

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปึก และสาธารณสุขการตลอดจนทำโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ให้ท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น<sup>1</sup>

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหาร - งานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยมีรัฐบาลกลาง เป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง<sup>2</sup>

ในร่างแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และแนวทางการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

---

<sup>1</sup> อนุกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น., ร่างแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอในการประชุมคณะทำงานจัดร่างแผนกระจายอำนาจ 14 กรกฎาคม 2543. หน้า 1

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

### วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น<sup>3</sup>

ในระยะ 10 ปีแรกของการกระจายอำนาจตามกรอบกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการ ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ต่ำกว่าเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาขีดความสามารถ ในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

ในช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงเมื่อสิ้นสุดแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล การตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ใน ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหาร การคลัง ท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐจะเปลี่ยนบทบาทจากผู้จัดหาบริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>4</sup>

ขอบเขตการกระจายอำนาจ

(1) รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจ การบริหารจัดการทรัพยากรการเงิน การคลัง และบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ กระจายอำนาจการตรวจสอบและสร้างความพร้อมขององค์กร - ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนและภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในกระบวนการ กระจายอำนาจที่เกิดขึ้น

<sup>3</sup> อนุกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เรื่องเดียวกันอ้างแล้วในหน้า 1, หน้าเดียวกัน.

<sup>4</sup> อนุกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เรื่องเดียวกันอ้างแล้วในหน้า 1, หน้า 5.

(2) รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับแนวคิดดังกล่าว รูปธรรมที่แสดงออกได้แก่การกำหนดนโยบายการปรับภาคราชการให้มีขนาดเล็กลง (downsizing) ซึ่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นมาตรการที่เสริมเข้ามา มาตรการหนึ่งที่รัฐบาลใช้เพื่อเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น คือ การโอนงบประมาณบางส่วนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>5</sup> ดังนั้น ในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการกำหนดหลักการสำคัญ ๆ ในการปรับบทบาท ขนาดหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็กกระทัดรัดและมีประสิทธิภาพ ดังนี้<sup>6</sup>

1. การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐที่จำเป็นต้องดำเนินการ ภารกิจที่กระจายและ/หรือร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐมอบให้และ/หรือร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน

2. การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐ

3. การกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรท้องถิ่น

4. การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน

5. การมอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรมไปสู่กอง จังหวัด และประชาชน

6. การลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น

เพื่อให้การดำเนินงานเกิดรูปธรรมในระดับปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ. จึงได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงต่าง ๆ ทบทวนบทบาทภารกิจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่มีอยู่ และพิจารณาว่าสมควรจะเปลี่ยนแปลง ปรับ ลด ในรูปใด ภารกิจใดควรกระจายให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ภารกิจใดควรมอบให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนรับไปดำเนินการแทน<sup>7</sup>

<sup>5</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, "การบริหารการจัดการที่ดีกับการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะเกี่ยวคู่กันอย่างไร" วารสารข้าราชการ, ปีที่ 44 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม 2542, หน้า 54.

<sup>6</sup> วราภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล, บทบาทของรัฐในอนาคต ในการปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง, จัดพิมพ์โดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2541, หน้า 79.

<sup>7</sup> สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0707.1/199 ลงวันที่ 31 มกราคม 2540 เรื่องแบบสำรวจและการทบทวนบทบาทภารกิจ หน้าที่ของส่วนราชการ.

ซึ่งในเบื้องต้น กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาเห็นสมควรถ่ายโอนงาน ให้องค์กรท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ใน 8 กิจกรรมคือ<sup>8</sup>

1. การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
2. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ
3. การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง
4. การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย
5. การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
6. การจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการ
7. การสงเคราะห์ผู้ประสพภัย
8. ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

สำหรับในปีงบประมาณ 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น งบประมาณการถ่ายโอนตามโครงการถ่ายโอนกิจกรรมเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ จำนวน 1,440,000,000 บาท ซึ่งในการถ่ายโอนงานให้กับองค์กรบริหารส่วนตำบล รัฐมิได้มุ่งหวังเพียงให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพเท่านั้น หากรัฐยังมุ่งหวังว่าการทำงานที่มีประสิทธิภาพ จะต้องก่อให้เกิดประสิทธิผลตามมาด้วย ประกอบกับผู้ศึกษาดำรงสถานะผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และกรรมการคณะทำงานการกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรมประชาสงเคราะห์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้องค์กรบริหารส่วนตำบล เกิดประสิทธิผล

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพความเป็นจริง ในการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิผล

<sup>8</sup> กรมประชาสงเคราะห์ ที่ รส 0403/17493 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2541 เรื่องการถ่ายโอนงานกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์กรท้องถิ่น.

### 1.3 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี งานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี

### 1.4 นิยามความหมาย

- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมายถึงเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู มีฐานะยากจน หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และอาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านหรือในเขตที่มีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำชุมชนเป็นเงิน 300 บาท/คน/งวด โดยจ่ายเป็นรายงวด ๆ ละ 3 เดือน เป็นเงิน 900 บาท/คน/งวด

- การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ให้องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การถ่ายโอนความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชน ชุมชน อบต. ให้เข้ามาทำหน้าที่รับช่วงต่อจากกรมประชาสงเคราะห์ ในงานที่ได้ถ่ายโอน พร้อมอำนาจและทรัพยากรการบริหารจัดการ โดยมีกรมประชาสงเคราะห์เป็นพี่เลี้ยงในระยะแรก และพร้อมที่จะดำเนินการได้เอง เมื่อมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมาย

- องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ประกาศจัดตั้งในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง ปี 2539 จำนวน 2,143 แห่ง ปี 2540 จำนวน 3,637 แห่ง รวม 6,397 แห่ง ซึ่งในปี 2542 ยังมีสภาตำบลนิติบุคคลเหลืออยู่ 568 แห่ง คาดว่า จะได้รับการจัดตั้งเป็น อบต. ประมาณ 350 แห่ง)

- ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา เพื่อหาประสิทธิผลของการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กรมประชาสงเคราะห์ ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาได้กำหนดปัจจัยที่สำคัญ ๆ ดังนี้

➤ นโยบาย หมายถึง นโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ ในการโอนงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณในกิจกรรมงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2544

➤ บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน หมายถึง งานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองตรงตามปัญหาความต้องการของประชาชนในชุมชน

➤ การมีส่วนร่วม หมายถึง กิจกรรมสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นกิจกรรมที่สนับสนุนหรือส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมทำของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชน

➤ ความโปร่งใส หมายถึง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่สนใจตรวจสอบการดำเนินงานได้อย่างเปิดเผย

➤ บทบาทหน้าที่ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล กับมุมมองงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

➤ ความเหมาะสม หมายถึง กิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายทอดให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเหมาะสมโดยสอดคล้องกับสถานการณ์และความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล

➤ ผลงานที่ปรากฏเป็นรูปธรรม หมายถึง ผลงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลคิดว่าจะดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของตนและเป็นการสนับสนุนกิจกรรมสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้อย่างครบวงจร

➤ แผนปฏิบัติการ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการบรรจุกิจกรรมการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้ในแผนปฏิบัติการของตน

## 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่องปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดประสิทธิผล โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ เอกสารบันทึกรายงาน นโยบายระเบียบวิธีปฏิบัติ วารสารทางวิชาการ แนวคิดทฤษฎี และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

2. ประมวลจากประสบการณ์ในการทำงานของผู้ศึกษา ในตำแหน่งผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายโดยตรง และในฐานะกรรมการคณะทำงานการกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมประชาสงเคราะห์ และในฐานะที่ผู้ศึกษาเคยปฏิบัติงานด้านการฝึกวิชาชีพในชุมชน ซึ่งต้องมีการประสานงาน และประชุมร่วมกับสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนนทบุรีอยู่เสมอ

### 3. ประชากร

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ มุ่งประเด็นไปที่การศึกษาการถ่ายโอนงาน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดนนทบุรี ดังนั้นกลุ่มประชากรจึงได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ทุกระดับทุกแห่งของจังหวัดนนทบุรี

โดยทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรทั้งหมดของจังหวัดนนทบุรี คือ องค์กรการบริหารส่วนตำบล จำนวน 111 แห่ง โดยการใช้แบบสอบถามซึ่งประชากรที่จะเป็น ผู้ให้ข้อมูลได้แก่ ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลหรือกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

### 4. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่

4.1 แบบสอบถามที่สร้างขึ้น โดยอาศัยกรอบแนวคิด ทฤษฎี และ รายงานจากการศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก แบบสอบถามมีทั้งหมด 14 ข้อ

4.2 นำข้อมูลที่ได้มารวบรวมและแจกแจงความถี่ บันทึกจำนวนและ อัตราร้อยละของข้อมูลในตารางที่สร้างขึ้น

### 5. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ มีลักษณะของการศึกษาเชิงคุณภาพแบบ อรรถาธิบาย ดังนั้นการวิเคราะห์ข้อมูลจึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

5.1 การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Research) ซึ่งเป็นการ วิเคราะห์ข้อมูลแบบอรรถาธิบาย ตามกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้นได้แก่ แนวคิดตามแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และกรอบแนวคิดตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 การใช้สถิติวิเคราะห์ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) และค่าฐานนิยม (Mode) โดยค่าฐานนิยมมีข้อตกลงเบื้องต้นว่า "ความถี่ส่วนใหญ่" จะพิจารณาจากฐานนิยม

## 6. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

6.1 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ การดำเนินงาน  
สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล  
ได้แก่

- องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จำนวน 27 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 จำนวน 21 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3 จำนวน 12 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 จำนวน 48 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 จำนวน 3 แห่ง

6.2 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่ ปัจจัยที่ก่อให้เกิด  
เกิดประสิทธิผล ได้แก่

- นโยบาย
- การกำหนดแผนการดำเนินงาน
- ความเหมาะสม
- บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน
- การมีส่วนร่วม
- บทบาทหน้าที่
- ความโปร่งใส
- ผลงานปรากฏเป็นรูปธรรม

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพข้อเท็จจริง ของการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทราบถึงปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ  
ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอน ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิผล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางสำหรับกิจกรรมอื่น ๆ ที่กรมประชาสงเคราะห์จะ  
ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานอื่นนำไปปรับใช้การดำเนินงานใน  
การถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ให้เกิด  
ประสิทธิผลต่อไป.



## บทที่ 2

### แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8
2. พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2.1 แนวคิดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8<sup>9</sup> เป็นแผนที่ชี้ทิศทางการพัฒนาประเทศในทศวรรษหน้าและในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2544 โดยมีลักษณะเป็นแผนกลยุทธ์ตามกระบวนการและวิธีการวางแผนแนวใหม่และปรับเปลี่ยนจากการชี้ทิศทางการพัฒนาแบบแยกส่วนหรือสาขาเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นแบบองค์รวมในลักษณะการพัฒนาแบบบูรณาการ อันจะทำให้การพัฒนามีความยั่งยืนกว่าในช่วงที่ผ่านมา โดยได้กำหนดสังคมไทยที่พึงปรารถนาในสองทศวรรษหน้าไว้คือ “ เป็นสังคมที่มีความสงบ สังคมที่คนมีความสุข เป็นสังคมที่มีสมรรถภาพ มีความยุติธรรม มีความเมตตา กรุณา เคารพในสิทธิมนุษยชน มีครอบครัวอบอุ่น มีชุมชนที่เข้มแข็งและมีหลักธรรมต่อศาสนา เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวในการดำรงชีวิตของคนในสังคม ”

ด้านคุณลักษณะของคนไทย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่าคนไทยมีศักยภาพเพิ่มขึ้น โดยได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพตนเองอย่างเต็มที่ ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา และความสามารถ มีขีดความสามารถพร้อมที่จะปรับตัวเพื่อรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก คนวัยหนุ่มสาวได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้รับโอกาสทางการศึกษาและมิงานอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในภูมิภาคและชนบทไม่แตกต่างจากคนในเมืองหลวง กล่าวคือ มีโอกาสได้รับบริการโครงสร้างพื้นฐานและบริการพื้นฐานทางสังคมที่จำเป็นอย่างทั่วถึง มีหลักประกัน

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544, จัดพิมพ์คัดลอกโดยกรมประชาสัมพันธ์, 2540.

