

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ สำหรับในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) มีการกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบการพัฒนาหลักของแผนอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม โดยอัญเชิญแนว “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นปรัชญานำทางเพื่อให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพ คุณภาพ ก้าวตามโลกอย่างรู้เท่าทัน มีระบบภูมิคุ้มกันที่ดี บนพื้นฐานของการอนุรักษ์วัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของความเป็นธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับการจัดการด้านสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย 2 ประเด็น คือ

(1) เพื่อแก้ปัญหาความยากจน และเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง โดยเน้นการให้บริการทางสังคมที่จำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับ โอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

ขณะเดียวกันเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างพอเพียงต่อการสร้างงานและรายได้ที่ช่วยสนับสนุนการลดความยากจน มีการส่งเสริมการเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่คนยากจนส่วนใหญ่พึ่งพิง

(2) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ ตั้งแต่ระดับการเมือง ราชการ ธุรกิจเอกชน องค์กรประชาชน ชุมชน จนถึงระดับครอบครัว เป็นพื้นฐานให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมกันคิดร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้

อย่างไรก็ดี ยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม โดยมีแนวทางการปฏิบัติที่มุ่งเน้นความสำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลก็มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างเสถียรภาพ และความมั่นคงในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยทุกคน โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกรมประชาสงเคราะห์ คือ

(1) นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง

(1.1) ด้านครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ

- จัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน โดยกจรมมีส่วนร่วมของบุคลากรในชุมชน เพื่อให้คำปรึกษาและบริการต่าง ๆ เกี่ยวกับครอบครัว ทั้งด้านสุขภาพ และการวางแผน และแก้ไขปัญหาครอบครัว

- สนับสนุนให้มีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานในชุมชนและสถานประกอบการ

- แก้ไข ปรับปรุง กฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำผิด ที่ละเมิดสิทธิเด็กและกระทำทารุณกรรมต่อเด็กในทุกด้าน

- มุ่งส่งเสริมสิทธิ สถานภาพและบทบาทของสตรี การพัฒนาศักยภาพของสตรีให้สามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาชุมชนและประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งส่งเสริมความเท่าเทียมกันของสตรีในการรับราชการ

- ยกย่อง ให้หลักประกันแก่ผู้สูงอายุ โดยการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ พัฒนาบริการสุขภาพอนามัย รวมทั้งนำประสบการณ์และภูมิปัญญาของผู้สูงอายุมาช่วยในการพัฒนาสังคม

(1.2) ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส

- ให้การสงเคราะห์และสนับสนุนการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมแก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถพึ่งพาตนเองได้

- สนับสนุนองค์กรสาธารณกุศลเพื่อการบรรเทาสาธารณภัย และสงเคราะห์ผู้ประสบภัยในระดับชาติและในระดับชุมชน

- จัดระบบการศึกษาและการฝึกอาชีพที่สอดคล้องกับระดับและลักษณะของความสามารถหรือทุพพลภาพ รวมทั้งพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การเสริมทักษะพิเศษเฉพาะด้าน และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ

(2) นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

(2.1) ด้านการกระจายอำนาจ

- ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การจัดซื้อจัดจ้าง และการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

- ส่งเสริมความเข้าใจในบทบาท และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล

สำหรับแนวทางการกระจายอำนาจนั้น ได้กำหนดขั้นตอนให้มีการทบทวนภารกิจของส่วนกลาง เพื่อกำหนดกิจกรรมหลักที่ควรดำเนินการภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยใช้แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่กับหน้าที่และการมีส่วนร่วมเป็นหลัก โดยได้กำหนดแนวทางไว้ คือ เพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติภารกิจ

ตามนโยบายการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการปฏิบัติงานของระบบราชการในช่วงที่ผ่านมา รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ โดยมีได้คำนึงถึงสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเป็นการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะของการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) (อภิชัย พันธเสน, 2539 , น. 156) ซึ่งเป็นโครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยที่ใช้มาเป็นเวลายาวนาน ทำให้การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมด้วยเช่นกัน เพราะการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้น ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน

ดังนั้นจึงมีแนวความคิด ในเรื่องการปรับระบบการบริหารราชการแผ่นดินจากการรวบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) เกิดขึ้น เพราะการกระจายอำนาจเป็นหลักการในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนา จากส่วนกลางไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะตำบลซึ่งเป็นหน่วยปกครองระดับย่อยในท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารการพัฒนาได้อย่างเป็นอิสระ ตามแนวคิดหลักการกระจายอำนาจ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาตอบสนองความต้องการของชุมชน อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐบาลโอนหรือมอบอำนาจการบริหารการปกครองและการพัฒนาให้แก่องค์กรท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้น ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินการ โดยมีอำนาจในด้านงบประมาณ บุคลากร และความอิสระในการควบคุมตรวจสอบและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการดำเนินการเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง, 2540, น. 8-9)

กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจหลักในการพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของประชาชนในสังคมทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข กล่าวคือ มีภารกิจสำคัญในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แก่ประชาชน ตามนโยบายการกระจายอำนาจ

โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั่วไป มุ่งเน้นการพัฒนา ศักยภาพบุคคล กลุ่ม และชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้มาตรการด้านการป้องกันการสงเคราะห์คุ้มครอง รวมทั้งการฟื้นฟูปรับสภาพและการพัฒนา ซึ่งอาศัยหลักการและวิธีการสังคมสงเคราะห์ เป็นแนวทางปฏิบัติ (กรมประชาสงเคราะห์, 2539, น. 1)

นอกจากนี้รายงานของกรมประชาสงเคราะห์ ได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มเป้าหมาย ที่มีอยู่ทั่วประเทศเป็นผู้ที่อยู่ในข่ายงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจำแนกประเภทของกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในข่ายงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ จากข้อมูลของคณะทำงานพัฒนาข้อมูล กรมประชาสงเคราะห์ สามารถแบ่งได้เป็น 11 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ

- กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชนยากจน อายุต่ำกว่า 25 ปี ซึ่งเป็นเด็ก กำพร้า ถูกทอดทิ้ง เด็กในครอบครัวยากจน เด็กเร่ร่อน ขอดทาน เด็กพิการ เด็กคิดเชื่อเอเดสส์ และเด็กชนกลุ่มน้อย จำนวน 4,600,000 คน

- กลุ่มเป้าหมายที่เป็นสตรี ซึ่งเป็นสตรีที่พึ่งได้รับความช่วยเหลือ โสภณิ (ผู้ให้บริการทางเพศ) เยาวสตรีที่จบประถมศึกษาปีที่ 6 และมีมัธยมศึกษาปีที่ 3 ไม่ได้เรียนต่อ จำนวน 494,219 คน

- กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้สูงอายุทั้งหมด และผู้สูงอายุที่ยากจน/ไม่มีรายได้ จำนวน 6,432,000 คน

- กลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนเร่ร่อน ขอดทาน 18,516 คน

- คนพิการทั้งหมดและคนพิการที่อยู่ในข่ายจดทะเบียน จำนวน 5,345,681 คน

- ผู้ประสบภัยพิบัติและสาธารณภัย จำนวน 1,468,440 คน

- ประชากรชาวเขา จำนวน 803,149 คน

- สมาชิกนิคมสร้างตนเองและราษฎรที่ครอบครองที่ดิน ในเขตพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งนิคม จำนวน 1,033,755 คน

- ผู้คิดเชื่อปรากฏอาการและผู้ป่วยเอเดสส์ จำนวน 200,085 คน ผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง จำนวน 56,953 คน

- ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย จำนวน 9,900,000/ครอบครัว (กรมประชาสงเคราะห์, คณะทำงานพัฒนาข้อมูล 2543, น. 17)

กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเหล่านั้น สามารถช่วยเหลือตนเองได้และไม่เป็นภาระกับสังคม เช่น โครงการเงินทุนประกอบอาชีพโครงการแก้ไขปัญหาผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงาน (ทปส.3) เป็นเงินทุนให้แก่ผู้ถูกเลิกจ้างผู้ว่างงานและผู้มีรายได้น้อยในการประกอบอาชีพ โครงการการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว ด้วยการให้คำแนะนำปรึกษาให้เงินช่วยเหลือและวัสดุสิ่งของที่จำเป็น โครงการการจัดการจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์ให้แก่เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้รับโอกาสในการอยู่ร่วมกับครอบครัว โครงการการรับเด็กเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์เด็ก โครงการงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการสตรีให้แก่สตรีที่ด้อยโอกาสโดยการฝึกอบรมอาชีพ โครงการสวัสดิการผู้สูงอายุให้แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน ไร้ที่อยู่อาศัย และขาดผู้อุปการะในรูปของศูนย์บริการผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน โครงการการจัดสวัสดิการสำหรับผู้พิการและทุพพลภาพ ด้วยการให้การช่วยเหลือทางสังคมแก่คนพิการทุกประเภทในรูปของศูนย์ฟื้นฟูอาชีพ สถานสงเคราะห์การให้เบี้ยยังชีพ เงินทุนประกอบอาชีพและการให้บริการจัดหางาน โครงการการส่งเสริมและพัฒนาชาวเขา เพื่อให้ชาวเขาได้รับโอกาสในการพัฒนาอาชีพ การศึกษา การพัฒนาสังคม และพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน โครงการการจัดสวัสดิการครอบครัวและชุมชน เพื่อให้บุคคลและครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทางสังคมได้มีที่พักอาศัยชั่วคราว การฝึกอาชีพเงินทุนกู้ยืมประกอบอาชีพและเงินสงเคราะห์ครอบครัว โครงการการช่วยเหลือผู้ประสบภัย โครงการงานชนานุเคราะห์ เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ จำนำทรัพย์สินในอัตรดอกเบี้ยต่ำในโรงรับจำนำของรัฐ โครงการการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ติดเชื้อเอดส์ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน โดยให้คำแนะนำปรึกษา เงินสงเคราะห์ครอบครัว เงินทุนประกอบอาชีพ เบี้ยยังชีพ และการรับเด็กกำพร้าที่ติดเชื้อเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ นอกจากนี้ในส่วนของโครงการลงทุนเพื่อสังคมได้มีโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส โดยใช้กระบวนการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม การเพิ่มเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุและโครงการเงินกู้ยืมประกอบอาชีพสำหรับผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงานมากขึ้น

ในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการจำนวนทั้งสิ้น 11,458 คน แบ่งเป็น ข้าราชการ จำนวน 4,290 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 4,164 คน และลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 3,004 คน (กรมประชาสงเคราะห์ , คณะทำงานพัฒนาข้อมูล, 2543, น. 81) ซึ่งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ที่อยู่ในข่ายงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ จะเห็นได้ว่า กรมประชาสงเคราะห์ มีภารกิจที่มากกว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม ถึงแม้ว่าการจัดสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ จะมีการกระจายออกสู่ส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ซึ่งกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยบริการทางสังคม (Social Service Agency) ประเภทหนึ่งที่ดำเนินการโดยรัฐ แต่การจัดสวัสดิการสังคมในช่วงที่ผ่านมานั้น เป็นการจัดสวัสดิการสังคมจากบนลงล่าง (Top Down) โดยเป็นการทำงานตามระเบียบการบริหารราชการ ตามแนวคิดของการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเท่าที่ควร

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั่วประเทศนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้

ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544

แผนการกระจายอำนาจของประเทศไทย

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิดเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น โดยมีการกำหนดประเด็นหลัก ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประการ คือ

1. กำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
2. กำหนดกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ประกอบด้วย สาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

- 2.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ
- 2.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- 2.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญ 3 ประการ โดยสรุป คือ

3.1 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

3.2 กำหนดกรอบทิศทาง และแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน

3.3 กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ

4. กำหนดเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ประเทศไทยได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามรูปแบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานของทางราชการที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงาน เพื่อแก้ไขปัญหาพัฒนาและให้การบริการแก่คนในท้องถิ่น ปัจจุบันมี 6 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ล่าสุด กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 (กรมการปกครอง, 2538) ส่งผลให้สภาตำบลที่มีอยู่เดิมได้รับการยกฐานะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด มีจำนวนกระจายอยู่ทั่วประเทศมากที่สุด จากสถิติของกรมการปกครอง แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จำนวน 6,745 แห่ง (กรมการปกครอง , 2544)

ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชนในชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนในพื้นที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข และ

ภารกิจดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับงานด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เพราะงานด้านสวัสดิการสังคม เป็นงานหรือกิจกรรมที่มีขอบข่ายกว้างขวาง อาจดำเนินการได้ทั้งฝ่ายรัฐ ซึ่งเรียกว่า “ การประชาสงเคราะห์ ” และฝ่ายเอกชน ซึ่งเรียกว่า “ การสังคมสงเคราะห์เอกชน ” (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, บรรณาธิการ, 2540, น. 25) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในแง่คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ทั้งในยามปกติและยามประสบปัญหา การให้ความช่วยเหลืออาจเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการต่าง ๆ

แต่จะเห็นได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ผ่านมา ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ ให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข รวมทั้งในช่วงภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลมีหนี้สินถึง 3.8 ล้านล้านบาท ประชาชนมีหนี้สินทั่วหน้าเฉลี่ยครอบครัวละ 124,330 บาท ข้าราชการเองก็มีหนี้สินเฉลี่ยครอบครัวละ 353,064 บาท รัฐบาลมีงบรายจ่ายประจำสูงถึงร้อยละ 74 ต้องชำระหนี้และดอกเบี้ยเงินกู้ยืมร้อยละ 10 ภาระหนี้ต่างประเทศ จะบีบบังคับให้รัฐบาลใช้งบประมาณสูงขึ้นอีกในปีต่อ ๆ ไป (การบริหารรัฐกิจประสิทธิผล, น.1)

รวมทั้งในช่วงหลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจ สัดส่วนคนจนได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคนในปี 2542 และร้อยละ 15.0 หรือ 9.3 ล้านคนในปี 2543 นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่ล่างสุด มีส่วนแบ่งของรายได้ประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3.9 ในปี 2543 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่บนสุดมีสัดส่วนรายได้สูงขึ้น เป็นร้อยละ 57.8 ในปี 2543 และในปี 2543 พบว่าคนจนในเมืองทั่วประเทศ มีประมาณ 5.02 ล้านคน โดยอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 1.6 ล้านคน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1.4 ล้านคน ภาคกลาง 0.6 ล้านคน ภาคเหนือ 1.0 ล้านคน และภาคใต้ 0.4 ล้านคน สำหรับคนจนในชนบท พบว่า อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5.41 ล้านคน ภาคเหนือ 1.73 ล้านคน ภาคใต้ 0.94 ล้านคน และภาคกลาง 0.59 ล้านคน และคนจนในชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งมี 3. กลุ่มหลัก คือ เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินแรงงานรับจ้างภาคเกษตร และแรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตร (มติการประชุมคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, 2544, น. 5 - 6)

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมุ่งพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้ได้อย่างแท้จริง

การถ่ายโอนภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ สู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจจะต้องถ่ายโอนงานตาม แผนการกระจายอำนาจไปสู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในด้านงานส่งเสริมคุณภาพ ชีวิต ข้อ 2.2 งานสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับการสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส และข้อ 3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินงาน ของกรมประชาสงเคราะห์ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องรับการถ่ายโอนตั้งแต่ปี 2544 – 2547 ประกอบด้วย 9 ภารกิจ คือ

1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจ อดถอย
2. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ
3. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์
4. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ แยกเป็น
 - 4.1 ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้น ศูนย์ฯ ขอนแก่น เพื่อทำเป็นศูนย์การศึกษาค้นคว้าและวิจัย
 - 4.2 ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง
5. การฃาปนกิจสงเคราะห์ ประกอบด้วย
 - 5.1 การจดทะเบียนสมาคมฃาปนกิจสงเคราะห์
 - 5.2 งานสถิติและทะเบียนสมาคมฃาปนกิจสงเคราะห์
 - 5.3 งานตรวจสอบสมาคมฃาปนกิจสงเคราะห์
6. การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507
7. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนม)

8. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)
9. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

ภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ที่จะต้องถ่ายโอนงาน 9 ประการ ตามแผนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะประชาชนเป็นส่วนสำคัญของชุมชน ถ้าหากประชาชนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ย่อมส่งผลให้ชุมชนและสังคมมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมให้กับท้องถิ่น มุ่งหวังให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งที่จะสามารถป้องกัน สงเคราะห์ ค้ำครอง รวมทั้งการปรับสภาพและพัฒนาวิถีชีวิตของประชาชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุด โดยได้รับบริการอย่างรวดเร็ว ทัวถึงและเป็นธรรม ตามความจำเป็นของสภาพปัญหา รวมทั้งได้รับบริการอย่างต่อเนื่องตามหลักการของงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาถึงมาตรการ ขอบเขต ขั้นตอน วิธีปฏิบัติของการกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ สู่องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งจะต้องศึกษาถึงความพร้อมด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อจะได้เสริมสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานได้อย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตามวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจที่มุ่งหวังให้มีการมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น ได้รับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ กระจายอำนาจทางการบริหาร กระจายอำนาจทางการเงิน กระจายโอกาสทางการพัฒนา และกระจายความเป็นธรรม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนเป็นหลักสำคัญ เพราะฉะนั้น การศึกษาเรื่อง "การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเรื่องสำคัญ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษามาตรการ ขอบเขต ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ที่จะถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการรับมอบภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ผู้การปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทาง ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์
4. เพื่อศึกษาถึงประโยชน์ที่ท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543
2. ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานตามโครงการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมประชาสงเคราะห์
3. ศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจด้านองค์การบริหารส่วนตำบล
4. ศึกษาจากผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ
5. ศึกษาจากแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้สังคมเข้มแข็ง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง และส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. การกระจายอำนาจ หมายถึง ขอบเขตการถ่ายโอน ชั้นตอน วิธีการปฏิบัติ ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล นำไปปฏิบัติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2547

2. งานด้านสวัสดิการสังคม หมายถึง ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เฉพาะการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ข้อ 2.2 งานสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับการสังคม สงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส และข้อ 3.3 การป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย จำนวน 9 ภารกิจ ประกอบด้วย

2.1 การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจ ฝืดเคือง

2.2 การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ

2.3 การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

2.4 ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ แยกเป็น

(1) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้น ศูนย์ฯขอนแก่น เพื่อทำเป็นศูนย์การศึกษาค้นคว้าและวิจัย

(2) ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง

2.5 การฉาปนกิจสงเคราะห์ ประกอบด้วย

(1) การจดทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์

(2) งานสถิติและทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์

(3) งานตรวจสอบสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์

2.6 การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507

2.7 งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนม)

2.8 งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)

2.9 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

3. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ตั้งแต่ลำดับชั้นที่ 1 ถึง ลำดับชั้นที่ 5 จำนวนทั้งสิ้น 6,745 แห่งทั่วประเทศ

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมผู้ปกครองปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา จากนโยบายระเบียบ คำสั่ง แผนงาน ตำราทางวิชาการ เอกสาร หนังสือ บทความ สิ่งพิมพ์ รายงานการประชุม แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย ผลการศึกษา และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาอ้างอิงประกอบการศึกษาให้สมบูรณ์

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า วิจัยเอกสาร มารวบรวมประมวล วิเคราะห์ สังเคราะห์ และบูรณาการในการศึกษาข้อมูลเพื่ออภิปรายผลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนด รวมทั้งเขียนรายงานนำเสนอผลการศึกษา และข้อเสนอแนะในการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงมาตรการ ขอบเขต ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ที่จะถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทราบถึงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการรับมอบภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ สู่การปฏิบัติ

3. ทราบถึงสภาพปัญหา และแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ
องค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์

4. ทราบถึงประโยชน์ที่ท้องถิ่น และประชาชนจะได้รับตามแผนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคม สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีแนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1.1 แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization Approach)

1.2 แนวคิดด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare Approach)

1.3 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Approach)

1.4 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการทำให้สังคมเข้มแข็ง (Civil Society)

(1) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People’s Participation Approach)

(2) แนวคิดความเป็นชุมชน (Civil Tradition, Civility)

(3) ทฤษฎีการทำให้สังคมเข้มแข็ง (Civil Society)

(4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบภูมิปัญญาชาวบ้าน (The Indigenous Development Strategy)

(5) แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Based Approach)

(6) แนวคิดการทำงานเชิงรุก ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่หมู่บ้าน

(7) แนวคิดองค์กรประชาชน

(8) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี

2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

3. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

4. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมประชาสงเคราะห์

5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization Approach)

ลิจิต ซีระเวลิน (2529 อ้างถึงใน อภิชัย พันธเสน, 2539, น. 162) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ว่าหมายถึง การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากการรวมอำนาจอย่างเกินขนาด และการเติบโตของสถาบันการรวมอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้อย่างไม่สมบูรณ์ ด้วยเหตุผลจากการขวางกั้นจากรัฐบาลกลาง ในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และด้วยความรู้สำนึกและความพร้อมเพียงจากท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการขาดโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเอง

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2525, น. 4 – 6) ได้ศึกษาถึงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) จัดแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การแบ่งอำนาจทางการปกครองที่เรียกว่า Deconcentration

ซึ่งการแบ่งอำนาจทางการปกครองนี้ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนการริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองของไทย คือระบบการบริหารราชการส่วนภูมิกษณันนเองที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้จะมีลักษณะสำคัญ ๆ คือ

1) เป็นการบริหาร โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลาง เป็นผู้อนุมัติ และควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ

3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และการริเริ่มในนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลัก ก็อาจจะทำได้ นับเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น

4) เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวกและมีการต่อเนื่องในนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล

การบริหารงานตามลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) ดังกล่าวนี้อาจถือว่าเป็นวิธีการในการบริหาร กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ของรัฐบาลกลางนั่นเอง และตามวิธีการของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวก็เป็นวิธีการอันหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครองโดยให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลาง และระบบการปกครองท้องถิ่น เช่นนี้เรียกได้ว่าการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล (Local State Government) ซึ่งระบบการปกครองเช่นนี้จะเห็นได้จาก ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย เช่น การปกครองระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นต้น ซึ่งก็คือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ด้วย

2. การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution)

การกระจายอำนาจทางการปกครองอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า Devolution นี้ เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในทางการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้

ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จะมีลักษณะอันสำคัญที่เรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Local Self Government) มากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง (Election) การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง และในที่สุดประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

อนึ่ง การกระจายอำนาจทางการเมืองนั้น โดยทฤษฎีอาจมีกรรมวิธีในการกระจายอำนาจได้ 2 กรณี คือ

1. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (Activity) หรือแต่ละหน้าที่ (Function) เช่น กระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินรถ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจมุ่งเน้นถึงการให้อิสระในการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น โดยให้อิสระในการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลัง การจัดบริการด้านสาธารณสุข รวมถึงการจัดบริการด้านต่าง ๆ เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและได้รับการสนับสนุนทรัพยากรด้านต่าง ๆ จากรัฐบาลเบื้องต้น

1.2 แนวคิดด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare Approach)

ความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคม (Social Welfare) นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (2540) ให้นิยามคำว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นงานหรือกิจกรรมที่มีขอบข่ายกว้างขวาง อาจดำเนินการได้ทั้งฝ่ายรัฐ ซึ่งเรียกว่า “การประธา - สงเคราะห์” และฝ่ายเอกชน ซึ่งเรียกว่า “การสังคมสงเคราะห์เอกชน” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในแง่คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ทั้งในยามปกติและยามประสบปัญหา การให้ความช่วยเหลืออาจเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการต่างๆ การดำเนิน

งานสวัสดิการสังคมส่วนใหญ่จะใช้วิธีการทางสังคมสงเคราะห์เป็นหลักในการดำเนินงาน หรืออาจสรุปสั้นๆ ได้ว่า สวัสดิการสังคม ถ้ามองในแง่เป้าหมาย หมายถึง ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ถ้ามองในแง่ลักษณะงาน หมายถึง งานที่มีลักษณะทั้งป้องกันปัญหา แก้ไขปัญหา และช่วยให้สังคมส่วนรวมพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น และถ้ามองในแง่ของกิจกรรม หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐหรือเอกชนทุกระดับจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้จากหลายสาขาอาชีพ (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, บรรณาธิการ, 2540, น.25)

