หัวข้อวิทยานิพนธ์ การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี

ชื่อและนามสกุล นายสำเนียง สิมมาวัน

แขนงวิชา บริหารรัฐกิจ

สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์

2. รองศาสตราจารย์ ดร. สุพิมพ์ ศรีพันธ์วรสกุล

3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ความเห็นชอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุพิมพ์ ศรีพันธ์วรสกุล)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สิริวรรณ ศรีพหล)

วันที่ 27 เดือน กันยายน พ.ศ. 2550

ชื่อวิทยานิพนธ์ การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี

ผู้วิจัย นายสำเนียง สิมมาวัน **ปริญญา** รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2) รองศาสตราจารย์ ดร. สุพิมพ์ ศรีพันธ์วรสกุล (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม **ปีการศึกษา** 2549

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ขนาดละ 1 แห่ง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย แบบสำรวจ แบบสัมภาษณ์ แบบบันทึกภาคสนาม และแบบโครงสร้างการสนทนากลุ่ม การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา การวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์สรุปอุปนัย

ผลการวิจัยพบว่า (1) องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอนภารกิจมาน้อยกว่าจำนวนภารกิจที่ได้มีการโอนถ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ (2) สาเหตุหลักของปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจเกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน อันเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนในการถ่ายโอน นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ (3) แนวทางแก้ไขปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการทำความเข้าใจให้ชัดเจนในเรื่องภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ การกำหนดนโยบายและแผนในการรองรับภารกิจถ่ายโอนอย่างชัดเจน รวมทั้งการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้เหมาะสมและเพียงพอต่อการดำเนินภารกิจถ่ายโอน

คำสำคัญ การถ่ายโอนอำนาจ องค์การบริหารส่วนตำบล อุบลราชธานี

Thesis title: Authorities Transferring to Local Government Organizations : A Case Study of Subdistrict Administrative Organizative in Ubon Ratchathani Province

Researcher: Mr.Samniang Simmavan ; **Degree:** Master of Public Administration;

Thesis advisors: (1) Dr. Rasakon Ratanasermpong, Assistant Professor; (2) Dr. Supim Sripunvoraskul, Associate Professor; (3) Narathip Sriram, Assistant Professor; **Academic year:** 2006

ABSTRACT

The purposes of this study were to (1) study the progress of authority transfer to local administrative organizations (2) study problems and causes of problems in authority transferring to local administrative organizations (3) search for appropriate approaches to solve the problems.

The samples consisted of 3 Subdistrict Administrative Organizations (SAOs) in large, middle and small sizes. The instruments used were survey form, interview form, observation form and focus group structure. Data were analyzed by using descriptive analysis, content analysis and inductive analysis.

The study revealed that (1) The SAOs received transferred tasks much less than the total tasks transferred by central and provincial administrations and caused problems in public services. (2) The main cause of these problems was misunderstanding on the matter of tasks transferring among organizations. Moreover, there were problems of administration, human resources and budget. (3) The recommended approaches to solve the problems were to a clear understanding about the authority transfer between central, provincial and local organizations soulb be make; settle policies and plans to support the authorities transfer; transfer proper and adequate amount of officials and budget to manage the transferred tasks.

Keywords: authorities transferring, Subdistrict Administrative Organizative, Ubon Ratchathani

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รสดนธ์ รัตนเสริมพงศ์ รองศาสตราจารย์ ดร. สุพิมพ์ ศรีพันธ์วรสกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์นราธิป ศรีราม เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาแนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด รวมทั้งได้แนะนำแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์จนถูกต้องสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์จีระ ประทีป นายสมพงษ์ ฏาราณุท ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ที่กรุณาตรวจสอบ แนะนำ แก้ไขให้เครื่องมือมีความเที่ยงตรงยิ่งขึ้น ตลอดจนคณาจารย์แขนงวิชาบริหารรัฐกิจทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความรู้ รวมทั้งให้กำลังใจมาโดยตลอดระยะเวลาการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณท่านนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล ให้สัมภาษณ์ เสียสละเวลาร่วมสนทน่ากลุ่มและอำนวยความสะดวก ตลอดจน ครอบครัว สิมมาวัน ที่ให้กำลังใจด้วยดีตลอดเวลาศึกษาวิจัย อันส่งผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

นายสำเนียง สิมมาวัน

พฤษภาคม 2550

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ฌ

สารบัญภาพ ..... ญ

บทที่ 1 บทนำ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

วัตถุประสงค์การวิจัย 3

กรอบแนวคิดการวิจัย 3

ขอบเขตของการวิจัย 4

นิยามศัพท์เฉพาะ 4

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 6

บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 7

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารท้องถิ่น 7

การกระจายอำนาจ 11

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 17

การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 19

ทรัพยากรทางการบริหาร 25

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 26

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย 30

ขั้นตอนที่ 1 30

ขั้นตอนที่ 2 32

ขั้นตอนที่ 3 34

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล 37

ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 37

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ความก้าวหน้าการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 46
ปัญหาและสาเหตุการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 56
แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 67
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ 78
สรุปการวิจัย 78
อภิปรายผล 80
ข้อเสนอแนะ 82
บรรณานุกรม 85
ภาคผนวก 91
ก รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ 92
รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ 93
ข เครื่องมือวิจัย 94
แบบสำรวจข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล 95
แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน 109
แบบบันทึกภาคสนาม 114
แบบโครงสร้างการสนทนากลุ่ม 115
ค ภาพถ่ายการประชุมสนทนากลุ่ม 118
ภาพถ่ายการประชุมสนทนากลุ่ม 119
ประวัติผู้วิจัย 123

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 ผลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....22
ตารางที่ 2.2 ผลการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....23
ตารางที่ 4.1 ข้อมูลบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ 38
ตารางที่ 4.2 ข้อมูลงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ 40
ตารางที่ 4.3 ข้อมูลบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย..... 41
ตารางที่ 4.4 ข้อมูลงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย..... 43
ตารางที่ 4.5 ข้อมูลบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล..... .44
ตารางที่ 4.6 ข้อมูลงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล.....45
ตารางที่ 4.7 ผลความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล.....47
ตารางที่ 4.8 ผลการถ่ายโอนและรับโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน.....47
ตารางที่ 4.9 ผลการถ่ายโอนและรับโอนภารกิจด้านคุณภาพชีวิต.....49
ตารางที่ 4.10 ผลการถ่ายโอนและรับโอนภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชนฯ.....50
ตารางที่ 4.11 ผลการถ่ายโอนและรับโอนภารกิจด้านการวางแผน.....51
ตารางที่ 4.12 ผลการถ่ายโอนและรับโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการฯ.....52
ตารางที่ 4.13 ผลการถ่ายโอนและรับโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรมฯ.....53
ตารางที่ 4.14 ผลการรับโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่.....54
ตารางที่ 4.15 ผลการรับโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย.....54
ตารางที่ 4.16 ผลการรับโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล.....55
ตารางที่ 4.17 ผลการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมาย.....56

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 2.1 จำนวนบุคลากรที่ได้ดำเนินการถ่ายโอนทั้งประเทศ.....23
ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนวิธีดำเนินการวิจัย 30
ภาพที่ 4.1 โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่.....38
ภาพที่ 4.2 โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย.....41
ภาพที่ 4.3 โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล.....44

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงริเริ่มให้มีการจัดดำเนินการกิจการท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาลขึ้นที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวง มีผู้คนอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น ทำให้เกิดปัญหาความสกปรก โรคภัยไข้เจ็บ และสิ่งก่อสร้างที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ทั้งนี้ พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ขึ้นใน พ.ศ. 2440 กำหนดให้สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการรักษาความสะอาดและป้องกันโรคในแขวงพระนคร ซึ่งถือเป็นกฎหมายว่าด้วยกิจการท้องถิ่นฉบับแรกของประเทศไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2448 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ขึ้นเพื่อจัดตั้งและและดำเนินกิจการสุขาภิบาลทั่วพระราชอาณาจักร ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 รัฐบาลมีนโยบายที่จัดตั้งเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และมีการรื้อฟื้นกิจการสุขาภิบาลมาใหม่ ต่อมา พ.ศ. 2498 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น และ พ.ศ. 2499 ได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ยุบเลิกไปใน พ.ศ.2515 นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 องค์กรคือ พ.ศ. 2518 จัดตั้งกรุงเทพมหานครและ พ.ศ. 2521 จัดตั้งเมืองพัทยา และใน พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ทั่วประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ และหลายขนาด ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 75 แห่ง เทศบาล จำนวน 149 แห่ง สุขาภิบาล จำนวน 981 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,397 แห่ง กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา รวมมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งสิ้น 7,602 แห่ง (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ 2546:25) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นทุกรูปแบบมีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดตั้งขึ้นจำนวนมากและดำเนินงานมาอย่างยาวนาน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็ยังมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะไม่มากนัก เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่จำกัด ทั้งนี้เพราะราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดให้บริการสาธารณะตลอดมา

จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นเพียงผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย (มาตรา 283 และ 284)

ผลจากการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญในการกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน การจัดสรรภาษีและอากรคิดสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล

ต่อมาได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 สามารถสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการถ่ายโอน โดยแบ่งระยะเวลาการถ่ายโอนออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ.2544 – 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายในภายใน 4 ปี ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) นอกจากนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจได้จัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดภารกิจและระยะเวลาที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรค ตลอดจนสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางดำเนินการที่ดีที่สุด ให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารภารกิจบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามหลักการการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา

2.3 เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดหลักที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย เรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี คือ หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่สำคัญของประเทศประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ อย่างอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น ซึ่งการกระจายอำนาจนี้ถือเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการลดบทบาทรัฐบาลลงและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ 2546: 32)

ในส่วนของการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรการบริหาร (administrative resources) มาใช้เป็นกรอบในการศึกษา

ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยการบริหารงานมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ หรือ 4 M's ประกอบด้วย 1) คน (man) 2) เงิน (money) 3) วัสดุ (material) 4) การจัดการ (management) ซึ่งในการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนอำนาจมาจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยปัจจัยต่างๆเหล่านี้ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเฉพาะกรณีการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้ เป็นการศึกษาเจาะลึกในองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง ได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมืองอุบลราชธานี ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล อำเภอวารินชำราบ ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก โดยดำเนินการศึกษาในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนกันยายน 2549

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การถ่ายโอนอำนาจ หมายถึง การที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะลดหรือยุติบทบาท จากผู้ปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวนั้นแทน และจะต้องทำการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ภารกิจ บุคลากร งบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และตามกำหนดเวลา

5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์กรปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

5.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งปัจจุบันมี 3 ขนาด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

5.4 องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป และผ่านการประเมินเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ในการวิจัยครั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่คือองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี

5.5 องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป และผ่านการประเมินเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ในการวิจัยครั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางคือองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี

5.6 องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล ที่กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง และยังไม่ประเมินขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ในการวิจัยครั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กคือองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

5.7 การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการรับผิดชอบแทน ภายใต้เงื่อนเวลาที่กฎหมายกำหนด

5.8 การถ่ายโอนบุคลากร หมายถึง การถ่ายโอนบุคลากรสังกัดราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.9 การถ่ายโอนงบประมาณ หมายถึง การถ่ายโอนงบประมาณที่ต้องถ่ายโอนตามภารกิจที่ถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

6.1 ทราบความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข นำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับผลักดัน ปรับปรุงการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ประโยชน์จากผลการวิจัย ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการแก้ไขปัญหา สนองความต้องการของประชาชนในภารกิจถ่ายโอน

6.3 ผลการวิจัยจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ถึงความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ที่มีต่อแผนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และพัฒนาไปสู่การวางแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอน ต่อไป

6.4 ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางศึกษาวิจัยในแนวลึกเฉพาะด้าน ต่อไป

บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจ
3. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ทรัพยากรทางการบริหาร
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารท้องถิ่น

แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นและความหมายและลักษณะของการบริหารท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ให้คำอธิบายไว้ ดังนี้

1.1 ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2522: 13 – 16) ได้อธิบายลักษณะต่างๆ ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ หมายถึงชุมชนหนึ่ง ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระดับย่อยของประเทศรองการปกครองส่วนภูมิภาคหรือมลรัฐและรัฐบาลกลาง

2) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์การที่จะดำเนินการปกครองแยกต่างหากจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือต้องมีการจัดตั้งองค์การขึ้น เพื่อปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐบาลมอบอำนาจมาให้ทำตามความจำเป็น

3) การปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ระดับชั้นสูงขององค์การได้มาด้วยวิธีการเลือกทำตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สภาท้องถิ่นก็ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ดีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

4) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสม กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจเฉพาะตัว ในการวินิจฉัยและดำเนินภารกิจหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่มีอำนาจเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลมลรัฐ

วิลเลียม เอ รอบสัน (William A.Robson 1953:574 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 10) ศาสตราจารย์ผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่น อดีตประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ให้นิยาม การปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ของการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 10-12)ได้อธิบายความหมายและหลักการปกครองท้องถิ่นพอสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นนั้นหมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนนั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่

2) การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ

องค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกินขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั้นเอง

3) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

ประการที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น

4) มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเององค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป สำหรับประเทศไทยได้รับการยอมรับหลักการดังกล่าว โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

อุทัย หิรัญโต (2523: 4) ให้นิยาม การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่น มีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่

1.2 ความหมายและลักษณะของการบริหารท้องถิ่น

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง (2531: 10) ได้อธิบายความหมายของการปกครองและการบริหารท้องถิ่นไว้ว่า เมื่อกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง ย่อมจะหมายรวมถึงการบริหารด้วย เพราะวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันปฏิบัติหรือดำเนินการ

ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและการจัดการ หรืออีกนัยหนึ่งเมื่อกล่าวถึง "Local Government" ก็เท่ากับกล่าวถึง "Government and Administration" นั่นเอง

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546: 10-11) ได้อธิบายความหมายของการบริหารท้องถิ่นไว้ว่า ในการปกครองประเทศ รัฐบาลซึ่งถือเป็นองค์ปกครองระดับชาติมีภารกิจสำคัญคือ การบริหารประเทศ ในการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีภารกิจสำคัญคือ การบริหารท้องถิ่น หรืออาจกล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่น เป็นการบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวโดยสรุป การบริหารท้องถิ่น เป็นกระบวนการหนึ่งในระบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นขั้นตอนของการนำเอานโยบายท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ท้องถิ่นกำหนด ซึ่งรวมถึงการนำกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับของท้องถิ่น ไปบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย

ในส่วนของลักษณะสำคัญของการบริหารท้องถิ่น *รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์* (2547: 60)ได้อธิบายไว้ ดังนี้

1) การบริหารท้องถิ่นเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร เช่นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี เป็นต้น

2) การบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการหรือกรรมวิธีในการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ รวมทั้งการนำกฎหมายที่ท้องถิ่นกำหนดไปบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นด้วย นโยบายและกฎหมายของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่น กำหนดขึ้นโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่น

3) การบริหารท้องถิ่นเป็นการผสมผสานความรู้ความสามารถทางการบริหารกับความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและหลักเหตุผล การดำเนินการบริหารจะต้องคำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนความเสมอภาค และความยุติธรรมในสังคมด้วย

4) การบริหารท้องถิ่น เป็นการนำเอาทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น อันได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2547: 19) ได้อธิบายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการจัดการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการบริหาร ด้วยการเลือกผู้แทนของตนเข้าบริหารงาน

2. การกระจายอำนาจ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจมีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ผู้วิจัยขอนำเสนอเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในการวิจัย โดยจำแนกเป็น 3 หัวข้อคือ ความหมายและลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ หลักการและเงื่อนไขในการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจในประเทศไทย

2.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537: 59-76) ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึงระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหาร และการต่างประเทศ

จรัส สุวรรณมาลา (2538: 9-10) อธิบายว่า คำว่า "Decentralization" ในความหมายดั้งเดิมนั้นมิได้เน้นเรื่อง "อำนาจ" แต่อย่างไร หากเป็นเรื่องของ "สภาวะศูนย์กลาง" "สภาวะการกระจาย" เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจมาเกี่ยวข้องก็จะหมายถึง อำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมซึ่งโดยธรรมชาติแล้ว ในองค์การหรือรัฐหรือสังคมหนึ่ง ๆ มักมีการรวมศูนย์หรือร่วมตัดสินใจในบางเรื่อง และมีการให้บุคคลหรือหน่วยงานแต่ละหน่วยงานตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของตนได้อิสระในบางเรื่องอยู่เสมอ คำว่า Decentralization ควรหมายถึงการกระจาย (อำนาจ) การตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตยขึ้นในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แต่หากเป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคต่าง ๆ ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน

