติตามระเบียบและขาดความมั่นใจในการบริหารงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร จึงวางแผนตามกรอบนโยบายกำหนดแผนงานไม่เป็นระบบตามกรอบกฎหมายการถ่ายโอนประกอบกับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีประสบการณ์ในการทำงาน ด้านการควบคุมงานก่อสร้างทำให้การควบคุมงานไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับหัวหน้าช่างไม่มีความชำนาญในการดูแลแบบงานก่อสร้าง ทำให้หน่วยงานมีกรรมการตรวจการจ้างไม่มีประสิทธิภาพ

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร และแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสรุปวิเคราะห์ประมวลผล สำหรับพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับการวิจัยครั้งนี้ ทำให้สรุปได้ว่าการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ในการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไปปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

โดยในการศึกษาครั้งนี้ได้เน้นที่สภาพปัญหาและผลสำเร็จที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ได้นำแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2543) เรื่องปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติมาใช้เป็นตัวแปรหลักในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยปัญหาด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาด้านสมรรถนะ เป็นปัจจัยต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นสมรรถนะของหน่วยงาน เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน และปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
2. ปัญหาด้านการควบคุม เป็นความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลสำเร็จของการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดไว้
3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง หมายถึง เงื่อนไขหรือเหตุผลที่ส่งผลให้พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ
4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นปัญหาซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินงาน และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานผู้ถ่ายโอนภารกิจ
5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ เป็นสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจได้แสดงออกถึงจุดยืนหรือเจตนารมณ์ในการสนับสนุนนโยบาย หรือ แสดงออกถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย

ตัวแปรตาม มาจากการนำประเด็นการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้ง 6 ด้านมาใช้ในการศึกษา ดังนั้นจึงสรุปเป็นนิยามได้ว่า

ความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ เป็นสภาพความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจที่หน่วยงานราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้ง 6 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น