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540 – 2544) ให้ความหมายว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคง เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าว จะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งในด้าน การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ สวัสดิการแรงงาน นันทนาการและบริการทางสังคมทั่วไป (คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2540, น. 4)

จากความหมายของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง กิจกรรมที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ให้มีมาตรฐานในการดำรงชีพเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการดำเนินงานสวัสดิการสังคม จะต้องอาศัยสถาบันทางสังคม และบุคลากรหลากหลายสาขาวิชาชีพ หรือสหวิชาชีพ เป็นผู้ร่วมมือกันทำงานในแต่ละด้าน เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม

องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ 7 ประการ โดยถือว่า ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ คือ

- (1) การศึกษา (Education)
- (2) สุขภาพอนามัย (Health)
- (3) ที่อยู่อาศัย (Housing)

(4) การทำงานและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance)

(5) ความมั่นคงทางสังคม (Social Security)

(6) บริการสังคม (General Social Services)

(7) นันทนาการ (Recreation) (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, 2536 น. 31 อ้างถึงใน วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ, 2538, น.3)

ประเภทของงานสวัสดิการสังคม

งานสวัสดิการสังคม แบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ

1. สาธารณูปการ (Public Assistance) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือโดยทั่วไปแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ โดยจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงหรือทดสอบความจำเป็น (Means Test) ก่อน การช่วยเหลือแบบสาธารณูปการ อาจจะเป็นในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1.1 การให้การช่วยเหลือแบบรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ (Institutional Care)

1.2 การให้ความช่วยเหลือเป็นเงิน (Cash) เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

1.3 การให้การช่วยเหลือเป็นสิ่งของ (In Kind) เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเช่นเดียวกัน แต่เป็นการป้องกันมิให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือ นำเงินไปใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็น จึงให้เป็นสิ่งของแทน

1.4 การให้ความช่วยเหลือเป็นบริการ (Services) เช่น ให้คำแนะนำปรึกษา หางานให้ทำ และฝึกอาชีพ (กรมประชาสงเคราะห์, 2541, น.97 – 98)

2. การประกันสังคม (Social Insurance) คือ วิธีการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นแก่บุคคลและครอบครัว ด้วยการสร้างหลักประกันไว้ก่อนที่จะเกิดปัญหา เป็นแนวคิดของการป้องกันปัญหา วิธีการนี้เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปคือ รูปแบบของการประกันสังคมที่ประชาชน นายจ้าง และรัฐบาล เสริมสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต ด้วยการออมเงินเก็บไว้เป็นค่าใช้จ่ายเมื่อยามมีความจำเป็น เช่น เมื่อเจ็บป่วย ว่างาน ประสบอุบัติเหตุ หรือชราภาพ

3. บริการสาธารณะ (Public Service) ได้แก่การที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นการทั่วไปโดยไม่คำนึงว่าจะต้องมีความเดือดร้อนจำเป็น (Needs) หรือไม่ (กรมประชาสงเคราะห์, 2541, น. 99) หรือเป็นวิธีการของการจัดบริการสังคมที่จำเป็นต่อการยังชีพเป็นลักษณะบริการที่รัฐหรือเอกชนจัดให้มีขึ้น เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เพราะโดยลำพังประชาชนไม่สามารถซื้อหาบริการ หรือจัดหาบริการนั้นได้โดยลำพังตนเอง หรือกลไกของตลาด เช่น บริการรักษาความปลอดภัย บริการการป้องกันประเทศ บริการการศึกษา หรือบริการสาธารณสุขในรูปแบบต่างๆ (มาริสสา ภูเพ็ชร, “สวัสดิการสังคม : แนวคิดและทฤษฎี.” วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 7 (มกราคม - ธันวาคม 2535) : น.17.)

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สรุปได้ว่า “สวัสดิการสังคม” คือ กิจกรรมที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน เช่น ด้านการอุปโภคบริโภค ที่อยู่อาศัย สาธารณสุข การศึกษา และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือต่อประชาชนผู้ประสบปัญหาต่างๆ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ รวมทั้งวางมาตรการป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น และประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความมั่นคงตลอดไป เพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีพและเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการดำเนินงานสวัสดิการสังคมจะต้องอาศัยสถาบันทางสังคม และบุคลากรหลากหลายสาขาวิชาชีพ หรือสหวิชาชีพ เป็นผู้ร่วมมือกันทำงานในแต่ละด้าน เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในด้านสวัสดิการสังคม สามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภทคือ

- (1) ให้การช่วยเหลือ โดยการรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์
- (2) ให้การช่วยเหลือเป็นเงิน
- (3) ให้การช่วยเหลือเป็นสิ่งของ
- (4) ให้การช่วยเหลือเป็นบริการให้คำแนะนำ ปรีกษา หางาน และฝึกอาชีพ

เป็นต้น

1.3 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Approach)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายดังต่อไปนี้

ชัตติยา กรรณสูต (2540) ให้ความหมายว่า การถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติได้แก่ “การนำนโยบายไปทำให้เกิดรูปธรรมมากขึ้นตามขั้นตอนต่างๆ คือ ในรูปของแผน (Plan) แผนงาน (Program) โครงการ (Project) ซึ่งจะต้องแจกแจงรายละเอียดออกไปเป็นงาน (Task) หรือกิจกรรมต่างๆ (Activities) ซึ่งเมื่อนำสิ่งเหล่านี้มาประมวลกันแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดผลบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในแต่ละขั้นตอน และเมื่อนำผลตามขั้นตอนเหล่านั้นมาประมวลกันแล้วก็ย่อมสนองตอบนโยบายในด้านนั้น ๆ ด้วย จึงจะถือว่า มีประสิทธิภาพ”

วรสิทธิ์ ดันศรีสกุล (2535) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง “การดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง”

วระเดช จันทศร (2540) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการที่องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด หรือหมายถึงความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าเอาไว้

จากความหมายของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ซึ่งนักวิชาการที่กล่าวมาแล้วนั้น อาจสรุปความหมายในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง “กระบวนการที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนจะปฏิบัติการหรือดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และการลงมือปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้”

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ต้องคำนึงถึงสิ่งจำเป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

1. จะต้องกำหนดจุดมุ่งหมายย่อยในเชิงปฏิบัติไว้ให้ครบถ้วนและชัดเจน
2. กำหนดคุณลักษณะ ทักษะ และบทบาทหน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน
3. กำหนดมาตรฐานในการสรรหา และการพัฒนาทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไว้ด้วย
4. กำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชา และวิธีการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อให้เกิดผลจริงจัง
5. กำหนดความสำคัญของเป้าหมายที่จะปฏิบัติ ตามลำดับก่อนหลังตามความจำเป็น และความเหมาะสม
6. กำหนดความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ และกับนโยบายหรือแผนหรือโครงการอื่นๆ ไว้ด้วย (Bunker อ้างถึงใน ชัดติยา กรรณสูต, 2540, น.3)

สำหรับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาไว้ดังนี้

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (อ้างถึงใน วรสิทธิ์ ดันศรีสกุล, 2535, น.11) ได้พัฒนาตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (a Model of the Policy Implementation Process) ขึ้น โดยให้ความสนใจปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติ (Performance) คือ ปัจจัยด้านนโยบาย ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายและทรัพยากร รวมทั้งมีฐานคติว่าการปฏิบัติงานตามแผนซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดว่าใครคือผู้ปกครอง (Who Govern) ใครคือผู้ใช้จ่ายเงิน (Who are the Funds Used) และใครคือผู้ได้รับผลประโยชน์ (Who Benefits) นั้น เป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการ คือ (1) สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ทัศนคติของข้าราชการ ลักษณะของหน่วยงาน (2) มาตรฐานในการกำหนดทรัพยากร ซึ่งได้แก่ ความเพียงพอของเงิน ระดับความชัดเจนของนโยบายและวัตถุประสงค์ ความแน่ชัดของขบวนการในการปฏิบัติ (3) สภาพแวดล้อมนโยบาย ซึ่งได้แก่ การกระตุ้นส่งเสริม

วิชัย รูปจำดี (อัครสำเนา, น.9 – 10) ได้กำหนดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ดั่งนั้น จะต้องมีขั้นตอนย่อย ดังนี้

1) การถ่ายทอดนโยบาย (Policy Adoption) เป็นการนำนโยบายที่กำหนดไว้มาเผยแพร่ให้ผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องรับรู้ เกิดความเข้าใจ ยอมรับและให้ความร่วมมือ การถ่ายทอดนโยบายจึงรวมถึงการประชาสัมพันธ์นโยบาย การอธิบาย แปลความหมายและการหาแนวร่วมเพื่อให้นโยบายได้รับการสนับสนุนด้วยดี

2) การแปลงนโยบายลงสู่การปฏิบัติ (Policy Transfer) เป็นการจัดเตรียมแผนรองรับนโยบายทั้งนี้เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างชัดเจน เนื่องจากโดยทั่วไปนโยบายจะยังอยู่ในสภาพที่เป็นนามธรรม จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติให้ชัดเจนอยู่ในรูปแบบแผน จึงจะทำให้สามารถดำเนินการออกมาเป็นผลได้

3) การกำกับควบคุมนโยบาย (Policy Control) ในช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความจำเป็นต้องกำกับติดตามดูว่าขั้นตอนต่างๆ ในระหว่างการนำไปปฏิบัติมีปัญหา ข้อขัดข้องหรือไม่อย่างไร อาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

วรเดช จันทรศร (2540) ได้กำหนดขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้น ไปปฏิบัติต่อไป

2. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานในสองกิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายจากท้องถิ่น ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นการปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ขั้นตอนที่สาม ได้แก่ ขั้นการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้โยภายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับ

การยอมรับ เข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขั้นตอนนี้เป็นการหาทาง ทำให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ซอร์ก (James D. Sorg) (อ้างถึงใน ใน วรสิทธิ์ ต้นศรีสกุล, 2535, น.11 – 12) ได้ทำการศึกษาแบบของพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง (Street Level Bureaucrats) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า สามารถจำแนกแบบของพฤติกรรมข้าราชการ ว่ามี 3 แบบ คือ (1) แบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จ (Intentional Compliance) มีพฤติกรรมที่ตั้งใจ ปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจะพยายามตีความเป้าหมายและขบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมา เป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ (2) แบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ (Intention Non – Compliance) เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะปฏิบัติตามนโยบาย แต่ปฏิบัติล้มเหลวอาจเป็นเพราะไม่ เข้าใจนโยบาย หรือเพราะทำงานบกพร่อง (3) แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม และไม่ทำตาม ได้สำเร็จ (Unintentional Non – Compliance) เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แล้วสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่ชอบหรือไม่เห็นด้วยกับ นโยบายนั้น

วรงค์ จันทรร และ ลิขิต ชีรวะดิน (อ้างถึงใน ใน วรสิทธิ์ ต้นศรีสกุล, 2535, น.14) ได้เสนอบทความเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย” มองว่าระบบ ราชการ คือคุณแจสำคัญความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ แต่จากการ ศึกษาพบปัญหา 4 ประการ คือ (1) หน่วยงานองค์กร กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติใน ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นขาดความเข้าใจนโยบายของส่วนกลาง (2) หน่วยงานระดับปฏิบัติ ขาดศักยภาพในด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์และงบประมาณ (3) ขาดการติดตามประเมิน ผลการปฏิบัติงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (4) ขาดการประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีศูนย์กลางความสนใจอยู่ที่แผนงานต่างๆ ภายใต้ นโยบายนั้นจะมีผู้นำไปปฏิบัติอย่างไร กิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้แก่

- 1) การจัดระเบียบองค์กร (Organization)
- 2) การแปลความหมายของนโยบาย (Interpretation)
- 3) การนำไปประยุกต์ปฏิบัติ (Application)

สำหรับผลที่จะเกิดกับประชาชนผู้ให้บริการแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติ นับเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญสูงสุดในกระบวนการนโยบาย โดยปกติแผนงานและโครงการ จะบริหารโดยหน่วยราชการ แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้นเสมอไป การแปรความหมาย นโยบาย (หรือกฎหมาย ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นทางการที่สุดของนโยบาย) จะมีอิทธิพลโดยตรง ต่อผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามนโยบาย (กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2540, น. 104)

ในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ยังคงอยู่ในรูปแบบของระบบ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะอยู่ในตัวแบบด้านกระบวนการ ของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ที่เป็นแนวคิดที่อธิบายถึงองค์การ ขนาดใหญ่ว่าเป็นสภาพความเป็นจริงของสังคม องค์การขนาดใหญ่มีกฎระเบียบขั้นตอน ค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรม (Merit System) เอาไว้อย่างแน่นอนอนตายตัว อย่างไรก็ตามภายในองค์การขนาดใหญ่ก็มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Relationships) ปรากฏอยู่ค่อนข้างสูง อำนาจของ องค์การจริงๆ แล้วไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการ (รูปนัย) หรือแบบแผนที่เป็นทางการ เท่านั้น อำนาจขององค์การกระจายตัวไปทั่วในองค์การ ไม่เฉพาะแต่หัวหน้า หรือผู้บริหาร เท่านั้น แต่เป็นข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น ดังที่ ไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky, 1980) เรียกว่า Street Level Bureaucrats ข้าราชการระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ติดต่อกับประชาชน เดินถนนอย่างใกล้ชิด บุคลากรเหล่านี้ใช้วิจรณ์ญาณของคนในการตัดสินใจให้บริการ ประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสจะติดตามไปควบคุมบัญชาการอยู่ได้ตลอดเวลา

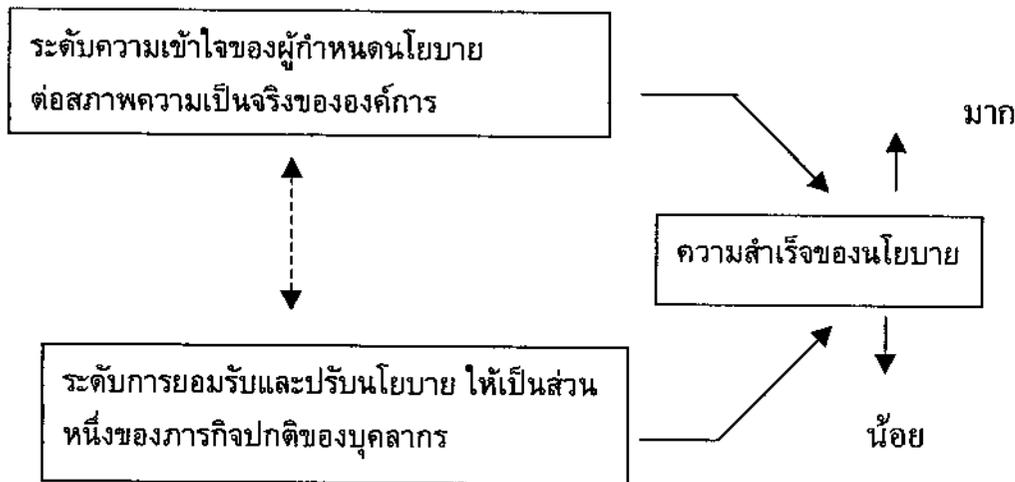
ดังนั้น สิ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความ พร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดี พร้อมและทุ่มเทให้การปฏิบัติราชการ หรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจาก ปัจจัย 2 ประการ

1. ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบาย ต่อสภาพความเป็นจริงของ หน่วยงานและองค์การ ปัญหาข้อจำกัดต่างๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลัง (Work Overload) ขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจที่เหมาะสม เพียงพอ

2. ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

ภาพที่ 2.1

ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา : (วิชัย รูปขำดี, 2532, น. 52 อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2540, น. 122)

แผนภาพนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหา ข้อจำกัดและสภาพที่แท้จริงขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความพร้อมและความเป็นไปได้ที่บุคลากรจะนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง หรืออย่างเอาจริงเอาจัง ตลอดจนนโยบายจะไปกระทบต่อแบบแผนการปฏิบัติราชการโดยปกติก่อนหน้าการกำหนดนโยบายใหม่ ยิ่งไปกว่านั้น หากเรื่องนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือมีผลกระทบต่อตรงกับประชาชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทที่เหมาะสม ประชาชนอาจร่วมเป็นกรรมการ เป็นอาสาสมัคร หรือบทบาทอื่นๆ โดยคำนึงถึงความพร้อมของประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบาย และกระบวนการทางนโยบายก็จะมีลักษณะเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ระหว่าง

๑๒๖๕๖

พ.ช.ค.
เลขเรียกหนังสือ..... ๕๕๘๑
เลขทะเบียน..... ๗
วันที่..... ๗ ต.พ. ๒๕๔๕

ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2540, น. 121 - 122)

วเรศ จันทรร (2540) ได้สรุปปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญรวม 5 ประการคือ

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะในด้านบุคลากร ด้านเงินทุน ด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น
2. ปัญหาทางด้านความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ
3. ปัญหาด้านความร่วมมือของสมาชิกในองค์การที่จะให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ
4. ปัญหาด้านการติดต่อและความสัมพันธ์ ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย และระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพา หรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ รวมถึงระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้
5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การ หรือบุคคลที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และสื่อมวลชน เป็นต้น ที่จะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนทั้งทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนการคัดค้านนโยบายต่างๆ

จากกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาแล้วนั้น สรุปได้ว่า ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นการดำเนินงานเชิงปฏิบัติในด้านต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการถ่ายทอดนโยบาย ให้กับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติ เพื่อสร้างความเข้าใจก่อนนโยบายและให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติด้วยการกำหนดเป้าหมาย และวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน และการกำกับควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนที่วางไว้

แต่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็มักจะประสบปัญหาต่างๆ เช่น หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความเข้าใจ การขาดศักยภาพด้านบุคลากร โดยอาจเนื่องมาจากความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติการทำงานบกพร่อง หรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ การขาดแคลนอุปกรณ์และงบประมาณ การขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน และการขาดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ขั้นตอนที่มีความสำคัญประการหนึ่งคือ ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องมีความพร้อมในด้านต่างๆ คือ ความเข้าใจนโยบาย การยอมรับที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และความชำนาญหรือทักษะในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เหล่านี้ จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

1.4 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการทำให้สังคมเข้มแข็ง (Civil Society)

(1) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation Approach)

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการต่างๆ กัน คือ

Alastair T. White (1980, : 18 อ้างถึงใน ประทิน บริบูรณ์นางกุล, 2540, น. 14)

ได้ให้คำจำกัดความ การมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมประกอบไปด้วย 4 มิติด้วยกัน คือ

มิติที่หนึ่ง คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะไรควรทำ และทำอย่างไร

มิติที่สอง คือการมีส่วนร่วมเสียสละ ในการพัฒนาการลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ

มิติที่สาม คือการมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ ที่เกิดจากการดำเนินงาน

มิติที่สี่ คือการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

Room P. Yadav (1980, : 87 อ้างถึงใน ประทิน บริบูรณ์นางกุล, 2540, น.14)

ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การเข้าร่วมของประชาชนใน

กระบวนการพัฒนาด้วยความเต็มใจและสมัครใจโดยไม่ถูกบังคับ และการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน อาจจำแนกออกเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision - Making)
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและแผนงาน (Implementation)
3. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการ และแผนงานของการพัฒนา (Evaluation)

4. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ของการพัฒนา (Benefits)

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527, น. 6 - 7 อ้างถึงใน สมศักดิ์ พิรินยวง, 2538, น. 10) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไข และลดปัญหาของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้จากบุคคลภายนอก หรือองค์กรต่างๆ ให้สามารถให้ประโยชน์ได้ต่อไป

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เริ่มแต่เริ่มคิดค้นปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ร่วมรับผิดชอบ และร่วมตรวจสอบ เพื่อให้การดำเนินการนั้นๆ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

(2) แนวคิดความเป็นชุมชน (Civil Tradition , Civility)

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี (2541) ได้กล่าวถึง ความเป็นชุมชน หรือ ความเข้มแข็งของสังคม หรือประชาคม หรือประชาสังคม ว่า ความเป็นชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน จะอยู่ห่างกันก็ได้ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีเรื่องจิตใจเข้ามาด้วย มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ ในการปฏิบัติ บางสิ่งบางอย่าง จะเรื่องใดก็แล้วแต่ และมีการจัดการ ในความเป็นชุมชนที่มีศักยภาพสูงนั้น อาศัยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. เกิดความสุข ความอบอุ่น เพราะต้องนึกถึงส่วนรวม ต้องลดความเห็นแก่ตัว ต้องมีความรัก มีความเอื้ออาทรต่อกัน

2. มีประสิทธิภาพที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ ต้องมีการเรียนรู้ร่วมกัน ในทางปฏิบัติ ไม่ใช่เข้าห้องเรียนร่วมกัน ต้องเป็น Interactive Learning Throught Action เพราะพฤติกรรมของทุกคน ทุกองค์กร ที่อยู่ในระบบจะกระทบระบบทั้งนั้น ทุกคนมีความสำคัญ ทั้งนั้น ฉะนั้นการคิดทั้งระบบจะมีปัญญาพอที่จะทำให้ระบบมีบูรณาการอยู่ได้ ต้องอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน

3. มีการจัดการ ซึ่งการจัดการเป็นปัญญานิดหนึ่งที่ทรงพลังมาก โดยที่ปีเตอร์ ดักเกอร์ นักปราชญ์ด้านการจัดการ บอกว่า Management is Utilization of Knowledge to Generate Knowledge นั่นก็คือ การจัดการ เป็นการใช้ความรู้เข้าไปสร้างความรู้ ณ จุดต่าง ๆ ให้พอเหมาะที่จะทำให้สำเร็จ

(3) ทฤษฎีการทำให้สังคมเข้มแข็ง (Civil Society)

ธีรยุทธ บุญมี (2541) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการทำให้สังคมเข้มแข็ง (Civil Society) ว่า สังคมเข้มแข็ง เน้นลักษณะที่กระจัดกระจาย (Diffuse) พลังทางสังคมที่มาจากทุก ๆ ส่วน ทุกวิชาชีพ ทุกระดับรายได้ ทุกภูมิภาคของประเทศ และทฤษฎีสังคมเข้มแข็งนั้นกระทำโดยทุก ๆ ส่วนของสังคม ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ผ่านองค์กร ผ่านสถาบันอาชีพของตน และเป็นการผลักดันในเชิงสถาบันมากกว่า จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนมากกว่า สังคมเข้มแข็งสามารถแยกแยะเป็น 4 ชั้น คือ

ชั้นที่หนึ่ง คือ การเกิดจิตสำนึกระดับสังคม คือวิถีชีวิตสังคมซึ่งทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องแก้ไขปัญหา และทุกคนมีสิทธิเรียกร้องเพื่อให้ส่วนรวมดีขึ้น

ชั้นที่สอง คือ การเกิดกลุ่ม องค์กรทางเศรษฐกิจ สังคมต่าง ๆ ที่มีจิตสำนึกในการดูแลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ชั้นที่สาม คือ การก่อรูปของอุดมการณ์ร่วมของสังคม เพื่อก่อให้เกิดอุดมการณ์ที่ยึดเหนี่ยวผูกพันกับสังคม ให้เป็นสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณธรรม (Ideology of Civil Society) โดยมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นสังคมที่เน้นความยุติธรรม การให้โอกาสในด้านต่าง ๆ แก่ผู้คนโดยเท่าเทียมกัน

ชั้นที่สี่ คือ เมื่อการก่อรูปของอุดมการณ์ร่วมของสังคมเข้มแข็งจะเป็นเสมือนสถาบันที่ทุกคนยอมรับเป็นกฎเกณฑ์แห่งวิถีชีวิต เป็นแรงขับเคลื่อนให้สังคมก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กับกลุ่มองค์กรสังคมต่าง ๆ ก็จะมีวุฒิภาวะ มีบทบาทหน้าที่เป็นที่ยอมรับในบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง

(4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบภูมิปัญญาชาวบ้าน (The Indigeneous Development Strategy)