โกวิทย์ พวงงาม (2542: 12) ได้สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ดังนี้

1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกคร่องท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงกำกับดูแล ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

2.2 หลักการและเงื่อนไขในการกระจายอำนาจ

พรชัย รัศมีแพทย์ (2530: 33-61) ได้เสนอมาตรการของการกระจายอำนาจไว้ว่า

1) กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องของการบริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจการของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องให้ความใกล้ชิดในการควบคุม ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมากการจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้นองค์การปกครองสาธารณะจะมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

2) กำหนดกิจการให้ดำเนินการกิจการที่มอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นกิจการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์การปกครองส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลเพราะ (1)การควบคุมไม่ทั่วถึง (2)กิจการประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร กิจการสาธารณะ

3) กิจการไม่อาจมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ บางกิจการมีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติด้วยเรียก กิจการของชาติ มี 2 ลักษณะ (1) กิจการที่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นช่วยดำเนินการให้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการที่จะดำเนินกิจการลักษณะนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์การด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคระบาด การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร (2) กิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การส่วนกลาง เป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่หรือองค์การใด

กระทำได้เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ เช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ

4) ให้ความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่ามีเอกราช เช่น รัฐอิสระ และไม่ได้หมายความว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ตามความพอใจ แต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการ คือ(1) มีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น นั้นเอง (2) การมีรายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การกล่าวคือ มีงบประมาณของตนเอง โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์การในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ คือ รายได้ทางตรง และรายได้ทางอ้อม (3) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเทคนิคทางกฎหมายทำให้องค์การนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลางเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะการเป็น นิติบุคคล ขององค์การเหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลเอกชน แต่เป็นนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อสาธารณะประโยชน์ (4) การควบคุมกำกับโดยองค์การปกครองส่วนกลาง การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น หากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่อง ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ หรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำ และรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ เท่านั้น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537: 122-131) เสนอหลักการและองค์ประกอบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของของประชาชนและท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ได้แก่

1) ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงินองค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะกระจาย

อำนาจให้ท้องถิ่นใดได้มีสิทธิที่จะปกครองตนเองต้องคำนึงถึงความสามารถด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นก่อน

2) ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง ต้องพิจารณาถึงความรู้ทางการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองของประชาชน เช่น การตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้าง หรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกซักจูงแถมบังคับจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น หากประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำจะก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล เช่นเมื่อเลือกตั้งแล้วประชาชนมีการแบ่งแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า ขาดความสามัคคีจะทำให้ขาดพลังอำนาจของประชาชนในการร่วมทำกิจกรรมของท้องถิ่น

3) ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นการกระจายอำนาจจะเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้ต้องอาศัยข้าราชการของรัฐบาลทำหน้าที่แทน หรือภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอาจถูกผูกขาดบริหารโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่นโดยที่ประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมหรือรับรู้การกระทำ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นการเปิดเผยแก่สาธารณชนทั่วไป

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546: 52) สรุปเงื่อนไขการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล เป็นเงื่อนไขที่สำคัญมาก พื้นฐานนโยบายด้านอำนาจมีที่มาจากความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ทางการเมือง ประกอบกับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจในเรื่องใดบ้าง หากมีพื้นฐานความเชื่อแบบเน้นความสำเร็จของรัฐมากกว่าปัจเจกชนหรือมีสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงของชาติก็มักจะรวมอำนาจสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด ในทางตรงกันข้าม หากมีพื้นฐานความเชื่อแบบเน้นความสำคัญของปัจเจกชน ประกอบกับมีบรรยากาศทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยก็มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะมีนโยบายการกระจายอำนาจสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง

2) ความพร้อมของท้องถิ่น เป็นอีกเงื่อนไขที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชน อันหมายถึงประชาชนในท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นของตนเอง แตกต่างจากการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการปกครองโดยรัฐบาล ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลส่งมาปฏิบัติงาน การที่ท้องถิ่นจะปกครองตนเองและบริหารงานของตนเองนั้น จำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมพอสมควร เช่น ความพร้อมด้านการเงิน ความรู้ความสามารถของบุคลากร เป็นต้น ท้องถิ่นจะต้องมีขีดความสามารถที่เพียงพอที่จะบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพ มิฉะนั้นอาจเกิดผลเสียหายต่อประชาชน และชุมชนท้องถิ่น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบถึงประโยชน์ของสังคมส่วนรวมและประเทศชาติด้วย ท้องถิ่นที่มีความพร้อมและขีดความสามารถสูง ประชาชนมีการศึกษา มีอาชีพมั่นคง มีรายได้ดี เข้าใจและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย และมีความรับผิดชอบต่อสังคม และมีกิจกรรมส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมสามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมที่จะได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง

2.3 การกระจายอำนาจในประเทศไทย

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546: 1-63) ได้สรุปวิวัฒนาการของการบริหารท้องถิ่นไทย โดยแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

1) วิวัฒนาการของการบริหารท้องถิ่นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารราชอาณาจักรไทยในอดีตเน้นการรวมอำนาจ และยังไม่มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงริเริ่มจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลขึ้น คือสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2440 หรือ ร.ศ.116 และต่อมา จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ที่เมืองสมุทรสาคร พ.ศ. 2448 และประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 หรือ พ.ศ. 2451

2) วิวัฒนาการของการบริหารท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลมีแผนที่จะจัดตั้งเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงมีการรื้อฟื้นกิจการสุขาภิบาลมาใหม่ ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งได้ยุบเลิกไปใน พ.ศ.2515 ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 องค์กรคือ กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริการราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และ

เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริการราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 หลังจากนั้นใน พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

3) วิวัฒนาการของการบริหารท้องถิ่นสมัยปฏิรูปประชาธิปไตย การปรับปรุงการบริหารท้องถิ่นในยุคปฏิรูปประชาธิปไตย เป็นการปรับปรุงตามแนวทางและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เน้นการกระจายอำนาจและให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง นอกจากนั้น ได้มีการตรากฎหมาย และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2546: 114- 176) อธิบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศไทยสรุปได้เป็น 3 ประเด็น คือ

1) แนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่พลเมือง ถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง แต่บริการที่จัดทำโดยรัฐบาลนั้นจะเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่มากกว่า ซึ่งหากพิจารณาถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกัน ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถให้บริการได้ทัน ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินงานพร้อมกับการกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

2) การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองของไทย แห่งแรก ได้แก่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ โดยจัดตั้งในเขตราชธานี รัชการที่ 5 จัดตั้งขึ้นใน ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) โดยมีพระราชประสงค์จะให้ประชาชนปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับ จนในปัจจุบันมีกว่า 8,000 แห่ง ทั่วประเทศ

3) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจ การจัดสรรอำนาจในการปกครองของไทย แบ่งเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การรวมอำนาจเป็นหลักการที่วางระเบียบการบริหารราชการ โดยมอบอำนาจทางปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งเขตราชอาณาจักร การแบ่งอำนาจ เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งไปปฏิบัติราชการตามเขตภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ สำหรับการกระจายอำนาจนั้น เป็นวิธีการที่รัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ไม่ต้องขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2547: 3) ให้ข้อสรุปว่า ภาพรวมของการกระจายอำนาจของไทยในปัจจุบันยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร รัฐบาลไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจอย่างจริงจังเท่าใดนัก ส่วนราชการจำนวนมากพยายามขอชะลอการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการบางแห่งพยายามที่จะขอถ่ายโอนภารกิจกลับคืน และบ่อยครั้งที่พบว่าการถ่ายโอนภารกิจส่วนราชการมิได้กระทำด้วยความตั้งใจ เช่น มีการถ่ายโอนอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ชำรุดเสียหายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น และนอกจากนี้ การกระจายอำนาจด้านบุคลากรและด้านการคลังก็ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควรและงบประมาณของรัฐจำนวนมากยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของไทยในอนาคต

3. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเรื่องการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการอธิบายและเสนอความเห็นไว้ ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 18) ได้สรุปงานของ John Warren ว่าการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อพิจารณาดังนี้

1) เป็นงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน

2) งานเกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย

3) งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

4) งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น

พรชัย รัศมีแพทย์ (2541: 43-44) อธิบายว่า อำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นควรดำเนินการโดยทั่วไปเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของราษฎร ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมโดยใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากส่วนกลางดำเนินการจะไม่ได้ผลดี นอกจากนี้ควรเป็นกิจการที่สามารถแยกไปดำเนินการเฉพาะแต่ละท้องถิ่นได้เป็นเอกเทศ เพราะมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นให้บริการได้ทั่วถึงและตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546: 53) เสนอว่าภารกิจที่ควรจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่อำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) การบริการสาธารณะที่เป็นการสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน จะประกอบด้วยการบริการใดบ้างขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนตามสภาพแวดล้อม เช่นการจัดบริการเดินท่อก๊าซทั่วเมือง ไฟฟ้า ประปา ถนน สะพาน ฯลฯ

2) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย เป็นความจำเป็นอีกด้านหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในการดำรงชีพ ท้องถิ่นย่อมเข้าใจสถานการณ์และสามารถแก้ไข หรือป้องกันเหตุร้ายต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที เช่นการรักษาความสงบ ความปลอดภัย จัดระเบียบสังคม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การกู้ภัย ฯลฯ

3) การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสงเคราะห์ ควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการช่วยเหลือเกื้อกูลให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการ ผู้ชรา ผู้ด้วยโอกาส เช่นด้านอาหาร การรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย เบี้ยยังชีพ หรือการฝึกอาชีพ ฯลฯ

4) การจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในที่ถิ่นที่อยู่อาศัยของตนเอง มีสิทธิที่จะรักและหวงแหนทรัพยากรที่อยู่ให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี และเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี อากาศเสีย น้ำเสีย ทัศนะอุจาด ฯลฯ

5) การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันไปตามแต่ประวัติความเป็นมา ดังนั้นแต่ละชุมชนจึงมีสิทธิที่จะหวงแหน ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ของบรรพบุรุษตนไว้ ซึ่งรวมถึงโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑ์ด้วย

6) การอำนวยความสะดวกและการบริการประชาชน นอกจากความจำเป็นพื้นฐานแล้ว ประชาชนยังต้องการความสะดวกและสุขสบายกว่าเดิม ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เช่น ทางด่วน สะพานข้ามถนน ทางจักรยาน โทรศัพท์สาธารณะ สวนสาธารณะ ฯลฯ

7) การพัฒนาท้องถิ่น เป็นการพัฒนาให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าเป็นภารกิจเฉพาะของท้องถิ่นโดยตรงที่จะพัฒนาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การพัฒนาเป็นเมืองท่องเที่ยวเมืองเกษตร เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547: 36-38) สรุปหลักเกณฑ์การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) หลักผลประโยชน์มหาชน ทั้งมหาชนของรัฐและท้องถิ่น

2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

3) หลักความรับผิดชอบในการจัดการ

4) หลักความสามารถของท้องถิ่น

5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด

6) หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

7) หลักการจำแนกหน่วยการกำหนดนโยบายและหน่วยบริการออกจากกัน

8) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ

9) หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

4. การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นสาระสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความก้าวหน้าของการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้

1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

ก) ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดกรอบแนวคิดการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการ

บริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหาภาค และที่เกิดขีดความสามารถของท้องถิ่น รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามผล

3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น

4.2 ความก้าวหน้าของการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2548: 105) ได้รายงานความก้าวหน้าผลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2548 ตามแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรอบกำหนดภารกิจถ่ายโอน 6 ด้าน 245 ภารกิจ จาก 57 กรม ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 87 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 15 กรม ใน 5 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ถ่ายโอนแล้ว 71 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 16 เรื่อง

2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต จำนวน 103 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 27 กรม ใน 9 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ถ่ายโอนแล้ว 69 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 34 เรื่อง

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 17 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 9 กรม ใน 6 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ถ่ายโอนแล้ว 9 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 8 เรื่อง

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว จำนวน 19 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 7 กรม ใน 5 กระทรวง ถ่ายโอนแล้ว 14 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 5 เรื่อง

5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 17 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 10 กรม ใน 4 กระทรวง ถ่ายโอนแล้ว 15 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 1 เรื่อง (ถอน 1 เรื่องเนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอน)

6) ด้านศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 2 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 1 กรม ถ่ายโอนแล้วทั้ง 2 เรื่อง

ตารางที่ 2.1 ผลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548)

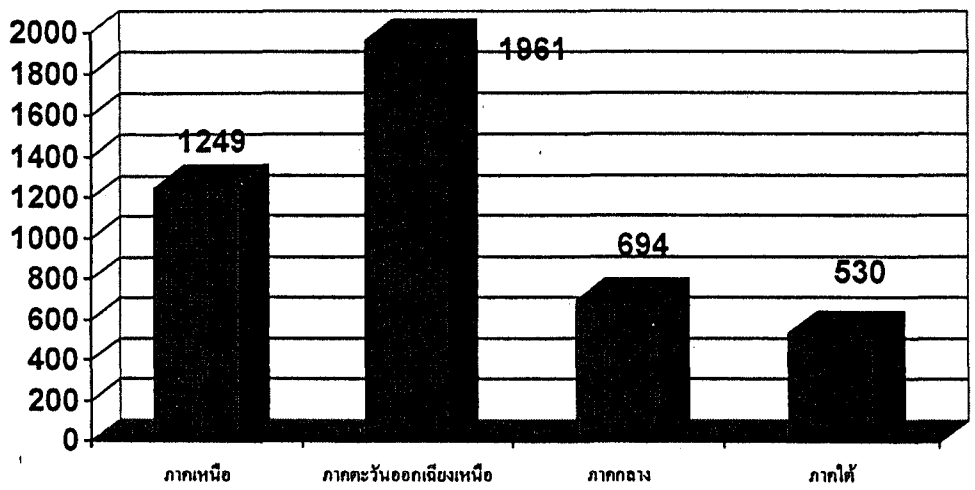
ด้าน	โครงการ	โอนแล้ว/ทยอย	ยังไม่โอน	หมายเหตุ
1. โครงสร้างพื้นฐาน	87	71	16	
2. การส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	69	34	บางโครงการอยู่
3. การจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย	17	9	8	ระหว่างแก้ไขกฎหมาย บางโครงการทยอยถ่ายโอน และบางโครงการขอยกเลิก
4. การวางแผน การส่งเสริมลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	19	14	5	
5. การบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	16	15	1	
6. ศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี	2	2	-	
รวม	244*	180	64	

* หมายเหตุ ได้มีการถอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมออก 1 โครงการ เนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอนจึงทำให้มีภารกิจถ่ายโอนเหลือเพียง 244 ภารกิจ

ในส่วนของการถ่ายโอนบุคลากร *สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (2548: 154)ได้รายงานผลความก้าวหน้าการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการถ่ายโอนได้แล้วรวม 4,434 คน แบ่งเป็นรายภาค คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 1,961 คน ภาคเหนือรวม 1,249 คน ภาคกลางรวม 694 คน และภาคใต้รวม 530 คน จากการถ่ายโอนดังนี้

1) ระยะที่ 1 ถ่ายโอนจำนวน 4,111 คน แบ่งเป็นข้าราชการจากกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

2) ระยะที่ 2 ดำเนินการถ่ายโอน จำนวน 323 คน จากกรมส่งเสริมสหกรณ์



ภาพที่ 2.1 จำนวนบุคลากรที่ได้ดำเนินการถ่ายโอนทั้งประเทศ

* หมายเหตุ ถ่ายโอนถึงปีงบประมาณ 2547

สำหรับการถ่ายโอนด้านงบประมาณ *สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (2548: 32) ได้รายงานความก้าวหน้าผลการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้รัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมาผลการถ่ายโอนงบประมาณมีดังนี้ ปีงบประมาณ 2544 รายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 20.68 ปีงบประมาณ 2545 ร้อยละ 21.88 ปีงบประมาณ 2546 ร้อยละ 22.19 ปีงบประมาณ 2547 ร้อยละ 22.75 ปีงบประมาณ 2548 ร้อยละ 23.50 ปีงบประมาณ 2549 ร้อยละ 24.05