ด้านสุขภาพอนามัยและสามารถติดต่อสื่อสารกันอย่างมีประสิทธิภาพด้วยระบบเครือข่ายระบบโทรคมนาคมและขนส่ง ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอนาคต

นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการดูแล บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาที่ยั่งยืนแก่คนรุ่นหลัง คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีเมืองและชุมชนที่น่าอยู่อาศัย มีความมั่นคงปลอดภัย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในขั้นตอนจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้เปิดโอกาสให้คนไทยในทุกภูมิภาคและสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ในการดำเนินงานตามแผนฯ ได้เพิ่มการสร้างร่วมมืออันดีระหว่างรัฐกับประชาชน และการมีส่วนร่วมในทุกกระดับ ตั้งแต่การกำหนดแผนงาน โครงการตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศควบคู่กับการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล โดยการจัดทำเครื่องมือชี้วัดความสำเร็จของแผนฯ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการติดตามผลการพัฒนาอย่างกว้างขวาง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาสไว้อย่างชัดเจน โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานในภาพรวมไว้ คือ การเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนกลุ่ม - ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มเด็กในภาวะยากลำบาก ซึ่งประกอบด้วย เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ เด็กเร่ร่อนและเด็กที่ยากจนและไม่มีโอกาสศึกษาต่อ กลุ่มเด็กและสตรีในธุรกิจบริการทางเพศ และถูกประทุษร้ายทารุณต่าง ๆ กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดู กลุ่มคนยากจนในเมืองและชนบท กลุ่มผู้ถูกคุมประพฤติและผู้ต้องขัง และกลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรม เช่น ชาวเขา ชาวเล เป็นต้น ได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองและได้รับการทุกด้านอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สำหรับแนวทางการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้แก่

### **การพัฒนากลุ่มผู้สูงอายุยากจนที่ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดู**

1. จัดสวัสดิการสงเคราะห์โดยเพิ่มเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดูให้มากขึ้น รวมทั้งขยายบริการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ตลอดจนลดหย่อนค่าโดยสารสำหรับพาหนะเดินทางทุกประเภท และบริการสาธารณสุขต่าง ๆ ให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึงทั้งในเมืองและชนบทในรูปแบบที่เหมาะสม

2. ส่งเสริมให้ครอบครัวเห็นความสำคัญและเอาใจใส่ดูแลผู้สูงอายุ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว รวมทั้งพิจารณาให้สิ่งจูงใจแก่บุตรหรือญาติที่ดูแลผู้สูงอายุที่ยากจน

3. สนับสนุนให้สถานพยาบาลเอกชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรศาสนา และชุมชน เข้ามามีส่วนช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม กำกับ และดูแล หน่วยงานภาครัฐกิจเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุให้มีการดำเนินงานและจัดบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสม และเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ

4. ส่งเสริมให้มีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นเอกภาพ โดยทำหน้าที่วางแผนรวบรวมข้อมูลและประสานการดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่ายไปในทิศทางเดียวกัน

#### การพัฒนากลุ่มคนยากจนในเมืองและชนบท โดย

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กยากจนในเมืองและชนบทมีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรณีพิเศษโดยการจัดสรรทุนเล่าเรียน การให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัว เพื่อทดแทนค่าเสียโอกาสในการส่งเด็กเข้าเรียนต่อและการพัฒนารูปแบบวิธีการจัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

2. ส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชนและกองทุนในท้องถิ่น - ชนบทในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อระดมทุนในท้องถิ่นมาช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาของคนในชุมชน

3. ปรับสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัดให้เหมาะสม และขยายบริการสังคมให้เข้าถึงชุมชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคในสังคมเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะโรคเอดส์และการป้องกันปัญหาหามลพิษ

4. ส่งเสริมให้คนในชุมชนชนบทโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย สามารถประกอบกิจการอุตสาหกรรมครัวเรือนและอุตสาหกรรมชุมชนขนาดเล็กและกลางได้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) จึงเป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดทำโดยให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วม เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางหรือจุดหมายหลักของการพัฒนาที่มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ “ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีสมรรถภาพ เสรีภาพ ยุติธรรมและมีการพัฒนาที่สมดุลย์บนพื้นฐานของความเป็นไทย” และได้ให้ความสำคัญกับงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

เป็นพิเศษ เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยได้ให้ความสำคัญกับงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ใน 2 ส่วนคือ

1. การพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก เด็กและสตรีที่อยู่ในธุรกิจบริการทางเพศและถูกประทุษร้ายทารุณต่าง ๆ รวมทั้งสตรีที่ถูกเลือกปฏิบัติและมีอคติทางเพศ คนพิการ ผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดู คนยากจนทั้งในเมืองและชนบท ผู้ถูกคุมประพฤติและผู้ต้องขัง และกลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรม ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

2. การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานให้เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน ด้วยการปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพโดย

(1) ส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานสวัสดิการสังคมอย่างครบวงจร โดยมีกฎหมายสวัสดิการสังคมเป็นแม่บท ให้สามารถช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้เดือดร้อนให้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้

(2) ปรับปรุงขยายการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้สามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างเป็นระบบ

(3) สนับสนุนการรวมตัวและสร้างเครือข่ายของประชาชนและสถาบันทางสังคม เช่น วัด โรงเรียน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในชุมชน

(4) ส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนางานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยรัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานในลักษณะกำกับดูแลมากกว่าการควบคุมและสั่งการ

(5) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน โดยเฉพาะการปรับปรุง ขั้นตอนและวิธีการจดทะเบียนการจัดตั้งให้มีความสะดวกขึ้น

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 งานสวัสดิการสังคมยังกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ อาทิ การสนับสนุนให้ประชาชนมีหลักประกันด้านสุขภาพอย่างทั่วถึง โดยขยายข่ายงานให้ความครอบคลุมไปสู่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย

การสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ครอบครัวและชุมชน โดยการจัดและพัฒนา - ระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางและทั่วถึง การส่งเสริมบทบาทของครอบครัว และชุมชนในการจัดบริการสังคม สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการสังคมในชุมชนและ ตรวจสอบบริการสังคมต่าง ๆ ที่ดำเนินการในชุมชน สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนา - เอกชนและองค์กรชุมชน เพื่อดูแลผู้ด้อยโอกาสที่รัฐดูแลไม่ทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมและ สนับสนุนการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชน ในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม

## **2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>10</sup>**

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 6 กำหนดให้มี คณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

(3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์กรบริหาร ส่วนตำบลห้าคนและผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กร - ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหาร องค์กร - ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่นายกรัฐมนตรี กำหนด

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542.

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ มาตรา 7 ได้กำหนดคุณสมบัติกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย  
 (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์  
 (3) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
 (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
 (6) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

มาตรา 8 กรรมการตามมาตรา 6 (3) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 9 กรรมการตามมาตรา 6 (4) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา 10 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนคนไร้ความสามารถ
- (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

องค์ประชุมของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 11 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
- (2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการ ส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติ หรือการอนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กร - ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และ การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไป ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เรงัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณ ที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราช - บัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ กฎหมายอื่น



ประกาศของคณะกรรมการตาม (15) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุ -  
เบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 13 คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ  
ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 11 มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุ -  
กรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ  
มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่  
ของรัฐส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจ  
เรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา 15 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่  
ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการ -  
ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม  
พระราชบัญญัตินี้

- (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่

คณะกรรมการมอบหมาย

- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ  
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่  
คณะกรรมการมอบหมาย

อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

**แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30**  
กำหนดให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

- (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้
  - (ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี (พ.ศ. 2546)
  - (ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
  - (ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา 31 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 32 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

มาตรา 33 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา 34 ให้คณะกรรมการพิจารณาบททวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาบททวนใหม่ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 35 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 36 ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 37 ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

สรุป พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งได้กำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ คือ จะต้องกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาคณะกรรมการได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอยู่ในขั้นตอนดำเนินการในรายละเอียดซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับแนวโน้มการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในอนาคตราชการส่วนภูมิภาค

จะลดบทบาทโดยการถ่ายโอนภารกิจในเชิงปฏิบัติทั้งหมดให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ทำให้กระทรวง ซึ่งมีกรมที่มีส่วนราชการในภูมิภาคจำเป็นต้องทบทวนภารกิจ ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

### 2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วิยะดา ตีระแพทย์<sup>11</sup> ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ในเรื่องบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานสวัสดิการสังคม องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบบทบาทตาม พ.ร.บ. สถาปนา และองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 91.4 และทราบบทบาทของตนตามนโยบายการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ ร้อยละ 79.2 ซึ่งในประเด็นหลัง องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ปฏิบัติงานค่อนข้างน้อย กิจกรรมที่ปฏิบัติมากที่สุด ได้แก่ การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยทางธรรมชาติ และโดยส่วนใหญ่ใช้วิธีการประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการส่งคนชรา คนไร้ที่พึ่ง หรือเด็ก เข้ารับการบริการในสถานสงเคราะห์ ในส่วนของงบประมาณ มีการใช้จ่ายงบประมาณ ที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สนับสนุนร้อยละ 36.8 นอกจากนี้ เป็นการจัดสรรขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง การสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และการระดมทุนจากประชาชนในพื้นที่ สำหรับปัญหาพบว่ามีปัญหาด้านโครงสร้าง ได้แก่ การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ การกำหนดส่วนงานที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคม และจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมนั้นประสบปัญหาในระดับปานกลาง

สำหรับทัศนะต่อนโยบายการกระจายอำนาจ ร้อยละ 45.9 มีทัศนะว่าเป็นการกระจายโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และร้อยละ 46.2 มีทัศนะต่อนโยบายการถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคม ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง

<sup>11</sup>วิยะดา ตีระแพทย์, การนำนโยบายถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคมสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2541.

ทรงธรรม สวณีย์<sup>12</sup> ทำการศึกษา เรื่องการถ่ายโอนงานของกรมประชาสัมพันธ์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า

กระบวนการถ่ายโอนงานของกรมประชาสัมพันธ์ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล มีมาตรการที่พึงปฏิบัติ 2 ประการ

- ระยะสั้น ให้ใช้มาตรการทางการบริหาร
- ระยะยาว ให้ใช้มาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบแผนปฏิบัติการที่วางไว้

อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 พบว่า มีการให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก คนชรา และคนพิการ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 (6) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเมื่อมีการถ่ายโอนงานของกรมประชาสัมพันธ์ ก็จะเป็นการสร้างมิติใหม่ของงานสวัสดิการสังคมสู่ท้องถิ่น

สำหรับความคิดเห็นของประชาสงเคราะห์จังหวัด ต่อระดับความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 86.67 ให้ความเห็นว่า งานการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา คนพิการ อยู่ในระดับปานกลางถึงดีมาก ขณะที่ร้อยละ 98.15 ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นว่า ภารกิจการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่โอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ทางองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถปฏิบัติได้ในระดับปานกลาง – ดีมาก โดยที่ทางกรมประชาสัมพันธ์ต้องให้การสนับสนุนในระดับต่าง ๆ เรียงจากมากไปหาน้อย ได้แก่

- การฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงาน (100%)
- จัดทำคู่มือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน (98.15)
- จัดให้มีการนิเทศก์งานเป็นระยะ ๆ (92.59)

รวมทั้งยังได้เสนอให้มีการสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานที่กรมฯ จะถ่ายโอนด้วย

---

<sup>12</sup>ทรงธรรม สวณีย์, การถ่ายโอนงานของกรมประชาสัมพันธ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบล, ผลงานเพื่อเสนอพิจารณาให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 10 กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม, 2540.