บัณฑิต อ่อนคำ และวิริยา น้อยวงศ์ นยางค์ (2533, น. 24 - 27) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบภูมิปัญญาชาวบ้าน (The Indigeneous Development Strategy) ซึ่งบางครั้งก็เรียกว่า การพัฒนาแบบดั้งเดิม หรือระบบความรู้แบบภูมิปัญญาในท้องถิ่น หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบวัฒนธรรมชุมชน ยุทธวิธีการพัฒนาแบบภูมิปัญญาชาวบ้าน ได้พิจารณาถึงรูปแบบต่าง ๆ ของประเพณีและวัฒนธรรม ได้แก่ ระบบสื่อสารแบบดั้งเดิม ภาวะผู้นำและบทบาทหน้าที่แบบดั้งเดิม องค์กรท้องถิ่นและแนวทางการพึ่งตนเอง ภูมิปัญญา

ชาวบ้าน เทคโนโลยี ตลอดจนระบบความเชื่อแบบดั้งเดิม องค์กรชุมชนแบบดั้งเดิม จะมีลักษณะไม่เป็นทางการ แต่อาจมีหน้าที่ในด้านการให้หลักประกันการสวัสดิการ การแลกเปลี่ยนตอบแทนการจัดบริการสาธารณะ และการระดมทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งองค์กรเหล่านี้ มักไม่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากภาครัฐ แต่จะได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้านมากกว่า และไม่เพียงแต่จะมีกลไกภายในเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม แต่ยังมีกลไกทางการศึกษาและระเบียบวินัยอีกด้วย วัฒนธรรมพื้นบ้านนั้นมีพลังพลวัต อยู่ภายใน สามารถใช้เป็นฐานสนับสนุนการพัฒนาแนวใหม่ที่คำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์มากกว่าแนวคิดที่มาจากภายนอก เมื่อการพัฒนาได้เสริมสร้างมาจากวัฒนธรรมพื้นบ้าน ต้นทุนทางสังคม และความทุกข์ยากของมนุษย์ ความล้มเหลวของวัฒนธรรมก็จะมีน้อยกว่ารูปแบบการพัฒนาที่นำมาจากภายนอก

(5) แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Based Approach)

พัศณีย์ ลักษณะภิกขุขันธ์ (2540, น. 179 – 120) ได้กล่าวถึงแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานว่า การใช้ชุมชนเป็นฐานในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคม นับว่าเป็นแนวความคิดที่น่าจะเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากโครงสร้างสังคมไทยมีพื้นฐานมาจากสังคมแบบเกื้อกูลกันในระบบเครือญาติและสถาบันสังคม ตั้งแต่สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม ในภาวะการณ์ปัจจุบัน สังคมไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงต่อกระแสโลกาภิวัตน์ ด้วยเทคโนโลยีการสื่อสารสนเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนในสังคมไทยจะต้องมีความพร้อมในความรู้สึกร่วมกัน การรู้จักคิดวิเคราะห์และเลือกรับเอาวัฒนธรรมที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างกลั่นกรอง รู้จักที่จะเลือกรับเอาสิ่งที่ดีงามและเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย การใช้ชุมชนเป็นฐานจึงนับว่าเป็นมาตรการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยและสามารถนำไปปฏิบัติได้ องค์ประกอบของการใช้ชุมชนเป็นฐาน สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. การสร้างองค์กรประชาชน (Local People's Organization) โดยการรวมกลุ่มประชาชนในชุมชนแบบเป็นทางการหรือแบบไม่เป็นทางการก็ได้
2. การสร้างเครือข่ายในการติดต่อสื่อสารกันระหว่างบุคคล และกลุ่มบุคคล ที่อยู่ในชุมชนนั้น (Social Network)

3. จัดการฝึกอบรมให้องค์กรประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถในการทำงานเฉพาะด้าน (Specific Training)

4. การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน (Set Up Committee) โดยให้ประชาชนในชุมชนเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตามระบอบประชาธิปไตยและกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

5. กำหนดกรอบกิจกรรมหรือลักษณะของงานที่จะทำ (Specific Activities)

6. การติดต่อประสานงาน และร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Coordination and Cooperation)

7. การติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

(6) แนวคิดการทำงานเชิงรุกในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่หมู่บ้าน

ไสว พรหมณี ได้อธิบายความหมายในหนังสือ เรื่อง ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาดังคม (2536, น. 148 - 154) กล่าวถึงแนวคิดการทำงานเชิงรุกในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่หมู่บ้าน คือการทำงานที่เน้นการป้องกันและแก้ไขปัญห โดยยึดประชาชนเป็นหลักฝึกประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจวิถีทางประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้ประชาชนได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันและรวมพลังกัน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อป้องกัน หรือแก้ไขปัญห ให้หมดสิ้นไป

(7) แนวคิดองค์กรประชาชน

อิระวัชร จันทระประเสริฐ ได้อธิบายความหมายไว้ ในหนังสือเรื่อง ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาดังคม ว่าหมายถึง กลุ่มประชาชน ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่มีการรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีระบบ มีระเบียบ แบบแผน มีพลังอำนาจต่อรอง มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการ โดยใช้อุดมการณ์ของจิตสำนึก มีพลังอำนาจต่อรอง และภูมิปัญญาของชาวบ้านเองเป็นศักยภาพของชุมชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชน (อิระวัชร จันทระประเสริฐ, 2538 - 2539, น. 34)

(8) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี

แนวคิดอีกรูปแบบหนึ่งในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในชนบท โดยมี 2 แนวคิดหลัก คือ แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการทอนอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลาง ซึ่งจะต้องให้ประชาชนตั้งแต่ระดับล่าง (Grass-Roots) มีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดตัดสินใจในระดับนโยบายและจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะต้องมีมาตรการในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในระดับการบริหารส่วนท้องถิ่น และแนวคิดการมีส่วนร่วม (Participation) คือการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Based) รัฐจะต้องส่งเสริมให้มีการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประจำวันและทำหน้าที่ให้ความสำคัญต่อบทบาทในการดูแลรับผิดชอบสมาชิกของตน (Familial Responsibilities) และเพื่อแผ่ไปยังสมาชิกในชุมชน (พูนศักดิ์ ประมง, "การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี" นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 39 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2539) น. 28 - 29.)

จากแนวคิดหลากหลายที่กล่าวมาแล้วนั้น สรุปได้ว่าเป็นแนวทางที่มุ่งสู่การเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ในการดูแล แก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง โดยอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบทุกขั้นตอนของทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์หรืออุดมคติร่วมกัน เพื่อรวมพลังสร้างสรรค์ชุมชนของตนเองให้มีศักยภาพ โดยคำนึงถึงความสำคัญของทุกภาคส่วนในสังคมเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรประชาชน องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม ที่มีส่วนร่วมอยู่ในชุมชน และที่สำคัญต้องไม่ละทิ้งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิม รวมทั้งการนำเอาแนวคิดทางวิชาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าไปผสมผสาน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้ชุมชนมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้าใจสภาพปัญหาและแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาลงในท้องถิ่นของตนเองอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยไม่หวังพึ่งพิงบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ

2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2543) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีคณะกรรมการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

การคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง รวมทั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน โดยมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการกรรมการ ได้ร่วมกันจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่ มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังบัญญัติสิทธิของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งและการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งหรือพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความ

ต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

เพื่ออนุวัติตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภายในและอาภรณ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิดเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

2. วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ จะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548 - 2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

3.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

3.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

4. วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

4.1 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.2 กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

4.3 กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปีให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

5.2 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และจัดสรรในสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5.3 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

5.4 จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5.5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

6. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

6.1 การถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

6.1.1 ความหมายของการถ่ายโอนภารกิจ ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้อความในกฎหมาย มาตรา 30 (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ความหมายตาม (1) หมายถึง ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนในสี่ปี ได้แก่

1) ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะ ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ
ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งและมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

4) ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล

ข้อความในกฎหมาย มาตรา 30 (2)

กำหนดขอบเขต

ความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการ
ที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

ความหมายตาม (2) หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะตาม (1)
ภารกิจใดที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด
ยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียม
ความพร้อม และส่วนกลางให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

6.1.2 หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

ในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ
ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ตามที่กำหนดเป็นแนวนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540 และตามอำนาจและหน้าที่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น
ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักการในการพิจารณา ดังนี้

1) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ จะไม่
ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง ทรัพยากร การต่างประเทศ และการเงิน
การคลังของประเทศโดยรวม

2) ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการ

เป็นหลัก

สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

3) การถ่ายโอนภารกิจค้ำึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชน ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ หรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้รัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

4) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัด หรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

5) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

6) การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า และการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนิน

การได้โดยลำพัง ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

7) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

9) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอน มิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใดกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

10) อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอน เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุ

อื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือ อาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

11) ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

12) การถ่ายโอนภารกิจ ไปสู่อำเภอปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

13) การจัดรูปแบบ โครงสร้างและวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

14) การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจ อาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

15) การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งกำหนัดความสัมพันธะระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

16) การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนงานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

17) การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

18) การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

6.1.3 รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ

1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

1.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง

เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เองโดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่า หากต่างคนต่างดำเนินการ

1.3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการ

2) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

6.1.4 ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

1. ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 - 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

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

2.1 ระยะเวลาการถ่ายโอน 1-4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2548)

เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 4 ปี และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

2.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน 4 - 10 ปี (พ.ศ. 2547 - 2553)

เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วน และจำเป็นต้องสร้างกลไกและระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

6.1.5 ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไปรูปแบบการถ่ายโอน และระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้อง

ถ่ายโอน ข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1.1) การคมนาคมและการขนส่ง

- ทางบก
- ทางน้ำ

1.2) สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท

1.3) สาธารณูปการ

- การจัดให้มีตลาด
- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

1.4) การผังเมือง

1.5) การควบคุมอาคาร

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.1) การส่งเสริมอาชีพ

2.2) งานสวัสดิการสังคม

- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

2.3) นันทนาการ

- การส่งเสริมการศึกษา
- การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.4) การศึกษา

- การจัดการศึกษาในระบบ

- การจัดการศึกษานอกระบบ

2.5) การสาธารณสุข

- การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล

- การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

2.6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบ

เรียบร้อย

3.1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ

ของประชาชน

3.2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนา

ท้องถิ่น

3.3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและ

ทรัพย์สิน

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม

และการท่องเที่ยว

4.1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

4.2) การพัฒนาเทคโนโลยี

4.3) การส่งเสริมการลงทุน

4.4) การพาณิชยกรรม

4.5) การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6) การท่องเที่ยว

5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อม

5.1) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

5.2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

5.3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ

6.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

6.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.1 หลักการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกันไปด้วย

2) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาภาพรวมของรายได้ ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ และจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ

ส่วนที่ 2 รายได้ที่รัฐจัดแบ่ง หรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม

ส่วนที่ 3 รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้มีความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเองเป็นลำดับแรก เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว

6.2.2 แนวทางการปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเอง

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บและจัดหาเองต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพ

การจัดเก็บภาษี ความโปร่งใส การจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีหรือรายได้ท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแนวทางเพิ่มรายได้ในรูปแบบอื่น ๆ ที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้พึ่งตัวเองในระยะยาว

6.2.3 แนวทางการปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ที่รัฐจัดแบ่งจัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่ม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องคำนึงถึงภารกิจความรับผิดชอบเป็นหลัก โดยกำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจน และเป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

6.2.4 แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงความสมดุลของวัตถุประสงค์ในการจัดสรร 4 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึงกัน

ประการที่สอง เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน

ประการที่สาม เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สี่ เพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

ทั้งนี้ แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กระทำในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน เงินอุดหนุนเฉพาะด้าน เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนสมทบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.5 การทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต้องทบทวนสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับปรุงภารกิจอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทใหม่

6.2.6 มาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรการ เพื่อเร่งสร้างวินัยทาง
การเงิน การคลัง ทั้งในด้านรายได้และการใช้จ่าย รวมทั้งเร่งสร้างความเข้าใจและความเต็มใจ
ในการจ่ายภาษีของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการกำกับ ดูแล
และตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3 แนวทางการถ่ายโอนบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1) การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหาร
ส่วนภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรอันจะเกิดกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นและประเทศชาติโดย
ส่วนรวม

2) กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความ
จำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายโอน
และระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น จูงใจให้คนทำงาน
ในท้องถิ่น และมีหลักประกันความก้าวหน้าแก่ข้าราชการที่ถ่ายโอน ข้าราชการที่ถ่ายโอนไป
ท้องถิ่นต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิม
โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสายอาชีพด้วย นอกจากนี้ รัฐต้องให้การสนับสนุน
งบประมาณด้านบุคลากรเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะในระยะแรกที่มีการถ่ายโอน

3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะต้องยึดหลักการตามระบบ
คุณธรรม และมีกลไกดูแลความเป็นธรรม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลสร้างหลักประกัน
ความก้าวหน้าและความเป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคล

ส่วนท้องถิ่นต้องมีความทันสมัยเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่พึงพอใจของประชาชน

4) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของภาครัฐโดยรวมเกิดเอกภาพ และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

6.4 แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

1) การถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนและภาคประชาสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและติดตามประเมินผล

2) ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภายนอกและภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและคล่องตัว โดยให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มากขึ้น และให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ

3) ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล

6.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.5.1 การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ให้องค์กรของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจให้ความช่วยเหลือสนับสนุนคำแนะนำ และคำปรึกษา ทางเทคนิค วิชาการ และการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภารกิจที่ถ่ายโอนตามความเหมาะสม ดำเนินการฝึกอบรมและจัดทำแผนงานฝึกอบรมด้านต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในลักษณะบูรณาการที่ประสานหน่วยงานอื่นจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมที่จะรับ

การถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะงานด้านการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

2) ให้มีการสนับสนุนและเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนงบประมาณและภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป จนกว่าจะดำเนินการถ่ายโอนเสร็จสิ้น และส่งเสริมการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง ตลอดจนส่งเสริมการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่น

3) การจัดทำโครงการ/กิจกรรมตามโครงการถ่ายโอน บริการ สาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรก เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ควรพิจารณาจากโครงการ/กิจกรรมของแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาตำบลเป็นหลัก

4) ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

6.5.2 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันในแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง โดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอน ชีดความสามารถทางการบริหารทางการเงิน การคลัง และ อัตรากำลังเป็นหลัก

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละแห่ง ย่อมมีอิสระที่จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับภารกิจที่ได้รับมอบหมายในแต่ละด้าน และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

3) การปรับหรือขยายโครงสร้างองค์กร ต้องคำนึงถึงต้นทุนของการบริหารและความคุ้มค่า ตลอดจนเอกภาพของการบริหารงานในองค์กรนั้น ๆ ด้วย

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารบุคคล ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย

5) ส่งเสริมให้มีการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

6.5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

1) ในการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางด้านต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะ และความเป็นเอกภาพในการจัดการบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดการบริการสาธารณะเรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัด การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ในจังหวัดแทนคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดได้ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ

2) คณะกรรมการเฉพาะด้านตาม 1) ควรประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนประชาชนและหรือภาคประชาสังคม

3) ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม 1)

คณะกรรมการเฉพาะด้านระดับพื้นที่ ตาม 1) วรรคสอง อาจมีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตพื้นที่นั้นทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

กรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หรือหน่วยงานของรัฐใดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

เฉพาะด้านระดับจังหวัด หรือคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับพื้นที่แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแล้วแต่กรณีได้

4) กรณีที่มีกฎหมายซึ่งตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับคณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม 1) ให้คณะกรรมการดังกล่าวถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่คณะกรรมการเฉพาะด้าน ตาม 1) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ

6.5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล

1) พัฒนาระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้มีลักษณะเป็นการผนึกกำลังแบบองค์รวมและมีการบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาเพื่อลดความซ้ำซ้อน และให้เกิดการประหยัด โดยให้ประชาชนและภาคประชาสังคมที่เป็นภาคีการพัฒนาต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและตรวจสอบติดตามประเมินผล

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในระยะยาว เพื่อให้ทราบทิศทางและความต้องการค่าใช้จ่ายในอนาคต

3) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผล การพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการวางแผนของท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

4) เพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวถูกนำไปปฏิบัติได้จริง แผนพัฒนาระยะยาวดังกล่าว จำเป็นต้องจัดทำแผนงบประมาณระยะ 3 ปี ที่ยึดผลสำเร็จของงานเป็นเป้าหมายของการทำงาน และมีลักษณะการจัดทำที่มีความต่อเนื่อง ในลักษณะที่เป็นแผนก้าวหน้า เพื่อสร้างความมั่นใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนา นั้น ๆ ในทุก ๆ ระยะ 3 ปี

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการสาธารณะที่รับผิดชอบเพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงานที่เป็นการทำร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการเพื่อใช้ในการนำเสนอต่อสภาท้องถิ่น และระบบงบประมาณดังกล่าวต้องมีความโปร่งใสชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ง่าย

7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งจัดทำบัญชีทรัพย์สินและดำเนินการบริหารทรัพย์สินที่มีอยู่ให้คุ้มค่ามากที่สุด พัฒนาระบบบัญชีแบบพึงรับ - พึ่งจ่ายที่สามารถแสดงการรับรู้ที่มาของรายได้จากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งการรับรู้ของรายจ่ายและภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น ซึ่งระบบบัญชีแบบพึงรับ - พึ่งจ่ายจะทำให้เกิดความโปร่งใสและรู้ถึงสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

8) พัฒนาระบบข้อมูลการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบข้อมูลสนเทศและระบบการรายงานให้ประชาชนทราบ ได้แก่ ข้อมูลฐานะรายได้ รายจ่ายท้องถิ่น ตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ข้อมูลต้นทุนการวัดผลผลิตและผลลัพธ์ของการทำงานที่มีต่อประชาชน ฯลฯ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสามารถตรวจสอบได้

9) รัฐบาลต้องเร่งพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบของราชการบริหารส่วนกลางในการส่งเสริมการบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสเข้าใจง่าย

6.5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำได้เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ให้กระทำได้ไว้โดยชัดเจน

กรณีที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อยู่แล้ว ให้มีการพิจารณาทบทวนและกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายกำหนดแผน ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้

2) การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย โดยเคร่งครัดหรือกำกับดูแลได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

4) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

6.5.6 การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร และผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของภาคประชาชน/ประชาสังคม ในการตรวจสอบ

1) หน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการถ่ายโอน เมื่อถ่ายโอนไปแล้วจะต้องมีการนิเทศก์ให้คำปรึกษาแนะนำ และฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถเป็นระยะ ๆ

2) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมในการศึกษาฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และความก้าวหน้าในการทำงาน

3) การจัดการศึกษา อบรม ผู้บริหาร และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการโดยรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาของรัฐ จะต้องให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการฝึกอบรมบุคลากรสำหรับปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นวิชาชีพเฉพาะ หรือต้องใช้เทคโนโลยีที่จะต้องมีการฝึกฝนเป็นพิเศษ

4) รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภูมิภาค ภายใน 4 ปี โดยในระยะแรกอาจใช้งบ

ประมาณของรัฐ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น จนสามารถดำเนินการเองได้ในที่สุด

5) ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดมาตรการ หรือหลักเกณฑ์เพื่อกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง รวมทั้งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ตลอดจนต้องให้ความสำคัญกับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการศึกษา อบรม เพื่อพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรของตนอย่างเพียงพอ

7) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไป เกี่ยวกับการจัดการฝึกอบรมในวิชาการด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหาร หรือการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดโดยหน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐหรือเอกชน หรือองค์กร/หน่วยงานของเอกชนที่ได้รับการรับรองมาตรฐานแล้ว

8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นเพิ่มเติมให้แก่บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเอื้อประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นพิเศษ

9) ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรม ชี้แจง แนะนำ เกี่ยวกับการบริหารงานและการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง

10) องค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง เช่น สันติบาลเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ฯลฯ ควรทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและสนับสนุนการพัฒนาการบริหารท้องถิ่น

6.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

1) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น

หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้และมีความจำเป็นต้องแก้ไข รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

2) ในกรณีที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รายงานต่อรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วมีเนื้อหาที่กระทบต่อกฎหมายใด รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วเช่นกัน

3) การแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนอย่างเต็มที่และจะต้องคำนึงถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

4) การแก้ไขกฎหมาย หรือจัดให้มีกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องมีสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

4.1) การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2) การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินและการคลัง ทั้งภายในและภายนอก

4.3) การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น

4.4) การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

4.5) การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

4.6) การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

6.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ และการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ จึงกำหนดกลไกการกำกับดูแลและติดตามประเมินผล ดังนี้

1) ให้มีองค์กรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการในระดับชาติและระดับจังหวัดตามความจำเป็น ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว คล่องตัวในการดำเนินงาน และมีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารงานอย่างเพียงพอเป็นสิ่งสำคัญ

2) ให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

3) ให้มีกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการถ่ายโอน

4) ให้มีการศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

6.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ในการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี

2) หน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติหรือเป็นคู่มือปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ

รวมทั้งมาตรฐานต่าง ๆ ที่รัฐเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตาม

3) สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดการบริการสาธารณะโดยมีการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น โดยรัฐหรือองค์กรกลางเข้ามาทำการประเมินร่วมกับประชาชนและภาคประชาสังคม

3. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดการปกครองในรูปแบบ "องค์การบริหารส่วนตำบล" หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "อบต." มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มชัดเจนขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" แต่การบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ประสบปัญหาหลายประการจึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบบริหารงานเสียใหม่จนกระทั่งปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวเรียกว่า "สภาตำบล" องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

ในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มี

รายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2539 อ้างถึงใน ระพี แม้นนทรรัตน์, 2543, น. 11) ต่อมาในปี 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ ได้แก่ หลักประกันความอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282, 283, 284 ที่มาของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นในมาตรา 285 การถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นในมาตรา 286, 287 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ในมาตรา 288 และอำนาจหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 289, 290 ซึ่งมีสาระเพิ่มเติมเปลี่ยนจากพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลหลายประการ ดังนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ใช้บังคับเป็นกฎหมายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล คุณสมบัติและสมาชิกภาพ การบริหารงาน อำนาจหน้าที่และรายได้

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จำนวนรายได้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล เดิมได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้นและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นจะสามารถมีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นตำแหน่งหลักได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ธุรการ และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

ตารางที่ 1.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ การจัดลำดับชั้นและจำนวนพนักงาน
ส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้	ลำดับชั้น อบต.	จำนวนพนักงานส่วนตำบล
20 ล้านขึ้นไป	1	21
12-20 ล้านบาท	2	12
6 - 12 ล้านบาท	3	6
3 - 6 ล้านบาท	4	4
ไม่เกิน 3 ล้านบาท	5	3

ที่มา : ข้อมูลจากกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2541

การจัดแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ตามปัจจัยด้านรายได้อย่างเดียวมีข้อจำกัด คือ ไม่ได้สะท้อนถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ออกมา เช่น ด้านเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้มองภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ชัดเจนขึ้น มากกว่าการใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องรายได้เพียงประการเดียว เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลออกมานอกจากรายได้อย่างเดียว และเพื่อให้การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตรงตามปัญหาและความต้องการ จึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยใช้เกณฑ์ชี้วัด จำนวน 4 ด้านเป็นเกณฑ์ ได้แก่

1. ด้านเศรษฐกิจ ให้น้ำหนัก 55%
2. ด้านการปกครอง ให้น้ำหนัก 20%
3. ด้านสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ให้น้ำหนัก 8%
4. ด้านการบริหารจัดการ ให้น้ำหนัก 17%

จากการใช้หลักเกณฑ์ใหม่ สามารถกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม การศึกษา และ วัฒนธรรม การบริหารการจัดการที่ดีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2,3,4 และ 5

ตามลำดับ จากการจัดการตามหลักเกณฑ์ใหม่สามารถนำไปใช้ในการจัดการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ครอบคลุมหลายด้าน มากกว่าการใช้เกณฑ์รายได้เพียงอย่างเดียว

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรูปแบบคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ อันประกอบด้วย “สภาองค์การบริหารส่วนตำบล” และ “คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล” และมี “พนักงานส่วนตำบล” เป็นบุคลากรหลักในฐานะข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายนิติบัญญัติ)

เดิมมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในการดำเนินงาน มีประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่ง โดยนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่กำนัน ตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีเลขานุการสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ส่งผลให้โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปจากเดิม คือ โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมมีโครงสร้างตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหาร

ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โดยคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้เลือกคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และเลือกอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร อย่างไรก็ตาม ได้มีบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้ภายในสี่ปีแรกนับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ดังนั้น กำนันจะเป็นประธานกรรมการบริหารในสี่ปีแรก จนกระทั่งถึงวันที่ 1 มีนาคม 2542 ต่อมาได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างเดิม คือ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ปลัด – องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารใน 4 ปี นับแต่ใช้กฎหมายนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งแต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

พนักงานส่วนตำบล

ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างประจำเป็นของตนเอง และอาจแบ่งการบริหารออกเป็น

- สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้น

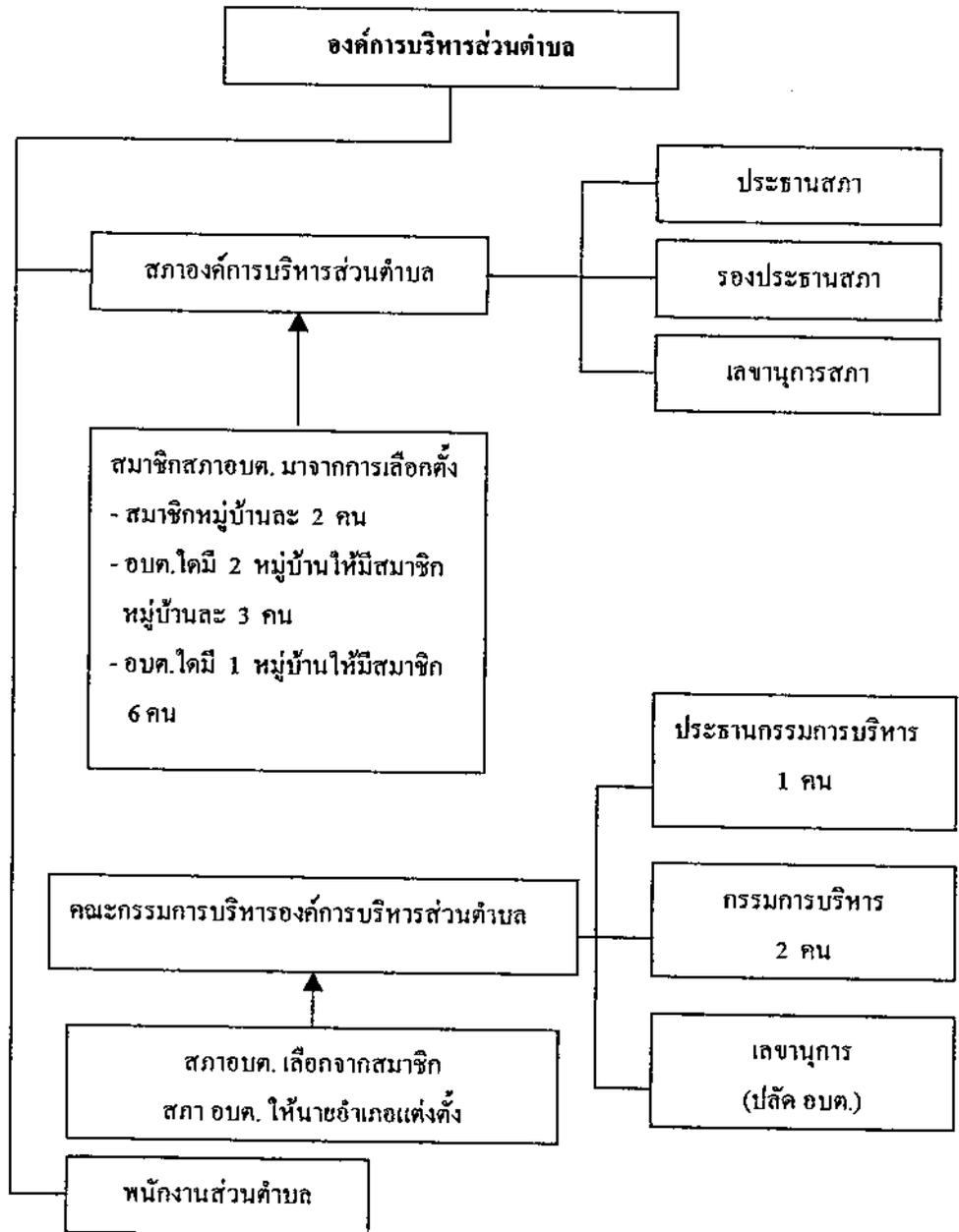
การแบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

(3) ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น

เพื่อให้เห็น โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างชัดเจน จึงได้
สรุปให้เห็นดังแผนภูมิข้างล่าง



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำดังนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- (9) hasilประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)
- (13) การผังเมือง (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้ หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการ นั้นด้วย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ตามพ.ร.บ. สถาปนาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่
- (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
- (8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน
- (9) อากรรังนกอีแอ่น
- (10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

(11) อากรประธานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมาย ว่าด้วย
การประมง

(12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล

กฎหมายที่ดิน

(14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(15) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

(17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

(18) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด
เงินอุดหนุนรัฐบาล

รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วน

ตำบล

(4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล

(2) การกู้ตาม (1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล

(3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มาของรายได้้องค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่

(1) ภาษีบำรุงท้องที่

(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(3) ภาษีป้าย

(4) อាកกรฆ่าสัตว์

รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ อบต. ได้รับ
ทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บใน อบต. ได้แก่

(1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(2) ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

(3) เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่า
ด้วยการประมง

(4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน

รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การ
บริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายนั้น
หรือในกฎกระทรวง ได้แก่

(1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

เมื่อจัดเก็บได้ ให้จังหวัดจัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก)

(2) ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต. ใด ให้จัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

(3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต. ใด ให้แบ่งให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงมหาดไทย

รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น ๆ เป็นรายได้ที่ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จะเห็นว่า อบต. มีแหล่งที่มาของรายได้จากหลาย ๆ ทางโดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่าง ๆ ในแต่ละ อบต. เป็นสำคัญ บาง อบต. มีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อย การมีรายได้น้อย ย่อมส่งผลกระทบต่อภารกิจการพัฒนาในท้องถิ่น อบต. ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรใน อบต. ไม่มากก็น้อย (โกวิทย์ พวงงาม, 2542 , น. 178 อ้างถึงใน ระพี แม้นนทรรัตน์, 2543, น. 21)

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายของ อบต. พบว่า มีรายจ่ายหลายทางเช่นกัน เป็นต้นว่า รายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) ค่าสาธารณูปโภค
- (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ
- (10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

(11) ค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภา อบต.

เลขานุการสภา อบต. กรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหาร โดยจะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

การจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ

(ก) การจัดทำงบประมาณ

ในการดำเนินงานของ อบต. ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้น อบต.

จะต้องมีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง ในแต่ละปีการรับ - จ่ายเงิน ของ อบต. ต้องเป็นไปตามงบประมาณ การจัดทำงบประมาณของ อบต. นั้นต้องทำเป็นข้อบังคับ กล่าวคือ ทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบต. โดยให้คณะกรรมการบริหารของ อบต. เป็นผู้จัดทำ และนำเสนอต่อสภา อบต. ตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ถ้าในระหว่างปีงบประมาณใด รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอ ใช้จ่ายประจำปีนั้น หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณก็สามารถจัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ/หรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. เมื่อสภา อบต. ได้รับร่างงบประมาณรายจ่าย หรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจากคณะกรรมการบริหารแล้ว สภา อบต. จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับนั้นเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าสภา อบต. พิจารณาไม่แล้วเสร็จ กฎหมายให้ถือว่าสภา อบต. ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารเสนอและให้ดำเนินการเสนอสอนนายอำเภอเพื่อขออนุมัติต่อไป

เมื่อคณะกรรมการบริหารเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภา อบต. แล้ว สภา อบต. จะต้องดำเนินการจัดประชุมพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

1) ในกรณีสภา อบต. เห็นชอบไปด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว จะต้องนำเสนอนายอำเภออนุมัติ

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ นายอำเภอจะต้องส่งคืนให้สภา อบต. เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว

2) ในกรณีที่สภา อบต. มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอจะต้องส่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่สภาอบต. แจ่มมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างข้อบังคับดังกล่าวนั้นเป็นอันตกไป

อนึ่ง หากข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทัน กฎหมายกำหนดให้ใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

(ข) การควบคุมการตรวจสอบ

(1) กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วย การคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของอบต. เพื่อให้อบต. ปฏิบัติด้วยก็ได้ ในการออกระเบียบว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้กระทรวงมหาดไทยคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบต. ด้วย

(2) กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 37 มาใช้บังคับกับการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของอบต. ด้วยโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของอบต. ตามระเบียบที่กำหนดไว้

บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อการบริหารส่วนตำบล
 สิ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการ
 ปกครองตนเอง (Autonomy) ซึ่งเป็นความอิสระที่ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง
 ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจ
 อย่างอิสระและสามารถกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่นได้เอง แต่มิใช่เป็นความอิสระจาก
 อำนาจของรัฐบาลไปเป็นการปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (non - sovereign
 community) เช่นเดียวกับการปกครองประเทศหรือในฐานะที่เป็นรัฐอำนาจอิสระของท้องถิ่น
 จึงไม่ใช่อำนาจอธิปไตยที่ท้องถิ่นยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับ
 รองของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยส่วนกลาง แม้ท้องถิ่นจะมี
 อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการปกครองตนเองสักเพียงใดก็ตาม ก็ต้อง
 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (ส่วนกลาง) กับท้องถิ่น มีราชการส่วน
 ภูมิภาคทำหน้าที่แทนส่วนกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าส่วน
 ภูมิภาคมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง อย่างไรก็ตามส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับมอบ
 อำนาจจากส่วนกลางให้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ก็มีขอบเขตเฉพาะเรื่องที่เป็นซึ่งอาจกระทบ
 กระเทือน หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือราชการได้ (แต่จะไม่ไปก้าวก่าย
 การบริหารงานภายในของท้องถิ่น) เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทาง
 ปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องตาม
 กรอบกฎหมายระเบียบที่วางไว้เท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น

มีอยู่ 3 ประการคือ

ในด้านการบริหารงาน

1) ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผนและวิธีปฏิบัติ
 งานของท้องถิ่น เช่น การกำหนดเกณฑ์การจัดตั้ง

2) ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการควบคุมการทำงานของ

ท้องถิ่น เช่น มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ผู้บริหารหรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ หากปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งอำนาจสั่งเพิกถอน ระเบียบการปฏิบัติ ตักเตือน ตรวจสอบท้องถิ่นอีกด้วย

ในด้านบุคลากร

แท้จริงแล้ว ท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลพอสมควร เพราะมีบุคลากรเป็นของตนเอง มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แต่ละระดับทำหน้าที่บริหารงาน เช่น คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) ส่วนในระดับจังหวัด มีคณะกรรมการประจำจังหวัดและคณะอนุกรรมการประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจำลองการบริหารงานของแต่ละระดับเช่นเดียวกับ ก.พ. (เช่น คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. กระทรวงและอ.ก.พ. กรม คณะอนุกรรมการประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. จังหวัด) และมีการกำหนดอำนาจบรรจุแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่นไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ

ในด้านการคลัง

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำเป็นยิ่งที่ต้องมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอและมีอิสระในการบริหารรายได้ของตน แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่าท้องถิ่นมีรายได้ที่จำกัด ไม่พอเพียงที่จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฐานรายได้ยังคงแคบ และระบบการจัดสรรภาษี รายได้ที่ส่วนกลางจัดเก็บยังไม่เอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายฐานภาษีมักมีผลกระทบต่อการเมืองในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักหลีกเลี่ยงวิธีการดังกล่าว อันเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการคลังของท้องถิ่น ส่วนกลางจึงต้องมีหน้าที่ในด้านการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นพัฒนาขีดความสามารถทางการคลัง รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นด้วย

บทบาทหน้าที่ของอำเภอ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

ในด้านบทบาทหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล
กล่าวได้ว่าอำเภอมีบทบาทที่ค่อนข้างชัดเจนและใกล้ชิดกว่าจังหวัด กล่าวคือ

ด้านการบริหาร

(1) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่ยังไม่มีประธานหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกำหนด

(2) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมัยวิสามัญ เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ เห็นว่าเป็นการจำเป็น และจะเป็นประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลและยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ

(3) นายอำเภอเป็นผู้อนุญาตให้ขยายเวลาในสมัยประชุมสามัญ และสมัยประชุมวิสามัญของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่บังคับใช้ในพื้นที่แล้วประธานกรรมการบริหารจึงลงชื่อ และประกาศใช้ข้อบังคับตำบลนั้นต่อไป

ด้านบุคลากร

(1) นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

(2) นายอำเภอเป็นผู้รับใบลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง

(3) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งประธาน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล

(5) นายอำเภอรับหนังสือลาออกจากตำแหน่งของประธานกรรมการบริหารและของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการบริหารชั่วคราวได้ หากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารว่างลง เนื่องจากเหตุอื่นนอกจากครบวาระและไม่อาจจะเลือกประธานกรรมการบริหารขึ้นใหม่ได้

แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะอยู่ในความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้การควบคุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลไกที่สำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้กำหนดเป็นแนวทางดำเนินงานเพื่อพัฒนาตำบลและแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบล คือ แผนพัฒนาตำบล ซึ่งได้ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแล้วเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาตำบลของตนเอง โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 ได้ ระบุถึง หลักการ สาระสำคัญ และแนวทางในการดำเนินการไว้ดังนี้

หลักการ

ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี โดยถือเป็นส่วนย่อยของแผนพัฒนาอำเภอ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระในการจัดทำแผนอย่างเต็มที่

โครงสร้าง

แผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วย แผนงาน โครงการ รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการด้วยงบประมาณของตนเอง

ประเภทที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลขอรับการสนับสนุน จากส่วนราชการอื่น (ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุนและโครงการ) และที่ส่วนราชการอื่นดำเนินการในตำบล

องค์กรจัดทำแผน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลดำเนินการ โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการบริหารแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน ประกอบด้วย

- กรรมการบริหาร
- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบล
- ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการเลือกกันเองเป็นหัวหน้าคณะกรรมการคนหนึ่ง

การกำหนดปัญหาและแนวทางแก้ไข

ให้คณะกรรมการศึกษาปัญหาในตำบลจากข้อมูล กชช.2 ค ข้อมูล จปฐ. ข้อมูลจากกรรมการหมู่บ้าน จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และความเห็นของคณะกรรมการ การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นต้องคำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด และแนวทางการพัฒนาอำเภอตามแผนพัฒนาอำเภอ

การอนุมัติแผน

เมื่อคณะกรรมการ จัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเสร็จแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหาร โดยอนุมัติของคณะกรรมการบริหารนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบลแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

การปฏิรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ" คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น" และคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 3 คณะ ดังนี้

1) คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2) คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะ และกระจายอำนาจการเงิน การคลังสู่ท้องถิ่น

3) คณะทำงานด้านการบริหารบุคคลของท้องถิ่น

คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ คือ

1) หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ให้พิจารณาขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากรตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

2) ขั้นตอนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานที่สามารถปรับเปลี่ยนฐานะและรูปแบบได้ และให้พัฒนาขึ้นเป็นเทศบาล หรือการปกครองรูปแบบพิเศษหรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะและกระจายอำนาจการเงิน การคลังสู่ท้องถิ่น คณะทำงานได้ดำเนินการและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2541 มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ คือ

1) การกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบริการสาธารณะ (งาน/กิจกรรม) ที่จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น และกำหนดแนวทางการถ่ายโอนบริการสาธารณะ (งาน/กิจกรรม) จากส่วนราชการต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทันที โดยได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- ระบบบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ
- ระบบบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดำเนินการ

- ระบบบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่วมกันดำเนินการ

2) การพิจารณาจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ และถูกต้องที่สุด โดยมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับร่วมพิจารณาด้วย

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น คณะทำงานได้ดำเนินการให้มีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพที่เหมาะสม ซึ่งต่อมาคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เห็นชอบ ซึ่งมีสาระสำคัญสามประการ คือ

- ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น
- ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นต่าง ๆ อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน
- ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน

4. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กรมประชาสงเคราะห์

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

งานสวัสดิการสังคม

1. การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. ควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. พันฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 พ.ร.บ. พันฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 พ.ร.บ. โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 พ.ร.บ. ส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2511 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ พ.ศ. 2536 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการ

จ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. 2539 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์ คนไร้ที่พึ่งในสถานสงเคราะห์ พ.ศ. 2531 พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507

(2) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ กรมการพัฒนา – ชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ

(3) ลักษณะภารกิจ เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน และรัฐเข้าไปดำเนินการในท้องถิ่น ได้แก่ งานเด็ก งานอาชีพ และการแก้ไขปัญหาคความยากจน

(4) การถ่ายโอน ให้ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และอบจ.

(5) รูปแบบการถ่ายโอน ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือท้องถิ่นดำเนินการ ร่วมกับรัฐ

(6) ขอบเขตการถ่ายโอน

- งานบริการพื้นฐานที่ให้สวัสดิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ให้ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. ดูแลในพื้นที่ของตนเอง
- งานบริการในรูปของสถานบริการ เช่น ศูนย์บริการสุขภาพ สถานสงเคราะห์คนชรา ถ่ายโอนให้ อบจ. และ กทม.
- งานที่ใช้ความรู้เฉพาะทาง หรือสถานบริการที่มีกลุ่มเป้าหมาย พิเศษ เช่นกลุ่มคนพิการซ้ำซ้อน. คนไร้ที่พึ่ง ไร้อาชีพ ขอตาน ให้เป็นหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ต่อไป
- การควบคุมหอพัก ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้ตั้งหอพักและการกำกับดูแลให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507 ให้เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. โดยให้เป็นนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด
- โรงรับจำนำของกรมประชาสงเคราะห์ ที่ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น ให้ถ่ายโอนกิจการ โรงรับจำนำให้ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโรงรับจำนำนั้น

(7) ระยะเวลาถ่ายโอน เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และให้แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

2. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ ว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2524 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2538 และแก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540

(2) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กระทรวงมหาดไทย

(3) ลักษณะภารกิจ ท้องถิ่นดำเนินการเองอยู่แล้ว

(4) การถ่ายโอน

1) กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในการดำเนินการอยู่แล้ว ยกเว้นเฉพาะให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยความสะดวกป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อบต. และไม่ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ไว้

2) ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และระงับอัคคีภัยกำหนดให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นผู้อำนวยความสะดวกประจำท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันและระงับ อัคคีภัย

(5) ข้อพิจารณาเพิ่มเติม

1) อำนาจการสั่งการกำหนดไว้เช่นเดิม เนื่องจากกระทบต่อความมั่นคงและเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ ให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอและจังหวัดซึ่งรับผิดชอบดูแลทั้งอำเภอและจังหวัด ซึ่งครอบคลุมหลายท้องถิ่น

2) สำนักงานเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งทำหน้าที่งานธุรการของคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การจัดทำแผน ให้คำแนะนำ ฝึกอบรม ศึกษา ค้นคว้าวิจัยและพัฒนาทางวิชาการให้ปรับรูปแบบจากการเป็นส่วนราชการเป็นสถาบันทางวิชาการเพื่อให้สามารถพัฒนาองค์ความรู้และการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริงและต่อเนื่อง

3) งานสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ
อบต. รับผิดชอบ สำหรับสาธารณภัยร้ายแรงให้ อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบ

ภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ ที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2547 จำนวน 9 ภารกิจ

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ				
1	กรมประชาสงเคราะห์ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ - ผู้สูงอายุ และเงินที่เพิ่มพิเศษ ในมิวอะเศรษฐกิจด้อย	<u>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</u> ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุที่มี คุณสมบัติเหมาะสมรับเบี้ยยังชีพรายใหม่ จัดทำหลักฐานต่าง ๆ เป็นผู้เบิกจ่ายเงินให้ แก่ผู้สูงอายุ โดยหลักเกณฑ์ต้องเป็นไปตาม ที่กรมประชาสงเคราะห์กำหนด รวมถึง การจัดทำทะเบียนผู้สูงอายุ การขออนุมัติ ของผู้สูงอายุและการขออนุมัติ	2544	เทศบาล เมืองพญา อบต. อบจ. กทม.	1. การแก้ไขกฎหมาย : ระเบียบกรมประชา - สงเคราะห์ ว่าด้วยการ จ่ายเงิน สงเคราะห์ เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา	ท้องถิ่น	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน					
			<p>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</p> <p>เปลี่ยนแปลงผู้รับเบี้ยยังชีพฯ ในกรณีพิสดารแล้วว่า คุณสมบัติไม่เหมาะสมและการจัดทำรายงานการจ่ายเงินอนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้รับเบี้ยยังชีพฯ ในกรณีพิสดารแล้วว่าคุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และการจัดทำรายงานการจ่ายเงิน</p> <p>1. คัดเลือกและขออนุมัติคนพิการที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ต่อคณะ – อนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการประจำจังหวัด</p>	ดำเนินการ (ปีถ่ายโอน)	รับการถ่ายโอน	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
		<p>2. จัดทำทะเบียนรายชื่อกคนพิการ โดยเรียงลำดับความสำคัญ</p> <p>3. ตรวจสอบการมีชีวิตของคนพิการ ตามกำหนด</p> <p>4. เบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพและจัดทำ หลักฐานการเบิกจ่ายเงิน</p> <p>5. ติดตามผลการจ่ายเบี้ยยังชีพและ จัดทำรายงาน</p> <p>6. และเรื่องอื่น ๆ ตามระเบียบที่กำหนด</p> <p>1. คัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุที่มี คุณสมบัติเหมาะสม</p> <p>2. จัดทำทะเบียนรายชื่ผู้สูงอายุ โดยเรียงลำดับความสำคัญ</p>			

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
2	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ - คนพิการ	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการพิจารณาคัดเลือกคนพิการที่มี คุณสมบัติตามหลักเกณฑ์รับเบี้ยยังชีพ รายใหม่ จัดทำหลักฐานต่าง ๆ เป็นผู้เบิก จ่ายเงินให้แก่คนพิการ โดยหลักเกณฑ์	3. ตรวจสอบการมีชีวิตของผู้สูงอายุ 4. เบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพและจัดทำ หลักฐานการเบิกจ่ายเงิน 5. ติดตามผลการจ่ายเบี้ยยังชีพและ จัดทำรายงาน 6. และเรื่องอื่น ๆ ตามระเบียบที่กำหนด	2546	เทศบาล เมืองพญา อบต. อบจ. กทม.	1. การแก้ไขกฎหมาย : ระเบียบกรมประชา - สงเคราะห์ ว่าด้วยการ จ่ายเงินเบี้ยยังชีพ คนพิการ พ.ศ. 2539

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา	ท้องถิ่น	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ที่รับการถ่ายโอน	
		<p>ต้องเป็นไปตามที่กรมประชาสงเคราะห์ กำหนด รวมถึงการจัดทำทะเบียนคนพิการ การขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้รับเบี้ยยังชีพฯ ในกรณีที่สูงขึ้นแล้วว่าคุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และการจัดทำรายงานการจ่ายเงิน</p> <p>1. คัดเลือกและขออนุมัติคนพิการที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ต่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการใน ส่วนกลางหรือคณะกรรมการสาขาการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการประจำจังหวัด</p> <p>2. จัดทำทะเบียนรายชื่อกคนพิการโดยเรียงลำดับความสำคัญ</p>			

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
			3. ตรวจสอบการมีชีวิตของคนพิการ ตามกำหนด 4. เบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพและจัดทำ หลักฐานการเบิกจ่ายเงิน 5. ติดตามผลการจ่ายเบี้ยยังชีพและ จัดทำรายงาน 6. และเรื่องอื่น ๆ ตามระเบียบที่กำหนด			

