

การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ความก้าวหน้าและปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ
The Transferring Mission to Local Administrative Organization: The Progress and
Problems in Mission Transfer

ชุตติเดช ยะภักดิ์

Shutidate Yapukdee

นักศึกษา ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Ph.D. student (Public Administration), Rajabhat Maha Sarakham University

E-mail: shutidate301@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2623-9437>

Received 04/06/2022

Revised 09/06/2022

Accepted 09/06/2022

บทคัดย่อ

การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาที่เกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ถ่ายโอนไปแล้วร้อยละ 75.92 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 44 ภารกิจ รวม 114 งาน มีการถ่ายโอนไปแล้วคิดเป็นร้อยละ 66.67 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ซึ่งยังไม่ประกาศให้มีผลบังคับใช้ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 3 ด้าน มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 25 ภารกิจ ปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจไม่เป็นไปตามแผนพบว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร ขาดความต่อเนื่องในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ข้อยกเว้นด้านงบประมาณ ข้อยกเว้นด้านกฎหมาย กระบวนการถ่ายโอนมีลักษณะบนลงล่าง ไม่ทำการถ่ายโอนภารกิจตามระยะเวลาที่กำหนด องค์กรขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพ ปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากร ปัญหาความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การกระจายอำนาจ; การถ่ายโอนภารกิจ

Abstract

The transfer of missions from the central government to the local government by stipulating that there is a committee to decentralize the local government organization, responsible for making a decentralization plan for the local government organization and an action plan. However, at present, the decentralization of powers to local government organizations cannot be carried out as planned. Therefore, this article aims to study the progress of mission transfer to the local administrative organization and problems arising in mission transfer of local administrative organizations. According to the Action Plan defining the process of decentralizing power to the local administrative organizations, Vol. 1, there are 245 missions that must be transferred, 75.92% have been transferred. A total of 44 missions to be transferred, a total of 114 tasks, have been transferred, representing 66.67%, and the draft action plan defining the process of decentralization to local governments, No. 3, which has not yet been announced to be effective. Determined to transfer missions on 3 sides, with a total of 25 missions to be transferred. Problems in transferring missions did not go as planned. The government has not given much importance to decentralization. Lack of continuity in the preparation of decentralization plans and the preparation of action plans Budget constraints Legal restrictions The transfer process has a top-down manner. Do not transfer missions for a specified period of time. Organizations driving decentralized policies are inefficient. Problems relating to the transfer of personnel Problems of clarity in the division of duties between relevant departments.

Keywords: Local Administrative Organization; Decentralization; Mission Transfer

บทนำ

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น และเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

[264]

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น ซึ่งมุ่งเน้นการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ซึ่งกำหนดกรอบ แนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 รวมภารกิจที่ถ่ายโอนจำนวน 245 ภารกิจ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 รวมภารกิจที่ถ่ายโอนจำนวน 114 ภารกิจ และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2563 - 2565 ยังไม่ประกาศให้มีผลบังคับใช้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2565)

ปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ บทความนี้จึงต้องการนำเสนอความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจและประเด็นปัญหาที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแผนการถ่ายโอนและระยะเวลาการถ่ายโอนที่กำหนด

แนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองมีรากฐานมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองที่เป็นการยินยอมของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานต่าง ๆ เป็นของตนเอง หรือเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลาง (Central Government) ไปสู่รัฐบาลในระดับที่ต่ำกว่า (Subnational Government) คำนิยามของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด ปธาน สุวรรณมงคล (2554) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคม Kjaer, Anne Mette (2004) เสนอว่าการกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลเริ่มพิจารณากระจายอำนาจการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ แทนที่จะรวมศูนย์การบริหารสาธารณะเอาไว้ และเมื่อกลไกและอำนาจได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับท้องถิ่น การตัดสินใจต่างๆ จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเป็น

[265]

Citation:

ชุดิเดช ยะภักดิ์. (2565). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ความก้าวหน้าและปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ. วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ, 2 (3), 263-278.
Yapukdee, S. (2022). The Transferring Mission to Local Administrative Organization: The Progress and Problems in Mission Transfer. Interdisciplinary Academic and Research Journal, 2 (3), 263-278; DOI: <https://doi.org/10.14456/iarj.2022.36>

.....