ตารางที่ 2.2 ผลการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ (ล้านบาท)					
	2544	2545	2546	2547	2548	2549
อปท.จัดเก็บเอง	17,701.88	21,084.47	22,258.28	24,768.27	29,018.96	29,110.41
(% ของรายได้)	(11.08%)	(12.01%)	(12.09%)	(10.24%)	(10.29%)	(8.90%)
รัฐจัดเก็บให้	55,651.90	58,143.52	60,217.71	82,622.37	95,370.34	110,189.59
(% ของรายได้)	(34.84%)	(33.12%)	(32.72%)	(34.15%)	(33.82%)	(33.68%)
รัฐแบ่งให้	12,669.00	19,349.00	35,504.44	43,100.00	49,000.00	61,800.00
(% ของรายได้)	(7.93%)	(11.02%)	(19.29%)	(17.81%)	(17.37%)	(18.89%)
รัฐอุดหนุน	73,729.80	77,273.30	66,085.60	91,438.00	110,610.70	126,013.00
(% ของรายได้)	(41.15%)	(44.01%)	(35.90%)	(37.79%)	(39.32%)	(38.32%)
รวมรายได้ของท้องถิ่น	159,752.58	175,580.19	184,066.03	241,947.64	282,000.00	327,113.00
ทั้งหมด	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)
รวมรัฐบาล	772,574.00	803,651.00	829,495.56	1,063,600	1,200,000	1,360,000
อปท/รัฐ	20.68%	21.88%	22.19%	22.75%	23.50%	24.05%

4.3 ปัญหาและอุปสรรคของการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2547: 276-278) ได้ศึกษาและสรุปรายงานประจำปี 2547 พบปัญหาการถ่ายโอนอำนาจ ดังนี้

ก. ส่วนราชการที่ถ่ายโอนขาดการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ชี้แจงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับภารกิจถ่ายโอน ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจในภารกิจที่ต้องดำเนินการ

ข. ขาดความชัดเจนในการถ่ายโอน บางภารกิจไม่ถ่ายโอนเต็มรูปแบบ บางภารกิจส่วนราชการยังเข้าไปดำเนินการอยู่ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน

ค. บุคลากรถ่ายโอนมีคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้รับไม่อยากรับ ผู้โอนไม่อยากโอน

ง. ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นและสิทธิประโยชน์ไม่เอื้อ หรือไม่จูงใจให้บุคลากรอยากถ่ายโอน

จิรายุ นันท์ธราธร (2547: 25) รายงานปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอนในด้านงบประมาณโดยสรุปว่า

ก. ขาดความสมดุลย์ของการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารภารกิจถ่ายโอนให้ดีได้

ข. ส่วนราชการตั้งงบประมาณซ้ำซ้อนในภารกิจถ่ายโอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสับสนในผู้รับผิดชอบภารกิจ

5. ทรัพยากรทางการบริหาร

แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรทางการบริหาร (administrative resources) เป็นแนวคิดที่สำคัญ ซึ่งมีนักวิชาการให้ความเห็นไว้หลายท่าน ดังนี้

ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2535: 14) อธิบายว่า ทรัพยากรทางการบริหาร หรือ administrative resources หมายถึง ทรัพยากรที่หน่วยราชการนำมาใช้ซึ่งรวมถึง คน เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการ (4 m's : man, money, material and management)

เสน่ห์ จุ้ยโต (2545: 24) สรุปว่า ทรัพยากรการจัดการประกอบด้วย 4 M's คือ man, money, material, method

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2547: 6) ได้เสนอว่า ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยพื้นฐานที่ใช้สำหรับการบริหารที่สำคัญมี 4 ประการ ได้แก่

1) คน (man)

2) เงิน (money)

3) วัสดุสิ่งของ (material)

4) การจัดการ (management)

บุญยรงค์ นิลวงศ์ (2537: 2-3) ได้เสนอปัจจัยในการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) คน (man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารหน่วยงาน องค์กรต่างๆ จำเป็นต้องมีคนปฏิบัติงาน ผลงานที่ออกมาดีจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อองค์กร

2) เงิน (money) หน่วยงานจำเป็นต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหารงาน หากขาดเงิน การบริหารหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

3) วัสดุ (material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุ อุปกรณ์ ในการบริหาร หากขาดวัสดุย่อมเกิดปัญหาในการบริหารงาน

4) การจัดการ (management) การบริหารจำเป็นต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ มีการจัดการที่ดี แบ่งหน้าที่รับผิดชอบ

ในส่วนของทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น ก็ได้มีนักวิชาการให้คำอธิบายและเสนอความเห็นไว้เช่นเดียวกัน ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (ไม่ปรากฏ พ.ศ.: 50-57) สรุปไว้ใน *การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น* ถึงอุปสรรคและปัญหาของการปกครองท้องถิ่น 4 ประเด็น

1) การเงิน

2) รัฐบาลและข้าราชการ

3) ประชาชน

4) กฎหมาย

ซึ่งในส่วนของการเงินนั้นสรุปว่านักบริหารถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในปัจจัย 4 คือ man, money, material และ management

สังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537: 92) สรุปความเห็นของจรัส สุวรรณมาลา ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำกิจกรรมที่รับผิดชอบได้ดีต้องมี บุคลากร งบประมาณ และเทคนิคการจัดการ เรียกตามหลักการบริหารว่า 3 M's คือ man, money, management ที่ดีและเพียงพอ

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับถ่ายโอน โดยแบ่งเป็น 4 ปัจจัยตามหลัก 4 M's คือ man , money, material และ management เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมพบว่ามีผลงานการวิจัย รายงานผลการศึกษาวิจัย และวิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

วิภัตต์ รูจิปเวสน์ (2544) ศึกษาการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ในด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีปัญหาการขัดกันของบทบัญญัติของกฎหมาย

ในด้านการบริหารงานบุคคลมีการขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล และมีระบบการครอบงำการบริหารงานบุคคล ในด้านการกำกับดูแล รัฐกำหนดระเบียบและออกหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติ เกินขอบเขตการกำกับดูแลและขาดประสิทธิภาพการกำกับดูแล ส่วนด้านรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อจัดเก็บภาษีและอากร ไม่ได้รับฐานรายได้ที่กฎหมายกำหนด และหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนยังขาดความเหมาะสม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่พอกับภารกิจ

สิตางคู์ แสงสุรีย์วัชรา (2545) ศึกษาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณ ปี 2544 จำนวนร้อยละ 21.4 ของสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล เพื่อสนองนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล แต่การเบิกจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเบิกจ่ายจริงเพียงร้อยละ 64.78 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะงบประมาณตามโครงการถ่ายโอนงาน/โครงการ/กิจกรรม ทำให้เป็นปัญหาต่อการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุดังนี้ 1) ปัญหาด้านการวางแผน 2) ปัญหาด้านงบประมาณ 3) ปัญหาด้านการจัดซื้อจัดจ้าง 4) ปัญหาด้านบุคลากร 5) ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

ปธาน สุวรรณมงคล (2546) ที่ปรึกษาสำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.โดยคณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่ ได้ศึกษาและรายงานผลการศึกษาการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการติดตามประเมินผลการถ่ายโอนบุคลากร ระยะที่ 1 และยุทธศาสตร์การสร้างระบบการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น พบว่า ภาพรวมการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ปรากฏว่าดำเนินการได้ด้วยดีในเชิงปริมาณ โดยสามารถถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นได้ 3,966 คน คิดเป็นร้อยละ 96.47 แต่ในเชิงคุณภาพถือว่ายังไม่สำเร็จ เนื่องจากปัญหา เช่น

ก. นโยบายรัฐบาลสนับสนุนเงินเดือน ค่าจ้าง บุคลากรถ่ายโอนช่วงแรก 5 ปี ไม่เอื้ออำนวยต่อการถ่ายโอน

ข. การวิเคราะห์ภารกิจบุคลากรที่ต้องถ่ายโอนจากส่วนราชการที่ประสบปัญหาในการดำเนินการใช้เวลาค่อนข้างมาก

ค. บุคลากรถ่ายโอนไม่ประสงค์จะไปปฏิบัติงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ง. ผู้มีส่วนได้เสียยังได้รับข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอ หรือเข้าใจไม่ตรงกัน

จ. ความจำเป็นในการดำเนินการอย่าง "เร่งรีบ และรวบรัด"เนื่องจากเวลา

จำกัด

ฉ. คณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนฯ ระดับจังหวัดมีบทบาทจำกัด

ช. บุคลากรถ่ายโอนและผู้บริหารท้องถิ่นที่จะรับโอนไม่มีโอกาสพบปะกัน หรือมีข้อมูลอีกฝ่ายไม่เพียงพอ

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้ศึกษาและรายงานผลการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า

1) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารอยู่ในระดับต่ำมีมากถึงร้อยละ 94.09

2) ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลัง มีองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาอัตรากำลังไม่เพียงพอตามโครงสร้าง มีมากถึง ร้อยละ 29.18

3) ด้านปัจจัยนำเข้า(Input) การบริหารงบประมาณ/รายได้ มีการบริหารงบประมาณ/รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ดี เฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบล มีสูงถึงร้อยละ 42.87

4) ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประกาศนโยบายเกี่ยวกับภารกิจถ่ายโอนให้สภาท้องถิ่น พนักงาน และประชาชนทราบ ทำให้ภารกิจถ่ายโอนที่รับมาไม่ได้รับการผลักดันให้มีการดำเนินการต่อเนื่อง

5) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณล่าช้า ทำให้ไม่สามารถนำงบประมาณไปบริหารตามภารกิจถ่ายโอนได้

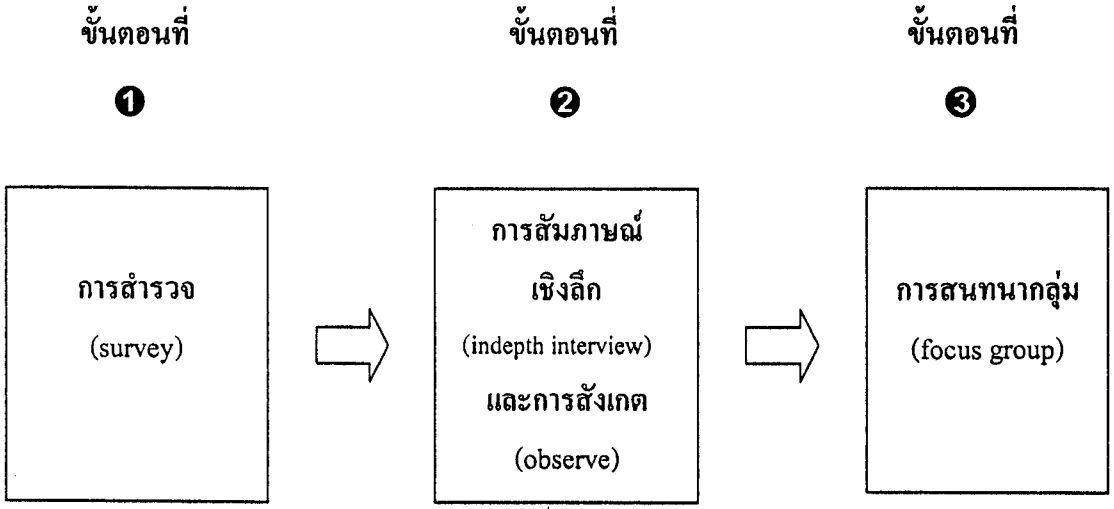
6) งบประมาณที่จัดสรรให้ไม่เพียงพอ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารภารกิจถ่ายโอนได้

วุฒิชัย มณีโชติ (2547) ศึกษาปัญหาอุปสรรคการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขตอำเภอบางเลขจังหวัดนครปฐมพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากเกินไปซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียงในการดำเนินงานต่างๆ ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน งบประมาณไม่เพียงพอกับรายจ่าย ระเบียบกฎหมายยังมีความซ้ำซ้อนกันและมีขั้นตอนมากเกินไปทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลน้อย หน่วยราชการที่ถ่ายโอนอำนาจส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่มีความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ

ศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549) ศึกษาการวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพบว่า ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงใจต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร มีการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้เท่านั้นขณะที่งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงยังไม่มีการถ่ายโอนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนได้ ส่วนในด้านผู้ปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลไม่ชัดเจนหรือมีการอาศัยช่องว่างของระเบียบกฎหมายในการยืดเวลาการถ่ายโอนภารกิจออกไป สำหรับผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนยังไม่เห็นผลมากนักทั้งความต้องการมีงานทำตามต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกู้หนี้ยืมสิน การชำระคืนหนี้สินและการมีเงินออม รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนมากยังไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมเสนอปัญหาหรือข้อคิดเห็น การเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาการแก้ไขปัญหาของชุมชน จากกรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิจัยหลายวิธี มาประกอบการวิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คำตอบที่สมบูรณ์ ถูกต้องเที่ยงตรง เป็นประโยชน์มากที่สุด และนำไปสู่การวางแผนปฏิบัติงานการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการภารกิจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของการวิจัย 3 ขั้นตอน ดังนี้



ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัย

1. ขั้นตอนที่ 1

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยวิธีการสำรวจ (survey) โดยสำรวจผลการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ ของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานีที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 3 แห่ง

1.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 214 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ จำนวน 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจำนวน 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก จำนวน 211 แห่ง

กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ขนาดละ 1 แห่ง รวม 3 แห่ง การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีเพียงแห่งเดียว ได้องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดเล็ก เลือกโดยการให้โอกาสทางสถิติแก่กลุ่มตัวอย่าง ด้วยวิธีจับสลาก ได้องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมืองอุบลราชธานี (ขนาดกลาง) และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล อำเภอวารินชำราบ (ขนาดเล็ก)

1.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในขั้นตอนที่ 1 คือ แบบสำรวจข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 2 ข้อมูลด้านงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 3 ข้อมูลด้านบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 4 ข้อมูลด้านการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 5 ข้อมูลการรับโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบล

ในการสร้างและพัฒนาเครื่องมือ หลังจากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้จัดทำร่างแบบสำรวจเสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เพื่อพิจารณาและนำมาปรับปรุง แก้ไขตามคำแนะนำ แล้วนำแบบสำรวจที่ปรับปรุงแล้วเสนอผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบคุณภาพด้านความตรงเชิงเนื้อหาและนำมาปรับปรุงแก้ไขพร้อมทั้งเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาอีกครั้ง หลังจากนั้นได้นำแบบสำรวจไปทดลองใช้เก็บข้อมูล ณ องค์การบริหารส่วนตำบลปทุม อำเภอเมืองอุบลราชธานี ซึ่งไม่ใช่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา และนำผลการทดลองมาปรับปรุงแบบสำรวจเป็นครั้งสุดท้าย

1.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บและรวบรวมข้อมูลภาคสนามในขั้นตอนที่ 1 นี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการสำรวจด้วยตนเอง โดยสำรวจเอกสารเป็นหลัก และสอบถามข้อมูลจากผู้รับผิดชอบประกอบ ใช้เวลาประมาณ 1 เดือน ทั้งนี้ผู้วิจัยขอหนังสือแนะนำตัวจากท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทราบและขอความอนุเคราะห์ ในการสำรวจตามแบบสำรวจรวมทั้งขอเอกสารศึกษาเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์ของข้อมูล ซึ่งทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ในขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากแบบสำรวจข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

2. ขั้นตอนที่ 2

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนส่วนท้องถิ่น ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) และวิธีการสังเกต (observe) โดยศึกษาภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ประสบปัญหาในการดำเนินการประกอบด้วยภารกิจที่ถ่ายโอนจากกรมเดียวกันในแต่ละด้านรวม 5 ด้าน จำนวน 28 ภารกิจ

2.1 ประชากร

ประชากรในการศึกษาขั้นตอนที่ 2 นี้ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแต่ละภารกิจรวม 28 ภารกิจในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในขั้นตอนที่ 2 ประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน และแบบบันทึกภาคสนาม ดังนี้

2.2.1 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน แบ่งเป็น 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน

ตอนที่ 2 ปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอน

ตอนที่ 3 ปัญหาด้านบุคลากรในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอน

ตอนที่ 4 ปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอน

ตอนที่ 5 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอน

ตอนที่ 6 ปัญหาด้านอื่นๆ ในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอน

2.2.2 แบบบันทึกภาคสนาม เป็นแบบบันทึกการสังเกต เหตุการณ์และพฤติกรรมในหน่วยงานที่ดำเนินภารกิจถ่ายโอนทั้ง 28 ภารกิจ มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือส่วนแรกเป็นส่วนนำมีชื่อภารกิจ วัน เดือน ปี และสถานที่บันทึก ส่วนที่ 2 เป็นตารางบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสังเกต

ในการสร้างและพัฒนาเครื่องมือ หลังจากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้จัดทำร่างแบบสัมภาษณ์และแบบบันทึกภาคสนาม เสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เพื่อพิจารณาและนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ แล้วนำแบบสัมภาษณ์และแบบบันทึกภาคสนามที่ปรับปรุงแล้วเสนอผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบคุณภาพด้านความตรงเชิงเนื้อหาและนำมาปรับปรุงแก้ไขพร้อมทั้งเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาอีกครั้ง หลังจากนั้นได้นำแบบสัมภาษณ์และแบบบันทึกภาคสนามไปทดลองใช้เก็บข้อมูล ณ องค์การบริหารส่วนตำบลปทุม อำเภอเมืองอุบลราชธานี ซึ่งไม่ใช่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และนำผลการทดลองมาปรับปรุงแบบสัมภาษณ์และแบบบันทึกภาคสนามเป็นครั้งสุดท้าย