## 2.4 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ รัฐได้ใช้วิธีการ Top – Down โดยมีการดำเนินการดังนี้<sup>13</sup>

(1) โครงการลดจำนวนข้าราชการ โดยรัฐบาลได้มีมาตรการหยุดบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเพิ่ม เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ลดจำนวนข้าราชการลงให้สอดคล้องกับหลักการที่จะทำให้รัฐบาลมีบทบาทเฉพาะเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ผลปรากฏว่า การดำเนินการดังกล่าวทำให้สามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้จากจำนวน 732,000 คน ในปี 1979 เหลือ 567,000 คน ในปี 1990

(2) โครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ

(3) โครงการ Next – Steps หรือโครงการองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) โดยให้ทุกกระทรวงจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ เพื่อดำเนินงานด้านบริหารของภาคราชการ ภายใต้นโยบายและทรัพยากรที่กระทรวงกำหนด ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 110 แห่ง ซึ่งครอบคลุมข้าราชการ 364,000 คน ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีหน้าที่ดังนี้<sup>14</sup>

1. การจัดทำแผนท้องถิ่น
2. สวนสาธารณะ
3. การดูแลที่ดินร้างว่างเปล่า
4. การคมนาคมขนส่ง
5. การศึกษา
6. ที่พักอาศัย
7. ดับเพลิง
8. ตำรวจ
9. ห้องสมุด
10. การท่องเที่ยว
11. สุสาน

<sup>13</sup> วราภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล, เรื่องเดียวกันอ้างแล้ว หน้า 3, หน้า 74 – 75.

<sup>14</sup> ทรงธรรม์ สอนิยะ, เรื่องเดียวกันอ้างแล้ว หน้า 24, หน้า 95.

ประเทศญี่ปุ่น รัฐได้พิจารณาว่าภาคราชการจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปใหม่เพื่อให้ภาคราชการสามารถตอบสนององกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมีแนวความคิดสำคัญ ๆ ดังนี้ คือ<sup>15</sup>

(1) ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการที่เคยพิทักษ์ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน มาเป็นภาคราชการที่ต้องการให้ประชาชนสามารถที่จะช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาภาคราชการอยู่ตลอดเวลา

(2) ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการจากที่เคยเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในกิจการสาธารณะอย่างมาก มาสู่การลดบทบาทของภาคราชการให้น้อยลง ด้วยวิธีการแปรสภาพภาคราชการให้เอกชนทำและลดบทบาทภาคราชการในการกำกับดูแล ด้วยการลดจำนวนกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาคราชการที่ได้เคยให้อำนาจกับภาคราชการไว้

(3) ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจของรัฐบาลกลางให้น้อยลง โดยการกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีหน้าที่ดังนี้

- |                            |                              |
|----------------------------|------------------------------|
| 1. คมนาคม                  | 8. การจัดสวัสดิการสังคม      |
| 2. แม่น้ำ                  | 9. การบริหารแรงงาน           |
| 3. การเคหะ                 | 10. การรักษาความสงบเรียบร้อย |
| 4. การพัฒนาท้องถิ่น        | 11. การส่งเสริมอุตสาหกรรม    |
| 5. การส่งเสริมการศึกษา     | 12. การพาณิชย์               |
| 6. แผนพัฒนาเมือง           | 13. ทะเบียนราษฎร             |
| 7. การส่งเสริมสุขภาพอนามัย | 14. การดับเพลิง              |

<sup>15</sup> วราภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 3, หน้า 76.

## บทที่ 3

### การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์

#### ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.1 การถ่ายโอนงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นการก่อกำเนิดภายใต้กระแสของความต้องการปฏิรูปการเมือง ความต้องการให้มีการกระจายอำนาจ

กระแสของการปฏิรูปการเมือง มีความมุ่งมั่นที่จะให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายที่ชอบธรรม และมีรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งในที่สุดประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การที่รัฐกำหนดเป้าหมายถ่ายโอนงานของกระทรวงต่าง ๆ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทความสำคัญ ดังนี้<sup>16</sup>

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อรองรับกระแสของการปฏิรูปทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสร้างระบบกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส และมีการดำเนินการเพื่อชุมชน เช่น การจัดให้มีเวทีประชาชนอย่างสม่ำเสมอเพื่อระดมความเห็นในการพัฒนาและมีกลไกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จะ

<sup>16</sup> ทรงธรรม สอนิยะ, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 24, หน้า 42 – 43.

ไม่ใช่แค่เพียงการเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้น ภายใต้กระแสของการปฏิรูปการเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นศูนย์กลางในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพัฒนาท้องถิ่น

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน และให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ เป็นไปตามกระแสของการกระจายอำนาจ และถึงแม้ว่าในสภาพปัจจุบันยังมีปัญหาในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ระบุให้อำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เช่น อำนาจในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดขอบเขตอำนาจท้องถิ่นไว้ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความชัดเจนในหน้าที่ แต่ต่อไปตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดอำนาจหน้าที่ของบริการสาธารณะ และการจัดสรรส่วนภาวระหว่างรัฐและท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นก็จะทำให้มีความชัดเจนและแนวโน้มจะเป็นไปในลักษณะที่ว่าท้องถิ่นจะต้องจัดบริการที่ผูกพันกับวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ องค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดถือความต้องการของประชาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยสภาพที่องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และรับทราบความต้องการเป็นอย่างดี จึงมีความพร้อมมากที่สุดที่จะให้บริการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ภายใต้กระแสดังกล่าวนี้จะเกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ อย่างหลากหลาย องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่หลักที่กำหนดไว้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภาวะที่งบประมาณมีจำกัด องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องลดความสำคัญในเรื่องของการพัฒนา โครงสร้าง - พื้นฐานและใช้ศักยภาพที่มีอยู่ในการแก้ไขปัญหาสังคม ปัญหาการว่างงาน ปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือ ปัญหาไม่มีอาชีพเสริม ฯลฯ ในสภาวะที่ยังไม่มีกฎหมายตัดทอน

อำนาจบริการสาธารณะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถจะประสานงานกับส่วนราชการภายในจังหวัดเพื่อให้การสนับสนุนได้ ซึ่งถ้าจำเป็นต้องใช้งบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีรายได้ของตนเองที่จะดำเนินการได้ เพราะบริการประเภทนี้เหมาะกับการที่มีรายได้จำกัด

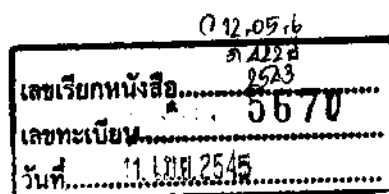
### 3.2 การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์<sup>17</sup>

กรมประชาสงเคราะห์ มีนโยบายตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และปรับลดบทบาทภาครัฐให้มีความกระชับรัดกุมตามหลักการกระจายอำนาจ จึงมีการเตรียมการถ่ายโอนงานบางภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับไปดำเนินการ โดยมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับมอบต้องมีความพร้อมทั้งความรู้ เทคนิค และระบบงาน
- (2) งานที่จะมอบต้องไม่เป็นงานทางด้านวิชาการ ปฏิบัติงานยาก
- (3) เป็นงานที่ไม่คาบเกี่ยวกับหลายพื้นที่
- (4) ประชาชนในพื้นที่ต้องได้รับผลประโยชน์

กรมประชาสงเคราะห์ โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมประชาสงเคราะห์ ได้พิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการพิจารณาในขั้นต้นเห็นสมควรถ่ายโอนงาน 8 ภารกิจ (15 กิจกรรม) ให้องค์กรท้องถิ่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ ดังนี้

- กองสวัสดิการสงเคราะห์ ได้แก่
  - 1) การจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ มีกิจกรรมหลักคือ ให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
  - 2) ศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ มีกิจกรรมหลักคือ จัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อจัดบริการในด้านต่าง ๆ และการจัดส่งคนชราเข้ารับบริการในสถานสงเคราะห์คนชรา



<sup>17</sup> วิยะดา ตีระแพทย์, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 23, หน้า 33 - 35.

3) การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง มีกิจกรรมหลัก คือ ประสานงานในการจัดส่งคนไร้ที่พึ่งเข้ารับบริการในสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง สถานแรกรับ และศูนย์ฝึกอาชีพ และจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกปฏิบัติกรช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งตามแหล่ง สาธารณะ

- กองบริการชุมชน ได้แก่

การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย มีกิจกรรมหลัก คือ ให้การสงเคราะห์ และพัฒนาเด็กและครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประสบปัญหาทาง ด้านสังคม รับผิดชอบต่อเงินและสิ่งของ

- กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้แก่

การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก มีกิจกรรมหลักคือ การคุ้มครองสวัสดิภาพ เด็กในครอบครัว และการจัดส่งเด็กเข้ารับบริการในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในสถาน สงเคราะห์และบ้านพักฉุกเฉิน

- สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ได้แก่

การจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการ มีกิจกรรมหลัก คือ ให้การสงเคราะห์ - เบี้ยยังชีพผู้พิการ

- กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย ได้แก่

การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย มีกิจกรรมหลักคือให้การสงเคราะห์ราษฎร ผู้ประสบภัยธรรมชาติ และสาธารณภัยอื่น ๆ

- กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน ได้แก่

ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน มีกิจกรรมหลัก คือ ส่งเสริมและ พัฒนาความเข้มแข็งของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และสนับสนุนเงินอุดหนุน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เพื่อสามารถให้การช่วยเหลือแก่ราษฎรผู้เดือดร้อน ในหมู่บ้าน

สำหรับการพิจารณาขั้นต้น ในการถ่ายโอนงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถกระทำได้สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 1 ซึ่งมีอัตรากำลังมากประมาณ 21 อัตรา ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นอื่น ๆ จำเป็นจะต้องรอพิจารณาความพร้อม ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง<sup>18</sup>

<sup>18</sup> กรมประชาสงเคราะห์ ที่ รส 0403/5256 ลงวันที่ 23 กันยายน 2540.

ต่อมา คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ได้มีการประชุมพิจารณาร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติเกี่ยวกับร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พิจารณาให้ความเห็นหรือเสนอแนวทาง เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พิจารณาเห็นว่า ร่างแผนการกระจายอำนาจดังกล่าว มีส่วนที่เกี่ยวข้องคือ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ แบ่งเป็น 2 เรื่อง คือ การส่งเสริมอาชีพ และเรื่องของสวัสดิการสังคม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### **1. ลักษณะภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น มี 2 ประเภท <sup>19</sup>**

1.1 ประเภทภารกิจซ้ำซ้อน คือ ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการในท้องถิ่นนั้นแล้ว เช่น งานสวัสดิการสังคมของ กทม. กับงานของกรมประชาสงเคราะห์

1.2 ประเภทภารกิจที่รัฐทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ เช่น ภารกิจที่กำหนดอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จัดการด้านสวัสดิการสังคมในพื้นที่ แต่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ เป็นต้น

### **2. การถ่ายโอน**

ให้ถ่ายโอนให้ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ อบจ.

### **3. รูปแบบการถ่ายโอน**

3.1 ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

3.2 ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

<sup>19</sup> กรมประชาสงเคราะห์ ที่ รส 0403/3233 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2543 เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

#### 4. ขอบเขตการถ่ายโอน

4.1 เรื่องการส่งเสริมอาชีพ ภารกิจในการรวมกลุ่มเพื่อส่งเสริมอาชีพ การสำรวจความต้องการในการพัฒนาให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นนั้น ๆ สำหรับในเรื่องวิชาการ ในส่วนการฝึกอบรมส่งเสริมอาชีพ ให้เป็นของส่วนราชการเดิมระดับภาคหรือระดับจังหวัด

#### 4.2 เรื่องงานสวัสดิการสังคม

4.2.1 งานบริการพื้นฐานที่ให้สวัสดิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลดูแลในพื้นที่ของตนเอง

4.2.2 งานบริการในสถานบริการ เช่น สถานสงเคราะห์คนชรา ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกทม.