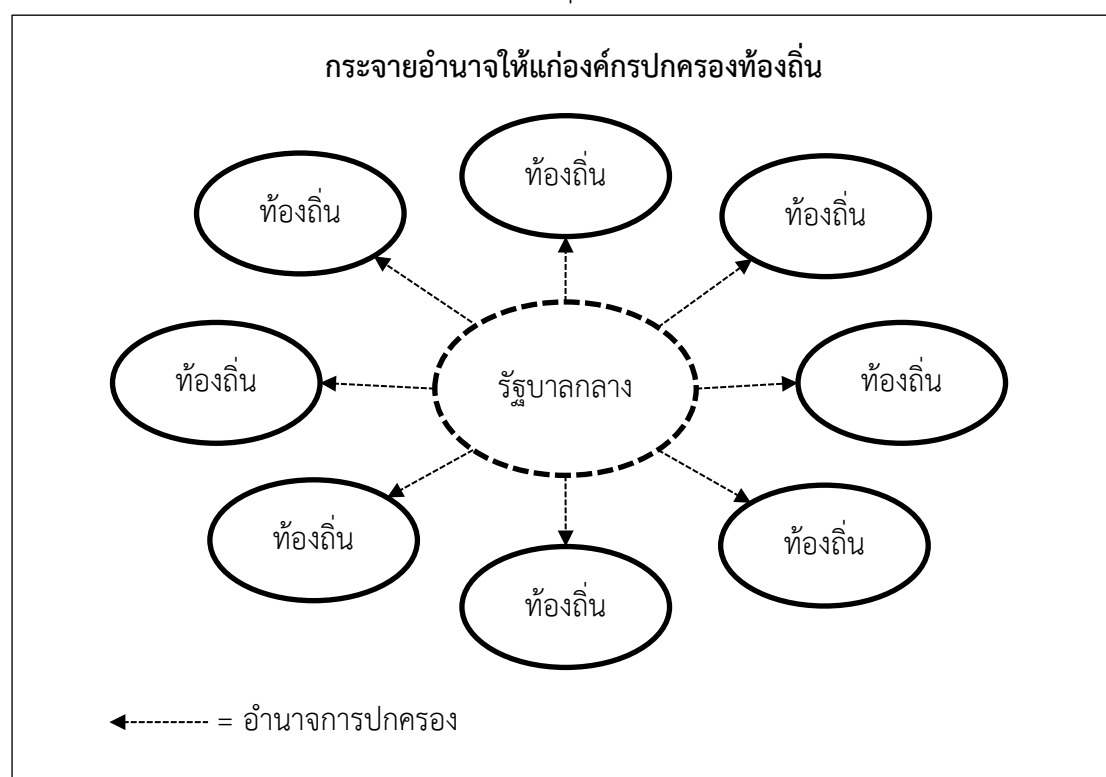
เพียงผู้ประสานงานเพื่อทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภาพรวม แต่อำนาจการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่นที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิเช่น การจัดบริการดูแลเด็กหรือการศึกษาระดับประถมศึกษาควรให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเหมาะสมที่สุด ส่วน Bervia, Mark (2009) เสนอว่าการกระจายอำนาจควรพิจารณาถึงกระบวนการกระจายทรัพยากร อำนาจจากในระดับที่สูงหรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่างทั้งการกระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรรภาระงานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่างอย่างหน่วยการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวแทนพิเศษ หรือรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เพื่อมอบหมายอำนาจและการตอบสนองสู่ระดับที่ต่ำกว่าทั้งในรูปแบบของการโอนอำนาจ (devolution) หรือการทำให้เป็นภูมิภาค (regionalization) เพื่อนำอำนาจและสิทธิในการถือครองอำนาจมาสู่พลเมืองแบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic decentralization) เพื่อกระจายการตอบสนองด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือภาคเอกชน เช่น ให้รัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางในบางกิจกรรม การวางแผนและการออกกฎระเบียบข้อบังคับ หรือการอาศัยกลไกการตลาดเข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางก็ได้ (พลเดช ปิ่นประทีป. 2557)