2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาขั้นตอนที่ 2 นี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บและรวบรวมข้อมูลภาคสนามเป็นเวลาประมาณ 6 เดือน เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การถ่ายโอนอำนาจในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง โดยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกและใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสังเกตควบคู่กันไป เนื่องจากประชากรมีจำนวนมากและอยู่คนละที่และห่างไกลกันผู้วิจัยจึงแต่งตั้งผู้ช่วยวิจัยจำนวน 1 คน คือ นางสาวผลดี สบายใจ นักศึกษาชั้นปีที่ 4 วิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในการช่วยเหลืออาจารย์ทำการวิจัยหลายครั้ง ก่อนให้ผู้ช่วยวิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและอบรมจรรยาบรรณของผู้สัมภาษณ์ เทคนิคการสัมภาษณ์ ตลอดจนแนวทางการสังเกตพฤติกรรม ปฏิกริยาตอบสนองการสัมภาษณ์ ของผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อบันทึกการสังเกต เสร็จแล้วได้ให้ไปฝึกสัมภาษณ์จริงที่ องค์การบริหารส่วนตำบลปทุม อำเภอเมืองอุบลราชธานี

2.3.1 การสัมภาษณ์ สำหรับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนที่ศึกษาวิจัย องค์การบริหารส่วนตำบลละ 28 ภารกิจ ผู้วิจัยประสาน ทำหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง เพื่อขอความอนุเคราะห์ และนัดหมายสัมภาษณ์ โดยที่ผู้วิจัยและผู้ช่วยได้เข้าไปทำความรู้จัก คุ้นเคย กับฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และพนักงานประจำ ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง เพื่อสัมภาษณ์ พูดคุย สนทนา สังเกต และขอข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นประกอบการศึกษาวิจัย

2.3.2 การบันทึกการสังเกต ผู้วิจัยบันทึกรายละเอียดเหตุการณ์ภายในหน่วยงานที่รับโอนภารกิจและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์ หรือทำการบันทึกภายหลังการสัมภาษณ์ อย่างช้าภายในวันสัมภาษณ์

2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากการบันทึกภาคสนามมาจัดระเบียบข้อมูล (data processing) และตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูล แล้วนำมาจัดเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนา (descriptive analysis) และวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

3. ขั้นตอนที่ 3

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยวิธีการจัดประชุมสนทนากลุ่ม (focus group) จำนวน 4 ครั้ง คือ จัดประชุมสนทนากลุ่ม เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งละ 1 ครั้ง รวม 3 ครั้ง และจัดประชุมสนทนากลุ่ม เป็นองค์รวมทั้ง 3 องค์การบริหารส่วนตำบล อีกหนึ่งครั้ง

3.1 ประชากร

ผู้เข้าประชุมสนทนากลุ่ม ในการสนทนากลุ่ม ประกอบด้วยผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

การสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย มีบุคคลที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 8 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา นายช่างโยธา นักพัฒนาชุมชน นักวิชาการศึกษา และนิติกร

การสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล มีบุคคลที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 10 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา นายช่างโยธา นักวิชาการศึกษา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และนักพัฒนาชุมชน

การสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ มีบุคคลที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 12 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา นายช่างโยธา หัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานสาธารณสุข นักพัฒนาชุมชน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และนักวิชาการศึกษา

การสนทนากลุ่มครั้งที่ 4 ณ ห้องประชุมสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเมืองอุบลราชธานี มีบุคคลเข้าร่วมสนทนากลุ่มจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง รวม 26 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน หัวหน้าส่วนการคลัง 3 คน หัวหน้าส่วนโยธา 3 คน หัวหน้าส่วนสาธารณสุข 1 คน เจ้าพนักงานสาธารณสุข 1 คน นักวิชาการศึกษา 3 คน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 2 คน นักพัฒนาชุมชน 3 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในขั้นตอนที่ 3 ได้แก่ แบบโครงสร้างการสนทนากลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ตอนที่ 2 ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ตอนที่ 3 ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

ตอนที่ 4 ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

ตอนที่ 5 ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

ในการสร้างและพัฒนาเครื่องมือ หลังจากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้จัดทำร่างแบบโครงสร้างการสนทนากลุ่ม เสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เพื่อพิจารณาและนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ แล้วนำแบบโครงสร้างการสนทนากลุ่มที่ปรับปรุงแล้วเสนอผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบคุณภาพด้านความตรงเชิงเนื้อหาและนำมาปรับปรุงแก้ไขพร้อมทั้งเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาอีกครั้ง หลังจากนั้นได้นำแบบ

โครงสร้างการสนทนากลุ่มไปทดลองใช้ ณ องค์การบริหารส่วนตำบลปทุม อำเภอเมือง อุบลราชธานี และนำผลการทดลองมาปรับปรุงแบบโครงสร้างการสนทนากลุ่มเป็นครั้งสุดท้าย

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บและรวบรวมข้อมูลการสนทนากลุ่มโดยการบันทึกเสียง และการจดบันทึกการประชุม ในการประชุมสนทนากลุ่มจำนวน 4 ครั้ง ดังนี้

3.3.1 การสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2549 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

3.3.2 การสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

3.3.3 การสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2549 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

3.3.4 การสนทนากลุ่มครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2549 ณ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอเมือง

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการสร้างข้อสรุป ตีความหมายและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ โดยใช้การการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) และวิเคราะห์แบบสรุปอุปนัย (inductive analysis)

บทที่ 4
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัย การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้าข้อมูล เอกสาร ดำเนินการสำรวจ สัมภาษณ์ และจัดประชุมสนทนากลุ่ม เพื่อให้ได้ข้อมูลเพียงพอต่อการวิเคราะห์ ตามลำดับดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

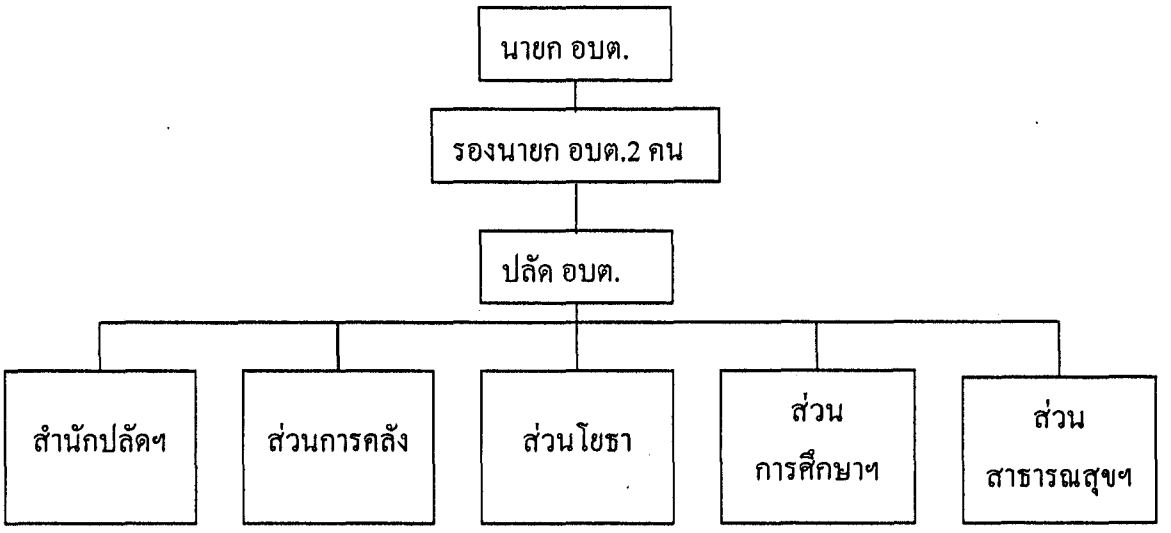
1. ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่แห่งเดียวของจังหวัดอุบลราชธานี ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2538 มีที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองอุบลราชธานีไปทางทิศเหนือประมาณ 8 กิโลเมตร พื้นที่ 58 ตารางกิโลเมตร ติดกับเทศบาลนครอุบลราชธานี มีหมู่บ้านในเขตจำนวน 26 หมู่บ้าน ประชากร 16,283 คน

1) โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่แบ่งส่วนราชการเป็น 5 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ดังภาพที่ 4.1 ซึ่งถือว่ามีส่วนราชการครอบคลุมภารกิจ ทั้งนี้เพราะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่พื้นที่มีทั้งชุมชนเมืองและชนบท ปัญหาตามอำนาจหน้าที่มีความสลับซับซ้อน ประชาชนมีความต้องการที่หลากหลาย ขณะเดียวกันเมื่อตั้งส่วนราชการเพิ่มขึ้นทำให้ขีดความสามารถในการรองรับภารกิจถ่ายโอนก็สูงขึ้นเนื่องจากส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนราชการหลักในการแก้ไขปัญหา

สังคม มีภารกิจถ่ายโอนจำนวนมาก สำหรับภารกิจถ่ายโอนด้านอื่นสามารถมอบหมายสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนโยธารับผิดชอบได้



ภาพที่ 4.1 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

2) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ มีอัตรากำลังรวม 115 คน ประกอบด้วยพนักงานส่วนตำบล 33 คน ลูกจ้างประจำ 5 คน และพนักงานจ้าง 77 คน ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ข้อมูลบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

ส่วนราชการ	จำนวนบุคลากร(คน)			
	พนักงาน	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	รวม
1.สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	13	3	2	18
2.ส่วนการคลัง	8	0	7	15
3.ส่วนโยธา	5	0	1	6
4.ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม	3	0	41	44
5.ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	4	2	26	32
รวม	**33**	**5**	**77**	**115**

อัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ อาจถือได้ว่ามีจำนวนมาก แต่หากดูในรายละเอียดของตำแหน่งแล้วจะเห็นว่า พนักงานส่วนตำบลกระจายกันอยู่ในแต่ละส่วนราชการเป็นกำลังหลัก ขณะที่ลูกจ้างกระจุกตัวอยู่ในงานเฉพาะทาง เช่น ครูพี่เลี้ยงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและพนักงานประจำรถขยะซึ่งมีจำนวน 4 คัน ที่เหลือมีประจำส่วนราชการอื่นๆไม่มากนัก ซึ่งบุคลากรที่มีอยู่เมื่อเทียบกับความกว้างขวางของพื้นที่ และจำนวนหมู่บ้านแล้วน่าจะยังไม่เพียงพอ แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนยืนยันว่าสามารถดูแลรับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนได้ ขอเพียงแต่ให้ส่วนราชการเดิมแจ้งยืนยันการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบว่าต่อไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ดูแลภารกิจนี้ๆ แทน พวกตนก็จะดำเนินการต่อได้

3) งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

สำหรับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่นั้น ถือว่าปีงบประมาณ 2546 – 2548 องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ได้รับเพิ่มขึ้นทุกปีดังตารางที่ 4.2 แม้งบประมาณ 2548 จะสูงถึง 55 ล้านบาทเศษ แต่ค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำก็มากตามไปด้วย โดยใน ปี 2548 คิดเป็นร้อยละ 26 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณที่เหลือจึงจะเป็นงบประมาณสำหรับพัฒนา อย่างไรก็ดีงบประมาณดังกล่าวก็น่าจะเพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่นและดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 ข้อมูลงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

ปีงบประมาณ	รายการ	จำนวนเงิน(บาท)
งบประมาณ 2546	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	26,105,947
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	4,401,398
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	6,291,096
	รวม	**36,798,441**
งบประมาณ 2547	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	38,492,248
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	5,159,583
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	9,773,544
	รวม	**53,425,375**
งบประมาณ 2548	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	34,889,260
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	14,226,742
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	9,740,576
	รวม	**55,865,578**

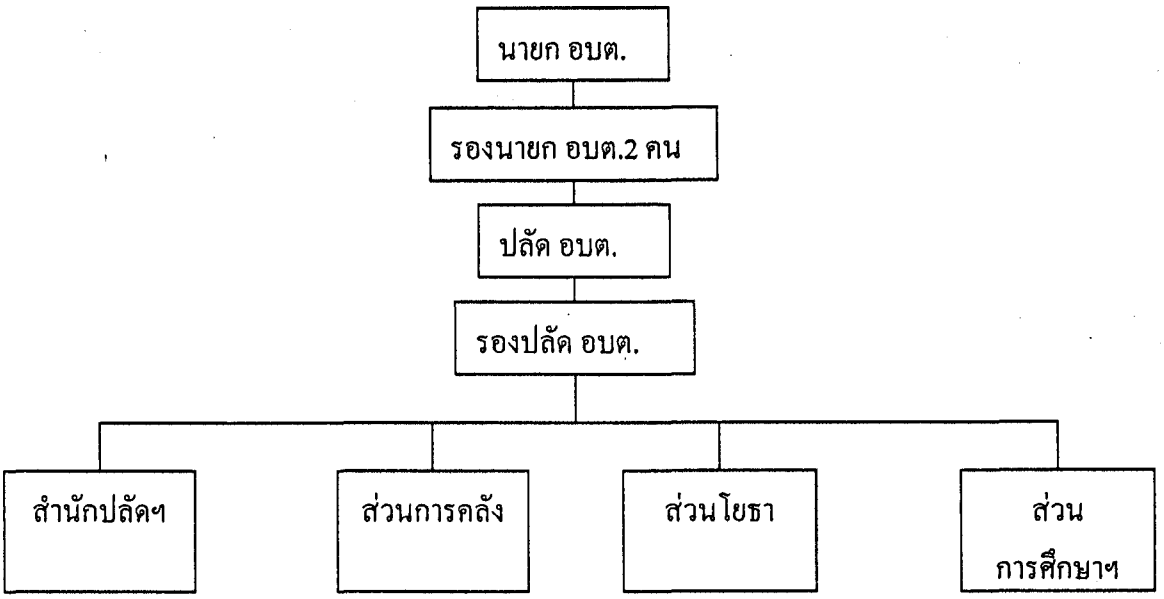
4) การเตรียมการรับการถ่ายโอนอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

ในการเตรียมการรับถ่ายโอนอำนาจ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการการเพิ่ม 2 ส่วน (เพิ่มจากที่จัดตั้งครั้งแรก) คือส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมทำให้มีส่วนราชการรับผิดชอบภารกิจด้านการศึกษาการศาสนา การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แม้ว่าภารกิจของทั้งสองส่วนราชการที่ตั้งเพิ่มจะเป็นภารกิจปกติตามกฎหมายก็ตาม ก็มีผลต่อภารกิจถ่ายโอนที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก สำหรับภารกิจอื่นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ไม่มีนโยบายหรือแผนงานรองรับแต่อย่างไร เพียงแต่การพัฒนาเครือข่ายภายในองค์กรด้วยการบริหารจัดการโดยการมอบหมายเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเป็นคำสั่งและทำความเข้าใจด้วยการประชุมชักซ้อมความเข้าใจ การพัฒนาเครือข่ายภายนอกก็ยังไม่ได้ดำเนินการ แต่มีการประสานงานกับสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหากมีข้อสงสัยในการปฏิบัติ สำหรับการตรวจสอบจะตรวจสอบด้วยกระบวนการของสภาประชาชนและมีการตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผนดินเป็นประจำทุกปี

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2538 มีที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองอุบลราชธานีไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณ 15 กิโลเมตร พื้นที่ 63 ตารางกิโลเมตร ติดกับเทศบาลนครอุบลราชธานี มีหมู่บ้านในเขตจำนวน 18 หมู่บ้าน ประชากร 18,549 คน

1) โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย แบ่งส่วนราชการเป็น 4 ส่วนได้แก่สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ดังภาพที่ 4.2 มีส่วนราชการที่เพิ่มขึ้นจากเดิมคือ ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ตามโครงสร้างนี้ถือว่ายังไม่ครอบคลุมภารกิจถ่ายโอนในด้านการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การอาชีพ และการสวัสดิการสังคม ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย พื้นที่มีทั้งชุมชนเมืองและชนบท ปัญหาตามอำนาจหน้าที่มีความสลับซับซ้อน ประชาชนมีความต้องการที่หลากหลาย



ภาพที่ 4.2 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

2) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย มีอัตรากำลังรวม 48 คน ประกอบด้วยพนักงานส่วนตำบล 26 คน ลูกจ้างประจำ 2 คน และพนักงานจ้าง 20 คน ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 ข้อมูลบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

ส่วนราชการ	จำนวนบุคลากร(คน)			
	พนักงาน	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	รวม
1.สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	10	1	3	14
2.ส่วนการคลัง	5	0	2	7
3.ส่วนโยธา	6	1	2	9
4.ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม	5	0	13	18
รวม	**26**	**2**	**20**	**48**

อัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อาจถือได้ว่ามีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่และภารกิจถ่ายโอน และหากดูในรายละเอียดของตำแหน่งแล้วจะเห็นว่า

พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นกำลังหลักในการบริหารและปฏิบัติงานกระจายกันอยู่ในแต่ละส่วนราชการ ในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ยกเว้นสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีภารกิจมาก ขณะที่พนักงานจ้างส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างตำแหน่งครูพี่เลี้ยงประจำศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ ในภาพรวมบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย จึงน่าจะยังไม่เพียงพอ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย ยังมีงบประมาณเหลือสำหรับจ้างพนักงานเพิ่มได้เพราะว่าบุคลากรที่มีอยู่ใช้จ่ายงบประมาณเพียงร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้ได้ถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนที่มีอยู่กลับยืนยันว่าอัตรากำลังที่มีอยู่จะสามารถดูแลรับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนได้

3) งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย ถือว่า ปีงบประมาณ 2546 – 2548 องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยได้รับเพิ่มขึ้นทุกปี ดังตารางที่ 4.4 แม้ปีงบประมาณ 2548 จะมี 35 ล้านบาทเศษ แต่ภารกิจที่ประชาชนต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไข ก็มีจำนวนมาก เพราะมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางถึง 63 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรจำนวนมาก ถ้าหากเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และมีงบประมาณกว่า 55 ล้านบาท จะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยมีพื้นที่กว้างขวางกว่าและมีประชากรมากกว่าในขณะที่มีงบประมาณน้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ 4.4 ข้อมูลงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

ปีงบประมาณ	รายการ	จำนวนเงิน(บาท)
งบประมาณ 2546	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	8,326,724
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	3,584,402
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	4,323,457
	รวม	**18,234,583**
งบประมาณ 2547	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	17,786,952
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	3,617,904
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	4,442,513
	รวม	**25,847,369**
งบประมาณ 2548	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	27,064,185
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	4,300,000
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	4,442,513
	รวม	**35,806,698**

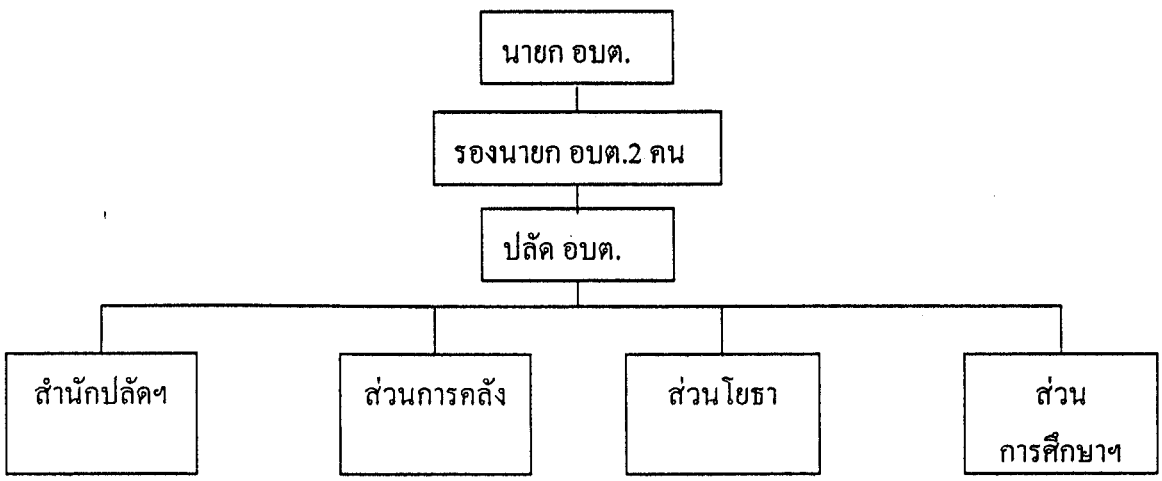
4) การเตรียมการรับการถ่ายโอนอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

การเตรียมการรับถ่ายโอนอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย ไม่มีนโยบายในการดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอน แต่มีการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปีซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยได้เตรียมเพิ่มบุคลากรในปี 2549 จำนวนหนึ่ง เพื่อรองรับภารกิจถ่ายโอน แต่การพัฒนาเครือข่ายภายนอกองค์กรมีเพียงการประสานสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อประสบปัญหาในการปฏิบัติงานเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบการดำเนินงานในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยพบว่า สมาชิกสภาจะมีการตรวจสอบและร้องเรียนการบริหารงานของฝ่ายบริหารสูงมาก โดยจะเห็นได้จากจำนวนเรื่องร้องเรียนที่จังหวัดและอำเภอแจ้งตรวจสอบ

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2540 มีที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอวารินชำราบไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ประมาณ 17 กิโลเมตร พื้นที่ 21.15 ตารางกิโลเมตร หมู่บ้านในเขตจำนวน 9 หมู่บ้าน ประชากร 6,726 คน

1) โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล มีการแบ่งส่วนราชการเป็น 4 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ดังภาพที่ 4.3 มีส่วนราชการที่เพิ่มขึ้นจากเดิมคือ ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ตามโครงสร้างนี้ถือว่ายังไม่ครอบคลุมภารกิจถ่ายโอนในด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การอาชีพและการสวัสดิการสังคม ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล มีลักษณะพื้นที่เป็นสังคมชนบท ประชาชนอยู่แบบพึ่งพาตนเอง และอาศัยซึ่งกันและกัน



ภาพที่ 4.3 โครงสร้างการบริกาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

2) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล มีอัตรากำลังรวม 18 คน ประกอบด้วยพนักงานส่วนตำบล 13 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน และพนักงานจ้าง 4 คน ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ข้อมูลบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

ส่วนราชการ	จำนวนบุคลากร(คน)			
	พนักงาน	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	รวม
1.สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	4	0	2	6
2.ส่วนการคลัง	4	0	1	5
3.ส่วนโยธา	3	1	0	4
4.ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม	2	0	1	3
รวม	**13**	**1**	**4**	**18**

อัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ถือว่ามีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับภารกิจที่ถ่ายโอน แต่หากดูในรายละเอียดของตำแหน่งแล้วจะเห็นว่า พนักงานส่วนตำบลกระจายกันอยู่ในแต่ละส่วนราชการ 2-4 คน เป็นกำลังหลัก ขณะที่ลูกจ้างก็มีจำนวนน้อยส่วนราชการละ 1-2 คน บุคลากรที่มีอยู่เมื่อเทียบกับลักษณะสังคมหมู่บ้านแล้ว ถือว่ายังไม่มีปัญหาที่สลับซับซ้อนเท่าใดนัก ผู้บริหารสามารถมอบหมายเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนได้ เพียงแต่ต้องจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้เฉพาะด้านเพิ่มเติม

3) งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ปีงบประมาณ 2546 – 2548 ได้รับเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งปีงบประมาณ 2548 มีจำนวน 16 ล้านบาทเศษ โดยค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำประเภทค่าตอบแทนใน ปี 2548 เท่ากับร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณที่เหลือเป็นงบประมาณสำหรับพัฒนา ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลต้องการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมากทั้งถนน และแหล่งน้ำเพราะพื้นที่มีลักษณะสังคมชนบทการคมนาคมไม่สะดวก

ตารางที่ 4.6 ข้อมูลงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

ปีงบประมาณ	รายการ	จำนวนเงิน(บาท)
งบประมาณ 2546	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	5,115,982
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	1,763,996
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	2,872,435
	รวม	**9,752,413**
งบประมาณ 2547	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	5,837,093
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	2,427,457
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	2,995,730
	รวม	**11,260,292**
งบประมาณ 2548	1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	8,968,042
	2.เงินอุดหนุนทั่วไป	5,915,990
	3.เงินอุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์	1,755,896
	รวม	**16,639,929**

4) การเตรียมการรับการถ่ายโอนอำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

การเตรียมการรับถ่ายโอนอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ยังไม่มีนโยบาย แผนงาน โครงการรองรับภารกิจถ่ายโอน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก การดำรงชีพของคนในสังคมมีลักษณะเป็นสังคมชนบท การบริหารงานและการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาประเภทโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเครือข่ายภายในองค์กรจะการมอบหมายเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลรับผิดชอบแต่ละภารกิจเป็นคำสั่งและแจ้งซักซ้อมความเข้าใจโดยการประชุม การพัฒนาเครือข่ายภายนอกไม่ได้ดำเนินการแต่จะมีการประสานงานกับสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหากมีข้อสงสัยในการปฏิบัติ ซึ่งในพื้นที่พบว่ายังมีส่วนราชการเข้าของภารกิจเดิมเข้าไปดำเนินการอยู่ สำหรับการตรวจสอบจะตรวจสอบด้วยกระบวนการของสภา ประชาชนและภาคราชการ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินออกตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเป็นประจำทุกปี

2. ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยขอนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแยกเป็น 3 ตอนได้แก่ ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรและความก้าวหน้าในการถ่ายโอนงบประมาณ ดังนี้

2.1 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจ

ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 ด้าน 244 ภารกิจ ซึ่งได้มีการถ่ายโอนไปแล้วจำนวน 180 ภารกิจ* ผลการสำรวจข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ได้รับถ่ายโอนแล้วจำนวน 61 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยได้รับถ่ายโอนแล้วจำนวน 88 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลได้รับถ่ายโอนแล้วจำนวน 78 ภารกิจ ดังตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 ผลความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

ด้าน	ภารกิจถ่ายโอนตามแผน	ภารกิจถ่ายโอนแล้ว	อบต. ขามใหญ่ รับแล้ว	อบต. ไร่น้อย รับแล้ว	อบต.หนองกินเพล รับแล้ว
1.โครงสร้างพื้นฐาน	87	71	18	52	33
2.งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	69	32	18	30
3.การจัดระเบียบชุมชน สังคมฯ	17	9	5	4	5
4.การวางแผน การส่งเสริมการลงทุนฯ	19	14	4	10	4
5. การบริหารจัดการและอนุรักษ์ฯ	16	15	2	4	6
6.ศิลปะ วัฒนธรรมฯ	2	2	0	0	0
รวม	244	180	61	88	78

* เดิมมีภารกิจถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจและถ่ายโอนไปแล้ว 181 ภารกิจ แต่มีการถอนคืน 1 ภารกิจ คงเหลือ ภารกิจถ่ายโอนทั้งหมด 244 ภารกิจและมีภารกิจถ่ายโอนแล้วรวม 180 ภารกิจ

สำหรับการวิเคราะห์ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจในรายละเอียด ผู้วิจัยขอจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็นรายด้านรวม 6 ด้าน ดังนี้

2.1.1 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวม 87 ภารกิจ มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วจำนวน 71 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่รับโอนแล้วจำนวน 18 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย รับโอนแล้วจำนวน 52 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลรับโอนแล้วจำนวน 33 ภารกิจ รายละเอียดดังตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 ผลการถ่ายโอนและการรับโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ส่วนราชการถ่ายโอน	ภารกิจ	ถ่ายโอน	องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอน		
	ที่ถ่ายโอน	แล้ว	ขามใหญ่	ไร่น้อย	หนองกินเพล
1.กรมทางหลวง	2	2	0	2	0
2.กรมทางหลวงชนบท	17	17	3	16	4
3.กรมขนส่งทางบก	4	2	0	0	0
4.กรมขนส่งทางน้ำ	4	3	0	1	2
5.กรมส่งเสริมการเกษตร	8	8	0	6	0
6.สนง.ปฏิรูปที่ดิน	7	7	0	3	0
7.กรมชลประทาน	11	11	0	9	11
8.กรมประมง	1	1	0	0	0
9.กรมพัฒนาที่ดิน	1	1	0	1	0
10.กรมการปกครอง	2	2	0	0	2
11.กรมโยธาธิการฯ	4	2	1	2	1
12.กรมทรัพยากรน้ำ	13	12	11	9	11
13.กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	11	2	2	2	1
14.กรมอนามัย	1	1	1	1	1
15.สนง.ตำรวจแห่งชาติ	1	0	0	0	0
รวม	87	71	18	52	33

2.1.2 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตรวม 103 ภารกิจ มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว 69 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่รับโอนแล้ว 32 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย รับโอนแล้ว 18 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลรับโอนแล้ว 30 ภารกิจ รายละเอียดดังตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 ผลการถ่ายโอนและการรับโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ส่วนราชการถ่ายโอน	ภารกิจ	ถ่ายโอน	องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอน		
	ที่ถ่ายโอน	แล้ว	ขามใหญ่	ไร่น้อย	หนองกินเพล
1.กรมพัฒนาชุมชน	17	17	15	10	17
2.กรมส่งเสริมการเกษตร	9	9	0	0	0
3.กรมประมง	1	1	1	0	0
4.กรมปศุสัตว์	3	3	3	0	0
5.กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1	1	1	0	0
6.สป.แรงงาน	1	1	0	0	0
7.กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	1	1	0	0	0
8.กรมพัฒนาสังคม	7	7	3	3	3
9.กรมส่งเสริมสวัสดิการ	1	0	0	0	0
10.สนง.กิจการสตรี	1	1	0	0	0
11.สนง.กีฬาและท่องเที่ยว	1	1	0	0	0
12.สนง.กกท.	3	3	2	0	1
13.โยธาฯ	1	1	0	0	0
14.สนง.ตำรวจแห่งชาติ	1	1	0	0	0
15.สนง.การเคหะฯ	2	2	0	0	0
16.สนง.เขตพื้นที่การศึกษา	10	7	2	2	1
17.สป.ศึกษาธิการ	1	1	1	0	1
18.กรมการศึกษานอกฯ	5	3	2	1	2
19.กรมอาชีวศึกษา	2	2	0	0	0
20.กรมการศาสนา	2	2	2	2	0
21.กรมสุขภาพจิต	1	0	0	0	0
22.กรมควบคุมโรค	5	0	0	0	0
23.สนง.อาหารและยา	4	0	0	0	0
24.กรมการแพทย์	1	0	0	0	0
25.กรมวิทยาศาสตร์ฯ	1	0	0	0	0
26.สป.สาธารณะสุข	3	0	0	0	0
27.กรมอนามัย	18	5	0	0	5
รวม	103	69	32	18	30

2.1.3 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย รวม 17 ภารกิจ มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วจำนวน 9 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่รับโอนแล้วจำนวน 5 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย รับโอนแล้วจำนวน 4 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลรับโอนแล้วจำนวน 5 ภารกิจ รายละเอียดดังตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 ผลการถ่ายโอนและการรับโอนภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ส่วนราชการถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอน		
			ขามใหญ่	ไร่น้อย	หนองกินเพล
1.กรมการค้าภายใน	1	0	0	0	0
2.สนง.คุ้มครองผู้บริโภค	1	0	0	0	0
3.กรมป้องกันฯ	2	2	2	1	2
4.กรมการปกครอง	5	4	0	0	0
5.สป.มหาดไทย	1	0	0	0	0
6.กรมธุรกิจพลังงาน	3	3	3	3	3
7.สนง.ตำรวจแห่งชาติ	2	0	0	0	0
8.กรมขนส่งทางบก	1	0	0	0	0
9.กรมสรรพสามิต	1	0	0	0	0
รวม	17	9	5	4	3

2.1.4 ความก้าวหน้าในการรับโอนภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว รวม 19 ภารกิจ มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วจำนวน 14 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่รับโอนแล้วจำนวน 4 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย รับโอนแล้วจำนวน 10 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลรับโอนแล้วจำนวน 5 ภารกิจ รายละเอียดดังตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 ผลการถ่ายโอนและการรับโอนภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

ส่วนราชการถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอน		
			ขามใหญ่	ไร่น้อย	หนองกินเพล
1.สป.มหาดไทย	3	3	3	3	3
2.กรมส่งเสริมการเกษตร	4	4	1	4	1
3.กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	3	3	0	3	0
4.กรมโรงงานอุตสาหกรรม	5	0	0	0	0
5.กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	1	1	0	0	0
6.สนง.การท่องเที่ยวฯ	3	3	0	0	0
รวม	19	14	4	10	4

2.1.5 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวม 17 ภารกิจ มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วจำนวน 15 ภารกิจ กรมส่งเสริมการเกษตร ได้ขอยกเลิกภารกิจการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอนจึงเหลือภารกิจด้านนี้จำนวน 16 ภารกิจ ในส่วนของการรับโอนองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่รับโอนแล้วจำนวน 2 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยรับโอนแล้วจำนวน 4 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลรับโอนแล้วจำนวน 6 ภารกิจ รายละเอียดดังตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 ผลการถ่ายโอนและการรับโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