4.2.3 งานที่ใช้ความรู้เฉพาะทาง หรือสถานบริการที่มีกลุ่ม - เป้าหมายพิเศษ เช่น คนพิการเข้าช้อน คนไร้ที่พึ่ง ไร้อาชีพ ขอดาน ให้เป็นหน้าที่ของกรม ประชาสงเคราะห์ต่อไป

4.2.4 การควบคุมหอพัก ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้ตั้งหอพัก และการกำกับดูแลตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

#### 5. ระยะเวลาการถ่ายโอน

5.1 เรื่องการส่งเสริมอาชีพ ภายใน 2 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 – 2545

5.2 เรื่องงานสวัสดิการสังคม ภายใน 4 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 – 2547

อนึ่ง กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดทำความเห็นกรมประชาสงเคราะห์ ในภารกิจ ที่จะถ่ายโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อคณะกรรมการร่างแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทราบว่า

1. เรื่องการควบคุมตรวจสอบ ดูแลสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ตาม พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 ที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการอยู่ เป็นงานลักษณะเดียวกับการควบคุมตรวจสอบหอพัก ซึ่งดำเนินการอยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่น เป็นงานที่สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดูแลได้

2. งานสถานสงเคราะห์ที่จะถ่ายโอนให้ อบจ. และกทม. ดำเนินการนั้น มี ข้อชี้แจงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

(2.1) สถานสงเคราะห์ทั้งหลายของกรมประชาสงเคราะห์ที่ตั้งอยู่ใน



ภูมิภาค หรือในทอม. มิใช่สถานสงเคราะห์ที่รับบริการเฉพาะคนในพื้นที่เท่านั้น แต่เป็นที่ให้บริการและรองรับปัญหาบุคคลทั้งประเทศ หากมีการถ่ายโอนฯ ให้ท้องถิ่นดำเนินการ ขอบเขตของการบริหารและการให้บริการจะทำได้ค่อนข้างจำกัด เพราะท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น

(2.2) การดำเนินการในเรื่องส่งต่อ CASE เพื่อให้ผู้รับบริการบริการในสถานสงเคราะห์ได้รับบริการที่ตรงกับสภาพปัญหาของผู้รับบริการ ระหว่างสถานสงเคราะห์จะเกิดปัญหาด้านการประสานงานในแต่ละท้องถิ่น และไม่ทันกับสภาพปัญหาของผู้รับฯ

(2.3) งานบริการในสถานสงเคราะห์ทุกประเภทเป็นงานที่ใช้ความรู้ - เฉพาะทาง ในเรื่องของภาวะวิเคราะห้แก้ไขปัญหามีการใช้กระบวนการทางสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นงานวิชาชีพ เนื่องจากผู้รับบริการในสถานสงเคราะห์เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และมักจะมีควมบกพร่องทางสติปัญญา ความคิด และทางร่างกาย จำเป็นต้องมีเทคนิควิธีการที่จะต้องฟื้นฟูปรับสภาพทั้งด้านจิตใจ ร่างกาย การประสานงานด้านการแพทย์ เป็นต้น และเป้าหมายสำคัญ คือ เมื่อผู้รับบริการในสถานสงเคราะห์ได้รับการบำบัด ฟื้นฟู โดยถูกวิธีตามกระบวนการทางสังคมสงเคราะห์แล้ว อาจสามารถกลับเข้าสู่สังคมอย่างปกติสุขได้ ดังนั้นงานสถานสงเคราะห์ในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ มิใช่มีเพียงเรื่องของการดูแลด้านปัจจัย 4 เท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีความพร้อมด้านบุคลากร และความสามารถในการประสานความช่วยเหลือ

(2.4) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลท้องถิ่นหลายประการ หากการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้านสวัสดิการสังคม มิได้ถูกจัดไว้ในระดับต้นจะทำให้งานสถานสงเคราะห์ที่ท้องถิ่นรับผิดชอบไม่ได้รับการพัฒนา แต่ในขณะที่กรมประชาสงเคราะห์ ถือว่าการให้บริการในสถานสงเคราะห์เป็นภารกิจหลักของกรมประชาสงเคราะห์ที่จะต้องดูแลโดยเฉพาะ

ต่อมาในการประชุมคณะทำงาน จัดร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2543 ในร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น เรื่องการโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 2.2 งานสวัสดิการสังคม ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

## งานสวัสดิการสังคม<sup>20</sup>

### การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

#### ผู้ด้อยโอกาส

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. ควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 , มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2540 , พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 , พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 , พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 , พ.ร.บ. โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 , พ.ร.บ. ส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2511 , ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ พ.ศ. 2536 , ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. 2539 , ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งในสถานสงเคราะห์ พ.ศ. 2531 , พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507

(2) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ

(3) ลักษณะภารกิจ เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน และรัฐเข้าไปดำเนินการในท้องถิ่น ได้แก่ งานเด็ก งานอาชีพ และการแก้ไขปัญหาคความยากจน

(4) การถ่ายโอน ให้กทม. เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ อบจ.

(5) รูปแบบการถ่ายโอน ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

(6) ขอบเขตการถ่ายโอน

- งานบริการพื้นฐานที่ให้สวัสดิการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ให้ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. ดูแลในพื้นที่ของตนเอง

- งานบริการในรูปของสถานบริการ เช่น ศูนย์บริการสุขภาพ สถานสงเคราะห์คนชรา ถ่ายโอนให้ อบจ. และ กทม.

- งานที่ใช้ความรู้เฉพาะทาง หรือสถานบริการที่มีกลุ่มเป้าหมายพิเศษ เช่น กลุ่มคนพิการซ้ำซ้อน คนไร้ที่พึ่ง ไร้อาชีพ ขอทาน ให้เป็นหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ต่อไป

<sup>20</sup> อนุกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

- การควบคุมหอพัก ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้ตั้งหอพัก และการกำกับดูแลให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507 ให้เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และกทม. โดยให้เป็นนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด

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

### 3.3 ความเป็นมาของการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 เห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน โดยจัดสรรงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาการขาดเงินอุดหนุนช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจน หรือถูกทอดทิ้ง เป็นเงินเบี้ยยังชีพ และจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือครอบครัว - ยากจนที่มีผู้สูงอายุอยู่ในความดูแล

การดำเนินการตามโครงการดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะจ่ายเบี้ยยังชีพแก่คนชรา หรือผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

1. เป็นบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป
2. มีฐานะครอบครัวยากจนหรือถูกทอดทิ้ง ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้
3. ต้องเป็นผู้สูงอายุ ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่มีการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านแล้ว
4. เป็นผู้สูงอายุที่ผ่านความเห็นของคณะกรรมการฯ และประชาสงเคราะห์ - จังหวัดได้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขออนุมัติเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุแล้วจะได้คนละ 200 บาทต่อเดือน จนถึงแก่กรรมหรือพิสูจน์ได้ว่าผู้สูงอายุมีผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือครอบครัวมีฐานะช่วยเหลือตนเองได้ ให้ระงับการช่วยเหลือ

ปัจจุบันผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนมีอยู่ราว 7% ของผู้สูงอายุทั้งหมดของประเทศ หรือประมาณ 289,000 คน ตามการวิจัยของสถาบันประชากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แนวทางการพัฒนาการบริหารงานสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ดำเนินงานมาเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 โดยจัดอยู่ในรูปของสถานสงเคราะห์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 กรมประชาสงเคราะห์เริ่มจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสวัสดิการแบบ Non – Contributory System คือ เป็นระบบสวัสดิการแบบที่ไม่มีเงิน -

สมทบ โดยรัฐนำมาจากภาษีอากรที่รัฐบาลมีอยู่นำไปจ่ายให้ผู้รับการสงเคราะห์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ในปัจจุบันการแพทย์ได้เจริญขึ้น และการดูแลผู้สูงอายุเป็นไปอย่างถูกต้อง หลักการ ผู้สูงอายุมีอายุยืนขึ้น ทำให้จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยในช่วงปี 2541 – 2542 มีผู้สูงอายุที่สมควรได้รับการสงเคราะห์ด้วยเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของกรมประชาสงเคราะห์ และกรมฯสามารถจัดสรรให้ได้จำนวน 431,800 ราย เป็นเงิน 1,864,800,000 บาท.

## บทที่ 4

### อภิปรายผลการศึกษา

#### 4.1 กรอบความคิดของการดำเนินการในภาครัฐที่ผ่านมาและอุปสรรค

การดำเนินการของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุนั้น เริ่มต้นจากแนวคิดแบบบรรเทาปัญหา โดยถือว่าปัญหาความต้องการของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปจัดการให้และมีรูปแบบการบริการที่เป็นสถาบัน ต่อมาได้พัฒนาไปสู่แนวคิดการลดการพึ่งพาจากสถาบันมากขึ้นและนำไปสู่การขยายบริการเข้าสู่ชุมชน เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุในชุมชน และระบบประกันสุขภาพ ในขณะที่เดียวกันแนวคิดต่อต้านระบบการควบคุมของรัฐก็เกิดขึ้น ทำให้เกิดการรวมกลุ่มในชุมชนขึ้น เช่น กลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มฅาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวคิดแบบผสมผสานได้มีอิทธิพลต่อระบบสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกัน โดยมองว่ารัฐมีหน้าที่จัดการด้านทรัพยากรและให้ความร่วมมือการประสานงานและเป็นพี่เลี้ยงแก่ประชาชนเท่านั้น นอกนั้นให้เป็นหน้าที่ของประชาชนเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ เอง ตัวอย่างของการดำเนินการตามแนวความคิดนี้ได้แก่ กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุชุมชน (เบี้ยยังชีพ) และชมรมผู้สูงอายุ ในระยะหลังแนวคิดสุดท้ายที่เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้นคือแนวคิดเชิงสภาพแวดล้อม ซึ่งมองถึงความสัมพันธ์ในสังคมตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ แบบองค์รวม ทั้งในแนวตั้งที่ทั้งผู้สูงอายุ ►ครอบครัว ►ชุมชน ►รัฐ หรือในแนวระนาบด้านสังคมและสุขภาพที่จะต้องมีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือในการทำงาน

แนวคิดต่าง ๆ เป็นการอธิบายการดำเนินการหรือรูปแบบด้านสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งแม้ว่าจะพิจารณาแนวคิดเหล่านี้ในลักษณะของพัฒนาการแต่ความจริงแล้วการดำเนินการต่าง ๆ ที่ผ่านมามีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดเหล่านี้ อยู่โดยตลอด และเป็นไปไม่ได้ที่ระบบสวัสดิการสังคมจะยึดถือแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามความเข้าใจในแนวคิดเหล่านี้ช่วยให้เกิดความเข้าใจและสามารถกำหนดระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมในอนาคต ซึ่งมีหลายรูปแบบและเป็นระบบที่ผสมผสานกัน ขณะที่การถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีได้มีข้อจำกัดอยู่เฉพาะคณะกรรมการหรือสมาชิกขององค์การบริหารส่วน

ตำบลเท่านั้น แต่เนื่องจากเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้เป็นเอกเทศด้วยตัวของตัวเอง แต่เป็นส่วนหนึ่งของระบอบการปกครองของรัฐ ซึ่งมีรูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นด้วย โดยมีเงื่อนไขของเวลาและกรอบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวทางในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐได้มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดรูปธรรมในเรื่องนี้ กล่าวคือ

ในปีงบประมาณ 2544 รัฐได้ดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 73,286.3 ล้านบาท แยกเป็น