เหตุผลที่รัฐต้องกระจายอำนาจนั้นเป็นผลมาจากการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมีข้อจำกัดในตัวเองหลายอย่าง เช่น ความล่าช้าในการตัดสินใจ ประสิทธิภาพในการบริหารงานสาธารณะเป็นไปได้ยากไม่สอดคล้องกับปัญหา เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายเทอำนาจทางการเมืองการปกครองไปสู่หน่วยงานและองค์กรในระดับพื้นที่ ซึ่งข้อดีของการกระจายอำนาจ คือ 1) ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ 2) ช่วยให้หน่วยงานในระดับพื้นที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน เนื่องจากมีความใกล้ชิดและทราบความต้องการภายในชุมชนเป็นอย่างดี 3) ส่งผลให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากผ่านการมีส่วนร่วมตัดสินใจขององค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ภาครัฐส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว และ 4) การกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ก่อให้เกิดการสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (พลเดช ปิ่นประทีป. 2557)

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจก็มีข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ 1) ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ เช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจอาจจะเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ 2) ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไปอาจนำไปสู่ ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในท้องถิ่น จึงเป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ 3) ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจในระดับที่สูงเกินไป อาจจะไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันในระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ง่าย โดยเฉพาะกรณีของการกระจายอำนาจให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหารายได้เพื่อบริหารงานด้วยตัวเองเป็นหลัก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ล้วนมีศักยภาพในการหารายได้ไม่เท่ากันหากไม่ได้รับการอุดหนุนทรัพยากรจากส่วนกลาง อาจทำให้ประชาชนในบางพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแตกต่างและไม่เท่าเทียมกับพื้นที่อื่นได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547)

แนวคิดการกระจายอำนาจไปยังราชการส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางปกครองหรือทางปกครองจากส่วนกลางไปยังความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่ต่ำกว่า โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้รับผิดชอบในการดูแลราชการส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการภายในกรอบของ กฎหมายและให้เสรีภาพในการกำหนดนโยบายการบริหารงานต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น



แผนภาพที่ 1 กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจว่า หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติ โดยจะเปลี่ยนแปลงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงินการคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (วาสนา ยี่รงค์, 2563)

โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของ พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน แผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะคือ ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 - 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี และระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 - 10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี เนื่องจากการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน แผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 ก็ยังคงยึดกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรก ส่วนร่างแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจ มีระยะเวลา 4 ปีโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มภารกิจคือ กลุ่มที่ 1 ภารกิจที่ไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย ให้ส่วนราชการเร่งถ่ายโอนโดยทันทีแต่ไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กลุ่มที่ 2 ภารกิจที่ต้องแก้ไขกฎหมาย ให้ส่วนราชการดำเนินการยกร่างแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่แผนปฏิบัติการฯ มีผลบังคับใช้ กลุ่มที่ 3 ภารกิจที่ต้องมีการประเมินความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการรับโอน ให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนจัดทำหรือทบทวนปรับปรุงเกณฑ์ประเมินความพร้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาภายใน 180 วัน นับแต่วันที่แผนปฏิบัติการฯ มีผลบังคับใช้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2565)

ภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ ทางบกและทาง

[268]

Citation:

ชุตินเดช ยะภักดิ์. (2565). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ความก้าวหน้าและปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ. วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ, 2 (3), 263-278.
Yapukdee, S. (2022). The Transferring Mission to Local Administrative Organization: The Progress and Problems in Mission Transfer. Interdisciplinary Academic and Research Journal, 2 (3), 263-278; DOI: <https://doi.org/10.14456/iarj.2022.36>

น้ำ (2) การสาธารณสุขโรค ได้แก่ แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท (3) สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีและควบคุมตลาด (4) การผังเมือง (5) การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การส่งเสริมอาชีพ (2) งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อย โอกาส (3) การนันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมกีฬา และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (4) การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ (5) การสาธารณสุข ได้แก่ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ และ (6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น (2) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ (3) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การวางแผน (2) การพัฒนาเทคโนโลยี (3) การส่งเสริมการลงทุน (4) การพาณิชยกรรม (5) การพัฒนาอุตสาหกรรม และ (6) การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และ (3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จริตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ตามกลุ่มภารกิจการปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม และดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

โดยเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ.2544 โดยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2549 ให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนการปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 44 ภารกิจ 114 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ 37 กรม ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และ 1 รัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 45 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 12 กรม ใน 4 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 7 กรม ใน 5 กระทรวง
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 22 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 8 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 3 กระทรวง
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 8 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 2 กระทรวง
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จริตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง

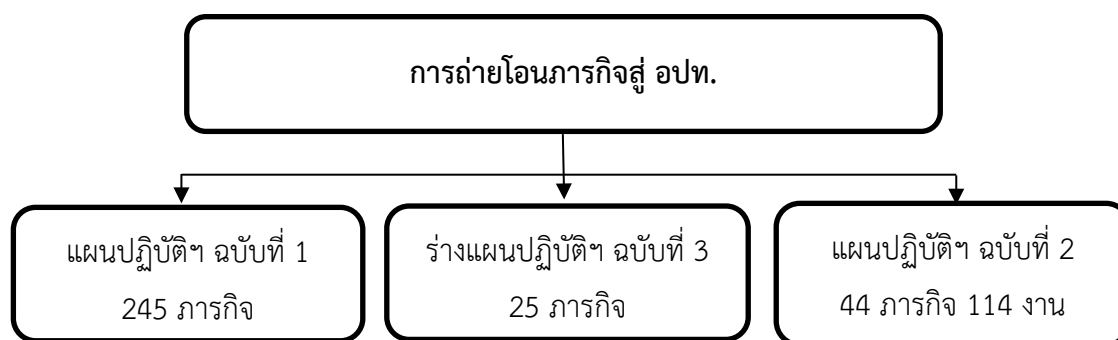
โดยเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเองมากขึ้นและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง

ร่างแผนการปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 มีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 25 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจ 24 กรม ใน 9 กระทรวง 1 และ 1 รัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 5 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 3 กระทรวง
2. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 15 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 11 กรม ใน 6 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

3. ด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม มีการถ่ายโอนจำนวน 5 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 5 กรม ใน 3 กระทรวง 1 รัฐวิสาหกิจ

โดยเป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ในอัตราใกล้เคียงร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2563 โดยการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงภารกิจที่ได้รับเพิ่มจากการถ่ายโอนของส่วนราชการ



แผนภาพที่ 2 ภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

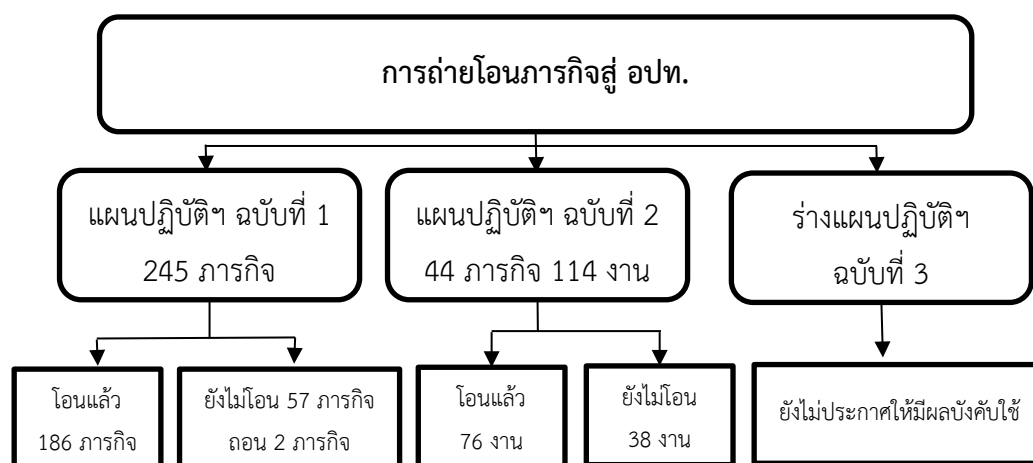
ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตั้งแต่เริ่มกระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีงาน/โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดในแผนปฏิบัติที่จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 384 งาน ทำการถ่ายโอนไปแล้ว 262 งาน คิดเป็นร้อยละ 68.2 โดยเหลืองานที่ยังไม่ได้ทำการถ่ายโอนหรือกำลังทยอยถ่ายโอน จำนวน 122 งาน โดยร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ได้สรุปข้อมูลความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2565)

1. ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ จากหน่วยราชการ 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยได้มีการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้น 186 ภารกิจ คิดเป็น ร้อยละ 75.92 คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น 57 ภารกิจ ถอดออก 2 เรื่อง

2. ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 44 ภารกิจ รวม 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม จาก 37 กรม/สำนัก ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการ ที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และ 1 รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการถ่ายโอนไปแล้วหรือทยอยถ่ายโอน รวม 76 งาน/โครงการ/กิจกรรม คิดเป็นร้อยละ 66.67 คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น 38 งาน/โครงการ/กิจกรรม

3. การถ่ายโอนภารกิจตามร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563 – 2565 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งที่ 2/2562 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 มีมติเห็นชอบร่างแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. ขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณาของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งนี้ ร่างแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ซึ่งถ่ายโอนแล้วหรือทยอยถ่ายโอน และนำมาปรับปรุงขอบเขต/ขั้นตอนการถ่ายโอน และภารกิจใหม่ที่พิจารณาเห็นสมควรให้มีการถ่ายโอนเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 3 ด้าน มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 25 ภารกิจจากส่วนราชการ 24 กรม ใน 9 กระทรวงและ 1 รัฐวิสาหกิจ (วาสนา ยี่รงค์, 2563)



แผนภาพที่ 3 แสดงความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ 5 รูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ภารกิจที่ถ่ายโอนแบ่งออกเป็น 6 ด้าน คือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จริตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งพบปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจทั้งเรื่องการดำเนินการ งบประมาณ บุคลากร กฎหมาย ความชัดเจนในการแบ่งภาระหน้าที่ โดยสรุปได้ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจขาดความจริงจัง นโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมายังทำได้ล่าช้าและไม่สามารถขับเคลื่อนได้มากนัก เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร และไม่ได้กำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็งทำให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดการชะลอตัว ไม่เข้มข้นเหมือนกับการถ่ายโอนในช่วงเริ่มต้น การกระจายอำนาจบางภารกิจการถ่ายโอนไม่ก้าวหน้า เนื่องจากใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อมและความสมัครใจ เช่น ภารกิจสถานศึกษา (โรงเรียน) และภารกิจด้านสุขภาพ นอกจากนี้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบก็มีจำนวนมากส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ที่กำหนด รวมทั้งขาดเจตนาพร้อมและความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจ ไม่ได้จัดเตรียมแผนงานรองรับและเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบให้ทั่วถึงและเพียงพอ ส่วนราชการยังมีการปรับภารกิจ บทบาท และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์การประเมินความพร้อมการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์รับการถ่ายโอนไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมิน ภารกิจที่ถ่ายโอนก็โอนให้เป็นเพียงภารกิจที่ไม่อยากทำ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วาสนา ยี่รงค์ , 2563)

2. การจัดทำแผนการกระจายอำนาจและการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ขาดความต่อเนื่อง จนส่งผลให้การกระจายอำนาจทางด้านการกิจ งบประมาณ และบุคคลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องไปด้วย การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว งบประมาณของส่วนราชการควรจะต้องลดลงและไปเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงพบว่างบประมาณของส่วนราชการก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ใน ส่วนราชการที่ถ่ายโอนมุ่งเน้นเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ โดยไม่คำนึงถึงการถ่ายโอน งบประมาณและบุคลากรรวมทั้งการแก้ไขระเบียบ/กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง

3. ข้อจำกัดงบประมาณ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) เพื่อกำหนด

[273]