ส่วนราชการถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอน		
			ขามใหญ่	ไร่น้อย	หนองกินเพล
1.กรมประมง	1	1	0	1	1
2.กรมป่าไม้	1	1	1	0	1
3.ส่งเสริมการเกษตร	ยกเลิก	ยกเลิก	0	0	0
4.กรมโยธาฯ	2	2	0	0	0
5.กรมที่ดิน	1	1	0	1	1
6.กรมการปกครอง	1	1	1	1	1
7.สนง.นโยบายทรัพยากรฯ	5	5	0	0	0
8.กรมอุทยานแห่งชาติ	1	1	0	1	0
9.กรมควบคุมมลพิษ	2	1	0	0	0
10.กรมอุตสาหกรรมเหมืองแร่	2	2	0	0	2
	16	15	2	4	6

2.1.6 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวม 2 ภารกิจ กรมศิลปากรได้ถ่ายโอนแล้วทั้ง 2 ภารกิจ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งไม่ได้รับถ่ายโอน 2 ภารกิจนี้รวมทั้งไม่ได้ตั้งงบประมาณดำเนินการสำหรับภารกิจทั้ง 2 นี้ แต่อย่างไร รายละเอียดดังตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 ผลการถ่ายโอนและการรับโอนภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ส่วนราชการถ่ายโอน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอน		
			ขามใหญ่	ไร่น้อย	หนองกินเพล
1.กรมศิลปากร	2	2	0	0	0
รวม	2	2	2	2	2

โดยสรุปความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ภารกิจ 6 ด้าน 244 ภารกิจ ส่วนราชการได้มีการถ่ายโอนไปแล้วจำนวน 180 ภารกิจขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายได้รับสูงสุดเพียง 88 ภารกิจโดยองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ได้รับ 61 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยได้รับสูงสุด 88 ภารกิจและองค์การบริหารส่วนตำบลนองกินเพลได้รับ 78 ภารกิจ ที่เหลือ 92 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทราบการถ่ายโอนและไม่ได้ตั้งงบประมาณดำเนินการทำให้เกิดช่องว่างของการปฏิบัติงานไม่มีผู้รับผิดชอบภารกิจอาจทำให้ราชการเสียหายได้ และอีก 64 ภารกิจส่วนราชการเดิมยังไม่ถ่ายโอน อาจมองได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมรับการถ่ายโอน หรือส่วนราชการหน่วงเหนี่ยวไม่อยากถ่ายโอนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขระเบียบกฎหมายให้แล้วเสร็จก่อนการถ่ายโอน หากพิจารณาในแต่ละด้านของภารกิจถ่ายโอนพบว่าด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นด้านที่มีภารกิจถ่ายโอนจำนวนมากและมีงบประมาณดำเนินการมากตามไปด้วย ทำให้ผลการถ่ายโอนด้านนี้คิดเป็นร้อยละที่ต่ำ ขณะที่ด้านที่เหลือลักษณะงานจะมีแต่อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายงบประมาณมีจำนวนน้อยส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมจึงยินยอมถ่ายโอนคิดเป็นร้อยละที่สูงกว่า

2.2 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากร

สำหรับความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรผลการสำรวจข้อมูลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ได้รับการถ่ายโอนข้าราชการ 2 คน ลูกจ้างประจำ 1 คน องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยได้รับการถ่ายโอนข้าราชการ1 คน ลูกจ้างประจำ 1 คนและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลได้รับการถ่ายโอนลูกจ้างประจำ 1 คน มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2.1 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

สำหรับความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากร ผลการสำรวจข้อมูลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ได้รับถ่ายโอนบุคคลที่เป็นข้าราชการจำนวน 2 คน (ตำแหน่งวิศวกรโยธา และเจ้าหน้าที่พัสดุ) และลูกจ้างประจำจำนวน 1 คน(ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ประสานงานชนบท) ดังตารางที่ 4.14

ตารางที่ 4.14 ผลการรับโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

ตำแหน่ง	บุคลากรเดิม	บุคลากรรับโอน	รวม
พนักงาน	31	2	33
ลูกจ้างประจำ	4	1	5
พนักงานจ้างตามภารกิจ	19	0	19
พนักงานจางทั่วไป	42	0	42
ครูพี่เลี้ยง(ศูนย์ถ่ายโอน)	16	0	16
รวม	112	3	115

2.2.2 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

สำหรับความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากร ผลการสำรวจข้อมูลพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยได้รับถ่ายโอนข้าราชการจำนวน 1 คน (ตำแหน่งนายช่างโยธา) และลูกจ้างประจำ 1 คน (ตำแหน่งพนักงานขับเครื่องจักรกลเบา)ดังตารางที่ 4.15

ตารางที่ 4.15 ผลการรับโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

ตำแหน่ง	บุคลากรเดิม	บุคลากรรับโอน	รวม
พนักงาน	25	1	26
ลูกจ้างประจำ	1	1	2
พนักงานจ้างตามภารกิจ	3	0	3
พนักงานจางทั่วไป	5	0	5
ครูพี่เลี้ยง(ศูนย์ถ่ายโอน)	12	0	12
รวม	46	2	48

2.2.2 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

สำหรับความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากร ผลการสำรวจข้อมูลพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลได้รับถ่ายโอนลูกจ้างประจำ 1 คน (ตำแหน่งพนักงานสูบน้ำ)ดังตารางที่ 4.16

ตารางที่ 4.16 ผลการรับโอนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

ตำแหน่ง	บุคลากรเดิม	บุคลากรรับโอน	รวม
พนักงาน	13	0	13
ลูกจ้างประจำ	0	1	1
พนักงานจ้างตามภารกิจ	1	0	1
พนักงานจางทั่วไป	3	0	3
ครูพี่เลี้ยง(ศูนย์ถ่ายโอน)	0	0	0
รวม	17	1	18

จากการศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากรมายังองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งพบว่าบุคลากรที่ถ่ายโอนมามีเฉพาะข้าราชการในสังกัดส่วนราชการที่ยุบเลิกไป ในส่วนราชการไม่ได้ยุบเลิก แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจแต่ก็ไม่มีบุคลากรถ่ายโอน นอกจากนั้นปริมาณของบุคลากรที่ถ่ายโอนยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับบุคลากรที่ถ่ายโอนส่วนใหญ่มีความประสงค์จะไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือใกล้เมือง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กและอยู่ไกลเมืองไม่ได้รับถ่ายโอนบุคลากร ยกเว้นบุคลากรที่ถ่ายโอนตามภารกิจที่ตนเคยปฏิบัติ เช่น ครูพี่เลี้ยง พนักงานสูบน้ำ

2.3. ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนงบประมาณ

การถ่ายโอนงบประมาณนี้ถือว่าโดยภาพรวม มีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นไม่เท่ากัน ทั้งนี้จากการสำรวจข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง พบว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ดังตารางที่ 4.17

ตารางที่ 4.17 ผลการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมาย

รายการ	อบต.ขามใหญ่	อบต.ไร่น้อย	อบต.หนองกินเพล
ปี งบประมาณ 2546			
1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	26,105,947	8,326,724	5,115,982
2.เงินอุดหนุนทั่วไป	4,401,398	3,584,402	1,763,996
3.เงินอุดหนุนมีวัตถุประสงค์	6,291,096	4,323,457	2,872,435
4.เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	60,000	0	0
รวม	36,858,441	18,234,583	9,752,413
ปี งบประมาณ 2547			
1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	38,492,248	17,786,952	5,837,093
2.เงินอุดหนุนทั่วไป	5,159,583	3,617,904	2,427,457
3.เงินอุดหนุนมีวัตถุประสงค์	9,773,544	4,442,513	2,995,730
4.เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	3,455,000	-	-
รวม	56,980,375	25,847,369	11,260,929
ปี งบประมาณ 2548			
1.รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	34,889,260	27,064,185	8,968,042
2.เงินอุดหนุนทั่วไป	14,226,742	4,300,000	5,915,990
3.เงินอุดหนุนมีวัตถุประสงค์	9,740,576	-	1,755,896
4.เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	-	4,560,000	-
รวม	55,856,578	35,924,185	16,639,929

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารายได้โดยรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่หากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลโดยรวมแล้ว (ตารางที่ 2.2) พบว่า การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้เพราะอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณตั้งแต่งบประมาณ 2544 ถึงปีงบประมาณ 2549 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20.68 เป็นร้อยละ 24.05 เท่านั้น ซึ่งเป้าหมายปี 2549 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ขณะที่การถ่ายโอนภารกิจดำเนินการไปได้แล้ว 180 ภารกิจจากเป้าหมาย 244 ภารกิจ (ตารางที่ 2.1) ทั้งนี้หากสามารถถ่ายโอนภารกิจที่มีงบประมาณมากได้ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งภารกิจด้านการสาธารณสุข ก็น่าจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณเพิ่มขึ้นได้

3. ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่นำเสนอภารกิจถ่ายโอนเบื้องต้นแล้ว 6 ด้าน 244 ภารกิจ ผู้วิจัยได้คัดเลือกภารกิจที่น่าจะเป็นปัญหา หากไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการรับผิดชอบอาจส่งผลกระทบกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง รวม 5 ด้าน 28 ภารกิจ ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร จำนวน 8 ภารกิจ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่งยังไม่ได้รับโอนขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่แจ้งว่าได้รับโอนแล้ว 6 ภารกิจแต่ก็ไม่ตั้งงบประมาณดำเนินการประกอบกับภารกิจกลุ่มนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำรงชีพของประชาชนในจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร จำนวน 9 ภารกิจ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งยังไม่ได้รับและไม่ตั้งงบประมาณดำเนินการประกอบกับภารกิจกลุ่มนี้มีจำนวนมากถึง 9 ภารกิจ

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นภารกิจถ่ายโอนจากกรมธุรกิจพลังงาน จำนวน 3 ภารกิจ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แม้จะเป็นภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งได้รับถ่ายโอนแล้วแต่ไม่ตั้งงบประมาณดำเนินการ ซึ่งการอนุญาตอนุมัติ ภารกิจนี้เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ขณะที่ภารกิจอื่นยังไม่ถ่ายโอนและที่ถ่ายโอนแล้วก็ไม่กระทบกับประชาชนมากนัก

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว เป็นภารกิจถ่ายโอนจากสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวน 3 ภารกิจ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่งยังไม่ได้รับโอนขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่แจ้งว่าได้รับโอนแล้ว 3 ภารกิจแต่ก็ไม่ตั้งงบประมาณดำเนินการ ซึ่งภารกิจกลุ่มนี้มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด เพราะเป็นภารกิจที่สามารถทำรายได้ให้กับประชาชนในจังหวัด

5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เป็นภารกิจถ่ายโอนจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมจำนวน 5 ภารกิจ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งยังไม่ได้รับและไม่ตั้งงบประมาณดำเนินการซึ่งภารกิจกลุ่มนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดูรักษาประชาชนในท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตได้

6) ด้านศิลปะ วัฒธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ภารกิจด้านนี้ไม่ได้คัดเลือกศึกษาเชิงลึก เนื่องจากมีเพียง 2 ภารกิจที่ถ่ายโอน และองค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายไม่มีภารกิจนี้

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกต ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 5 ด้าน 28 ภารกิจ มีปัญหาและสาเหตุของปัญหา ดังนี้

3.1 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

3.1.1 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 8 ภารกิจโดยการสัมภาษณ์และสังเกตเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ พบว่าปัญหาสำคัญคือการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 8 ของกรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนแล้ว เนื่องจากไม่มีเอกสารส่งมอบเหมือนเช่นภารกิจอื่นที่มีการส่งมอบ ทำให้คิดว่ายังมีผู้รับชอบอยู่เช่นเดิมจึงไม่ได้มีการผลักดันให้ตั้งงบประมาณดำเนินการในภารกิจถ่ายโอน ขณะที่วัสดุอุปกรณ์ไม่ได้รับถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตรแต่อย่างไร ส่วนสาเหตุของปัญหาเป็นเพราะความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน เนื่องภารกิจถ่ายโอนหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมจะส่งมอบเฉพาะภารกิจที่มีครุภัณฑ์ สำหรับหน่วยรับโอนที่ไม่มีครุภัณฑ์จะไม่มีเอกสารใดแจ้งให้ทราบว่าต่อไปภารกิจนี้ให้หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

3.1.2 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 9 ภารกิจโดยการ พบว่าปัญหาของภารกิจถ่ายโอนนี้คือ ไม่ได้รับงบประมาณ ทั้งนี้เพราะเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ไม่ระบุว่ามาจากภารกิจใด จึงทำให้เจ้าหน้าที่ยืนยันว่าไม่ได้รับถ่ายโอนงบประมาณจากภารกิจด้านนี้ ส่วนการถ่ายโอนภารกิจเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 9 ถ่ายโอนแล้วเนื่องจากไม่ได้รับแจ้งการถ่ายโอน ทำให้คิดว่ายังไม่ถ่ายโอนผู้บริหารจึงไม่ได้กำหนดเป็นนโยบาย หรือวางแผนผลักดันให้ตั้งงบประมาณดำเนินการในภารกิจถ่ายโอน

ส่วนสาเหตุของความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน เนื่องภารกิจถ่ายโอนหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมจะส่งมอบเฉพาะภารกิจที่มีครุภัณฑ์ สำหรับหน่วยรับโอนที่ไม่มีครุภัณฑ์จะไม่มีเอกสารใดแจ้งให้ทราบว่าต่อไปภารกิจนี้ให้หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ขณะเดียวกันยังมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเกษตรอำเภอเข้าไปดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เป็นปกติจึงเชื่อว่ายังไม่ถ่ายโอน

3.1.3 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน รวม 3 ภารกิจ พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายขาดทักษะและความชำนาญในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะภารกิจกลุ่มนี้ ไม่มีพนักงานถ่ายโอนจากกรมธุรกิจพลังงานและไม่ได้จัดฝึกอบรมเพิ่มทักษะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะแต่อย่างไร

3.1.4 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ศึกษาภารกิจถ่ายโอน จากสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวม 3 ภารกิจ พบว่า ในบริหารจัดการเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 3 ถ่ายโอนแล้วเนื่องจากไม่มีเอกสารส่งมอบเหมือนเช่นภารกิจอื่นที่มีการส่งมอบ ซึ่งสาเหตุมาจากความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน ขณะเดียวกันยังมีเจ้าหน้าที่ของการท่องเที่ยวระดับจังหวัดออกดำเนินการในพื้นที่อยู่

3.1.5 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวม 5 ภารกิจพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 5 ภารกิจ ถ่ายโอนแล้ว เนื่องจากไม่มีเอกสารส่งมอบเหมือนเช่นภารกิจอื่นที่มีการส่งมอบ สาเหตุจากความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน

3.2 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

3.2.1 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 8 ภารกิจโดยการสัมภาษณ์และสังเกตเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย พบว่า การดำเนินงานของภารกิจถ่ายโอนนี้ไม่ได้รับงบประมาณถ่ายโอน ขณะที่พื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางและยังขาดการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานอยู่อีกมาก ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุของการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ระบุว่างบประมาณมาจากภารกิจใด และวัสดุอุปกรณ์ก็ไม่ได้รับถ่ายโอน

3.2.2 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 9 ภารกิจ พบว่า ปัญหาการบริหารภารกิจถ่ายโอน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บริหารไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 9 ถ่ายโอนแล้ว เนื่องจากไม่ได้รับแจ้งการถ่ายโอน จึงไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายสำหรับการพัฒนา ผลักดันการตั้งงบประมาณดำเนินการในภารกิจถ่ายโอน ส่วนสาเหตุเกิดจากความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนใน

แนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน ประกอบกับภารกิจด้านนี้การดำเนินการมีลักษณะที่เป็นนามธรรม เช่นการส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำแผน สมาชิกสภาจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญ ขณะเดียวกันยังมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเกษตรอำเภอเข้าไปดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เป็นปกติ

3.2.3 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน รวม 3 ภารกิจ พบว่า มีปัญหาไม่ได้รับถ่ายโอนวัสดุอุปกรณ์ ทำให้การตรวจตราขาดเครื่องมือช่วยดำเนินงานและไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการ ส่วนสาเหตุเกิดจากที่ไม่มีบุคลากรถ่ายโอน และไม่มีเครื่องมือช่วยดำเนินการ และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายก็ไม่มีความชำนาญ

3.2.4 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ศึกษาภารกิจถ่ายโอน จากสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวม 3 ภารกิจ พบว่า ในการบริหารจัดการมีปัญหา เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยืนยันว่าภารกิจทั้ง 3 ถ่ายโอนแล้วเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย ได้ดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอ่างเก็บน้ำห้วยวังนองเป็นแหล่งท่องเที่ยวแต่ข้อเท็จจริงมิใช่ ที่ดำเนินการเป็นภารกิจปกติมิใช่ภารกิจถ่ายโอน ทั้งนี้สาเหตุจากความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอนซึ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย ได้ดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอ่างเก็บน้ำห้วยวังนองเป็นแหล่งท่องเที่ยวเป็นงานตามอำนาจหน้าที่ มิใช่ภารกิจถ่ายโอน