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
3	การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ - ผู้ป่วยเอดส์	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ป่วยเอดส์ที่มี คุณสมบัติเหมาะสมรับเบี้ยยังชีพรายใหม่ จัดทำหลักฐานต่าง ๆ เป็นผู้เบิกจ่ายเงินให้ แก่ผู้ป่วยเอดส์โดยต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ของกรมประชาสงเคราะห์ กำหนด รวมถึงการจัดทำทะเบียนผู้ป่วย - เอดส์ การขออนุมัติคุณสมบัติผู้ป่วยเอดส์ และการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้รับ เบี้ยยังชีพในกรณีที่สูงขึ้นแล้วว่าคุณสมบัติ ไม่เหมาะสม และการจัดทำรายงานการ จ่ายเงิน	2545	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม.	1. การแก้ไขกฎหมาย : ระเบียบกรมประชา - สงเคราะห์ว่าด้วยการจ่าย เงินอุดหนุนสงเสริม สวัสดิการผู้ป่วยเอดส์ ในชุมชน พ.ศ. 2543	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา	ท้องถิ่น	หมายเหตุ
	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
			<p>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. คัดเลือกและขออนุมัติผู้ว่าเขตต์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม 2. จัดทำทะเบียนรายชื่อผู้ว่าเขตต์โดยเรียงลำดับความสำคัญ 3. ตรวจสอบการมีชีวิตของผู้ว่าเขตต์ 4. เบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพและจัดทำหลักฐานการเบิกจ่ายเงิน 5. ติดตามผลการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพและจัดทำรายงาน 	ดำเนินการ (ปีถ่ายโอน)	ที่รับการถ่ายโอน	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน					
4	<p>ศูนย์บริการทางสังคม - ผู้สูงอายุแยกเป็น 4.1) ศูนย์บริการทางสังคม ผู้สูงอายุ ตั้งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้น ศูนย์ฯ ขอนแก่น เพื่อทำเป็นศูนย์การศึกษา คันทวีและวิจัย</p> <p>4.2) ศูนย์บริการผู้สูงอายุ ในวัด โดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง</p>		<p><u>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</u> ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ในการบริหารจัดการ การตัดสินใจ การจัดกิจกรรมในรูปแบบมาตรฐานที่ กำหนดและตามความต้องการของผู้สูงอายุ ที่มาใช้บริการ</p> <p>1. ในปีแรกของการเริ่มถ่ายโอนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเรียนรู้ วิธีการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน</p> <p>2. เมื่อเริ่มถ่ายโอนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จะต้องจัดกิจกรรมอย่างน้อยใน 3 ประเภท คือ</p>	2545	เทศบาล อบต. กทม.	<p>1. การแก้ไขกฎหมาย : เริ่ม 2545 1.1 ระเบียบ กรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการปฏิบัติในกรณี ผู้รับการสงเคราะห์ถึงแก่ ความตาย พ.ศ. 2525 1.2 ระเบียบ กรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการให้บริการ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543</p>
				2546	เทศบาล อบต. กทม.	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอนวิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
		<p>3) บริการหน่วยเคลื่อนที่โดยอาจขอความร่วมมือการจัดกิจกรรมต่าง ๆ จากหน่วยงานภายนอก</p> <p>3. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการกำกับดูแลและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์</p>			<p>2. ในขณะนี้ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานของงานมาตรฐานของงานศูนย์บริการผู้สูงอายุ ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดจะเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ เนื่องจากกิจกรรมที่ศูนย์จะจัดนั้นต้องเป็นไปตามความต้องการของผู้สูงอายุ</p> <p>3. ภารกิจ 1) - 4) การกำกับ/ควบคุม/ตรวจสอบในระดับองค์กรปกครอง-</p>

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
					<p>ส่วนท้องถิ่น มอบหมายให้สำนักงานปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมายให้สำนักงานประชา-สงเคราะห์จังหวัดเป็นผู้กำกับควบคุมตรวจสอบมาตรฐาน รวมทั้งให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่ศูนย์ฯ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน</p>

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน					
5	การฃาปนกิจสงเคราะห์ 5.1) การจดทะเบียนสมรส ฃาปนกิจสงเคราะห์ 5.2) งานสถิติและทะเบียน สมรสฃาปนกิจสงเคราะห์ 5.3) งานตรวจสอบสมรส ฃาปนกิจสงเคราะห์	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ 1. ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราช- บัญญัติฃาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2517	2546	เทศบาล เมืองพัทฯ อบต. อบจ. กทม.	1. ปี 2544 แก้ไขกฎหมาย 1) พ.ร.บ. การ - ฃาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 หมวดที่ 1 มาตรา 6 ให้ผู้ว่าการ กรุงทพมหานคร เป็น นายทะเบียนท้องถิ่น กทม. 2) จัดทำคำสั่ง กระทรวงแรงงานฯ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เทศบาลเมืองพัทฯ อบต. อบจ. และ กทม.	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา	ท้องถิ่น	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ที่รับการถ่ายโอน	
					2. การกำหนดมาตรฐาน ตามกรอบ พ.ร.บ. การ - ณาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 3. สำนักงานประชา - สงเคราะห์จังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล ในส่วนภูมิภาค กองความมั่นคงแห่ง - สังคม กำกับดูแลใน กทม.

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	การที่ถ่ายโอน					
6	การอนุญาตให้ควบคุม หอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ 1. มอบอำนาจการจัดการ การอนุญาต การดำเนินการตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการได้เอง	2546	เทศบาล เมืองพิมาย อบต. กทม.	1. ปี 2544 แก้ไข พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507 มาตรา- 3 เรืองนายทะเบียนและ มาตรา 5 ให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวง - มหาดไทย รักษาการตาม พ.ร.บ. นี้ 2. กำหนดเกณฑ์ มาตรฐานเพื่อเป็นตัวชี้วัด ผลการดำเนินงานตาม มาตรฐาน 5 ประเด็น คือ ด้านกฎหมาย	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปี/ที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
					<p>ด้านสิ่งแวดล้อม</p> <p>ด้านความปลอดภัย</p> <p>ด้านบริการขนส่งและ</p> <p>ด้านยาเสพติด</p> <p>3. ให้ กทม. เทศบาล</p> <p>เมืองพัทยา และ อบต.</p> <p>แต่งตั้งคณะทำงานกำกับ</p> <p>ควบคุม และตรวจสอบ</p>

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่น	หมายเหตุ
	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
7	งานสงเคราะห์และ จัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนม)	งานสงเคราะห์และ จัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)	<p>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</p> <p>ถ่ายโอนการจัดอาหารเสริม (นม) ของ เด็กปฐมวัยในครอบครัวด้วยโอกาสของ สถานรับเลี้ยงเด็กในแหล่งก่อสร้าง ชุมชน แออัด และสถานประกอบการใน 31 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) ให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	<p>ที่รับการถ่ายโอน</p> <p>เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม.</p> <p>เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม.</p>	
8	งานสงเคราะห์และ จัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)			2544	<p>เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม.</p>	

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน		ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา (ปีสุดท้ายโอน)	ท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอน	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน					
9	การช่วยเหลือผู้ประสบภัย เบื้องต้น	<p><u>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน รายงานเหตุสาธารณภัยเบื้องต้นต่อ อบต. 2. อบต. ออกสำรวจความเสียหาย 3. อบต. พิจารณาให้ความช่วยเหลือ <p>ผู้ประสบภัยเบื้องต้น ในระยะ 3 วันแรก นับตั้งแต่เกิดภัยพิบัติ อาทิเช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่ม ช่วยอพยพราษฎร ผู้ประสบภัยไปยังที่ปลอดภัย การบรรจุกินห่อ ขนมส่ง อพยพสัตว์เลี้ยงใช้งาน ตลอดจนจัดหาที่พักชั่วคราวให้ราษฎร ผู้ประสบภัย ในขณะเกิดภัยจนกระทั่งภัยสงบ</p>	2545	อบต.		

ลำดับ ที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน	ระยะเวลา	ท้องถิ่น	หมายเหตุ
	ภารกิจที่ถ่ายโอน				
		<p>ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ</p> <p>4. รายงานผลการช่วยเหลือให้อำเภอ และจังหวัดทราบ</p>	ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ที่รับการถ่ายโอน	

5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

5.1 มนพิสุทธิ์ สวณิยะ (2536) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านประสบความสำเร็จ” ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จัดตั้งขึ้นจากความต้องการของราษฎรส่วนใหญ่ในชุมชน มีรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นระบบ สามารถดำเนินงานพัฒนาศูนย์ฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางเอาไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักการให้ความช่วยเหลือตามพื้นฐานแนวคิดการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ และยังพบอีกด้วยว่ากรรมการศูนย์ฯ และราษฎรส่วนใหญ่เห็นความสำคัญและมีทัศนคติดีต่อศูนย์ฯ เป็นผลให้เกิดความต้องการพัฒนางานศูนย์ฯ ให้ดียิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต ปัจจัยภายในองค์กรที่สำคัญและมีผลโดยตรงต่อความสำเร็จของศูนย์ฯ มากที่สุดคือ ผู้นำกรรมการศูนย์ฯ การบริหารงานศูนย์ฯ และกิจกรรมการพัฒนาศูนย์ฯ ปัจจัยภายในชุมชนที่ถือเป็นปัจจัยเสริมได้อีก คือ สถาบันหลักอื่นๆ ภายในชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับปัจจัยแฝงภายในชุมชนที่ส่งเสริมการดำเนินงานของศูนย์ฯ ให้เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ความต้องการในการจัดตั้งศูนย์ฯ ของราษฎร รูปแบบการดำเนินงานที่เป็นประชาธิปไตย และเจ้าหน้าที่อาสาสมัครประจำจังหวัด เป็นปัจจัยภายนอกชุมชนอีกประการหนึ่งที่สำคัญต่อการส่งเสริมและผลักดันให้ศูนย์ฯ ประสบความสำเร็จ

5.2 สถาบันดำรงราชานุภาพ และ กรมการปกครอง (2539) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นในปี 2538 และเพื่อต้องการทราบปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ผลการศึกษา ประมวลสภาพปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหาร - ส่วนตำบล คือ

1. ด้านโครงสร้างและระบบงาน

1.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเข้าใจในบทบาท

หน้าที่ของตนเองและเคยชินกับรูปแบบการบริหารของสภาตำบลเดิม

1.2 การจัดการประชุมยังไม่เป็นไปตามระเบียบ ไม่มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างการประชุมสภาและประชุมคณะกรรมการบริหาร กำนัน ในฐานะประธานกรรมการบริหารยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ อยู่ค่อนข้างมาก

1.3 บทบาทของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังดี้อยกว่าคณะกรรมการบริหาร แม้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่การที่ฝ่ายสภายังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างถ่องแท้ ประกอบกับการขาดความรู้ในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงยังไม่อาจแสดงบทบาทที่โดดเด่นมากนัก ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดี้อยกว่าฝ่ายบริหาร

1.4 เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร หรือขัดแย้งกันเองในฝ่ายของตน เพราะฝ่ายสภายพยายามเข้ามามีบทบาทในการบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติไม่อาจจะกระทำได้ เช่น การเป็นกรรมการตรวจการจ้าง กรรมการการเงิน กรรมการพัสดุ ขณะเดียวกันการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ละฝ่ายจึงแสวงหาช่องทางในการเข้าไปมีบทบาท ทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันขึ้น

1.5 การต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ/โครงการ เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางคน มีความเข้าใจว่าตนมีบทบาทคล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงหางบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งตนเข้ามาอีก ทำให้งบประมาณโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกระจุกกระจายไปตามรายหมู่บ้านโดยไม่คำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลและความสำคัญของปัญหา

1.6 ปัญหาจากการยืมตัวข้าราชการไปช่วยปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดไม่มีนโยบายในการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งข้าราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบล ยืมตัวไปช่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีงานประจำของตนเองจำนวนมากที่จะต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และบางคนต้องรับผิดชอบหลายองค์การบริหารส่วนตำบล และรู้ตัวว่าต้องถอนตัวออกเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานของตนเอง จึงไม่ได้ทุ่มเทเวลาปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้เต็มที่

1.7 การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ เพราะยังไม่มีสถานที่ทำการที่ถาวร เป็นของตนเองและการขาดแคลนบุคลากร

1.8 ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่คล่องตัว โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ห่างไกล

1.9 ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

1.10 ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

องค์การบริหารส่วนตำบล ขาดแคลนบุคลากร รวมทั้งลูกจ้างชั่วคราวยังไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน รู้สึกขาดความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนต่ำ ยังไม่มีหลักประกันเรื่องการจ้างงาน ข้าราชการที่ไปช่วยงานที่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความชำนาญด้านกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ ทำให้เกิดความกังวลและไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานว่าจะสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ บางคนต้องถอนตัวออกกลางคันและเมื่อมีการบรรจุคนใหม่ลงไปแทนส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์และต้องเรียนรู้ใหม่ทั้งหมดทำให้เสี่ยงต่อการผิดพลาดในการปฏิบัติงาน

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล และมีการปรับแผนพัฒนาตำบลบ่อยครั้ง การจัดงบประมาณมีลักษณะการกำหนดตัวเงินไว้ก่อนที่จะกำหนดเนื้อหางานมาใส่ การดำเนินการโครงการพัฒนาต่างๆ มีปัญหาเรื่องบุคลากรที่เข้ามามีส่วนร่วมได้ส่วนเสียโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย และบางแห่งยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ตำบล ไม่มีการประสานงานในการดำเนินโครงการทำให้ผลงานที่ออกมาไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ทราบว่าเงินในบัญชีเงินฝาก ได้รับการจัดสรรมาจากหน่วยงานเป็นจำนวนเท่าใด ทำให้มีปัญหาในการจัดการด้านการเงินการบัญชี

4. ด้านการบริหารพัสดุ

องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองขาดแคลนอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานบางแห่งใช้ครุภัณฑ์ฟุ่มเฟือย ขาดแคลนสถานที่เก็บพัสดุ

ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ราคาวัสดุครุภัณฑ์ในพื้นที่มักมีราคาสูงกว่าราคากลาง และการจัดซื้อจัดจ้าง ยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การเบิกจ่ายเงินยังขาดความรัดกุมรอบคอบ

5.3 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540) ได้รายงานผลการศึกษาเรื่อง “โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล”

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารและการพัฒนาให้กับองค์กรระดับชุมชนมีทั้งปัญหาอุปสรรค แต่ก็ยังมีโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาองค์กรระดับชุมชนที่จะเป็นองค์กรกลไกของประชาชนที่มีความสำคัญในการพัฒนาและให้บริการได้อย่างทั่วถึงได้ในอนาคต โดยมีข้อสรุป คือ ปัญหาและอุปสรรค ในด้านการมีความขัดแย้งและความไม่เข้าใจระหว่างข้าราชการผู้ควบคุมและประชาชนในระดับชุมชน ซึ่งมีมุมมองในการพัฒนาและการให้บริการที่แตกต่าง ในขณะที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณและการให้บริการแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความต้องการดำเนินงานบางประเภทที่ชุมชนต้องการ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของชุมชน บ่อยครั้งพบว่าโครงการดังกล่าวมักถูกทักท้วงโดยข้าราชการในระดับอำเภอทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ปัญหาด้านการบริหารงานขององค์กรพัฒนาระดับตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีปัญหาในด้านประมาณการงบประมาณรายรับประจำปียังไม่เข้าใจและไม่มีความชัดเจนว่ารายได้จากภาษีอากรที่จัดสรรโดยส่วนกลางจะเป็นจำนวนเท่าไร ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานประจำปีอย่างเป็นระบบ ในบางแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลบอกว่า จำเป็นต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเป็นประจำ ในด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดศักยภาพในการวางแผนและพัฒนาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมนอกกรอบกิจกรรมที่เคยทำและคุ้นเคย คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาหมู่บ้านตำบลว่าต้องการเห็นทิศทางในการพัฒนาอย่างไรแต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคคือ การแปลงวิสัยทัศน์ออกมาเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ต่อเนื่อง และข้าราชการในระดับพื้นที่เองก็ยังขาดศักยภาพในการคิดรูปแบบกิจกรรมในเชิงสร้างสรรค์และเป็นระบบ ขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินงานตามระบบระเบียบราชการ เนื่องจากกฎหมายระบุให้มีการบริหารงานตามระเบียบ ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความยุ่งยากซับซ้อน รวมถึงการขาดอุปกรณ์

และสถานที่ทำการที่เหมาะสม การทำงานในระดับพื้นที่ที่ยังไม่มีกลไกและรูปแบบการประสานงานที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานที่ควรเป็นในรูปของหุ้นส่วนในการพัฒนา โดยเฉพาะกับหน่วยงานของภาคราชการไม่เกิดขึ้นมากนัก รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังมีไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ทั้งหมด เช่น การดูแลด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย และการดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

ดังนั้น การที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินบทบาทเป็นหน่วยปฏิบัติในการพัฒนาและให้บริการสาธารณะในระดับชุมชนจึงยังไม่เห็นภาพที่ชัดเจน องค์การระดับตำบลขาดอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารการเงินและงบประมาณ การวางแผนและการคัดเลือกโครงการพัฒนา ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ดังจะเห็นได้จากการระดมความคิดของประชาชนระดับหมู่บ้าน ซึ่งให้เห็นถึงความต้องการของชุมชนในการแก้ไขปัญหาสังคมนอกเหนือจากความต้องการการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตในชุมชน โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ริเริ่มโครงการที่เป็นโครงการด้านสังคม เช่น โครงการรณรงค์ป้องกันยาเสพติดให้เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นโครงการระดับตำบล นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างและปัจจัยที่บ่งบอกถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นอีกหลายประการ ซึ่งคาดว่าจะจะมีผลให้เป็นได้ในระยะยาว

และจากผลการศึกษา ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาชุมชนควรมีแนวทาง ดังนี้

1. การพัฒนาทักษะที่จำเป็น การพัฒนาทักษะและให้ความรู้ควรดำเนินการในรูปของการใช้สื่อการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ พัฒนาทักษะในการออกแบบและพัฒนาโครงการ (Project Development and Design) สำหรับบุคลากรฝ่ายที่มีหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาเทคนิคการวางแผนและบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning and Management) และพัฒนาทักษะในการประเมินผลภาครดำเนินงาน

2. การสร้างกระบวนการทำงานร่วมกัน โดยคำนึงว่าการพัฒนาทักษะความรู้ความเข้าใจควรมีการดำเนินการทั้งกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการดำเนินงานโครงการพัฒนาร่วมกันในหลาย ๆ ด้าน

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพัฒนาระบบการควบคุมทิศทางการพัฒนา โดยหาวิธีการใช้และพัฒนาข้อมูลที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์และทันสมัย ได้แก่ การพัฒนาวิธีการและเงื่อนไขข้อมูล กชช.2 ค. และ จปฐ. ในระดับตำบลให้มีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถใช้ข้อมูลร่วมกับภาคราชการได้ และหน่วยงานภาคราชการส่วนกลางสามารถได้ข้อมูลที่ทันสมัย

4. การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ทันสมัย

5. พัฒนาองค์กรบนพื้นฐานของการเป็น Good Governance ควรเน้นการพัฒนารูปแบบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นประชาธิปไตย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ แต่ควรพิจารณาถึงการใช้กลไกการตรวจสอบที่มาจากประชาชนในชุมชน การตั้งเงื่อนไขให้ผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อชุมชน

ในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา นั้น ตามหลักการกระจายอำนาจในการบริหารและการพัฒนาให้องค์กรระดับท้องถิ่น จะต้องสร้างระบบและกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การทำงานขององค์กรระดับชุมชนมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม มีความโปร่งใส และดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน โดยการสร้างให้ชุมชนมีความเป็นเจ้าขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนได้เข้าใจถึงการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีโอกาสนำข้อคิดเห็นในการพัฒนา และเพิ่มโอกาส สร้างกลไก และเพิ่ม ศักยภาพให้ประชาชนในการดูแลตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4 ทรงธรรม์ สวนิยะ (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล” เพื่อศึกษาถึง กระบวนการถ่ายโอนงานที่กำลังดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ และเสนอแนะมาตรการที่เป็นไปได้มากที่สุด ตลอดจนแผนปฏิบัติการในการถ่ายโอนงานบางลักษณะของกรมประชาสงเคราะห์ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการถ่ายโอนงานบางลักษณะของกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีผลในการปฏิบัติ จะต้องศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนงาน ตลอดจนการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญ อยู่ที่ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของคุณภาพบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ตามมาตรา 67 (6) ในปัจจุบันนั้น พบว่า ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี 2538 จนถึง เดือนพฤศจิกายน 2540 มีการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ-สังคมและสังคมสงเคราะห์ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จำนวน 54 แห่ง ในบางประการ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 25.92 มีการปฏิบัติงานส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 2,781,895 บาท โดยมีการจัดกิจกรรมในด้านการส่งเสริมกีฬาเยาวชน ป้องกันยาเสพติด การฝึกอบรมกลุ่มสตรี (อบรมอาชีพ) การส่งเสริมกลุ่มสตรี สนับสนุนกลุ่มเยาวชน สนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สงเคราะห์เด็กนักเรียนเกี่ยวกับอุปกรณ์การศึกษา สงเคราะห์คนชรา คนพิการ และคนยากจน รวมทั้งร้อยละ 33.33 มีการปฏิบัติงานโดยประสานกับหน่วยงานอื่น โดยมีการจัดกิจกรรมในด้านศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน อบรมสตรี ส่งเสริมกีฬาเยาวชน อบรมเยาวชน ตั้งกลุ่มเยาวชน ตั้งกลุ่มสตรี สงเคราะห์คนชรา คนพิการ สงเคราะห์ผู้ประสบภัย ส่งเสริมอาชีพแม่บ้าน การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และอบรมคนชรา สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 40.74 ไม่มีการดำเนินงานด้านนี้เลยโดยให้เหตุผลว่าเป็นงานของประชาสงเคราะห์จังหวัด ไม่มีงบประมาณ ไม่ได้ตั้งงบประมาณ ไม่มีรายละเอียดด้านนี้ และเห็นว่างานสาธารณูปโภคมีความสำคัญเร่งด่วนกว่า

นอกจากนั้น ยังพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น จะมีบทบาทความสำคัญในการดำเนินงาน 4 ประการ คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างมากที่สุด
2. องค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน และให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด

3. องค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยสภาพที่องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดและรับทราบความต้องการเป็นอย่างดี จึงมีความพร้อมมากที่สุดที่จะให้บริการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4. องค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ตามอำนาจหน้าที่หลักที่กำหนดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภาวะที่งบประมาณมีจำกัด องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องลดความสำคัญในเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและใช้ศักยภาพที่มีอยู่ในการแก้ไขปัญหาสังคม ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถประสานงานกับส่วนราชการภายในจังหวัดเพื่อให้การสนับสนุนได้ ซึ่งถ้าจำเป็นต้องใช้งบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีรายได้ของคนที่จะดำเนินการได้

สำหรับการกิจด้านสวัสดิการสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการตามมาตรา 67 (6) ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งตามนโยบายที่โครงการเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประสบปัญหาสำคัญหลายประการ ที่อาจส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ 7 ประการ คือ

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร
- 2) ปัญหาการเมืองท้องถิ่น อิทธิพล ผลประโยชน์
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบงาน
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน
- 5) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป
- 6) ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 7) ปัญหาความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่

5.5 ดำรงค์ศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนา ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด” เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา ตลอดจนเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับตัวและเสนอแนวทางการแปรสภาพของ สภาตำบล ไปสู่การเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีมากกว่าสภาตำบล เพราะว่า โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการบริหารในการจัดเก็บภาษีและมีรายได้จากทรัพยากร มีบุคลากร โดยเฉพาะการยืมข้าราชการมาช่วยปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอและมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดี ผู้นำมีความเสียสละและมีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งใจในการปฏิบัติงาน มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทที่ถูกต้องในการให้คำแนะนำปรึกษาการบริหารงาน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกำหนดปัญหา การวางแผน และดำเนินโครงการได้ตามแผนพัฒนาตำบลที่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน สามารถกำหนดการใช้จ่ายได้ตามขั้นตอนและตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย สามารถจัดทำบัญชี การลงทะเบียนต่างๆ ได้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับทางราชการ

5.6 วิศรุต เขียวไพลิน (น.49 - 51 อ้างถึงใน ดำรงค์ศักดิ์ แก้วเพ็ง, 2540, น.30 - 31) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดจันทบุรี”