หลักเกณฑ์การจัดสรรตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติคือ ประกาศ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) เป็นประกาศปีต่อปีและมี ความล่าช้า อีกทั้ง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนถึง 7,850 แห่ง ซึ่งมากเกินไปและส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กทำให้มีต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะสูง และหน่วยงานท้องถิ่นประเภทเดียวกันที่มีจำนวนประชากรต่ำสุดและสูงสุดที่แตกต่างกันมาก รายการก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับแก้รูปแบบรายการ ให้เหมาะสมกับพื้นที่ เนื่องจากในการเสนอโครงการพร้อมรูปแบบรายการในคำของบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอ้างอิงแบบมาตรฐานและราคากลางที่สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางกำหนดไว้ แต่ขีดความสามารถในการออกแบบหรือปรับแก้ไขแบบของบุคลากรในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีไม่เพียงพอ และเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จัดเก็บเองเพียงร้อยละ 9 จากสัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ และการจัดเก็บรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองยังขาดประสิทธิภาพ (วุฒิสาร ตันไชย, 2557)

4. ข้อจำกัดด้านกฎหมาย ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายรองรับและการปฏิบัติงานหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 14 พ.ศ.2562) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2549 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และยังมีระเบียบกฎหมาย คำสั่ง ประกาศ ข้อกำหนดมาตรฐาน และอื่นๆ อีกจำนวนมากมายมหาศาล เป็นต้น ทำให้เห็นว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่า การเข้ามาของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนจึงต้องมีความเข้มงวดอย่างมากต่อการกระบวนกรตรวจสอบและใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น อีกทั้งการใช้อำนาจสายบังคับบัญชาในการปลดผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนได้คัดเลือกมาโดยชอบธรรมอันเป็นการไม่แสดงเคารพสิทธิของประชาชนตามรูปแบบการกระจายไปอำนาจไปยังท้องถิ่น ซึ่งมีการคาดการณ์ว่า ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ฉบับใหม่” ที่กำลังจะออกมาจะมีความเข้มงวดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นซึ่งมีผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกมองว่าเป็นขุมกำลังของผู้มีอำนาจมืด ซึ่งวาทกรรมเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดการกำหนดกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสวนกระแสกับแนวคิดการกระจายอำนาจตามกรอบเดิม ถูกลดความสำคัญลงไป ที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกังวลและไม่สามารถจะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว หากจะมองอีกแง่ก็คือ ระบบราชการจากส่วนกลางมีความหวังดีจนขาดความอิสระ

ในการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่นจะทำให้เสียประโยชน์ต่อประชาชนโดยภาพรวม (วราพร องค์กรลอย, 2564)

5. กระบวนการถ่ายโอนมีลักษณะบนลงล่างให้ความสำคัญแก่ส่วนราชการ โดยไม่คำนึงถึงความพร้อม และความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนราชการไม่ได้พิจารณาถึงแผนรองรับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการจัดทำและสอบถามถึงความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่รับการถ่ายโอน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ไม่เท่ากัน ตลอดจนมีบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่แตกต่างกัน

6. ปัญหาการไม่ทำตามระยะเวลาที่กำหนด แม้ว่า พ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ.2542กำหนดกรอบเวลาดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนด (วุฒิสาร ตันไชย, 2557)

7. องค์กรขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพและขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เน้นบทบาทในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ขาดการประสานงานกับส่วนราชการ และไม่สามารถบังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามแผนได้ ขาดแรงผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ตลอดจนขาดการประสานงานกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในบางภารกิจที่ส่งผลให้ขาดเอกภาพในการดำเนินงาน

8. ปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากร การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับบุคลากรของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจงานเดิม ทั้งที่มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปแล้ว ซึ่งการที่ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่โอนย้ายไปทำงานในท้องถิ่นนั้นก่อให้เกิดปัญหาใน 4 ประการที่สำคัญ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปมีคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการถ่ายโอนบุคลากรดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง รัฐบาลไม่มีมาตรการจูงใจเพียงพอที่จะทำให้คนดี คนเก่ง และคนรอบรู้ มีความสามารถจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคโอนย้ายไปทำงานในส่วนท้องถิ่น เช่น ขาดความชัดเจนในด้านความก้าวหน้าตามสายงาน เป็นต้น ประการที่สาม ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาเรื่องการยึดโยงกฎระเบียบเดิม และไม่ยืดหยุ่นในการบริหาร จัดการ และประการสุดท้าย โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีสภาพไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่เข้มแข็งเพียงพอ (รังสรรค์ อินทร์จันทร์, 2552)

9. ปัญหาความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งการซ้ำซ้อนของภาระหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยราชการและองค์กรปกครอง

[275]

.....