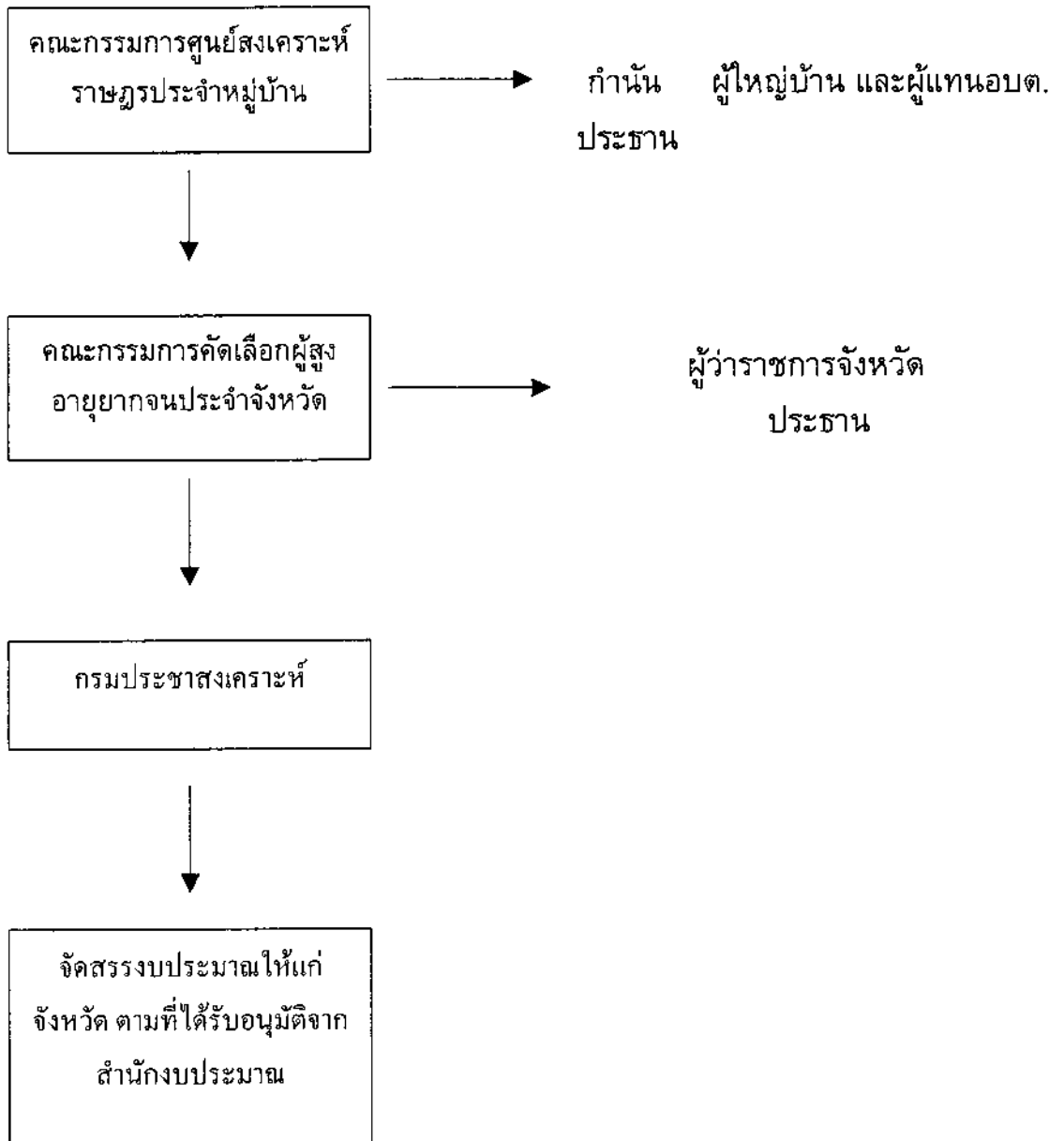
1. เงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 40,954.2 ล้านบาท
2. เป็นการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม การบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 32,332.1 ล้านบาท

#### สำหรับกรมประชาสงเคราะห์ได้รับงบประมาณการถ่ายโอน ดังนี้

1. โครงการถ่ายโอนงานกิจกรรมเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	1,440,000,000 บาท
2. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)	1,584,000 บาท
3. โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	1,900,000 บาท

งบประมาณในการถ่ายโอนกิจกรรมเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ในการบริหารงบประมาณโครงการดังกล่าว ยังคงอิงระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 และเห็นสมควรให้ดำเนินการ โดยในขั้นแรกนี้ให้องค์หน่วยงานราชการ และยังคงใช้ระเบียบของทางราชการ ดังนี้

## ขั้นตอนการคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพ



- คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สูงอายุที่จะได้รับเบี้ยยังชีพ
- แจ้งจังหวัดเพื่อขออนุมัติ
- แจ้งส่วนราชการเพื่อจะขออนุมัติเงินงวด ต่อสำนักงบประมาณต่อไป
- เมื่อจังหวัดได้รับการจัดสรรงวด ก็ให้โอนเข้าบัญชีผู้สูงอายุที่ได้รับ การสงเคราะห์ต่อไป

## 4.2 ผลการศึกษา

4.2.1 พิจารณาตามกรอบแนวคิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 สามารถพิจารณาถึงความสอดคล้องระหว่างแนวคิด และการปฏิบัติของกิจกรรมการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

- (1) การบริการสาธารณะให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึงทั้งในเมืองและชนบท ในรูปแบบที่เหมาะสม
- (2) การส่งเสริมให้มีองค์กรหลัก ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุ ที่เป็นเอกภาพ
- (3) ผู้สูงอายุ (ประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส) สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น
- (4) ปรับปรุงรายการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

### (1) การบริการสาธารณะครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทั้งในเมืองและชนบทในรูปแบบที่เหมาะสม

ในขั้นตอนการดำเนินงาน ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ สำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ในด้านการสำรวจ กรมประชา – สงเคราะห์ได้ขอความร่วมมือจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร ในการประสานงานให้คณะกรรมการฯ ในระดับหมู่บ้านซึ่งได้แก่ คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำชุมชน สำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่ คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หรือ อบต. สำรวจจำนวนผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน มีฐานะครอบครัวยากจน หรือ ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และสมควรได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยแจ้งจำนวนผู้สูงอายุดังกล่าวมายังสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดในภูมิภาคและสำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร เพื่อรวบรวมแจ้งมายังกรมประชาสงเคราะห์

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถือเป็นบริการด้านปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งแก่ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามระเบียบฯ โดยมีได้กำหนดเฉพาะในเขตกรุงเทพ หรือต่างจังหวัด แต่มีการดำเนินงานครอบคลุมทั่วประเทศ เห็นได้จากการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษ ในปีงบประมาณ 2544 สามารถแยกตามรายภาคได้ ดังนี้



ภาคกลาง	จำนวน	87,606 คน	เป็นเงิน	315,381,600	ล้านบาท
ภาคเหนือ	จำนวน	87,893 คน	เป็นเงิน	316,414,800	ล้านบาท
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	จำนวน	176,923 คน	เป็นเงิน	636,922,800	ล้านบาท
ภาคใต้	จำนวน	47,578 คน	เป็นเงิน	171,280,800	ล้านบาท
	รวม	<u>400,000</u> คน	เป็นเงิน	<u>1,440,000,000</u>	ล้านบาท

การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่ามีการกระจายไปทั่วทุกภูมิภาค ซึ่งในส่วนของภาคกลางจะรวมพื้นที่ในกรุงเทพมหานครเข้าไปด้วย สำหรับความเหมาะสมนั้น จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 68.47 คิดว่าการที่กรมประชาสงเคราะห์โอนภารกิจการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เหมาะสมกับสถานการณ์และความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ด้วยเหตุผลตามลำดับความถี่ส่วนใหญ่ 3 อันดับแรก ดังนี้

1. ผู้สูงอายุเป็นประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถดูแลผู้สูงอายุได้ใกล้ชิด
2. การดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
3. การดำเนินงาน จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

(2) การส่งเสริมให้มีองค์กรหลัก เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นเอกภาพและผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ให้ความสำคัญเรื่องการปรับบทบาทของระบบราชการจากการตรวจสอบและควบคุม เป็นการกำกับดูแลและส่งเสริม พร้อมทั้งลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ การลดขนาดระบบราชการโดยการจำกัดการขยายตัวของหน่วยราชการ และตรึงกำลังคนภาครัฐ พร้อมทั้งเร่งปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ทั้งภารกิจ บุคลากร และขั้นตอนการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้นแนวทางของการถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรท้องถิ่น จึงถูกนำมาพิจารณาให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก เพราะนอกจากจะเป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจราชการบริหารส่วนกลาง ลงสู่ท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โดยสามารถนำภารกิจหน้าที่ ที่ได้รับการถ่ายโอนไปปฏิบัติ ให้เกิดผลดีมากที่สุด เพราะ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนและรู้ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น

การถ่ายโอนงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ภารกิจหนึ่งที่กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาเห็นชอบที่จะถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากขอบเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล มีพื้นที่และประชากรที่อยู่ในพื้นที่ ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของกรมประชาสงเคราะห์มากที่สุด หมายความว่า กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาแล้วด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นไปได้ในการที่จะทำหน้าที่รับถ่ายโอนภารกิจด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ โดยเริ่มต้นที่การสงเคราะห์เบี่ยงชีพผู้สูงอายุ เป็นโครงการนำร่อง

วัตถุประสงค์หนึ่งของการสงเคราะห์เบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ก็เพื่อให้ผู้สูงอายุมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี แม้ว่าตัวเงินสงเคราะห์จะเป็นตัวเลขเพียงเล็กน้อยเพื่อให้ผู้สูงอายุมีลักษณะของ Normalization ซึ่งหมายถึง การจัดให้บุคคล (ที่มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์) ได้มีโอกาสอาศัยอยู่ในสังคมเยี่ยงสามัญชนทั่ว ๆ ไป ที่ประสบความสำเร็จในชีวิต ทั้งนี้ รวมถึงการเคารพในสิทธิส่วนบุคคล การมีกรรมสิทธิในสิ่งของต่าง ๆ การติดต่อสื่อสารกับงานอื่น ๆ และการแสดงออกอย่างอิสระด้วยตนเอง อีกทั้งผู้สูงอายุถือได้ว่าเป็นสมบัติที่มีค่าของครอบครัว เป็นปราชญ์ของชุมชน เงินสงเคราะห์เบี่ยงชีพผู้สูงอายุเป็นกลไกตัวหนึ่งที่ทำให้ผู้สูงอายุได้ใช้ชีวิตในช่วงสุดท้ายอย่างมีความสุข ตามควรแก่อัตภาพ ขณะเดียวกันได้อาศัยกระบวนการทางวัฒนธรรมชุมชน โดยปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนร่วมกันแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุ ตามแนวคิดชุมชน ช่วยชุมชน เพื่อถ่ายเทภาระของรัฐ โดยการปูพื้นฐานระบบสวัสดิการโดยชุมชน ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การดำเนินงานเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลยอมรับว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของตน เพราะ

1. เป็นองค์กรที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่
2. เป็นองค์กรที่จะส่งเสริมพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่ มีความสะดวกสบายและเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
3. เป็นองค์กรที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีความคิดว่า ผู้สูงอายุส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ความรู้ หากเป็นไปได้เห็นควรมีกิจกรรมที่ให้ผู้สูงอายุ ผู้ซึ่งเป็นปราชญ์ของชุมชนได้แสดง และถ่ายทอดความรู้ ในรูปของวิทยากรโดยอาจมีค่าตอบแทนหรือ

การจัดตั้งกลุ่มอาชีพให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการสร้างงานและสร้างกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อแสดงให้เห็นว่าชุมชนและสังคมมิได้เพิกเฉยหรือละเลยกับท่านเหล่านั้น

ผลของการศึกษา ยังมีความสอดคล้องกับการศึกษาของ ทรงธรรม สวเนียง เกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาสงเคราะห์จังหวัดต่อระดับความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ร้อยละ 86.67 ให้ความคิดเห็นว่า งานจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา คนพิการอยู่ในระดับปานกลาง – ต่ำมาก ทำนองเดียวกัน ร้อยละ 98.15 ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่โอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ทางองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติได้ในระดับปานกลาง – ต่ำมาก