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถทำหน้าที่ในการคิดค้นปัญหาของประชาชน จัดหางบประมาณในการแก้ไขปัญหาและร่วมในการตรวจสอบกำกับดูแล ให้งบประมาณมีคุณค่าในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริงและได้เสนอแนะการดำเนินกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นดังนี้

1. เพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและข้อปฏิบัติต่างๆ แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

2. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยเร่งรัดในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มากขึ้น
3. เพิ่มการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลให้มากขึ้น
4. กระจายข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ได้มีบทบาทในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น
5. การสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

5.7 โกวิทย์ พวงงาม (น.35 อ้างถึงใน คำรงค์ศักดิ์ แก้วเพ็ง, 2540, น.32 – 33) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538”

ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีสถานที่ตั้งเป็นของตนเอง สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ยังไม่พร้อม ไม่ดี และมีไม่เพียงพอ
2. ด้านความรู้ความสามารถ
 - (1) ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ กลัวทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร
 - (2) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ค่อยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่าง ๆ
 - (3) ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ
 - (4) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งเป็นการชั่วคราว ยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน ทำงานไม่ทัน ประชาชนฯ ยังไม่ค่อยมีความรู้
3. เกี่ยวกับการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล
 - (1) งบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อย ยังขาดแคลนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ
 - (2) การประชุมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกัน ไม่ค่อยลงรอยกัน
 - (3) บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย

- (4) การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก
- (5) ทำงานไม่ทันงบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมชาติที่ควร
- (6) ขาดเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี และประธานยังประกาศรับสมัคร

ไม่ถูก

- (7) ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

5.8 ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2542, น. 136 - 137) ได้ระบุถึงปัญหาอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. รายได้น้อย
2. บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

ตลอดจนการมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

3. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความชัดเจน โดยมีกะมองการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยเน้นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไป ทำให้ละเลยต่อการพัฒนาชุมชนด้านอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขาดการประสานแผนระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอื่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความไม่สอดคล้องของโครงการ

4. ประชาชนยังขาดการติดตาม ตรวจสอบ เรียนรู้ และไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

5.9 สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2541 อ้างถึงในระพี แม้นนทรรัตน์ น. 46 - 47, 2543) ได้ศึกษาแนวความคิดทฤษฎีและประสบการณ์การปฏิบัติงานร่วมกับ อบต. พบว่า อบต. จะมีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมปัญหาและงานพัฒนาแทบทุกด้าน แต่ปรากฏว่า อบต. ส่วนใหญ่เน้นทางด้าน โครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และพบว่ามีกรรไกรไหลของงบประมาณไปในทางมิชอบ จึงจำเป็นที่จะต้องมีความคิดหลักในการทำงานที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อบต. โครงการพัฒนาตัว อบต. เอง ให้มีความคิดหลักในการทำงานแบบมีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาคนให้เกิดกอรพืงตนเอง มีรูปธรรมของกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม อย่างมีขั้นตอนที่สามารถนำไปใช้ในการวางแผน และการจัดทำงบประมาณ ให้ครอบคลุมปัญหาสำคัญ ๆ ของตำบล และการรวมพลังสร้างสรรค์ตำบล

ให้น่าอยู่ และมีความสุข รวมทั้ง น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาครอบครัวชั้นเมื่อ อบต. ได้แผนปฏิบัติการโดยรวมพลังกลุ่มคนทุกภาคในตำบล ควรมีการประสานแผนกันสำหรับความคาดหวังต่อ อบต. นั้น มีความต้องการเห็น อบต. ทำงานกับเด็ก เยาวชน สตรี คนชรา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจเพื่อการพึ่งตนเอง สุขภาพอนามัย และการศึกษาในมิติของการป้องกัน การแก้ไข และการดูแลผู้คนในตำบลอย่างจริงจัง

5.9 วิยะดา ศีระแพทย์ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายถ่ายโอนด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 91.4 รับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ด้านสวัสดิการสังคม ตาม พ.ร.บ. สถาปนาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 ร้อยละ 79.2 รับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ด้านสวัสดิการสังคม ตามนโยบายถ่ายโอนงานของ กรมประชาสงเคราะห์ ผลการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ร้อยละ 96.0 ปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. ฯ และ ร้อยละ 50 ขึ้นไป ปฏิบัติงานสอดคล้องกับภารกิจบางประการตามนโยบายถ่ายโอนงาน และใช้วิธีการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวิธีการทางสังคมสงเคราะห์ แต่โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการประสานเป็นหลัก การศึกษาสภาพปัญหาการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมที่ผ่านมา พบว่า ร้อยละ 80 ขึ้นไป ประสบปัญหาทุกด้าน คือด้านความพร้อมของบุคลากร ด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านงบประมาณสนับสนุนการช่วยเหลือ ด้านวัสดุครุภัณฑ์สนับสนุนการช่วยเหลือ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับทัศนคติต่อความพื่อนานโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงาน พบว่า ความทัศนคติต่อความพื่อนด้านต่าง ๆ อยู่ในระดับเห็นด้วยมากกว่า การนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงาน ต้องมีความพื่อนทั้ง 5 ด้าน เป็นปัจจัยสำคัญ สำหรับทัศนคติต่อความพื่อนการสนับสนุนจากหน่วยงาน พบว่า ร้อยละ 90 ขึ้นไป ต้องการการสนับสนุนทรัพยากรทุกด้านจากหน่วยงานต่าง ๆ คือ ต้องการเพิ่มพูนความรู้ในด้านระเบียบ กฎหมาย และพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ ต้องการที่เลี้ยงในการปฏิบัติงานระยะแรก ต้องการให้มีการจัดอบรมประชุมสัมมนา เพื่อเพิ่มพูนและแลกเปลี่ยนความรู้ ต้องการการติดตามนิเทศงาน และต้องการให้มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบด้านสวัสดิการสังคมให้ชัดเจน

ระพี แม้นนทรรัตน์ (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคมสร้างตนเอง” พบว่า นิคมสร้างตนเองทุกแห่งเคยประสานการปฏิบัติงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาสาธารณูปโภค นิคมสร้างตนเองเกือบจะทั้งหมดเคยเข้าร่วมประชุมในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีนิคมสร้างตนเองมากกว่าครึ่งหนึ่งเคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานร่วมกัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานและความคิดเห็นต่อการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน พบว่า ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานโดยมีเหตุผลที่สำคัญคือ สามารถแบ่งเบาภารกิจของนิคมสร้างตนเองได้ เพราะปัจจุบันทรัพยากรในการดำเนินงานของนิคมสร้างตนเองมีจำกัด หากสามารถส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมได้ จะส่งผลให้การบริการแก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภารกิจบางอย่างขององค์การบริหารส่วนตำบลและของนิคมสร้างตนเองมีความสอดคล้องกัน สำหรับทัศนะต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การปกครองในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น แต่ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเน้นการพัฒนาสาธารณูปโภคมากกว่าการพัฒนาสังคม และการที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาด้านสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการจะเป็นผลดีต่อการพัฒนางานพัฒนาสังคม ในส่วนของการศึกษาวิธีการในการปฏิบัติงานร่วมกัน พบว่า การประสานแผนการปฏิบัติงาน จะช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน การอบรมให้ความรู้ด้านสวัสดิการสังคมและภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี นิคมสร้างตนเองควรมอบงานที่ซ้ำซ้อนกันให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแทน และควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะทำงานร่วมกับนิคมสร้างตนเองในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

สำหรับรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานร่วมกัน คือ การสร้างความรู้ ความเข้าใจให้เจ้าหน้าที่นิคมสร้างตนเองทุกระดับรับทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วม การสร้างความรู้

ความเข้าใจการดำเนินงานของนิคมสร้างตนเองแก่องค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเรียนรู้และใช้ข้อมูลสถิติการสังคมระดับครัวเรือน (สศค.) ส่งเสริมความสัมพันธ์ทั้งในเชิงพื้นที่ (Area) และการหน้าที่ (Function) ใช้แผนเป็นเครื่องมือให้เข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบกิจกรรมในการให้เข้ามามีส่วนร่วมในระยะแรกควรเป็นรูปแบบที่ง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน และควรแจ้งข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบ

ภาพรวมของการศึกษา แสดงผลให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ประสบสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในระดับมากทุกด้าน แสดงว่าในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล มีความพร้อมไม่เพียงพอที่ดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ด้านสวัสดิการสังคม จึงจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรทุกฝ่ายในสังคม ให้การสนับสนุนทรัพยากรด้านต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมได้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ตามนโยบายการกระจายอำนาจ ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายโอกาสและกระจายบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาในครั้งนี้คือ ควรจัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์ไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง รวมทั้งควรมีการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะและเทคนิคการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมให้มากขึ้นเป็นระยะอย่างต่อเนื่องและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนให้มากขึ้น

การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาแล้วนั้น สรุปได้ว่าแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานในหลายด้าน เช่น มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเอง มีบุคลากรส่วนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถทั้งในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร การปฏิบัติงานมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และสามารถติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานได้โดยตรง แต่ก็ยังมีปัญหาในด้านการบริหารงานและการปฏิบัติงานบางประการ เช่น ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับงานแผนงาน/โครงการ ระบบงานสารบรรณ (ซึ่งอาจมีสาเหตุจากระดับความรู้พื้นฐานของบุคลากร การที่บุคลากรไม่มีเวลาเพียงพอในการปฏิบัติงานเพราะต้องประกอบ

อาชีพของตนเอง หรือขาดการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานข้างเคียง เป็นต้น จึงทำให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการสร้างความผาสุกแก่ประชาชนเท่าที่ควร

จากงานวิจัยทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการเตรียมมาตรการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนงาน ในด้านการปรับปรุงโครงสร้าง การแบ่งงาน การปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย การเตรียมความพร้อมของบุคลากร การเตรียมงบประมาณ การประสานงาน และการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านสวัสดิการสังคมให้ชัดเจน เนื่องจากการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมายังประสบปัญหาในการดำเนินงานบางประการ เช่น การบริหารงาน การจัดโครงสร้างและระบบงาน ความพร้อมของบุคลากร การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ และขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น เป็นต้น เนื่องจากการกระจายอำนาจมีความสำคัญที่จะทำให้แผนงานโครงการต่างๆ ประสบผลสำเร็จ ซึ่งการให้มีประสิทธิภาพจะต้องประกอบด้วย การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและตรงกับปัญหาและความต้องการ มีการประสานงานที่ดี กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนในองค์กร มีงบประมาณเพียงพอ และผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความสามารถเพียงพอ สำหรับการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัตินั้น จะต้องอาศัย การประสานที่ดี และการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรต่างๆ เพื่อให้มีการร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม

ในภาพรวมทั้งหมดของการศึกษาแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่าแนวทางการบริหารการพัฒนาของประเทศไทย ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาสังคม เนื่องจากสามารถเก็บรายได้เอง มีบุคลากรที่มีความรู้มาช่วยปฏิบัติงาน และสามารถกำหนดปัญหา วางแผน และดำเนินโครงการได้ตามความต้องการของชุมชน เพื่อพัฒนาสังคมในชนบทให้มีความเข้มแข็ง

และสามารถส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม รวมทั้ง กรมประชาสัมพันธ์ มีการเตรียมการถ่ายโอนงานจำนวน 9 ภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการ การปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม ต้องใช้ศาสตร์และศิลป์รวมทั้งกระบวนการทางสังคม สงเคราะห์เป็นแนวทางในการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือต่อประชาชนผู้ประสบปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ รวมทั้งวางมาตรการป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น และประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความมั่นคงตลอดไป เพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีพและเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการดำเนินงานสวัสดิการสังคม จะต้องอาศัยสถาบันทางสังคม และบุคลากรหลากหลายสาขาวิชาชีพ หรือสหวิชาชีพ เป็นผู้ร่วมมือกันทำงานในแต่ละด้าน เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม และเนื่องจากการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมา นั้น ยังไม่มีความรู้ความชำนาญในงานด้านสวัสดิการสังคม และยังประสบปัญหาในการดำเนินงานบางประการ เช่น การบริหารงานการจัดโครงสร้างและระบบงาน ความพร้อมของบุคลากร การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ และขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

ดังนั้น การศึกษา เรื่อง การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาถึงแผนการกระจายอำนาจและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาถึงขอบเขตการในการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสัมพันธ์ 9 ภารกิจ สู่องค์การบริหารส่วนตำบล
3. ศึกษาถึงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนำนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติ
4. ศึกษาถึงสภาพปัญหา และแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. ศึกษาถึงประโยชน์ที่ท้องถิ่น และประชาชนจะได้รับ ตามนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3

การอภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ผู้ศึกษานำเสนอผลการศึกษาเป็น 5 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 แผนการกระจายอำนาจและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ส่วนที่ 2 ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ 9 ภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนที่ 3 ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติ
- ส่วนที่ 4 สภาพปัญหาและแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนที่ 5 ประโยชน์ที่ท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับตามนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 1 แผนการกระจายอำนาจและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง จะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งทางการเมืองและการบริหาร ให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ เป็นการปกครองตนเองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น และกำหนดแผนการกระจายอำนาจและแนวทางการถ่ายโอน

ภารกิจด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคมผู้องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจในด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง ด้านการบริหาร ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย

2. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) ของการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งหวังว่าจะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่จะถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ และจะมีการพัฒนามาตรการแนวทางต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นไป

สำหรับในช่วงหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) มุ่งหวังว่าประชาชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีเข้าถึงบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ กำกับ ดูแล ตรวจสอบ สนับสนุนของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพทุกด้าน และเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจฯ ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก การพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ และต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ในช่วงเวลาที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน

ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้รัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

4. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท แต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการ ภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม ก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและ

ภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน รัฐจะต้องดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้

5. รูปแบบถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจ กำหนดเป็น 3 ลักษณะ คือ

5.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง มี 3 ประเภท คือ

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือผลิต บริการสาธารณะเอง

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

(3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5.2 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

5.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ จะดำเนินการได้

แนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะ ตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเอง ตามภารกิจด้านสวัสดิการสังคม คือ (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และ (29) การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย

ซึ่งผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีสาระสำคัญด้านสวัสดิการสังคม คือ ภารกิจ ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (2.2) งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส และด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (3.3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. การถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการ ยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของ ชุมชน จึงเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนในช่วงแรก โดยแบ่งระยะเวลาการถ่ายโอน เป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 - 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 - 10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการ นับแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ โดยให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐ ดำเนินการอยู่ให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี โดยให้เป็นไปตาม ความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และ บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ

สรุป

แผนการกระจายอำนาจและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม สู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการ ตระหนักต่อปัญหาและการจัดการปัญหาในชุมชนตนเอง รวมทั้งเป็นการสนับสนุน ให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามศักยภาพ และตรวจสอบได้ โดยมุ่งหวังให้มีการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนของท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นในการทำชุมชนให้เข้มแข็ง โดยยืนอยู่บน พื้นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในชุมชน ตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้อง กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ โดยเฉพาะในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านสวัสดิการสังคม คือ การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกำหนดระยะเวลาการกระจายอำนาจในการจัดระบบบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความพร้อมของแต่ละแห่ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี (พ.ศ. 2544 - 2553)

ส่วนที่ 2 ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของ กรมประชาสงเคราะห์ 9 ภารกิจ ศูนย์การบริการส่วนตำบล

ความหมายของคำว่าสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ในภาพรวม หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคม ในระดับมาตรฐาน เพื่อเป็นการพัฒนาสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งในยามปกติและยามประสบปัญหา เป็นงานที่มีลักษณะของการป้องกัน แก้ไข และช่วยให้สังคมส่วนรวมพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น โดยมีรูปแบบของการช่วยเหลือเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการต่าง ๆ ตามแต่สภาพของแต่ละปัญหา และข้อสำคัญอย่างยิ่ง การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม จะต้องอาศัยทุกสถาบันทางสังคม และบุคลากรหลากหลายสาขาวิชาชีพ หรือสหวิชาชีพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม

องค์การบริการส่วนตำบล เป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และนับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 องค์การบริการส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย และสามารถดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในด้านต่าง ๆ ได้ตามความสามารถ และศักยภาพที่มีอยู่ การดำเนินงานขององค์การบริการส่วนตำบล ในการพัฒนาตำบลด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ต้องอาศัยงบประมาณในการดำเนินงาน ซึ่งองค์การบริการส่วนตำบลแต่ละแห่ง มีแหล่งที่มาของรายได้จากหลาย ๆ ทาง ขึ้นอยู่กับพื้นที่

และทรัพยากรต่าง ๆ ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ บางแห่งมีแหล่งทรัพยากร มากก็มีรายได้มาก บางแห่งมีแหล่งทรัพยากรน้อยก็มีรายได้น้อย ซึ่งส่งผลต่อการบริหาร จัดการในการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละแห่ง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดการกระจายอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะ ในด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส รวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการในระยะ เวลาที่กำหนดตาม พ.ร.บ.

ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 9 ภารกิจ ที่จะถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจ ถดถอย
2. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ
3. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์
4. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ แยกเป็น
 - 4.1 ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้น ศูนย์ฯ ขอนแก่น เพื่อทำเป็นศูนย์การศึกษาค้นคว้าและวิจัย
 - 4.2 ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง
5. การฉาปนกิจสงเคราะห์ ได้แก่
 - 5.1 การจดทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
 - 5.2 งานสถิติและทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
 - 5.3 งานตรวจสอบสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
6. การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507
7. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนม)
8. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)

9. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

การถ่ายโอนภารกิจ 9 ภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ สามารถสรุป วิเคราะห์ ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ ในการถ่ายโอนภารกิจด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจเป็นการดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการกำหนดเวลาให้ดำเนินการถ่ายโอน 2 ระยะ คือ

1. ภารกิจที่ให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
2. ภารกิจที่ให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี

ภารกิจทั้ง 9 ประการ ที่จะถ่ายโอนเป็นลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี นับแต่พระราชบัญญัติประกาศใช้ (11 พฤศจิกายน 2542) ซึ่งหมายถึงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 - 2547 เนื่องจากเป็นภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ กำหนดงานที่จะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล) 9 ภารกิจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เริ่มดำเนินการภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 จำนวน 3 ภารกิจ คือ

1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย
2. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนม)
3. งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)

ระยะที่ 2 ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน

6 ภารกิจ คือ

1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ ปีที่จะถ่ายโอน พ.ศ. 2546
2. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ปีที่จะถ่ายโอน พ.ศ. 2546
3. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ แยกเป็น
 - 3.1 ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้นศูนย์ฯ ขอนแก่น เพื่อทำเป็นศูนย์การศึกษาค้นคว้าวิจัย ปีที่จะถ่ายโอน พ.ศ. 2545
 - 3.2 ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง ปีที่จะถ่ายโอน พ.ศ. 2546
4. การฉาปนกิจสงเคราะห์ ปีที่จะถ่ายโอน พ.ศ. 2546
 - 4.1 การจดทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
 - 4.2 งานสถิติและทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
 - 4.3 งานตรวจสอบสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
5. การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507 ปีที่จะถ่ายโอน 2546
6. การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น ปีที่จะถ่ายโอน 2545

2. ผลการดำเนินงานการถ่ายโอน ระยะที่ 1

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 กรมประชาสงเคราะห์เริ่มมีการถ่ายโอนงาน จำนวน 3 ภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการไปแล้ว คือ

ภารกิจที่ 1 การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย

เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สามารถดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้อย่างปกติตามควรแก่ศักยภาพ โดยได้รับ เบี้ยยังชีพคนละ 300 บาท/เดือน จำนวน 400,000 คน ทั่วประเทศ เป็นเงินจำนวน 1,440 ล้านบาท

วิธีการดำเนินงาน

- 1) สำนักงานประมาณ โอนเงินประจำงวดไปตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัด
- 2) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด เสนอขออนุมัติผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมรับเบี้ยยังชีพและขอระงับการจ่ายเงินจากผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม
- 3) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ดำเนินการวางฎีกาเบิกจ่ายงบประมาณจากสำนักงานคลังจังหวัดและจัดทำบัญชีผู้รับเบี้ยยังชีพให้ธนาคาร เมื่อ โอนเงินเบี้ยยังชีพเข้าบัญชีผู้สูงอายุและจัดเก็บหลักฐานทางการเงินไว้เพื่อการตรวจสอบ
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมรับเบี้ยยังชีพรายใหม่ รวมทั้งพิจารณาเสนอชื่อผู้รับเบี้ยยังชีพที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการ
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกับสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดในการติดตามตรวจสอบคุณสมบัติ และการมีชีวิต รวมทั้งการได้รับเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ

ภารกิจที่ 2 งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนม)

เพื่อให้เด็กปฐมวัย (0 - 6 ปี) ในครอบครัวผู้ด้อยโอกาส ได้รับการส่งเสริมด้านโภชนาการอย่างมีคุณภาพ โดยการสนับสนุนอาหารเสริม (นม) จำนวน 1,200 คน (คนละ 5 บาทต่อวัน จำนวน 264 วัน) สำหรับสถานรับเลี้ยงเด็กในแหล่งก่อสร้าง ชุมชนแออัด และสถานประกอบการ ใน 31 จังหวัด รวม 80 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพฯ 14 แห่ง และต่างจังหวัด 66 แห่ง เป็นเงินจำนวน 1,584,000 บาท

ภารกิจที่ 3 งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารกลางวัน)

เพื่อให้เด็กปฐมวัย (0 - 6 ปี) ในครอบครัวผู้ด้อยโอกาส ได้รับการส่งเสริมด้านโภชนาการอย่างมีคุณภาพ โดยการสนับสนุนอาหารกลางวัน จำนวน 1,200 คน (คนละ 6 บาทต่อวัน จำนวน 264 วัน) สำหรับสถานรับเลี้ยงเด็กในแหล่งก่อสร้าง ชุมชนแออัด และสถาน

ประกอบการใน 31 จังหวัด รวม 80 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพฯ 14 แห่ง และต่างจังหวัด 66 แห่ง เป็นเงิน จำนวน 1,900,800 บาท

วิธีการดำเนินงาน การถ่ายโอนภารกิจที่ 2 และภารกิจที่ 3 มีวิธีการดำเนินงานในรูปแบบเดียวกัน ดังนี้

- 1) สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดแจ้งรายการ และวงเงินให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบ
- 2) สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด ดำเนินการวางฎีกาเบิกจ่ายงบประมาณจากสำนักงานคลังจังหวัด
- 3) ในช่วงระยะ 7 เดือนแรก (ตุลาคม 2543 ถึง เมษายน 2544) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างค่อเนื่อง สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดซื้อ ตามวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ แต่ให้มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมในคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อด้วย
- 4) ในช่วงระยะ 5 เดือนหลัง (พฤษภาคม - กันยายน 2544) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดซื้อ ตามวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยมีผู้แทนของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเข้าร่วมดำเนินการด้วย ตามความเหมาะสม
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบล จัดบริการตามระเบียบฯที่กำหนด

3. ข้อสังเกตจากผลการดำเนินการถ่ายโอน ระยะที่ 1

การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ ระยะที่ 1 ในปีงบประมาณ 2544 จำนวน 3 ภารกิจ สามารถสรุป วิเคราะห์ ได้ดังนี้

1. รูปแบบการถ่ายโอน มุ่งหวังให้ท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมดตามแผนการกระจายอำนาจแต่เนื่องจากเป็นปีแรก จึงให้รัฐมีส่วนร่วมในการดำเนินการกับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเรียนรู้แนวทางการปฏิบัติ
2. หลักการถ่ายโอน ไม่เป็นไปตามหลักการทั่วไปในการพิจารณถ่ายโอนภารกิจ ข้อ 6.1.2 (5) ที่ระบุว่า การถ่ายโอนภารกิจต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการ

ดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

จะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจ ทั้ง 3 ภารกิจ เป็นการโอนภารกิจ ทั้งระบบให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งพร้อม ๆ กัน โดยไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมของแต่ละแห่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ในบางแห่ง

3. การถ่ายโอนภารกิจ ไม่มอบอำนาจการบริหารการเงินการคลัง อำนาจการกำหนดนโยบาย อำนาจการบริหาร ตามหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากการดำเนินงานตามภารกิจที่ถ่ายโอน ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่กรมประชาสงเคราะห์กำหนด การบริหารงบประมาณ การดำเนินการจัดซื้อ ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด

4. การถ่ายโอนภารกิจ ไม่มีการถ่ายโอนบุคลากร เพื่อช่วยปฏิบัติงานตามภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล มีเพียงโครงการถ่ายโอนกำลังคนผู้ท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนมาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) เท่านั้น ที่ให้บุคลากรของกรมฯ ลงไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระยะเวลา 1 ปี โดยมุ่งหวังให้เป็นการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น ในการรองรับการถ่ายโอน

แต่โครงการดังกล่าว สร้างสิ่งจูงใจให้บุคลากรของกรมฯ ลงไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีเงินเบี้ยเลี้ยงพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนปกติ เพิ่มให้เดือนละ 6,000 บาทในพื้นที่ปกติ และเดือนละ 7,000 บาท ในพื้นที่ทุรกันดาร และเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว ให้ข้าราชการดังกล่าวสมัครใจถ่ายโอนไปเป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่ต้องได้รับการยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงพิเศษ ข้าราชการส่วนใหญ่จึงขอกลับต้นสังกัดเดิม ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพในการทำงานภายใต้ระบบระเบียบทางราชการ ที่จะรองรับภารกิจที่ถ่ายโอน ที่จะเพิ่มมากทุกปี

5. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 รัฐเริ่มกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ในการถ่ายโอนภารกิจ ทั้ง 3 ประการ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณจากคลังจังหวัด และนำไปบริหารจัดการตามภารกิจที่กำหนด แต่รัฐยังคงเป็นผู้กำหนด ระเบียบ กฎเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งควบคุมตรวจสอบ

การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดิม ไม่ได้เป็นการมอบอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร เพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจ 3 ภารกิจ ของกรมประชาสงเคราะห์ ระยะที่ 1 นั้น ไม่ใช่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่เป็นการมอบหมายภารกิจบางประการให้องค์การบริหารส่วนตำบลช่วยดำเนินการเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จะต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป

4. รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ ระยะที่ 2 จำนวน 6 ภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจ ระยะที่ 2 ของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 6 ภารกิจ มีการกำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ แบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการโดยอิสระ การถ่ายโอนภารกิจรูปแบบนี้ คือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การเงินและการคลัง การบริหารงานบุคคล และกำหนดบทบาทหน้าที่ของตนเองได้โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง มีจำนวน 1 ภารกิจ ได้แก่

- การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น ในระยะ 3 วันแรก

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกฎหมายที่รัฐกำหนด

การถ่ายโอนภารกิจรูปแบบนี้ คือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่ทุกขั้นตอนแทนภาครัฐที่เคยปฏิบัติ ซึ่งจะต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบหลักเกณฑ์วิธีการ ขั้นตอน ที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้เท่านั้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีสิทธิ ไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเอง มีจำนวน 4 ภารกิจ ได้แก่

1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ
2. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

3. การฉาปนกิจสงเคราะห์
 - 3.1 การจดทะเบียนสมาคมฉาปนกิจ
 - 3.2 งานสถิติและทะเบียนสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
 - 3.3 งานตรวจสอบสมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์
4. การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน ตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการอิสระเป็นบางส่วน

การถ่ายโอนภารกิจรูปแบบนี้ คือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการกำหนดแนวทาง วิธีการ ขั้นตอน การจัดบริการสาธารณะ ที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น แต่รัฐมีการกำหนดกิจกรรมบางประการ รวมทั้งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการภายใต้กฎหมายของรัฐ มีจำนวน 1 ภารกิจ คือ

- ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ แยกเป็น
 - : ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ
 - : ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง

5. ข้อสังเกตรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ ระยะที่ 2 จำนวน 6 ภารกิจ

การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ ระยะที่ 2 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2547) จำนวน 6 ภารกิจ สามารถสรุป วิเคราะห์ ได้ดังนี้

5.1 แนวทางการถ่ายโอนภารกิจ ทั้ง 6 ภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการโอนภารกิจทั้งระบบ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่ง พร้อม ๆ กัน เช่นเดียวกับการถ่ายโอนภารกิจ ระยะที่ 1 เปรียบเสมือนเป็นการสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการ โดยมีได้คำนึงถึงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่แผนการกระจายอำนาจฯ กำหนด

ทั้งนี้ เนื่องจาก อบต. มีการจัดลำดับชั้น เป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งในการดำเนินการระยะแรก หลักเกณฑ์ในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ปัจจัยด้านรายได้เป็นตัวชี้วัด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 1 จะมีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป และ

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 5 จะมีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท เป็นต้น แต่ต่อมามีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยใช้เกณฑ์ชี้วัด จำนวน 4 ด้าน เป็นเกณฑ์ ได้แก่

- ด้านเศรษฐกิจ ให้น้ำหนัก 55%
- ด้านการปกครอง ให้น้ำหนัก 20%
- ด้านสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ให้น้ำหนัก 8%
- ด้านการบริหารการจัดการ ให้น้ำหนัก 17%

จากการใช้หลักเกณฑ์ใหม่ สามารถกล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม รวมทั้งการบริหารจัดการดีกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2,3,4, และ 5

ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่งดำเนินการพร้อมกัน และใช้แนวทางการปฏิบัติการที่เหมือนกันนั้น จะทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น รวดเร็ว มีคุณภาพมาตรฐาน และตรงตามความต้องการที่แท้จริงหรือไม่

5.2 การถ่ายโอนภารกิจตามแนวทางที่กำหนด เปรียบเสมือนการปรับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบเท่านั้น รัฐยังเป็นผู้กำหนดวิถีทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้จากการกำหนดขั้นตอน /วิธีการปฏิบัติ การถ่ายโอน ที่ระบุว่า “โดยหลักเกณฑ์ต้องเป็นไปตามที่กรมประชาสงเคราะห์กำหนด” รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐเป็นผู้แก้ไขเองทั้งสิ้น โดยไม่ได้ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติตั้งแต่เริ่มต้น

5.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้รับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดูแลและพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่รัฐบาลกำกับดูแลภายใต้กฎหมายที่กำหนด ซึ่งจะเห็นได้จากแนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ดังนี้

5.3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ ตามโครงการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 , พ.ศ. 2545 ตามหนังสือสำนักงบประมาณด่วนที่สุด ที่ นร 0409/ว 2 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2543 และหนังสือด่วนที่สุดของสำนักงบประมาณ ที่ นร 0409/ว7

ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2544 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ยุ่งยาก ซับซ้อน มีแบบฟอร์มมากมาย และมีความเป็นวิชาการเช่นเดียวกับระบบราชการ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะต้องถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน ภายใต้ความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน

5.3.2 การกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 1 – 3) พ.ศ. 2538 – 2544 ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ขั้นตอน แนวทางการปฏิบัติและขอบเขตของอำนาจในการบริหารจัดการด้านที่ไม่เป็นอิสระ เช่น การกำหนดวงเงิน และวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีต่าง ๆ ทั้งวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา และวิธีพิเศษ การกำหนดขั้นตอนวิธีการเปิดซองประกวดราคา การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน และการกำหนดให้มีการรายงานการปฏิบัติงานต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

5.3.3 แนวทางการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบล มิได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม เนื่องจากรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางการบริหารจัดการ แนวทางการบริหารการเงินการคลัง ขั้นตอนวิธีการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดบทลงโทษ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบและถือปฏิบัติ โดยใช้กฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับระบบราชการ

5.4 แนวทางการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ประการ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ นั้น จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอิสระในการดำเนินการเต็มรูปแบบอย่างแท้จริง มีเพียง 2 ประการ คือ การบริหารงานบุคคล และการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ดังนี้

1) การบริหารงานบุคคล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีอิสระในการพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่ขอถ่ายโอนสามารถสร้างหลักประกันด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เหมาะสมกับบุคลากรที่ขอถ่ายโอนได้ด้วยระบบขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง

2) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการจัด และปรับปรุงโครงสร้างองค์กรพื้นฐานของตนเอง โดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่รับการถ่ายโอน ความสามารถทาง

การบริหารการเงินการคลัง และอัตราค่าจ้าง เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

5.5 แนวทางการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ประการ มุ่งเน้นให้ภาครัฐเป็นผู้ตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแล ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ และกฎหมายที่ภาครัฐกำหนด โดยมีได้ให้ความสำคัญกับประชาชนและภาคส่วนของสังคม ที่จำเป็นต้องมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแล ความถูกต้องและโปร่งใส ขององค์การบริหารส่วนตำบล

แม้กระทั่งการกำหนดกรอบและรูปแบบ แบบฟอร์ม การรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถูกกำหนดโดยภาครัฐ และต้องรายงานภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด แสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการกระจายอำนาจ และขอบเขตของการต้องการรวมอำนาจบางประการ เพื่อให้แนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางประการยังคงดำรงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ดังเช่นที่เป็นมา

สรุป

การถ่ายโอนภารกิจ 9 ภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ในระยะแรกนี้ นับได้ว่าเป็นแนวทางที่รัฐพยายามที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง แต่เนื่องจากความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง มีขีดความสามารถที่แตกต่างกัน ทั้งด้านรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร ทำให้ประชาชนได้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล ตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน มีคุณภาพที่แตกต่างกันตามคุณภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง

รัฐมีการกำหนดวิสัยทัศน์ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งหวังว่าจะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมในทุกด้าน ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งหน่วยงานของรัฐ เพื่อรองรับการถ่ายโอน อันจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน

แต่ขอบเขตการถ่ายโอนที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 แนวทางการกระจายอำนาจเป็นเพียงการเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น รัฐยังคงเป็นผู้กำหนดกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติ รวมทั้งการควบคุม ดูแล และตรวจสอบ โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เท่ากับเป็นการรวมอำนาจไว้ในภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ สาเหตุสำคัญที่รัฐยังคงรวมอำนาจส่วนใหญ่ไว้ เนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2538 แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถที่จำกัด และยังไม่สามารถรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างเต็มที่ หากรัฐกระจายอำนาจเต็มรูปแบบให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ย่อมจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้นต้องอาศัยระยะเวลาที่จะพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีคุณภาพในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 3 ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนำนโยบายถ่ายโอนภารกิจ ด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติ

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ตามที่กำหนดเป็นแนวนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามอำนาจและหน้าที่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักการในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหารและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น โดยมีมุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในระยะแรกกำหนดให้สภาตำบล ที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และใช้จำนวนรายได้ของแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งแต่ละลำดับชั้นจะมีรายได้ และจำนวนพนักงานส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน แต่ในช่วงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา การให้หลักเกณฑ์ด้านรายได้เพียงอย่างเดียว เป็นตัวกำหนดลำดับชั้นขององค์การ บริหารส่วนตำบล ไม่สามารถบ่งบอกถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตรงตามปัญหาและ ความต้องการ จึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ใหม่ โดยใช้เกณฑ์ชีวิต จำนวน 4 ด้านเป็นเกณฑ์ ได้แก่

1. ด้านเศรษฐกิจ ให้น้ำหนัก 55%
2. ด้านการปกครอง ให้น้ำหนัก 20%
3. ด้านสังคมการศึกษา และวัฒนธรรม ให้น้ำหนัก 8%
4. ด้านบริหารการจัดการ ให้น้ำหนัก 17%

จากการที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดลำดับชั้นตอนของการบริหารส่วน ตำบลใหม่ แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จะมีสภาพเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีกว่าองค์การ บริหารส่วนตำบล ชั้น 2,3,4 และ 5 ตามลำดับ ดังนั้นความพร้อมขององค์การบริหารส่วน ตำบล ในการนำนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติ จะต้องทำให้ ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น

ผลจากการศึกษาถึงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนำ นโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติ จากพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 รวมทั้งแนวคิดและวรรณกรรม

ที่เกี่ยวข้อง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ในการนำนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติ จำนวน 7 ด้าน ดังนี้

1. ความพร้อมด้านงบประมาณ
2. ความพร้อมด้านบุคลากร
3. ความพร้อมด้านการบริหารจัดการ
4. ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน
5. ความพร้อมด้านโครงสร้างขององค์กร
6. ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม
7. ความพร้อมด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. ความพร้อมด้านงบประมาณ ประกอบด้วย

- 1.1 ได้รับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ อย่างพอเพียงและต่อเนื่อง
- 1.2 ได้รับรายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มอย่างพอเพียงและต่อเนื่อง
- 1.3 ได้รับรายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐ ลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน เงินอุดหนุนเฉพาะด้าน เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนสมทบให้แก่ท้องถิ่นอย่างพอเพียงและต่อเนื่อง

2. ความพร้อมด้านบุคลากร ประกอบด้วย

- 2.1 บุคลากรในองค์กรต้องมีทัศนคติที่ดี ค่อการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งยอมรับ และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามนโยบาย
- 2.2 บุคลากรในองค์กรต้องมีจำนวนเพียงพอ มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความสามารถในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง เช่น การบริหารงาน การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ การบริหารพัสดุ การจัดทำแผนงานโครงการ การคิดค้นโครงการ/กิจกรรมใหม่ ๆ และ การประสานงาน เป็นต้น

2.3 การบริหารงานบุคคลต้องมีระบบคุณภาพ มีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติงาน มีความทันสมัยและเอื้ออำนวยในการปฏิบัติงาน

2.4 ต้องได้รับการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลาง และ/หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานแต่ละด้าน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ของผู้รับบริการ

2.5 บุคลากรที่ถ่ายโอนต้องได้รับสิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิม รวมทั้งต้องมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานและต้องได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอและเหมาะสมในการยังชีพสำหรับตนและครอบครัว

2.6 บุคลากรในองค์กรต้องได้รับการพัฒนา เพิ่มพูน ความรู้ ทักษะและเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ทันสมัยอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

2.7 บุคลากรในองค์กรต้องมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ในแต่ละวิชาชีพนั้น ๆ เช่น ส่วนการจ้าง ส่วนแผนงาน ส่วนโยธา ส่วนสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

3. ความพร้อมด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วย

3.1 มีอิสระและมีความรู้ ความสามารถและมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุด้วยตนเอง

3.2 มีอิสระในการบริหารจัดการและตัดสินใจ ในกิจการของตนเอง

3.3 สามารถบริหารจัดการให้ประชาชน ได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม และมีคุณภาพมาตรฐาน

3.4 สามารถบริหารจัดการด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น และพร้อมต่อการตรวจสอบของประชาชนและภาคประชาสังคม

4. ความพร้อมด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ ประกอบด้วย

4.1 ต้องมีวัสดุ ครุภัณฑ์ สำนักงานที่เพียงพอ และทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือเครื่องใช้ด้านวิชาการ เป็นต้น

4.2 ต้องมีวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่สนับสนุนการให้บริการประชาชน ที่เพียงพอ มีคุณภาพและสามารถให้บริการได้ทันต่อเหตุการณ์

4.3 ต้องมียานพาหนะเพียงพอ และทันสมัย อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์

5. ความพร้อมด้านโครงสร้างขององค์กร ประกอบด้วย

5.1 โครงสร้างองค์กรต้องมีพื้นฐานและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ตามลำดับขั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 โครงสร้างขององค์กร ต้องมีการกำหนดส่วนสวัสดิการสังคมหรือส่วนสังคมสงเคราะห์ขึ้นโดยตรง เพื่อรองรับงานด้านสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกับการกำหนดโครงสร้างส่วนโยธา ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข เป็นต้น

5.3 โครงสร้างขององค์กร สามารถมีอิสระที่จะปรับปรุงได้ตามความเหมาะสม

5.4 โครงสร้างขององค์กร ต้องมีการกำหนดสายการบังคับบัญชา และวิธีการควบคุม ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน

6. ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

ประกอบด้วย

6.1 ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการบริหารจัดการ

6.2 ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ

6.3 ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจ ด้านนโยบาย ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล

6.4 ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมดำเนินกิจกรรม ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน

6.5 การมีส่วนร่วมขององค์กรส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และองค์กรส่วนท้องถิ่นกับภาครัฐและภาคประชาสังคม

6.6 ประชาชนและภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกและถอดถอนคณะกรรมการดำเนินงาน

7. ความพร้อมด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

7.1 ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนด นโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง ให้ทันสมัย สดชื่นตอนและเหมาะสม

7.2 ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ทันสมัยและเหมาะสม

7.3 ต้องแก้ไขหรือจัดสรรให้มีกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย บประมาณ เพื่อการรองรับงบประมาณที่จัดสรรจากภาครัฐไปท้องถิ่น , กฎหมายว่าด้วย ระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ทั้งภายในและ ภายนอก , กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

สรุป

การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารจัดการเพื่อดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในช่วงที่ผ่านมา ขาดการเตรียมการและการส่งเสริมที่ชัดเจน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จำกัดและยังไม่สามารถรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก ข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากรขาดประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถ จิตวิญญาณ นโยบายไม่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่อง ขาดการติดตามและประเมินผล ขาดการประสานงาน ระหว่างองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และมีทัศนคติพึงพิงรัฐ ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมเท่าที่ควร จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหาร ส่วนตำบล ให้มีความพร้อมทั้ง 7 ด้าน เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม ให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี และเพิ่มศักยภาพรวมทั้งโอกาสในการพึ่งพิงตนเอง และ ประชาชนได้รับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จึงเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ พัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 4 สภาพปัญหาและแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 9 ข้อ นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อีกจำนวน 13 ข้อ เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่ม ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพตามขีดความสามารถของแต่ละบุคคลอย่างเป็นองค์รวม รวมทั้งได้รับการคุ้มครอง ช่วยเหลือ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมทุกด้านอย่างเหมาะสมทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขและสมศักดิ์ศรี การพัฒนาคุณภาพคน และการคุ้มครองทางสังคม ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน และเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งตนเอง คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ให้ได้รับโอกาสและบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

องค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 จนถึงบัดนี้ นับได้ว่าเป็นเวลาเกือบ 6 ปีแล้ว ที่ประชาชนมุ่งหวังว่าการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จะสามารถเข้าใจปัญหาของประชาชน ได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุด แต่ปรากฏว่าการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาต่าง ๆ นับวันยิ่งทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงที่ผ่านมา นั้น ต้องอาศัยปัจจัยจากภายนอกในการดำเนินงาน ทั้งในด้านการบริหารจัดการด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง เพราะเคยเป็นผู้พึ่งพิงบริการด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด ทำให้ขาดโอกาสในการฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น

จากผลการศึกษาที่ประมวลปัญหาจากงานวิจัย เอกสาร บทความ รวมถึงข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ พบว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน พยายามที่จะหาแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกระจายงบประมาณ กระจายบุคลากร (โดยการให้ยืมตัวข้าราชการไปช่วยปฏิบัติงานที่องค์การบริหารส่วนตำบล) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ และกระจายโอกาสต่าง ๆ ในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปรากฏว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่ประมวลได้ 7 ประการ คือ

1. ปัญหาด้านบุคลากร
2. ปัญหาด้านงบประมาณ
3. ปัญหาการเมือง ท้องถิ่น อิทธิพล ผลประโยชน์
4. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป
5. ปัญหาด้านโครงสร้างและระบบงาน
6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. ปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กรท้องถิ่นอื่น และส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่

1. ปัญหาด้านบุคลากร มีลักษณะดังนี้

1.1 บุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอ บางคนขาดความเสียสละ และมุ่งหวังถึงประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ของท้องถิ่น

1.2 บุคลากรไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดศักยภาพในการปฏิบัติงาน และไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง

1.3 บุคลากรขาดความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนต่ำ ไม่มีหลักประกันในเรื่องการจ้างงาน

1.4 บุคลากรขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และไม่มีคนให้คำปรึกษาแนะนำ

1.5 บุคลากรขาดโอกาสในการพัฒนาความรู้ ทักษะ ตลอดจนการพัฒนาเทคนิค และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงาน

2. ปัญหาด้านงบประมาณ มีลักษณะดังนี้

2.1 งบประมาณไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ทั้งงานตามภารกิจ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินงานตามระเบียบ และตามภารกิจที่จะได้รับการ ถ่ายโอน ดังปรากฏจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เช่น ไม่มีงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ถนนคอนกรีต) ของชุมชน ⁽¹⁾ ไม่มีงบประมาณด้านการบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยวในท้องถิ่นที่จะได้รับจากการถ่ายโอน⁽²⁾

2.2 ขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนงาน หรือการของงบประมาณ สนับสนุนจากองค์กรภายนอก และขาดความเข้าใจในเรื่องระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง และการจัดการกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

2.3 ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมายที่กำหนด

2.4 รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามรูปแบบเดิมที่รัฐ ดำเนินการ รวมทั้งกำหนด กฎ ระเบียบ ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติ ทำให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลขาดโอกาสในการบริหารการเงินการคลังด้วยตนเอง

3. ปัญหาเรื่องการเมืองท้องถิ่น อิทธิพล และผลประโยชน์ มีลักษณะดังนี้

ปัญหาด้านนี้นับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น การปลดสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากปลอมแปลงเอกสาร ⁽³⁾ การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการซื้อเสียง มีการเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งการคุมอำนาจทางการบริหารจัดการ ⁽⁴⁾ การแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและ กลุ่มจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากภาครัฐ ⁽⁵⁾ การทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย จนบาดเจ็บหรือถึงแก่ชีวิต ⁽⁶⁾ การออกใบเสร็จรับเงินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ⁽⁷⁾ เป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป มีลักษณะดังนี้

4.1 แผนพัฒนาตำบลขาดความชัดเจน มุ่งเน้นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไป และไม่สามารถกำหนดภารกิจในด้านบริการสาธารณะอื่น ๆ ด้วยตนเอง

4.2 ขาดการนำสถิติ ข้อมูล ปัญหาของท้องถิ่น เช่น ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช 2 ค.) ของกรมการพัฒนาชุมชน และข้อมูล

ด้านสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน (สสค.) ของกรมประชาสงเคราะห์ มาจัดทำแผนงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง

4.3 การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำระบบบัญชี และการเบิกจ่ายเงินขาดความรัดกุมรอบคอบ

4.4 ผู้นำชุมชนจะมีบทบาทในการชี้แนะสูง ทำให้การบริหารงานบางครั้งไม่ถูกต้องและไม่มีประสิทธิภาพ

5. ปัญหาด้านโครงสร้างและระบบงาน มีลักษณะดังนี้

5.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง และเกิดความขัดแย้งกันเอง

5.2 การปฏิบัติงานประจำวันไม่เป็นระบบ

5.3 ขาดระบบการติดต่อสื่อสารและเทคโนโลยี สารสนเทศ ที่ทันสมัย

5.4 ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

5.5 บทบาทของข้าราชการที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานตามความต้องการของท้องถิ่นได้

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีลักษณะดังนี้

ในการดำเนินงานที่ผ่านมา ประชาชนในท้องถิ่นขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และเสนอข้อมูลมากกว่าจะเป็นการกำหนดทิศทาง หรือการตัดสินใจ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงการโดยไม่สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เพราะประชาชนคัดค้าน⁽⁸⁾ เป็นต้น

7. ปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กรท้องถิ่น และส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ มีลักษณะดังนี้

7.1 ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกัน ในการจัดทำข้อบังคับตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน

7.2 ขาดการยอมรับในความสำคัญของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ต่างฝ่ายต่างคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองเป็นสำคัญ

7.3 ขาดการประสานงานในการพัฒนาท้องถิ่นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเสร็จเรียบร้อยแล้ว และจะมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินงาน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยอมรับ เพราะไม่สามารถดำเนินการต่อได้⁽⁹⁾ เป็นต้น

แนวทางในการสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ด้านบุคลากร

1.1 สร้างระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยความสมัครใจ และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะถ่ายโอน รวมถึงการจัดสวัสดิการและความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

1.2 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดฝึกอบรมวิชาการด้านต่าง ๆ รวมทั้งเทคนิค เทคโนโลยีที่ทันสมัย อย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง โดยดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่มีมาตรฐาน