ส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง จะส่งผลต่อประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ความรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การควบคุมต้นทุนการบริหารจัดการและความชัดเจนของการกำหนดขนาดประเภทภารกิจกับการบูรณาการแผนงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อีกทั้งจะสร้างความสับสนต่อผู้รับบริการอีกด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, 2552)

10. ปัญหาการสร้างงานใหม่ของหน่วยงานราชการ ที่คล้ายคลึงกับภาระหน้าที่ที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมักปรับหน่วยงานของตนเองให้สร้างงานขึ้นมาใหม่เพิ่มเติมและมอบนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินงานทั้งที่ภารกิจหน้าที่เก่ายังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนจนเป็นผลให้การประเมินผลการดำเนินงานถ่ายโอนของท้องถิ่นอยู่ในระดับความก้าวหน้าต่ำ

ตารางที่ 1 สรุปประเด็นการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2

ประเด็นการถ่ายโอน	ความก้าวหน้า			ปัญหา/อุปสรรค
	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน	
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	132	108	24	ด้านงบประมาณและด้านความพร้อม อปท.
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	122	87	35	ต้องผ่านเกณฑ์การประเมินก่อนถ่ายโอนและความพร้อมด้านบุคลากร
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	39	13	29	ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว	37	26	11	ด้านงบประมาณและความพร้อมด้านบุคลากร
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	25	23	1	ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	4	4	-	-

[276]

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2565)

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีผลต่อทิศทางการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ในการจัดวางโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรภาครัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนนำมาซึ่งการผลักดันผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อก่อร่างกระบวนการกระจายอำนาจมารองรับทำให้รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาระหน้าที่ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้ และนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น โดย มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะคือ ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 - 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 - 10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ยึดกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรก และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจ มีระยะเวลา 4 ปี

แต่การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งการปฏิบัติตามความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ จากหน่วยราชการ 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยได้มีการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้น 186 ภารกิจ คิดเป็น ร้อยละ 75.92 คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น 57 ภารกิจ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 44 ภารกิจ รวม 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม จาก 37 กรม/สำนัก ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการ ที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และ 1 รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการถ่ายโอนไปแล้วหรือทยอยถ่ายโอน รวม 76 งาน/โครงการ/กิจกรรม คิดเป็นร้อยละ 66.67 คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น 38 ภารกิจ และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ซึ่งยังไม่ประกาศให้มีผลบังคับใช้ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 3 ด้าน มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 25 ภารกิจจากส่วนราชการ 24 กรม ใน 9 กระทรวงและ 1 รัฐวิสาหกิจ

[277]

Citation:

ชุดิเดช ยะภักดี. (2565). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ความก้าวหน้าและปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ. วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ, 2 (3), 263-278.
Yapukdee, S. (2022). The Transferring Mission to Local Administrative Organization: The Progress and Problems in Mission Transfer. Interdisciplinary Academic and Research Journal, 2 (3), 263-278; DOI: <https://doi.org/10.14456/iarj.2022.36>

.....

ปัญหาที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดจากรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควรและทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการทำแผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ปัญหาด้านงบประมาณและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทิศทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร จึงเป็นเรื่องที่น่าติดตามเป็นอย่างยิ่ง

เอกสารอ้างอิง

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐานการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พลเดช ปิ่นประทีป. (2557). ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย. นนทบุรี: บริษัท สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- รังสรรค์ อินทจันทร์. (2552). ปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ในจังหวัดนครปฐม. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- วรภาพร องค์กรลอย. (2564). ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสาร มจร.ทริภูมัยปริทรรศน์. 5(2), 23-34.
- วาสนา ยี่รงค์. (2563). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 18 (2), 27-57.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2565). แผนการกระจายอำนาจ. [Online]. <https://odloc.go.th/plan/> [5 เมษายน 2565]
- Bervia, Mark. (2009). *Key Concepts in Governance*. London: SAGE Publications.
- Kjaer, Anne Mette. (2004). *Governance*. Cambridges: Polity Press.