### (3) การปรับปรุงการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ในการถ่ายโอนงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการเตรียมความพร้อม และปรับระบบการทำงานร่วมกับภาคเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งภาครัฐด้วยกันดังนี้

กรมประชาสงเคราะห์ โดยกองการเจ้าหน้าที่ ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบถึงมติ ก.พ. ที่เห็นชอบในหลักการในการถ่ายโอนงาน ใน 8 ภารกิจ ซึ่งในขั้นตอนการดำเนินงาน ขั้นตอนแรกของการเตรียมการถ่ายโอนงานในระดับจังหวัด กรมประชาสงเคราะห์ได้มอบให้ผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ และประชาสงเคราะห์ จังหวัดทุกจังหวัดเป็นผู้ประสานความเข้าใจ ในภารกิจการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบ รวมถึงภารกิจต่าง ๆ ที่กรมประชาสงเคราะห์จะถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติ ก.พ. ด้วย

ในระดับนโยบาย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีหนังสือประสานการดำเนินการไปยังกระทรวงมหาดไทย ส่วนรายละเอียดการตัดโอนภารกิจ งบประมาณ อัตราค่าจ้าง และขั้นตอนอื่น ๆ กรมประชาสงเคราะห์จักได้ประสานโดยตรงกับกรมการปกครองต่อไป นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 66.67 รับทราบถึงนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ ในการโอนงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล และร้อยละ 54.95 รับทราบว่าในปีงบประมาณ 2544 กรมประชาสงเคราะห์ได้มีการจัดสรรงบประมาณในการถ่ายโอนกิจกรรมเบี้ยยังชีพ - ผู้สูงอายุ

#### 4.2.2. พิจารณาตามกรอบพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 84 ถึง 66 มีสาระสำคัญคือ ภาพรวมของพระราชบัญญัติฯ ประกอบด้วย หมวดที่ 1 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 6 – 15) หมวดที่ 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบการบริการสาธารณะ (มาตรา 16 – 22) หมวดที่ 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร (มาตรา 23 – 29) หมวดที่ 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 30 – 34) และบทเฉพาะการ (มาตรา 35 – 37)

##### เป้าหมายของการกระจายอำนาจ

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา 4 ปี
2. เป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล โดยในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และพ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35
3. เป้าหมายให้จัดตั้งงบประมาณรายได้ประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐได้จัดสรรงบประมาณ โครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม การบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของเงินอุดหนุนสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ได้รับการจัดสรรเป็นเงิน 1,440,000,000 บาท ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ในการบริหารงบประมาณโครงการ ยังคงมีมติให้อิงระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 ดังนี้

##### 1. การสำรวจผู้สูงอายุ

กรมประชาสงเคราะห์ขอความร่วมมือจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร ในการประสานงานให้คณะกรรมการฯ ในระดับหมู่บ้านซึ่งได้แก่ คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์

ราษฎรประจำชุมชน สำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่ คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านหรือองค์การบริหารส่วนตำบล สํารวจจำนวนผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน มีฐานะครอบครัวยากจน หรือถูกทอดทิ้งหรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือไม่ สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และสมควรได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยแจ้งจำนวนผู้สูงอายุดังกล่าวมายังสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดในภูมิภาค และสำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร เพื่อรวบรวมแจ้งมายังกรมประชาสงเคราะห์

## 2. การจัดทำค่าของบประมาณ

กรมประชาสงเคราะห์ จัดทำค่าของบประมาณไปยังสำนักงบประมาณตามจำนวนผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อนที่จังหวัดหรือกรุงเทพมหานครแจ้งมา และเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว ก็จะดำเนินการแจ้งไปยังจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุให้ได้จำนวนคนไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับ

## 3. การคัดเลือกผู้สูงอายุ

คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หรือองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำชุมชน และหรือสำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่ สำหรับในกรุงเทพมหานคร ดำเนินการคัดเลือกผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติ สมควรได้รับเงินเบี้ยยังชีพ โดยเรียงรายชื่อตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง และส่งรายชื่อให้สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด และสำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่ เพื่อพิจารณานำเสนออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ

## 4. การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

กรมประชาสงเคราะห์จะโอนเงินไปตั้งจ่ายที่คลังจังหวัดในส่วนภูมิภาค และกองบริการชุมชนสำหรับผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร หลังจากนั้น สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดจะวางฎีกาเบิกเงินจากคลังจังหวัด สำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่วางฎีกาเบิกเงินจากกองบริการชุมชน การเบิกจ่ายจะเบิกครั้งละ 3 เดือน

### 5. วิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด หรือสำนักงานประชาสงเคราะห์เขต - พื้นที่ สามารถจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ โดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. โอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้สูงอายุหรือ
2. โอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้สูงอายุ

หรือ

3. จัดส่งให้ผู้สูงอายุทางธนาคาร
4. จ่ายเป็นเงินสดให้แก่ผู้สูงอายุโดยตรง
5. จ่ายเป็นเงินสดให้แก่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ สำนักงานฯ ต้องเลือกวิธีการจ่ายเงินตาม (1) ก่อนวิธีอื่น ถ้าไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือเป็นการไม่สะดวกให้เลือกวิธีการตาม (2) หรือ (3) หรือ (4) ตามลำดับ

### 6. การยกเลิกหรือระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

กรณีพบว่า ผู้สูงอายุที่รับเงินเบี้ยยังชีพขาดคุณสมบัติ หรือถึงแก่กรรม คณะกรรมการฯ จะเสนออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งระงับการจ่ายเงินแก่ผู้สูงอายุ และพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุที่เหมาะสมในลำดับต่อไปมารับเงินเบี้ยยังชีพแทน

### 7. การติดตามผลผู้รับเงินเบี้ยยังชีพ

เจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์จังหวัด, ประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่, บัณฑิตอาสา, เจ้าหน้าที่ของกองฯ ที่รับผิดชอบ และผู้ตรวจราชการกรมฯ เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับมอบหมายจะดำเนินการสำรวจ, ติดตามผลการดำเนินงาน, รวบรวมปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และพิจารณาให้การช่วยเหลือ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด รวมทั้งวางแผนป้องกันปัญหาอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นกิจกรรมที่กรมประชาสงเคราะห์ เริ่มดำเนินการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือเป็นงานสวัสดิการสังคมด้านการสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส โดยมีขอบข่ายการถ่ายโอน คือ เป็นงานบริการพื้นฐานด้านสวัสดิการ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ของตนเอง โดยมีระยะเวลาการถ่ายโอน คือ เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ

พ.ศ. 2544 และให้แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจ ในลักษณะดังกล่าว ยังคงถือเป็นสิ่งใหม่ของสังคมทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้อง เรียนรู้ไปพร้อม ๆ กัน

**4.3 การวิเคราะห์ปัจจัย** ผู้ศึกษาได้กำหนดปัจจัยซึ่งเป็นตัวแปรอิสระ ที่ก่อให้เกิด ประสิทธิภาพ จำนวน 8 ปัจจัย ได้แก่

1. นโยบาย
2. การกำหนดแผนการดำเนินงาน
3. ความเหมาะสมของกิจกรรม
4. บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน
5. ความโปร่งใสในการดำเนินงาน
6. บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
7. การมีส่วนร่วม
8. ผลงานที่เป็นรูปธรรม

ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ  
ที่กรมประชาสงเคราะห์ ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดประสิทธิผล

ตารางที่ 1 การรับทราบนโยบายในการโอนงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ  
ผู้สูงอายุ

การรับทราบ นโยบาย ระดับอบต.	นโยบายการถ่ายโอนงานของกรมฯ		รวม
	ทราบ	ไม่ทราบ	
อบต. ชั้น 1	17 (15.32)	10	27
อบต. ชั้น 2	18 (16.22)	3	21
อบต. ชั้น 3	11 (09.91)	1	12
อบต. ชั้น 4	28 (25.22)	20	48
อบต. ชั้น 5	-	3	3
รวม	74 (66.67)	37 (33.33)	111 (100)

การรับทราบนโยบายในการโอนงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ในภาพรวมพบว่า ร้อยละ 66.67 รับทราบว่า กรมประชาสงเคราะห์มีนโยบายในการถ่ายโอนงาน ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจำแนกองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 มีการรับทราบนโยบายมากที่สุดคือร้อยละ 25.22 รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 มีการรับทราบนโยบายร้อยละ 16.22 ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายแรกของการถ่ายโอนมีการรับทราบนโยบายเพียงร้อยละ 15.32 ซึ่งผลการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับการศึกษาของ วิยะดา ตีระแพทย์ กล่าวคือ ร้อยละ 79.2 ขององค์การบริหารส่วนตำบล รับทราบบทบาทของตนตามนโยบายการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ แต่ยังคงปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมที่กรมประชาสงเคราะห์ ถ่ายโอนให้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากที่แล้วยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจที่เห็นเด่นชัด โดยจะเริ่มดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2544 นี้



## ตารางที่ 2 การรับทราบการจัดสรรงบประมาณปี 2544

ระดับอบต.	การรับทราบ การจัดสรร - งบประมาณ	การจัดสรรงบประมาณปี 2544		รวม
		ทราบ	ไม่ทราบ	
อบต. ชั้น 1		12	15	27
อบต. ชั้น 2		14	7	21
อบต. ชั้น 3		10	2	12
อบต. ชั้น 4		25	23	48
อบต. ชั้น 5		-	3	3
รวม		61 (54.95)	50 (45.05)	111

การจัดสรรงบประมาณปี 2544 จากการศึกษาพบว่า ในภาพรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 54.95 ทราบว่ากรมประชาสงเคราะห์จะมีการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขณะที่ ข้อเท็จจริงในการดำเนินงาน ยังคงให้อิงระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 กล่าวคือ ในการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพ กรมประชาสงเคราะห์ จะโอนเงินไปตั้งจ่ายที่คลังจังหวัดในส่วนภูมิภาค และที่กองบริการชุมชนสำหรับผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด จะวงฎีกาเบิกเงินจากคลังจังหวัด สำนักงานประชาสงเคราะห์เขตพื้นที่วงฎีกา เบิกเงินจากกองบริการชุมชน เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทราบถึงการจัดสรรงบประมาณได้มีการกำหนดกิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ไว้ในแผนปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 54.10 และร้อยละ 45.90 ไม่มีการกำหนดกิจกรรมฯ ไว้ในแผนปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้เหตุผลว่า จำเป็นต้องมีการปรับแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเบื้องต้นก่อน ไม่มีงบประมาณและเป็นหน้าที่ของสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดเป็นต้น

### ตารางที่ 3 ความเหมาะสมของกิจกรรม

ความเหมาะสม ของกิจกรรม  ระดับอบต.	ความเหมาะสมของกิจกรรม		รวม
	เหมาะสม	ไม่เหมาะสม	
อบต. ชั้น 1	15	12	27
อบต. ชั้น 2	12	9	21
อบต. ชั้น 3	10	2	12
อบต. ชั้น 4	39	9	48
อบต. ชั้น 5	-	3	3
รวม	76 (68.47)	35 (31.53)	111 (100)

ความเหมาะสมของกิจกรรม จากการศึกษาพบว่า กิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเหมาะสมกับ สถานการณ์และความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 68.47 โดยมีเหตุผล สนับสนุนเรียงตามลำดับค่าความถี่ คือ

1. ผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในข่ายรับเบี้ยยังชีพ เป็นประชาชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดูแล ได้อย่างใกล้ชิด
2. กิจกรรมสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถือเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การดำเนินงาน จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบความต้องการ ที่แท้จริงของท้องถิ่น