1.3 เร่งสร้างความรู้ความเข้าใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการทางสังคม โดยให้มีการปรับปรุง พัฒนาและใช้ฐานข้อมูลสารสนเทศระดับท้องถิ่น ในการเตรียมการจัดบริการทางสังคม รวมทั้งการจัดการศึกษาทั้งในและนอกระบบ โรงเรียนควบคู่กับการพัฒนาความรู้ด้านการบริหารจัดการแก่บุคลากรของท้องถิ่น

1.4 การพัฒนาทักษะที่จำเป็น การพัฒนาทักษะและให้ความรู้ควรดำเนินการในรูปของการใช้สื่อการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ พัฒนาทักษะในการออกแบบและพัฒนาโครงการ (Project Development and Design) สำหรับบุคลากรฝ่ายที่มีหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาเทคนิคการวางแผนและบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participatory Planning and Management) และพัฒนาทักษะในการประเมินผลการดำเนินงาน

1.5 สนับสนุนให้มีนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพปฏิบัติงานโดยตรง หรือจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้ และทักษะในการปฏิบัติงานด้านสังคมสงเคราะห์

2. ด้านงบประมาณ

2.1 เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยเร่งรัดในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มากขึ้น

2.2 เพิ่มการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลให้มากขึ้น โดยให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

2.3 ปรับปรุงกองทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ในระดับตำบลให้มีเอกภาพ และมีการระดมทุนจากเอกชน ชุมชน ประชาสังคม องค์กรศาสนา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนผู้ด้อยโอกาสในชุมชนบนพื้นฐานวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน

3. ปัญหาการเมืองท้องถิ่น อิทธิพล ผลประโยชน์

3.1 กระจายข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้มีบทบาท ในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น

3.2 ส่งเสริมให้ประชาชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล

3.3 ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงิน และการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพและคล่องตัว โดยให้ครอบคลุมทุกรูปแบบและให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ

4. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป

4.1 การกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพัฒนาระบบการควบคุมทิศทางการพัฒนา โดยหาวิธีการใช้และพัฒนาข้อมูลที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์และทันสมัย ได้แก่ การพัฒนาวิธีการและเงื่อนไขข้อมูล กชช.2 ค. และ จปฐ. ในระดับตำบลให้มีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถใช้ข้อมูลร่วมกับภาคราชการได้ และหน่วยงานภาคราชการส่วนกลางสามารถได้ข้อมูลที่ทันสมัย

4.2 การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ทันสมัย

4.3 พัฒนานองคักรบนพื้นฐานของการเป็น Good Governance ควรเน้นการพัฒนา รูปแบบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นประชาธิปไตย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ แต่ควรพิจารณาถึงการใช้กลไกการตรวจสอบที่มาจากประชาชนในชุมชน การตั้งเงื่อนไขให้ผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อชุมชน

4.4 เพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและข้อปฏิบัติต่าง ๆ แก่สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล

5. ปัญหาด้านโครงสร้างและระบบงาน

5.1 หน่วยงานภาครัฐที่จะถ่ายโอน ต้องให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน คำแนะนำ คำปรึกษาทางเทคนิค วิชาการ และการดำเนินงาน ในระยะแรก

5.2 ปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีส่วนสวัสดิการสังคมหรือส่วนสังคมสงเคราะห์ เพื่อปฏิบัติงานด้านนี้โดยตรง

5.3 ปรับปรุงกฎระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานให้มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนน้อยลง เพื่อให้เอื้อต่อการบริหารจัดการของท้องถิ่น

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

6.1 ส่งเสริมให้เกิดองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่น ในการดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเข้มแข็งให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นองค์กรหลักในการดูแลงานดังกล่าวในระดับชุมชน

6.2 พัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็ง ให้เป็นฐานความมั่นคงทางสังคม ด้วยการให้กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์มากขึ้น โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงและนำแนวคิดทฤษฎีใหม่ในการร่วมมือกันของกลุ่มต่าง ๆ ในการจัดสวัสดิการในชุมชน

6.3 การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนานั้น ตามหลักการกระจายอำนาจในการบริหารและการพัฒนาให้องค์กรระดับท้องถิ่น จะต้องสร้างระบบและกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การทำงานขององค์กรระดับชุมชน มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม มีความโปร่งใส และดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

โดยการสร้างให้ชุมชนมีความเป็นเจ้าขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนได้เข้าใจถึงการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีโอกาสเสนอข้อคิดเห็นในการพัฒนา และเพิ่มโอกาส สร้างกลไก และเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนในการดูแลตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กรท้องถิ่นอื่น และส่วนราชการอื่นในพื้นที่

7.1 การสร้างกระบวนการทำงานร่วมกัน โดยคำนึงว่าการพัฒนาทักษะความรู้ความเข้าใจควรมีการดำเนินการทั้งกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการดำเนินงาน โครงการพัฒนาร่วมกันในหลาย ๆ ด้าน

7.2 ส่งเสริมสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยการเรียนรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนส่งเสริมการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่น

7.3 ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

สรุป

สภาพปัญหาในการสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีหลายประการ สรุปได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการเมืองท้องถิ่น อิทธิพล ผลประโยชน์ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ปัญหาด้านโครงสร้างและระบบงาน ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ และส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ ทำให้การกระจายอำนาจ การพัฒนาท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินงาน ยังขาดประสิทธิผลเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดมาตรการ แนวทาง เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบงานสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น และมีคุณภาพในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ส่วนที่ 5 ประโยชน์ที่ท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับ ตามนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

การถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม สู่องค์การบริหารส่วนตำบล มุ่งเน้นถึงระบบการจัดบริการ ทางสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และความมั่นคงทางสังคม ในระดับมาตรฐาน เพื่อเป็นการพัฒนาสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมจะต้องอาศัยสถาบันทางสังคม และบุคลากรหลากหลายสาขาวิชาชีพ เป็นผู้ร่วมมือกันทำงาน เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในสังคม ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสังคมมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มีความต้องการ ความคาดหวัง และเรียกร้องบริการจากรัฐเพิ่มขึ้นในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหา และความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ได้ทันต่อเหตุการณ์ จึงต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยรัฐจะดำเนินภารกิจที่เป็น ภารกิจส่วนรวมของทั้งประเทศและเกี่ยวข้องกับระดับประเทศมากขึ้น และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ “ร่วมคิด ร่วมทำ” และบริหารงานชุมชนท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางความคิด สามารถตอบสนองการเรียกร้องและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงต่อความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

กรมประชาสงเคราะห์ กำหนดนโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม 9 ภารกิจ สู่องค์การบริหารส่วนตำบล ถึงแม้ว่าภารกิจนั้น ๆ อาจจะยังไม่ครอบคลุมถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงในท้องถิ่น แต่เนื่องจากช่วงนี้นับเป็นก้าวแรกของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งต้องยอมรับว่าการกระจายอำนาจ เป็นกระบวนการที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว แต่ต้องมีการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นตอน อย่างมุ่งมั่น และอาศัยความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น และการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในช่วงระยะเริ่มต้นนี้ และระยะต่อไปในอนาคตที่จะมีการโอน ภารกิจทุกรูปแบบสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับประโยชน์ มากมาย พอสรุปได้ดังนี้

ประโยชน์ที่ท้องถิ่นได้รับตามนโยบายถ่ายโอนภารกิจ

1. มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง ดังจะเห็นได้จาก ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เช่น การบริหารจัดการโครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน⁽⁹⁾ การประชุมจัดทำแผนและจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อสนับสนุนด้านแรงงาน และสวัสดิการสังคมไว้ในแผนปี และแผน 5 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁽¹⁰⁾
2. ท้องถิ่นสามารถสร้างความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ โดยการที่รัฐบาล กำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2544 คิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล จนถึงร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบภาษี การขยายฐานภาษี ฯลฯ ซึ่งจะสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้นใน อนาคต และท้องถิ่นยังจะได้รับงบประมาณอุดหนุนด้านต่าง ๆ จากภาครัฐ เพื่อจัดบริการ สาธารณะให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงาน ที่ผ่านมา เช่น สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด จัดสรรงบประมาณ เพื่อให้้องค์การบริหาร ส่วนตำบลคัดเลือกผู้ด้อยโอกาสเข้าโครงการสร้างอาชีพ⁽¹¹⁾
3. ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง และระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความชัดเจน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและมีบุคลากรที่เพิ่มขึ้นด้วย ดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณ 6 แสนบาทเศษในการ สนับสนุนภาคการเกษตร ให้กับสำนักงานเกษตรจังหวัด⁽¹²⁾ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแผนพัฒนาจังหวัด และได้รับการอนุมัติโครงการจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม⁽¹³⁾

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการเสนอความคิดเห็นสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ลงคะแนนเสียง และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดมความคิดเห็นของประชาชนทุกสาขาอาชีพ เพื่อแสดงวิสัยทัศน์สำหรับโครงการเมืองน่าอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน⁽¹⁴⁾ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอมติจากกรรมการหมู่บ้าน และชาวบ้าน ในการยกเลิกโครงการที่ไม่เหมาะสม⁽¹⁵⁾ เป็นต้น

ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ ตามนโยบายถ่ายโอนภารกิจ

1. ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐาน และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด รวมทั้งได้รับบริการสาธารณะที่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพราะองค์กรบริหารส่วนตำบลอยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และรับทราบความต้องการเป็นอย่างดี จึงมีความพร้อมมากที่สุดที่จะให้บริการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
2. มีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่
3. มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เช่น การเสนอความต้องการ การไปเลือกตั้ง การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น ฯลฯ
4. ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทย ที่ทำให้สังคมในอดีตอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและเอื้ออาทรต่อกัน ได้รับการยอมรับมากขึ้น นับเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยฟื้นฟูและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในชุมชน และสร้างสังคมฐานล่างให้เข้มแข็งขึ้นได้
5. ได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพให้มีคุณภาพ และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมตามกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นรากฐานในการพัฒนาคนและสังคม
6. ได้รับความมั่นคงทางจิตใจมากขึ้น เมื่อได้รับการบริการสาธารณะที่ดีเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของตนเองและครอบครัว และมีหน่วยบริการทางสังคมที่ใกล้ชิด

สรุป

การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจ เป็นหลักสำคัญในการกระจายการตัดสินใจ กระจายอำนาจทางการบริหาร กระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และกระจายโอกาสทางการพัฒนาทั้งหลายลงไปสู่ชนบท รวมทั้งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นได้สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาสังคมในส่วนของการจัดความยากจน การกระจายความเป็นธรรม โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคมมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เล็กที่สุด และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงสามารถจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด ทำให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพที่เหมาะสม รวมถึงประชาชนได้รับการคุ้มครอง และได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

บทที่ 4

สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง "การกระจายอำนาจด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา มาตรการ ขอบเขต ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ที่จะถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการรับมือภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์สู่การปฏิบัติ ตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ รวมทั้งศึกษาประโยชน์ที่ท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับตามแผนการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และนำข้อมูลมารวบรวมประมวลวิเคราะห์ สังเคราะห์ และบูรณาการการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนด และเขียนรายงานนำเสนอผลการศึกษา และข้อเสนอแนะในการศึกษา

ผลการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน คือ 1) แผนการกระจายอำนาจ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ขอบเขตการกระจายอำนาจในการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ ภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ 9 ภารกิจ สู่องค์กรบริหารส่วนตำบล 3) ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติ 4) สภาพปัญหาและแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล และ 5) ประโยชน์ที่ท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับตามนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมของการศึกษา ได้ดังนี้

แผนการกระจายอำนาจและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการตระหนักต่อปัญหาและการจัดการปัญหาในชุมชนกันเอง รวมทั้งเป็นการสนับสนุน

ให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการทางสังคมได้ตามศักยภาพอย่างมีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้ โดยมุ่งหวังให้มีการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนของท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นในการทำชุมชนให้เข้มแข็ง โดยยืนอยู่บนพื้นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคนในชุมชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ โดยเฉพาะในการจัดระบบการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านสวัสดิการสังคม คือ การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกำหนดระยะเวลาการกระจายอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความพร้อมของแต่ละแห่ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี (พ.ศ. 2544 - 2553)

ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 ภารกิจ ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจ 9 ภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในระยะแรกนี้ นับได้ว่าเป็นแนวทางที่รัฐพยายามที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง แต่เนื่องจากความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีขีดความสามารถที่แตกต่างกัน ทั้งด้านรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร ทำให้บริการที่ประชาชนได้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล ตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน มีคุณภาพที่แตกต่างกันตามคุณภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง

รัฐมีการกำหนดวิสัยทัศน์ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งหวังว่าจะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมในทุกด้าน ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งหน่วยงานของรัฐ เพื่อรองรับการถ่ายโอน อันจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน

แต่ข้อบ่งชี้ต่อการถ่ายโอนที่ดำเนินกัรมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ปรากฏว่าแนวทางการกระจายอำนาจเป็นเพียงการเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น รัฐยังคงเป็น

ผู้กำหนด กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติ รวมทั้งการควบคุม ดูแล และ ตรวจสอบ โดยไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เท่ากับเป็นการรวมอำนาจไว้ในภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ สาเหตุสำคัญที่รัฐยังคงรวมอำนาจส่วนใหญ่ไว้ เนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถที่จำกัด และยังไม่สามารถรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างเต็มที่ หากรัฐกระจายอำนาจเต็มรูปแบบให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ย่อมจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น ต้องอาศัยระยะเวลาที่จะพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีคุณภาพในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารจัดการเพื่อดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในช่วงที่ผ่านมา ขาดการเตรียมการและการส่งเสริมที่ชัดเจน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จำกัดและยังไม่สามารถรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากรขาดประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถ จิตวิญญาณ นโยบายไม่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่อง ขาดการติดตามและประเมินผล ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และมีทัศนคติพึงพิงรัฐ ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสไม่ได้รับการช่วยเหลือหรือเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมเท่าที่ควร จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความพร้อมทั้ง 7 ด้านประกอบด้วย ความพร้อมด้านงบประมาณ ความพร้อมด้านบุคลากร ความพร้อมด้านการบริหารจัดการ ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ สำนักงาน ความพร้อมด้านโครงสร้างขององค์กร ความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม และความพร้อมด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี และเพิ่มศักยภาพรวมทั้งโอกาสในการพึ่งพิงตนเอง และได้รับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำเนินการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพปัญหาในการสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีหลายประการ สรุปได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการเมือง

ท้องถิ่น อธิปไตย ผลประโยชน์ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ปัญหาด้านโครงสร้าง และระบบงาน ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กร ท้องถิ่นอื่น ๆ และส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ ทำให้การกระจายอำนาจ การพัฒนาท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินงาน ยังขาดประสิทธิผลเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรมีการ กำหนดมาตรการ แนวทางในการเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ให้สามารถมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบงาน สวัสดิการสังคมในท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น และมีคุณภาพในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจ เป็นหลักสำคัญในการกระจายการ คัดสินใจ กระจายอำนาจทางการบริหาร กระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และกระจายโอกาสทางพัฒนาทั้งหลายลงไปสู่ ชนบท รวมทั้งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาสังคมในส่วนของการจัดความยากจน การกระจายความเป็นธรรม โดย มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคมมากที่สุด องค์การบริหารส่วน ตำบล ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เล็กที่สุด และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงสามารถจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด ทำให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพที่เหมาะสม รวมถึงประชาชนได้รับการคุ้มครอง และได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ของตนเองอย่างแท้จริง

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า องค์กรส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อม ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการ แต่ถูกกำหนดให้รองรับการกระจาย อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจที่ เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่รัฐจัดให้ บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปีถึงสิบปีคือ ปีงบประมาณ 2544 - 2553 โดยมีได้คำนึงถึงสภาพความพร้อมที่แท้จริงขององค์กรส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และการศึกษาพบว่า องค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง มีกระบวนการรวมตัวที่เกิดขึ้น โดยปัญหาและ ความต้องการของชาวบ้านเอง กระบวนการเรียนรู้เริ่มจากการเชื่อมโยงความรู้ และ

ประสบการณ์ความเดือดร้อนที่ชาวบ้านได้รับ จึงเกิดตระหนักในปัญหา และรวมตัว เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีกระบวนการคิด วิเคราะห์หาเหตุผลแนวทางแก้ไขปัญหาคัดสินใจเลือกร่วมกัน แล้ววางแผนบริหารจัดการตามวิถีทางที่เลือกนั้น มีการบริหารจัดการที่ดี คือ การกระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน ให้ทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดกฎเกณฑ์กติการ่วมกัน กำกับดูแลซึ่งกันและกัน มีการติดต่อสื่อสารมีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ วิธีการจัดการของชุมชนแต่ละแห่ง มีความแตกต่างกันตามเหตุปัจจัยของแต่ละชุมชน ดังนั้น วิธีการจัดการที่ภาครัฐกำหนด โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมที่แท้จริงขององค์กรส่วนท้องถิ่น จึงใช้ไม่ได้กับทุกชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ คือ ความรู้ ประสบการณ์ของคนในชุมชน ผู้นำ หรือภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง เสียสละและมีคุณธรรม โอกาสการเรียนรู้เพิ่มเติมในเรื่องที่จำเป็น การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เน้นการมีส่วนร่วมโดยจิตสำนึกการเกื้อกูลพึ่งพาตนเอง ของคนในชุมชน และสิ่งแวดล้อมหรือทุนทางสังคมที่ชุมชนมีอยู่ การส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ถือเป็นฐานรากของประชาธิปไตย แต่เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ เป็นหน่วยงานใหม่ จึงเกิดปัญหาขึ้นมา นับประการ ต้องให้โอกาสท้องถิ่นในการปรับตัวทำงานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะ

การปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจ ด้านสวัสดิการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพที่แท้จริง ทำได้โดย

- 1) สร้างจิตสำนึกที่ดีแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยการให้ความสำคัญกับการมีจิตใจให้บริการในงานดังกล่าว
- 2) ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสวัสดิการสังคม ที่สอดคล้องกับปัญหาของชุมชน โดยประสานเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชน และให้มีกลไกการติดตามประเมินผลและการตรวจสอบคุณภาพและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

การปกครอง, กรม. กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2538.

การปกครอง, กรม. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหน่วยบริหารราชการ

ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.

การปกครอง, กรม. การจัดทำแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ

มหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540.

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร. “สวัสดิการสังคมในประเทศไทย พัฒนาการและกระบวนการ.”

ใน สวัสดิการสังคมทางแก๊วกฤตสังคมไทย, หน้า 25. บรรณาธิการ จตุรงค์

บุญรัตนสุนทร. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ฟีอภัย จำกัด, 2540.

ทัศนีย์ ลักษณะภิกษนัชช. การสังคมสงเคราะห์ชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

บัณฑิต อ่อนดำ และวิริยา น้อยวงศ์ณรงค์, แพล และเรียบเรียง. ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา

ชนบท : ประสพการณ์ของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้ว,

2533. . .

ประชาสงเคราะห์, กรม, คณะทำงานพัฒนาข้อมูล. สถิติสวัสดิการสังคมและงานประชาสงเคราะห์. กรุงเทพมหานคร : 2544.

ประชาสงเคราะห์, กรม, แผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 – 2544. กรุงเทพมหานคร : 2539

ประธาน คงฤทธิศึกษาการ. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. เอกสารการศึกษาศาษา – ชีวประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 34. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525.

ประเวศ วะสี “บทสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี.” ใน ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย, หน้า 6 – 10 . บรรณาธิการ น.พ. ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมแอส พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2541.

ธีรยุทธ บุญมี. “สังคมเข้มแข็ง (Civil Society).” ใน ประชาสังคมทรรศนะนักคิด ในสังคมไทย, หน้า 150 – 157. บรรณาธิการ น.พ. ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมแอส พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2541.

วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟดิฟอ์แมน (ไทยแลนด์) จำกัด, 2540.

วันทนี วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ, และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ไสว พรหมณี. ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาสังคม. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์
การพิมพ์ จำกัด, 2536.

อภิชัย พันธเสน. แนวคิด ทฤษฎีและภาพรวมของการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2539.

อภิชัย พันธเสน. การเปลี่ยนแปลงและการบริการการจัดการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2539.

บทความ

พูนศักดิ์ ประมง. "การจัดสวัสดิการสังคมแบบพหุภาคี." วารสารการประชาสงเคราะห์ 7
(มกราคม – ธันวาคม 2535): 17.

มาริสสา ภู่งษ์. "สวัสดิการสังคม : แนวคิดและทฤษฎี." วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 7
(มกราคม - ธันวาคม 2535): 17.

- (1) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (15 มีนาคม 2544) : 24.
- (2) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (9 ตุลาคม 2544) : 12.
- (3) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (13 มีนาคม 2544) : 19.
- (4) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (12 มิถุนายน 2544) : 11.
- (5) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (9 กุมภาพันธ์ 2544) : 23.
- (6) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (14 กุมภาพันธ์ 2544) : 1,21.
- (7) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (12 เมษายน 2544) : 16.
- (8) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (9 มีนาคม 2544) : 25.
- (9) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (18 มิถุนายน 2544) : 15.
- (10) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เดลินิวส์ (2 เม.ย. 2544) : 32
- (11) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (13 มีนาคม 2544) : 23.
- (12) "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มติชน (23 ม.ค. 2544) : 11

- (13) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มติชน (15 กุมภาพันธ์ 2544) : 11.
- (14) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มติชน (11 มิถุนายน 2544) : 11.
- (15) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มติชน (19 มกราคม 2544) : 23.

วิทยานิพนธ์

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง. “การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด.” วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

ทรงธรรม์ สวนิยะ. “การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล.” ผลงานเพื่อเสนอพิจารณาให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540.

ประทีน บริบูรณ์นางกุล. “การศึกษาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กับการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.” ผลงานเพื่อเสนอพิจารณาให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 (ชช.) กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540.

มนพิสุทธ์ สวนิยะ. “ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านประสบผลสำเร็จ.” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

วรสิทธิ์ ดันศรีสกุล. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี นโยบายพัฒนาสถานีตำรวจชุมชนของกองบัญชาการตำรวจนครบาล.” สารนิพนธ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

วิยะดา ตีระแพทย์. “การนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบล.” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542.

ระพี แม้นนทรรัตน์. “การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนานิคม
สร้างตนเอง.” ผลงานทางวิชาการ ขอประเมินตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย
และแผน 9 ชช. ด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม) 2543.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “รายงานผลการศึกษา โครงการศึกษารูปแบบและ
แนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล.” 2540.

สมศักดิ์ พิรินยวง. “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกนิคมในการพัฒนาอาชีพ :
ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการพัฒนาอาชีพเลี้ยงไหมในนิคมสร้างตนเองคำสร้อย
จังหวัดมุกดาหาร.” ภาคนิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
คณะพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2538.

อิระวัชร จันทระประเสริฐ. “ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่หมู่บ้าน : กรณีศึกษา
ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน.” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร, 2538 – 2539.

เอกสารอื่น ๆ

กรมการปกครอง กองราชการส่วนตำบล. แนวทางการดำเนินงานของ อบต. หลังการประกาศ
ใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและอบต. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542. (อัดสำเนา), 2543.

กรมการปกครอง กองราชการส่วนตำบล. การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
(อัดสำเนา), 2543.



กรมการปกครอง กองราชการส่วนตำบล. ข้อมูลสถิติองค์การบริหารส่วนตำบล. (เอกสารเผยแพร่), 2543.

กรมประชาสัมพันธ์ กองนิคมสร้างตนเอง. วิสัยทัศน์กองนิคมสร้างตนเอง. (อัครสำเนา), 2543.

“การบริหารรัฐกิจประสิทธิผล.” จาก [http : //www.trtp.org/National policy/index.htm](http://www.trtp.org/National policy/index.htm). (อัครสำเนา), 2544.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มติการประชุมคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, ครั้งที่ 1/2544 วันที่ 13 กรกฎาคม 2544.

ชัชชาติ วรรณสูตร. “นโยบายการวางแผนงานสวัสดิการสังคม เรื่อง วจจรนโยบายและเทคนิควิธีในแต่ละขั้นตอน.” บทความทางวิชาการ ประกอบการบรรยายวิชาการ บส. 711 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (อัครสำเนา)

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” (อัครสำเนา), 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. “การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” (อัครสำเนา), 2543.