สำหรับร้อยละ 31.53 ที่คิดว่า กิจกรรมการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีความไม่เหมาะสมนั้น ให้เหตุผลสนับสนุนว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะในด้านบุคลากรและยังขาดงบประมาณ นอกจากนี้ ยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากกรมประชาสงเคราะห์ ในเรื่องต่าง ๆ ตามค่าความถี่ ดังนี้

**ตารางที่ 4 ความต้องการได้รับการสนับสนุนจากกรมประชาสงเคราะห์**

ลำดับที่	รายการ	ความถี่
1	งบประมาณ	89
2	การฝึกอบรม	58
3	วัสดุอุปกรณ์	51
4	บุคลากรในสาขาที่เกี่ยวข้อง	39
5	เทคโนโลยี	2

ความต้องการได้รับการสนับสนุน จากกรมประชาสงเคราะห์ตามตารางที่ 4 ผลของการศึกษายังมีความสอดคล้องกับการศึกษาของ ทรงธรรม สวเนียง ที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถปฏิบัติการกิจการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ในระดับปานกลาง – ดี โดยที่ทางกรมประชาสงเคราะห์ต้องให้การสนับสนุนในระดับต่าง ๆ ได้แก่

- การฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงาน (100%)
- จัดทำคู่มือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน (98.15%)
- จัดให้มีการนิเทศก์งานเป็นระยะ ๆ (92.59%)
- การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานที่กรมฯ จะถ่ายโอนด้วย

ตารางที่ 5 บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน

บริการ ระดับอบต.	บริการตอบสนองความต้องการ ของชุมชน		รวม
	ตรง	ไม่ตรง	
อบต. ชั้น 1	22 (19.82)	5	27
อบต. ชั้น 2	20 (18.02)	1	21
อบต. ชั้น 3	11 (9.91)	1	12
อบต. ชั้น 4	42 (37.84)	6	48
อบต. ชั้น 5	1 (0.90)	2	3
รวม	96 (86.49)	15 (13.51)	111 (100)

บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน จากการศึกษาพบว่า กิจกรรมการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นกิจกรรมที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในชุมชน ร้อยละ 86.49 เพราะถือเป็นกิจกรรมที่ดูแลทุกข์สุขของผู้สูงอายุในชุมชน และร้อยละ 13.51 มองว่า กิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในชุมชน แม้ว่าผู้สูงอายุจะได้รับเบี้ยยังชีพก็จริง ในอีกด้านหนึ่งสำหรับผู้สูงอายุแล้วความปรารถนาในชีวิตมิได้เพียงตัวเงินเท่านั้น หากแต่ต้องการการดูแลจากบุตรหลาน หรือต้องการได้รับการบำบัดทางด้านจิตใจอีกด้วย รวมทั้งให้ทัศนะว่า ยังไม่มีความแน่ชัดในขั้นตอนการดำเนินงาน จำนวนเงินที่ให้การสงเคราะห์น้อยเกินไป และผู้ที่สมควรได้รับเงินสงเคราะห์ควรเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยจริง ๆ ผลการศึกษายังสอดคล้องกับการศึกษาของวิยะดา ตีระแพทย์ ในประเด็นทัศนะต่อนโยบายการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ร้อยละ 45.9 มีทัศนะเป็นการกระจายโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และร้อยละ 46.2 มีทัศนะต่อนโยบายการถ่ายโอนงานด้านสวัสดิการสังคม ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง

## ตารางที่ 6 ความโปร่งใสในการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ลำดับ ที่	รายการ	ความถี่
1	สามารถตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุได้	83
2	ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้	90
3	ไม่มีปัญหาเรื่องทุจริตเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	31
4	ไม่ระบุ	1

ความโปร่งใสในการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถือเป็นความเหมาะสมประการหนึ่งของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนของตนทราบและรับรู้ที่กำลังทำอะไร อย่างไร และประชาชนจะได้รับประโยชน์อะไร อย่างไร ผลจากการศึกษาพบว่า ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กิจกรรมสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ความโปร่งใส ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการได้ตามลำดับความถี่ มีดังนี้

- ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้
- สามารถตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุได้
- ไม่มีปัญหาเรื่องทุจริตเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ผลจากการศึกษา ยังมีความสอดคล้องกับผลจากการสัมมนาเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ - งานเบี้ยยังชีพทุกประเภท และศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน รุ่นที่ 2 (9 -11 สิงหาคม 2543) ซึ่งได้มีการแบ่งกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็น ในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจในงาน เบี้ยยังชีพไปสู่องค์กรท้องถิ่น ซึ่งให้ข้อคิดเห็นถึงผลดีของการถ่ายโอนว่า การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สูงอายุ จะเป็นไปได้ในทางที่ถูกต้องได้มากขึ้น และยังเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ท้องถิ่นตรวจสอบกันเอง ทำให้รู้ถึงสิทธิ - หน้าที่ของตน และที่สำคัญผู้สูงอายุจะได้รับความเป็นธรรม

### ตารางที่ 7 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ลำดับ ที่	รายการ	ความถี่
1	ให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน	58
2	ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่	75
3	ส่งเสริมพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่ มีความสะดวกสบาย เพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี ราชการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการพัฒนา	68
4	งานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	51
5	ไม่เป็นบทบาทหน้าที่ของอบต.	18

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกจัดตั้งขึ้น โดยสมมุติฐานที่ว่า คนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาของตนเองได้ดีกว่าคนข้างนอก ดังนั้น บทบาทหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้บริการพื้นฐานที่จำเป็นแก่สมาชิกในท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาประชาชนในท้องถิ่นทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน คุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัย การศึกษา ฯลฯ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตน ตามลำดับความถี่ ดังนี้

- ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่
- ส่งเสริมพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่ มีความสะดวกสบายและเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี
- ให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน
- ราชการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการพัฒนา

**ตารางที่ 8 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล**

การมีส่วนร่วม ระดับอบต.	การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการอบต.		รวม
	มี	ไม่มี	
อบต. ชั้น 1	14	13	27
อบต. ชั้น 2	13	8	21
อบต. ชั้น 3	8	4	12
อบต. ชั้น 4	37	11	48
อบต. ชั้น 5	1	2	3
รวม	73 (65.77)	38 (34.23)	111 (100)

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมเบี้ยยังชีพ - ผู้สูงอายุ ร้อยละ 65.77 โดยมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ จำแนกตามความถี่ดังนี้

- สำรวจจำนวนและผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามระเบียบ
- เป็นกรรมการในการจ่ายเบี้ยยังชีพ
- เป็นเจ้าหน้าที่ด้านบัญชี

สำหรับร้อยละ 34.23 ที่คิดว่าไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้น ให้เหตุผลว่า

- เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์
- ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอ เป็นต้น

**ตารางที่ 9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ**

การมีส่วนร่วม ระดับอบต.	การมีส่วนร่วมของประชาชน		รวม
	มี	ไม่มี	
อบต. ชั้น 1	9	18	27
อบต. ชั้น 2	4	17	21
อบต. ชั้น 3	5	7	12
อบต. ชั้น 4	21	27	48
อบต. ชั้น 5	-	3	3
รวม	39 (35.14)	72 (64.86)	111 (100)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในปรัชญาของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นในการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จึงควรเป็นกลไกหนึ่งในการส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีควรจำกัดอยู่เพียงการร่วมรับเบี้ยยังชีพเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประชาชนในท้องถิ่น ร้อยละ 35.14 เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่

- ร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุ
- ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ
- ร่วมรับฟังและทราบข้อมูล
- ร่วมติดตาม เยี่ยมบ้านผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ

และร้อยละ 64.86 ที่ไม่ได้เข้าร่วม ให้เหตุผลว่าเนื่องจากไม่ทราบ และเพราะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน



**ตารางที่ 10 ผลงานที่เป็นรูปธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล**

ลำดับ ที่	รายการ	ความถี่
1	กิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยส่งเสริม- การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ	12 (3)
2	การกำหนดแผนความต้องการ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณ	16 (2)
3	สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่	9 (4)
4	ติดตามผลผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ	8 (5)
5	จัดกิจกรรมตรวจสอบสุขภาพผู้สูงอายุปีละ 2 ครั้ง	6
6	ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ ในกิจกรรมต่าง ๆ	3
7	ไม่ระบุรูปแบบกิจกรรม	42(1)

**ผลงานที่เป็นรูปธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล จากตารางที่ 7**

องค์การบริหารส่วนตำบลได้แสดงทัศนคติต่อบทบาทหน้าที่ของตน ซึ่งเชื่อมโยงให้เห็นถึงทัศนคติต่อการสร้างสรรค์ผลงานที่เป็นรูปธรรมต่อไป กล่าวคือกิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ดำเนินการอยู่ ควรจัดให้มีกิจกรรมต่อเนื่องอย่างครบวงจร ได้แก่กิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ การกำหนดแผนความต้องการเพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณ และทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งไม่ละเลยที่จะติดตามผลผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพไปแล้ว ซึ่งรูปธรรมดังกล่าวจะเป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการดำเนินกิจกรรมการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการเชิงการบริหารจัดการตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

**สรุป** ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ  
ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ปัจจัย	ร้อยละ
1. นโยบาย (การรับทราบนโยบาย)	
1.1 นโยบายการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์	66.67
1.2 การจัดสรรงบประมาณ	54.95
2. ความเหมาะสมของกิจกรรม	68.47
3. บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน	86.49
4. การมีส่วนร่วมในกิจกรรม	
4.1 กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล	65.77
4.2 ประชาชน	35.14

2. ปัจจัย	ความถี่
1. ความโปร่งใสในการดำเนินงาน	
1.1 สามารถตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุได้	83
1.2 ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้	90
1.3 ไม่มีปัญหาเรื่องทุจริตเบียดบังชีพ	31
2. บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	
2.1 ให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน	58
2.2 ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่	75
2.3 ส่งเสริมพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่	68
มีความสะดวกสบาย เพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี	
2.4 ราชการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการพัฒนา	51
3. ผลงานที่เป็นรูปธรรม	
3.1 กิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิต	12
โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ	
3.2 กำหนดแผนความต้องการ เพื่อประกอบการ	16
พิจารณาจัดตั้งงบประมาณ	
3.3 สสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่	9
3.4 ติดตามผลผู้สูงอายุที่ได้รับเบียดบังชีพ	8
3.5 จัดกิจกรรมตรวจสอบสุขภาพผู้สูงอายุปีละ 2 ครั้ง	6
3.6 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์	3
ในกิจกรรมต่าง ๆ	

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาเฉพาะ กรณีจังหวัดนนทบุรี

กลุ่มประชาชนที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลทุกระดับ ทุกแห่งของจังหวัดนนทบุรี รวมทั้งสิ้น 111 แห่ง

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่แบบสอบถามที่สร้างขึ้น และ ประสพการณ์โดยตรงของผู้ศึกษา ในฐานะผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่กรมประชา - สงเคราะห์ และกรรมการคณะทำงานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมประชาสงเคราะห์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือสถิติร้อยละ (Percentage) ค่าฐานนิยม (Mode) ผลของการศึกษาสรุปได้ดังนี้

(1) การดำเนินงานตามกรอบแนวคิดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 8

- การบริการสาธารณะครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทั้งในเมืองและชนบท ในรูปแบบที่เหมาะสม พบว่า ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543 องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการสำรวจผู้สูงอายุ และการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีการดำเนินงาน ทั่วประเทศ และในปีงบประมาณ 2544 กรมฯ ได้มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงิน - เพิ่มพิเศษให้ทั่วประเทศ เป็นเงิน 1,440,000,000 ล้านบาท แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ ของประชาชน

- การส่งเสริมให้มีองค์กรหลัก เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุ ที่เป็นเอกภาพ และผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี การดำเนินงานสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นลักษณะของ Nomalization คือการจัดให้บุคคล (ที่มีศักดิ์ศรีแห่ง ความเป็นมนุษย์) ได้มีโอกาสอาศัยอยู่ในสังคมได้เยี่ยงสามัญชนทั่ว ๆ ไป ที่ประสบความสำเร็จ ในชีวิต ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นบทบาทหน้าที่

ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นองค์กรที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ เป็นองค์กรที่จะส่งเสริมพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่ มีความสะดวกสบาย และเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นองค์กรที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

- การปรับปรุงการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาคพบว่า กรมประชาสงเคราะห์ได้ทำหน้าที่สื่อถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบมติ ก.พ. ที่เห็นชอบในหลักการ ในการถ่ายโอนงานของกรมประชาสงเคราะห์ และกรมประชาสงเคราะห์มอบหมายผู้ตรวจราชการกรม และประชาสงเคราะห์จังหวัดทุกจังหวัดเป็นผู้ประสานความเข้าใจ ในภารกิจด้านสวัสดิการสังคมของกรมฯ ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบ

(2) พิจารณาตามกรอบพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานถ่ายโอนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นไปตามหลักการการกระจายอำนาจ ในงานสวัสดิการสังคมด้านสังคมสงเคราะห์ พัฒนา - คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส โดยในทางปฏิบัติยังคงอิงระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543

### (3) การวิเคราะห์ปัจจัย

1. การรับทราบนโยบาย พบว่า้องค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 66.67 รับทราบว่ากรมประชาสงเคราะห์มีนโยบายในการโอนงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับ้องค์การบริหารส่วนตำบล และร้อยละ 54.95 รับทราบว่ากรมประชาสงเคราะห์ จะมีการจัดสรรงบประมาณการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

2. ความเหมาะสมของกิจกรรม พบว่า ร้อยละ 68.47 เห็นว่า กิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้กับ้องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และความพร้อมของ้องค์การบริหารส่วนตำบล และต้องการให้กรมประชาสงเคราะห์สนับสนุน ในด้านงบประมาณ การฝึกอบรม วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรในสาขาที่เกี่ยวข้อง เพื่อการดำเนินงาน

3. บริการตอบสนองความต้องการของชุมชน พบว่า กิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองตรงตามความต้องการของชุมชน ร้อยละ 86.49 เพราะถือเป็นกิจกรรมที่ให้การดูแลผู้สูงอายุในชุมชน

4. ความโปร่งใส พบว่าในการดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินการเพื่อความโปร่งใสโดยที่ประชาชนสามารถตรวจสอบ การดำเนินงาน และตรวจสอบรายชื่อผู้สูงอายุได้ รวมทั้งไม่มีปัญหาทุจริตเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

5. บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหาร ส่วนตำบล มองว่ากิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล เพราะเป็นการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่ เป็นการส่งเสริมพัฒนาให้ ประชาชนในพื้นที่มีความสะดวกสบาย และเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนเป็นการให้ บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน

6. การมีส่วนร่วม จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 65.77 มีส่วนร่วมในกิจกรรมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในรูปของการสำรวจจำนวนผู้สูงอายุ ที่มีคุณสมบัติตามระเบียบ การเป็นกรรมการ หรือเป็นเจ้าหน้าที่บัญชี และร้อยละ 35.14 ของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในรูปของการร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ร่วมรับทราบข้อมูลและร่วมติดตามเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (ตารางที่ 9)

## 5.2 ปัญหา – อุปสรรค

จากการศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ ที่กรมประชาสงเคราะห์ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดประสิทธิผล ศึกษากรณีจังหวัดนนทบุรี ประกอบกับผลจากการจัดสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเบี้ยยังชีพ ทุกประเภท และศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน ระหว่าง 9 -11 สิงหาคม 2543 จัดโดยกรมประชาสงเคราะห์ สรุปประเด็นปัญหาในการถ่ายโอนงาน ได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านบุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีความไม่พร้อมในเรื่อง บุคลากรที่จะรับการถ่ายโอน ทั้งในระดับกรรมการบริหาร และระดับเจ้าหน้าที่ และยังไม่มี ทราบลึกซึ่งถึงขั้นตอนการดำเนินงานสวัสดิการสังคมที่ใช้หลักวิชาการสังคมสงเคราะห์ เข้าช่วยในการคลี่คลายปัญหา โดยเฉพาะในช่วงแรกของการถ่ายโอนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในการดำเนินงาน

2. ปัญหาด้านการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังไม่ได้รับทราบ และส่วนใหญ่ยังไม่ชัดเจนในเรื่องรูปแบบการถ่ายโอนในแต่ละภารกิจ ขอบเขตของการ ถ่ายโอน และการได้มาซึ่งงบประมาณ การจัดทำแผน การขอรับ การจ่าย และ การติดตาม ผลการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ถึงแม้ว่าจะยัง คงอิงแผนและระเบียบปฏิบัติของ

ประชาสงเคราะห์อยู่ก็ตาม ยังไม่มีการเตรียมการ และไม่มีผู้รู้เรื่องการจัดทำแผนงานด้านสวัสดิการสังคม

3. ปัญหาด้านงบประมาณ ขาดงบประมาณในการอบรมเจ้าหน้าที่ และการจัดเตรียมข้อมูล เพื่อประกอบการดำเนินงาน

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

#### 5.3.1 ระดับนโยบาย

(1) เนื่องจาก กรมการปกครองได้ดำเนินการแบ่งชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 5 ชั้น โดยการนำเรื่อง รายได้ พื้น ที่ และประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเกณฑ์พิจารณา แต่จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ร้อยละ 33.33 ไม่ทราบนโยบายที่กรมประชาสงเคราะห์ จะถ่ายโอนงานสงเคราะห์ไปยังชีพผู้สูงอายุ แสดงให้เห็นถึงการรับรู้ข่าวสารข้อมูลยังมีข้อจำกัด ดังนั้น สิ่งแรกที่ต้องดำเนินการคือ

การพัฒนาบุคลากรในทุกๆระดับที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านการรับรู้ข้อมูล - ข่าวสาร และความรอบรู้ในการปฏิบัติงาน เพื่อเผยแพร่แนวคิดและระดมความคิดเห็นในแนวทางปฏิบัติ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรมประชาสงเคราะห์ กรมการปกครอง สำนักงบประมาณและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ ในเรื่องการฝึกอบรมผู้เกี่ยวข้อง ผลสรุปที่ได้จากการฝึกอบรม จะเป็นข้อมูลนำไปสู่การกำหนดแผนปฏิบัติการของหน่วยงานและขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดรูปธรรมในการดำเนินการต่อไป รวมทั้งกำหนดให้มีการประชุมติดตามผลการดำเนินงานทุก ๆ 6 เดือนหรือ 1 ปี เพื่อสรุปปัญหา – อุปสรรค และปรับปรุงแก้ไข ในการดำเนินงานให้เป็นไปด้วยดี ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

(2) การแสดงถึงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์จะถ่ายโอนภารกิจให้ นั้น ควรเป็นไปในลักษณะล่าง – สู้บน โดยให้ องค์การบริหารส่วนตำบลแสดงความจำนงค์ และจุดยืนในด้านความพร้อมที่จะรับถ่ายโอนงานด้วยตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างในประเด็นต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลมีจุดเด่นที่แตกต่างกันไป ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความแตกต่างกันไป

(3) ในระดับนโยบาย ผู้บริหารต้องมีแนวคิดและความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ว่า การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ในทันทีทันใด เนื่องจากเป็นกระบวนการถ่ายโอนแนวคิด ควบคู่ไปกับแนวทางการปฏิบัติ ความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับทั้งส่วนกลาง ที่ต้องมีความจริงจัง และความเข้มแข็งของส่วนท้องถิ่น เนื่องจากศักยภาพที่แตกต่างกัน สำหรับในด้านสวัสดิการสังคม กรอบแนวคิดที่ต้องเห็นร่วมกัน คือ กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส จะสามารถอยู่รอดในสังคม สามารถปรับตัวได้กับสภาพสังคม ไม่เป็นภาระต่อตนเอง ครอบครัว หรือสังคมมากเกินไป

(4) ควรกำหนดเป็นนโยบายให้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด ซึ่งเป็นแผนแบบองค์รวม ที่บรรจุเอางานด้านสวัสดิการสังคม เข้าไว้ในแผน เพื่อความชัดเจนถูกต้องในการให้บริการประชาชน และเป็นแนวทางการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปด้วย

(5) ควรมีการกำหนดระบบตรวจสอบและติดตามผลให้เป็นสากลและทำให้เกิดการยอมรับทุกระดับ

(6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย ต้องผนึกกำลังกัน โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นหลักในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ และเหมาะสมกับภารกิจที่จะถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลในระยะแรก

### 5.3.2 ระดับปฏิบัติ

(1) ผู้รับผิดชอบโดยตรง อันได้แก่ ผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ และประชาสงเคราะห์จังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งต้องทำหน้าที่ประสานความเข้าใจ ในการดำเนินการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญ และถือเป็นหน้าที่หลักหน้าที่หนึ่งในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกของการถ่ายโอน

(2) จัดให้มีการศึกษาดูงานเฉพาะด้าน ในกระบวนการดำเนินงาน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อันได้แก่ระบบบัญชี การสอบข้อเท็จจริง การเยี่ยมบ้าน แก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับจังหวัด เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อม ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง

(3) รณรงค์ให้ประชาชนในชุมชนเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ทั้งของ องค์การบริหารส่วนตำบลและของตนเอง เพื่อจักได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ มากกว่าการมุ่งไปที่การร่วมรับผลประโยชน์จากเบี้ยยังชีพเพียงอย่างเดียว



ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุตามปรัชญาพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ว่าคนในท้องถิ่นต้อง  
รู้ความต้องการของตนเอง และสามารถสนองความต้องการของตนเองได้อย่างเหมาะสม

(4) องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ยังขาดความพร้อมในด้าน  
บุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น นักสังคมสงเคราะห์ แนวทางการแก้ไขปัญหา  
พึงกระทำได้โดย

- ประสานกับกรมการปกครอง และจังหวัด เพื่อบรรจุความรู้เรื่อง  
การจัดสวัสดิการสังคม โดยหลักสังคมสงเคราะห์ไว้ในหลักสูตรการอบรมเจ้าหน้าที่และ  
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

- อบรมอาสาสมัครประชาสงเคราะห์ ช่วยปฏิบัติงาน ประจำองค์การ  
บริหารส่วนตำบล โดยยึดหลักสังคมสงเคราะห์

- จัดหน่วยเคลื่อนที่ เป็นพี่เลี้ยงในการให้คำแนะนำ – ปรึกษา  
นำร่องในช่วงแรกของการดำเนินงาน

- จัดระบบนิเทศก์งานเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ

-----

## บรรณานุกรม

1. กรมประชาสัมพันธ์ ที่ รส 0403/5256 ลงวันที่ 23 กันยายน 2543.
2. กรมประชาสัมพันธ์ ที่ รส 0403/17493 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2541  
เรื่อง การถ่ายโอนงานกรมประชาสัมพันธ์ ให้องค์กรท้องถิ่น.
3. กรมประชาสัมพันธ์ ที่ รส 0403/3233 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2543  
เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
4. ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “การบริหารการจัดการที่ดีกับการปกครองท้องถิ่นที่ดี  
จะเกื้อกูลกันอย่างไร” วารสารข้าราชการ, ปีที่ 44 ฉบับที่ 5  
กันยายน – ตุลาคม 2542.
5. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542.
6. วราภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล, บทบาทของรัฐในอนาคต ในการปฏิรูประบบราชการ :  
ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง, จัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการ  
ปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2541.
7. สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0707.1/199 ลงวันที่ 31 มกราคม 2540 เรื่อง แบบสำรวจและ  
การทบทวนบทบาทภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการ.
8. สำนักนายก, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544,  
จัดพิมพ์คัดลอกโดยกรมประชาสัมพันธ์, 2540.
9. อนุกรรมการจัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,  
ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอในการ  
ประชุมคณะทำงานจัดร่างแผนการกระจายอำนาจ 14 กรกฎาคม 2543.