3.2.5 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการบริหารจัดการ แลการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวม 5 ภารกิจ พบว่า ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบหมายขาดทักษะในการเตรียมการหรือการจัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาเหตุจากการที่ไม่มีบุคลากรถ่ายโอนในภารกิจกลุ่มนี้ และไม่ได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้านให้พนักงานท้องถิ่น

3.3 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

3.3.1 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 8 ภารกิจพบว่า จากการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 8 ของกรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนแล้ว เนื่องจากไม่มีเอกสารส่งมอบเหมือนเช่นภารกิจอื่นที่มีการส่งมอบ จึงไม่ได้มีการผลักดัน

ให้ตั้งงบประมาณดำเนินการในภารกิจถ่ายโอน ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล สภาพพื้นที่เป็นสังคมชนบทการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานยังมีความต้องการอยู่มาก งบประมาณที่ได้รับไม่สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั่วถึง ในส่วนของสาเหตุเกิดจากความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณด้วย

3.3.2 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 9 ภารกิจพบว่า การบริหารจัดการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 9 ถ่ายโอนแล้วทั้งนี้เพราะไม่ได้รับแจ้งการถ่ายโอน ประกอบกับภารกิจด้านนี้มีลักษณะนามธรรมผู้บริหาร สมาชิกสภาจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญ ส่วนสาเหตุเกิดจาก ความไม่ชัดเจนของการแจ้งการถ่ายโอน และการที่ยังมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเกษตรอำเภอยังเข้าไปดำเนินกิจกรรมในพื้นที่เป็นปกติ

3.3.3 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน รวม 3 ภารกิจ พบว่าเจ้าหน้าที่มีความสามารถไม่เพียงพอในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาคเอกชนก่อนการอนุญาต อนุมัติและหน่วยงานเดิมติดต่อขอคำปรึกษาและประสานงานยาก สาเหตุเพราะไม่มีบุคลากรถ่ายโอน และเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายไม่มีความชำนาญจึงต้องการศึกษาอบรมเพิ่มประสิทธิภาพเฉพาะทาง

3.3.4 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ศึกษาภารกิจถ่ายโอน จากสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวม 3 ภารกิจ พบว่าผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 3 ถ่ายโอนแล้วเนื่องจากไม่มีเอกสารส่งมอบเหมือนเช่นภารกิจอื่นที่มีการส่งมอบ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลเป็นพื้นที่ชนบทผู้บริหารจึงไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนเท่าที่ควร สาเหตุของปัญหาความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอนรวมทั้งการมองภาพรวมของผู้บริหารยังไม่ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน

3.3.5 ปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ศึกษาภารกิจถ่ายโอนจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวม 5 ภารกิจพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ทราบว่าภารกิจทั้ง 5 ถ่ายโอนแล้ว เนื่องจากไม่มีเอกสารส่งมอบเหมือนเช่นภารกิจอื่นที่มีการส่งมอบ การดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ดำเนินการ

เฉพาะการสนับสนุนให้ประชาชนจัดเก็บและกำจัดขยะตามภูมิปัญหาท้องถิ่น ส่วนสาเหตุของปัญหาเกิดจากความไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน ขณะที่ภารกิจด้านนี้ยังไม่เป็นปัญหารุนแรงจึงดำเนินการนบางภารกิจเท่านั้น

สรุปปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

ดังที่นำเสนอผลการวิเคราะห์เป็นรายองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละด้านไปแล้วนั้น หากพิจารณาโดยภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งในแต่ละด้าน พบว่ามีปัญหาและสาเหตุของปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากการสำรวจ สัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบภารกิจเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 แห่ง ได้รับบุคลากรถ่ายโอน 1- 3 คน แต่ไม่ใช่บุคลากรจากกรมส่งเสริมการเกษตร อย่างไรก็ดีจากการสังเกต การสนทนากลุ่มเห็นว่าภารกิจที่ถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานสามารถมอบหมายให้ส่วนโยธารับผิดชอบได้เพราะเป็นภารกิจสอดคล้องกัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่ บุคลากรที่มีอยู่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเห็นว่าไม่เพียงพอและต้องการบุคลากรเพิ่มเป็นที่น่าสังเกตว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งอ้างว่าบุคลากรไม่เพียงพอ แต่งบประมาณที่เป็นค่าตอบแทนพนักงานปัจจุบันเพียงร้อยละ 20- 26 ของงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ขณะที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มีค่าใช้จ่ายบุคลากรได้สูงถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย ปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 แห่ง มีความเห็นตรงกันว่า ไม่ได้รับงบประมาณถ่ายโอนจากภารกิจโครงสร้างพื้นฐานของกรมส่งเสริมการเกษตร ทำให้ไม่สามารถดำเนินการภารกิจถ่ายโอนนี้ให้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้ตั้งงบประมาณดำเนินการ ก่อสร้างถนน การพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว สำหรับปัญหาการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอน ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน จากการสำรวจ ตรวจสอบเอกสาร การสัมภาษณ์และการสังเกต พบว่า ทั้ง 8 ภารกิจ กรมส่งเสริมการเกษตร ไม่ได้เข้าดำเนินการในพื้นที่ทั้ง 3 องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนจึงไม่มีการส่งมอบ แต่น่าเชื่อว่ากรมส่งเสริมการเกษตรถ่ายโอนภารกิจด้านนี้เป็นภาพรวมทั้งประเทศ แต่ทำหลักฐานส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะที่ตนมีครุภัณฑ์อยู่เท่านั้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่ได้แจ้ง เสร็จแล้วรายงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจทราบ

สาเหตุของปัญหา เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับบุคลากรถ่ายโอนตามภารกิจ ต้องมาพิจารณาการจ้างบุคลากรเพิ่มซึ่งทำได้ยาก เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องขอความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลองค์การบริหารส่วนตำบล

ระดับจังหวัด ซึ่งกำหนดให้จ้างบุคลากรทุกตำแหน่งได้แต่ตำแหน่งต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน หรือตำแหน่งใกล้เคียงกันทั้งนี้ต้องเสนอปริมาณงานให้ชัดเจนด้วย ด้านการถ่ายโอนงบประมาณ ความไม่เข้าใจในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งข้อมูลเอกสารคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตัดงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วน ด้านการบริหารจัดการเกิดจากความไม่ชัดเจนของการแจ้งการถ่ายโอนกรณีการถ่ายโอนส่วนราชการเดิมเคยมีภารกิจในบางพื้นที่ จะต้องแจ้งใครทราบและถือปฏิบัติบ้าง

2) ปัญหาและสาเหตุการถ่ายโอนอำนาจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 แห่งมีความเห็นตรงกันว่าไม่ได้รับถ่ายโอนบุคลากร และบุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอ แต่จากการสนทนากลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่เห็นว่าสามารถมอบเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หรือนักพัฒนาชุมชนดูแลภารกิจเหล่านี้ได้ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมองว่าเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย อาจทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร ปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 แห่งมีความเห็นตรงกันว่า ไม่ได้รับงบประมาณถ่ายโอนจากภารกิจกลุ่มคุณภาพชีวิตของกรมส่งเสริมการเกษตร ทำให้ไม่สามารถดำเนินการภารกิจถ่ายโอนนี้ให้มีประสิทธิภาพได้จากการตรวจสอบเอกสาร และการสนทนากลุ่ม เห็นว่าภารกิจลักษณะนี้ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย การฝึกอบรมอาชีพ การรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม การส่งเสริมภูมปัญญาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่มิใช่ภารกิจถ่ายโอน ปัญหาการถ่ายโอนวัสดุอุปกรณ์จากกระบวนการการถ่ายโอน เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรไม่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนให้ และไม่มีงบประมาณจากกรมส่งเสริมการเกษตร ปัญหาการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ภารกิจจากกรมส่งเสริมการเกษตรนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ทราบการถ่ายโอน ทำให้ไม่ได้ผลักดันให้มีการดำเนินการ

สาเหตุของปัญหาการรับโอนบุคลากรด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจ้างบุคลากรเพิ่มทำได้ยาก การถ่ายโอนงบประมาณเกิดจากความไม่เข้าใจในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งข้อมูลเอกสารตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นไป คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตัดงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทุกภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว เพื่อนำมารวมกันไว้แล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์รวมไม่ได้แยกว่าเป็นงบประมาณเดิมจากกรมใดในรูปของงบประมาณอุดหนุนทั่วไป การบริหารจัดการเหตุที่ไม่ทราบการถ่ายโอนเนื่องจากไม่มีเอกสารแจ้ง

หรือมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหรือรับผิดชอบภารกิจ และการที่มีเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการเดิมเข้าไปดำเนินการจึงเชื่อว่าภารกิจยังไม่ถ่ายโอนประกอบกับยังมีเจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรอำเภอยังเข้าไปดำเนินการอยู่ทำให้เกิดความสับสนในการถ่ายโอนว่าภารกิจเหล่านี้ถ่ายโอนหรือยัง

3) ปัญหาและสาเหตุการถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ปัญหาภารกิจถ่ายโอนด้านนี้ไม่ได้รับถ่ายโอน แต่จากการสัมภาษณ์เชื่อว่าสามารถมอบหมายบุคลากรที่มีอยู่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ เพียงแต่อาจขาดทักษะ และความชำนาญในการตรวจตรา หากเจ้าของภารกิจเดิมจัดอบรมสัมมนาบุคลากรที่มีอยู่น่าจะดำเนินการต่อเนื่องได้ ปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณ แม้องค์การบริหารส่วนตำบล จะยืนยันว่าไม่ได้รับงบประมาณถ่ายโอน แต่ลักษณะเป็นภารกิจที่ไม่ต้องใช้งบประมาณมาก และจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องน่าจะเป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อนของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณจึงยืนยันว่าไม่ได้รับปัญหาการถ่ายโอนวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากภารกิจที่กรมธุรกิจพลังงาน ถ่ายโอนนี้ มีลักษณะเป็นการถ่ายโอนอำนาจอนุมัติ อนุญาต จึงไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนให้ เพียงแต่ส่งมอบเป็นหนังสือลงนามรับมอบเท่านั้น ปัญหาการบริหารจัดการ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลรับโอนภารกิจแล้ว ต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจ

สาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เนื่องจากภารกิจนี้ต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะและความชำนาญในการตรวจตรา บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ อาจทำได้ไม่ดีพอเพราะรับผิดชอบหลายภารกิจสาเหตุของปัญหาการรับโอนงบประมาณเกิดจากความไม่เข้าใจในการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งข้อมูลเอกสารตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 เป็นต้นไป คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตัดงบประมาณจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทุกภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว เพื่อนำมารวมกันไว้แล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์รวมไม่ได้แยกว่าเป็นงบประมาณเดิมจากกรมใดในรูปของงบประมาณอุดหนุนทั่วไปสาเหตุของปัญหาการบริหารจัดการจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มพบว่าสาเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งไม่ได้ตั้งงบประมาณดำเนินการในภารกิจถ่ายโอนนี้ เนื่องจากเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติในการอนุญาต เมื่อมีผู้มายื่นคำร้องขอต่อใบอนุญาตนายกจะมอบหมายเจ้าหน้าที่ออกตรวจสถานที่ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือไม่ ถ้าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ก็รายงานเพื่อพิจารณาอนุญาต ถ้าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ก็แนะนำให้

ผู้ประกอบการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แล้วเจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งก็เสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาอนุญาต สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นการปฏิบัติงานใช้งบประมาณตามปกติ จึงไม่ได้ตั้งงบประมาณในภารกิจถ่ายโอน ทั้ง 3 ภารกิจนี้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งได้ดำเนินการและถือปฏิบัติต่อเนื่องตลอดมา

4) ปัญหาและสาเหตุการถ่ายโอนอำนาจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรด้าน การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว พบว่าไม่มีบุคลากรถ่ายโอน แต่จากการสำรวจ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง มีความเห็นสอดคล้องกันว่า บุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอ แต่จากการสนทนากลุ่มและการบันทึกสังเกตเห็นว่า บุคลากรที่มีอยู่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง จะมีความเห็นตรงกันว่า ไม่ได้รับงบประมาณถ่ายโอน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการภารกิจถ่ายโอนนี้ให้มีประสิทธิภาพได้ แต่ภารกิจด้านการท่องเที่ยว เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว ซึ่งทุกแห่งดำเนินการส่งเสริมประชาสัมพันธ์แต่เป็นการดำเนินการในภารกิจของตนเอง

สาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรด้าน การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว การจ้างบุคลากรเพิ่มทำได้ยาก แม้กรอบงบประมาณจะไม่เต็มจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด แต่การเสนอกรอบอัตรากำลังเพื่อขอความเห็นชอบจ้างบุคลากรเพิ่มก็ทำได้ยาก ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยากจ้างบุคลากรเพิ่มตามภารกิจที่ต้องดำเนินการ สาเหตุของปัญหางบประมาณเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปัญหาการถ่ายโอนวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากภารกิจถ่ายโอนนี้ มีลักษณะเป็นการถ่ายโอนการผลักดัน สนับสนุน ประชาสัมพันธ์สถานที่ จึงไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนให้

5) ปัญหาการถ่ายโอนอำนาจ ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งไม่มีบุคลากรถ่ายโอนในภารกิจด้านนี้ จึงมอบหมายบุคลากรคนหนึ่งๆ รับผิดชอบหลายภารกิจ อาจส่งผลกระทบต่อผลงานหรือประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้ ปัญหาของการถ่ายโอนงบประมาณ ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 แห่ง ยืนยันว่าไม่ได้รับงบประมาณถ่ายโอนจากภารกิจด้านนี้

สาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม บุคลากรมีน้อย การจ้างบุคลากรเพิ่มทำได้ยากสาเหตุของปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณเกิดจากความไม่เข้าใจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐบาลได้นำงบประมาณมารวมกันไว้แล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์รวมไม่ได้แยกว่าเป็นงบประมาณเดิมจากกรมใดในรูปของงบประมาณอุดหนุนทั่วไปขณที่ปัญหาการถ่ายโอนวัสดุอุปกรณ์ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ไม่ได้เข้าดำเนินการในภารกิจทั้ง 5 ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่มีครุภัณฑ์ส่งมอบ

ดังที่นำเสนอผลการวิเคราะห์ภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งในแต่ละด้านไปแล้วนั้น หากพิจารณาภาพรวมของปัจจัยการบริหารพื้นฐานแล้ว พบว่ามีปัญหาและสาเหตุของปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาด้านบุคลากรหรือคน (man)

อัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง อาจถือได้ว่ามีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่และภารกิจถ่ายโอน และหากดูในรายละเอียดของตำแหน่งแล้วจะเห็นว่าพนักงานส่วนตำบลซึ่งถือเป็นข้าราชการและเป็นกำลังสำคัญในการบริหารและปฏิบัติงาน มีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันขึ้นกับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานจ้างส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการบริหารของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลว่าเน้นภารกิจด้านใด อย่างเช่น ถ้าเน้นการจัดการศึกษาปฐมวัย จะมีพนักงานจ้างตำแหน่งครูพี่เลี้ยงประจำศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์จำนวนมากตามที่เกณฑ์กำหนด และหากเน้นด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมและกำจัดขยะก็จะมีอัตราพนักงานด้านนี้มากเพื่อให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แต่โดยในภาพรวมบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ น่าจะเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล น่าจะยังไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับภารกิจถ่ายโอนและขนาดพื้นที่รับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ดีองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ยังมีงบประมาณเหลือสำหรับจ้างพนักงานเพิ่มได้เพราะว่าบุคลากรที่มีอยู่ใช้จ่ายงบประมาณเพียงร้อยละ 20 – 26 ของงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้ได้ถึง ร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย

2) ปัญหาด้านงบประมาณหรือเงิน (money)

งบประมาณ ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมางบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลได้รับเพิ่มขึ้นทุกปี เพียงแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจไม่ทราบว่ามีภารกิจใดบ้างที่ถ่ายโอนงบประมาณ

มาให้ จึงเห็นว่าไม่ได้รับงบประมาณถ่ายโอน แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลโดยรวมแล้วจะเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้เพราะอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณตั้งแต่งบประมาณ 2544 ถึงปีงบประมาณ 2549 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20.68 เป็นร้อยละ 24.05 เท่านั้น ซึ่งเป้าหมายปี พ.ศ. 2549 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ขณะที่การถ่ายโอนภารกิจดำเนินการไปได้แล้ว 180 ภารกิจ ซึ่งเป้าหมาย 244 ภารกิจ ทั้งนี้หากสามารถถ่ายโอนภารกิจที่มีงบประมาณมากได้ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งภารกิจด้านสาธารณะสุข จะทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายได้

3) ปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ (**material**)

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งที่ทำการศึกษา ทุกภารกิจ ไม่มีภารกิจใดที่ได้รับการถ่ายโอนวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักรกลในการทำงาน หรือเครื่องมือช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงาน ซึ่งเห็นว่า ภารกิจที่ กระทรวง ทบวง กรม ถ่ายโอน เป็นภารกิจที่เป็นนามธรรม ไม่มีทรัพย์สิน ครุภัณฑ์ ส่งมอบและไม่แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ แต่ทรัพย์สินที่ได้รับถ่ายโอนจะเป็นของภารกิจอื่น เช่น ถนนลาดยางบางช่วงของกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท ประปาหมู่บ้านกรมอนามัย กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท สถานีสูบน้ำ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งทรัพย์สินที่รับโอนส่วนใหญ่ชำรุดใช้การไม่ได้ หรือหากซ่อมต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก สำหรับทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์และมีสภาพดีจะถ่ายโอนให้ส่วนราชการระดับกรมด้วยกัน หรือกรมตั้งใหม่ เช่นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย กรมทางหลวงชนบท หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่อย่างไรก็ดีภารกิจดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันส่วนใหญ่จะดำเนินการในลักษณะจัดซื้อ จัดจ้าง จะมีดำเนินการเองอยู่บ้างก็ในลักษณะการป้องกันเบาเทาสาธารณภัย ซึ่งสามารถใช้กระบวนการบริหาร โดยการทำข้อตกลงบริหารร่วมกันในการใช้เครื่องมือ เครื่องจักรกลในลักษณะการจัด โซนนิ่ง (zoning) รวมกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตติดต่อจัดแบ่งกันซื้อเครื่องมือ คนละชิ้นสองชิ้นตามสถานะการคลัง หากมีความจำเป็นสามารถเรียกใช้กันได้ตามข้อตกลง ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือ เครื่องจักรกลไว้ใช้งานได้ทันท่วงทีโดยไม่ต้องซื้อทุกชิ้น

*4) ปัญหาด้าน การบริหารจัดการ (***management**) การบริหารจัดการของผู้บริหารองค์กรถือเป็นภารกิจสำคัญของปัจจัยการบริหาร เนื่องจากการที่จะรอให้มีทรัพยากรพื้นฐานทางการบริหารคือ คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ครบถ้วยสมบูรณ์ถึงจะบริหารจัดการเป็นเรื่องยากหรือเป็นไปไม่ได้ ในการบริหารภารกิจถ่ายโอนขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ก็เช่นกัน ยังขาดแคลนทั้ง คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด มาดำเนินการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ

ประชาชน เช่น คนน้อย อาจมอบหมายให้รับผิดชอบหลายภารกิจ ส่งไปศึกษาอบรม ดูแลเรื่องสวัสดิการ งบประมาณน้อย อาจจัดแบ่งภารกิจที่ต้องดำเนินการทันที ภารกิจที่อาจรอดำเนินการได้ หรือจัดความสำคัญก่อนหลังตามแผนพัฒนาท้องถิ่น วัสดุอุปกรณ์ก็เช่นกัน อาจดำเนินการในลักษณะจัดซื้อจัดจ้างไม่ต้องดำเนินการเอง หรืออาจเช่าเครื่องจักร เครื่องมือมาดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

4. แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการจัดประชุมสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้องจำนวน 4 ครั้ง เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ใน 5 ด้าน 28 ภารกิจ พบว่า มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

4.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่

การประชุมสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า แต่ละด้านมีแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.1.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) การถ่ายโอนบุคลากรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น(กถ.) กำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

2) การถ่ายโอนงบประมาณรัฐบาลควรเพิ่มฐานภาษี ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเอง ในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ และในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วอุดหนุนจะทำให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทั้งนี้อาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้ ได้น้อย ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ในส่วนนี้รัฐบาลต้องเข้าไปดูแล อาจจัดสรรงบประมาณอุดหนุนมีวัตถุประสงค์ดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบันก็ได้

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารภารกิจถ่ายโอน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรแจ้งภารกิจภารกิจถ่ายโอน ให้องค์การ

บริหารส่วนตำบล ทราบความก้าวหน้าของการถ่ายโอนในทุก 3 เดือน ว่าภารกิจใดที่ถ่ายโอนแล้ว และภารกิจใดยังไม่ถ่ายโอน ทั้งนี้ให้แจ้งทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่มีครุภัณฑ์ หรือทรัพย์สินที่ส่งมอบจากหน่วยงานเดิม เพื่อทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการภารกิจนั้นๆ ได้เลยหรือไม่

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1) การถ่ายโอนบุคลากรควรปรับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เอื้อต่อการบริหารและเกิดประสิทธิภาพมีความเข้มแข็ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับบุคลากรได้ด้วยตนเอง รัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติ แต่ต้องมีความชัดเจน ด้านความก้าวหน้า ในสายงาน มีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจ

2) แนวทางแก้ไขปัญหาด้าน การถ่ายโอนงบประมาณคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมชี้แจงแนวทางการถ่ายโอนงบประมาณ พร้อมทั้งจัดทำหนังสือแจ้งเวียนซักซ้อมแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบเป็นแนวทางเดียวกัน

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการบริการภารกิจถ่ายโอน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความชัดเจนในการถ่ายโอน ระหว่างหน่วยงานถ่ายโอนกับหน่วยงานรับโอน

4.1.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมควรเป็นหน่วยจัดฝึกอบรม มิใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแหลงฝึกอบรมเอง

2) การถ่ายโอนงบประมาณการจัดสรรเงินอุดหนุนควรจัดสรรให้เร็วขึ้นหากจัดสรรช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณทำให้การบริหารจัดการเสร็จไม่ทันปีงบประมาณ

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจแล้ว ไม่ควรยุบเลิกภารกิจและจัดเจ้าหน้าที่ไปทำงานใหม่โดยไม่เป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ปรึกษา

4.1.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการที่ประสงค์ถ่ายโอน ที่ผ่านมาหน่วยงานอื่นเห็นว่าบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสวัสดิการดีเช่น ศึกษาดูงาน มีเงินตอบแทนพิเศษ แต่ก็ยังไม่มีบุคลากรจากส่วนราชการอื่นขอถ่ายโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การถ่ายโอนงบประมาณควรวักซ้อมทำความเข้าใจให้ตรงกันว่างบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลเป็นเงินจากการถ่ายโอน

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารภารกิจถ่ายโอน ก็เช่นเดียวกับภารกิจด้านอื่นๆ คือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความชัดเจนและเข้าใจตรงกันในการถ่ายโอน ระหว่างหน่วยงานถ่ายโอนกับหน่วยงานรับโอน

4.1.5 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1) การถ่ายโอนบุคลากร เนื่องจากภารกิจด้านนี้เป็นอำนาจปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น(กถ.)กำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

2) การถ่ายโอนงบประมาณควรแจ้งขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบตรงกัน

3) ขอความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ แม้ไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนในพื้นที่ก็ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อทราบว่าต่อไปองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยรับผิดชอบภารกิจแทนหน่วยงานเดิม ขอให้หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมเข้าประชุมชี้แจงการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทราบ ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผลักดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความสำคัญกับภารกิจถ่ายโอนเพื่อการจัดสรรงบประมาณดำเนินการ

4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย

การประชุมสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ขององค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า แต่ละด้านมีแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) การถ่ายโอนบุคลากรควรกำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

2) การถ่ายโอนงบประมาณรัฐบาลควรเพิ่มฐานภาษี ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเอง ในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ และในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วอุดหนุน จะทำให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทั้งนี้อาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้ ได้น้อย ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ในส่วนนี้รัฐบาลต้องเข้าไปดูแล อาจจัดสรรงบประมาณอุดหนุนมีวัตถุประสงค์ดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบันก็ได้

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากภารกิจด้านนี้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอยู่แล้ว ไม่ควรเรียกว่าภารกิจถ่ายโอนแต่ควรใช้คำว่าภารกิจด้านนี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตั้งแต่วันที่..เป็นต้นไปราชการบริหารส่วนกลางจะไม่มีภารกิจอย่างนี้แล้ว จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทราบว่าเป็นหน้าที่ของตนในการดำเนินการภารกิจอย่างนี้โดยไม่ต้องรอการถ่ายโอน ให้ยกเว้นเฉพาะภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางมีครุภัณฑ์หรือทรัพย์สินอย่างนี้ต้องส่งมอบ

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1) การถ่ายโอนบุคลากรควรปรับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เอื้อต่อการบริหารและเกิดประสิทธิภาพมีความเข้มแข็ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับบุคลากรได้ด้วยตนเอง รัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติ แต่ต้องมีความชัดเจน ด้านความก้าวหน้า ในสายงาน มีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจ แนวทางแก้ไขปัญหาด้าน

2) การถ่ายโอนงบประมาณคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมชี้แจงแนวทางการถ่ายโอนงบประมาณ พร้อมทั้งจัดทำหนังสือแจ้งเวียนซักซ้อมแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบเป็นแนวทางเดียวกัน

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความชัดเจนในการถ่ายโอน ระหว่างหน่วยงานถ่ายโอนกับหน่วยงานรับโอนเช่นเดียวกับด้านที่ 1

4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมไม่มีบุคลากรถ่ายโอนให้ก็ควรเป็นหน่วยจัดฝึกอบรม มิใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแหลงฝึกอบรมเอง การ

2) ถ่ายโอนงบประมาณการจัดสรรเงินอุดหนุนควรจัดสรรให้เร็วขึ้นหากจัดสรรช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณทำให้การบริหารจัดการไม่ทัน

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจแล้ว ควรเป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่นและฝึกอบรมขั้นตอนการดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนให้ชัดเจนก่อน

4.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการที่ประสงค์ถ่ายโอนให้คงได้รับสิทธิประโยชน์อื่นเช่นเดิมกับสังกัดเดิม เช่น สมชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ(กบข.)

2) การถ่ายโอนงบประมาณการโอนงบประมาณ ซักซ้อมทำความเข้าใจให้ตรงกันในระบบเบิกจ่ายงบประมาณผ่านระบบ GFMIS ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทราบว่าเป็นงบประมาณรายการใด ทำให้ไม่กล้าเบิกจ่ายเงินเช่น ค่าอาหารเสริม(นม) ค่าตอบแทนครูพี่เลี่ยงจนทำให้ถูกร้องเรียนว่าเบิกจ่ายล่าช้า

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการบริการภารกิจถ่ายโอน รัฐบาลควรใช้มาตรการเด็ดขาดในการผลักดันส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการการถ่ายโอนตามแผนการกี่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.5 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1) การถ่ายโอนบุคลากร เนื่องจากภารกิจด้านนี้เป็นอำนาจปกตอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น(กถ.)กำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

2) การถ่ายโอนงบประมาณควรแจ้งขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบตรงกัน

3) ขอความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ แม้ไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนในพื้นที่ก็ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อทราบว่าต่อไปองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยรับผิดชอบภารกิจแทนหน่วยงานเดิม ขอให้หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมเข้าประชุมชี้แจงการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทราบ ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผลักดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความสำคัญกับภารกิจถ่ายโอนเพื่อการจัดสรรงบประมาณดำเนินการ

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

การประชุมสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า แต่ละด้านมีแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.3.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) การถ่ายโอนบุคลากร ควรกำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

2) การถ่ายโอนงบประมาณรัฐบาลไม่ควรจัดสรรงบประมาณอุดหนุนมีวัตถุประสงค์ เพราะเป็นงบประมาณที่แก้ปัญหาของรัฐบาลมิใช่ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรแจ้งภารกิจภารกิจถ่ายโอน ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบความก้าวหน้าเป็นระยะ ว่าภารกิจใดที่ถ่ายโอนแล้ว และภารกิจใดยังไม่ถ่ายโอน ทั้งนี้ให้แจ้งทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่มีครุภัณฑ์หรือทรัพย์สินที่ส่งมอบจากหน่วยงานเดิม เพื่อทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการภารกิจนั้นๆ ได้เลยหรือไม่

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1) การถ่ายโอนบุคลากรควรปรับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เอื้อต่อการบริหารและเกิดประสิทธิภาพมีความเข้มแข็ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับบุคลากรได้ด้วยตนเอง รัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติ แต่ต้องมีความชัดเจน ด้านความก้าวหน้า ในสายงาน มีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจ แนวทางแก้ไขปัญหาด้าน

2) การถ่ายโอนงบประมาณคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรตัดงบประมาณของหน่วยงานเดิมออกหลังถ่ายโอนแล้ว ไม่ควรตั้งให้ซ้ำซ้อนเพื่อเข้าไปดำเนินการอีก

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารภารกิจถ่ายโอนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความชัดเจนในการถ่ายโอน ระหว่างหน่วยงานถ่ายโอนกับหน่วยงานรับโอน

4.3.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมควรเป็นหน่วยจัดฝึกอบรม มิใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแหลงฝึกอบรมเอง

2) การถ่ายโอนงบประมาณการจัดสรรเงินอุดหนุนควรจัดสรรให้เร็วขึ้นหากจัดสรรช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณทำให้การบริหารจัดการไม่ทัน

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจแล้ว ไม่ควรยุบเลิกภารกิจและจัดเจ้าหน้าที่ไปทำงานใหม่โดยไม่เป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ปรึกษา

4.3.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการที่ประสงค์ถ่ายโอน ระยะเวลาที่ผ่านมาแม้หน่วยงานอื่นจะเห็นว่าบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสวัสดิการดี เช่น ศึกษาดูงานต่างประเทศ มีเงินตอบแทนพิเศษ(โบนัส) แต่ก็ยังไม่มีบุคลากรจากส่วนราชกอื่นขอถ่ายโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การถ่ายโอนงบประมาณควรซักซ้อมทำความเข้าใจให้ตรงกันว่างบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลเป็นเงินจากการถ่ายโอน

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความชัดเจนและเข้าใจตรงกันในการถ่ายโอน ระหว่างหน่วยงานถ่ายโอนกับหน่วยงานรับโอน

4.3.5 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1) การถ่ายโอนบุคลากร เนื่องจากภารกิจด้านนี้เป็นอำนาจปกตอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น(กถ.)กำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

2) การถ่ายโอนงบประมาณควรแจ้งขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบตรงกัน

3) ขอความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ แม้ไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนในพื้นที่ก็ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อทราบว่าต่อไปองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยรับผิดชอบภารกิจแทนหน่วยงานเดิม และ ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผลักดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความสำคัญกับภารกิจถ่ายโอนเพื่อการจัดสรรงบประมาณดำเนินการ

4.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล

การประชุมสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ขององค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า แต่ละด้านมีแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.4.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) การถ่ายโอนบุคลากรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น(กถ.) กำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

2) การถ่ายโอนงบประมาณรัฐบาลควรเพิ่มฐานภาษี ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเอง ในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ และในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วอุดหนุน จะทำให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทั้งนี้อาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้ ได้น้อย ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ในส่วนนี้รัฐบาลต้องเข้าไปดูแล อาจจัดสรรงบประมาณอุดหนุนมีวัตถุประสงค์ดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบันก็ได้

3) รัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่าจะให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากขึ้น ขณะที่ยังลดขนาดของราชการส่วนกลางไม่ได้ หรือจะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เกิดความชัดเจนและจะได้จัดสัดส่วนของภารกิจ บุคลากร และงบประมาณได้เหมาะสม

4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

1) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความชัดเจนในการถ่ายโอน ระหว่างหน่วยงานถ่ายโอนกับหน่วยงานรับโอน

2) การถ่ายโอนบุคลากรควรปรับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เอื้อต่อการบริหารและเกิดประสิทธิภาพมีความเข้มแข็ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถรับบุคลากรได้ด้วยตนเอง รัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติ แต่ต้องมีความชัดเจน ด้านความก้าวหน้า ในสายงาน มีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจ

3) แนวทางแก้ไขปัญหาด้าน การถ่ายโอนงบประมาณคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมชี้แจงแนวทางการถ่ายโอนงบประมาณ พร้อมทั้งจัดทำหนังสือแจ้งเวียนซักซ้อมแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบเป็นแนวทางเดียวกัน

4.4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

1) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจแล้ว ไม่ควรยุบเลิกภารกิจและจัดเจ้าหน้าที่ไปทำงานใหม่โดยไม่เป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ปรึกษา

2) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมควรเป็นหน่วยจัดฝึกอบรม มิใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาแหลงฝึกอบรมเอง

3) การถ่ายโอนงบประมาณการจัดสรรเงินอุดหนุนควรจัดสรรให้เร็วขึ้นหากจัดสรรช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณทำให้การบริหารจัดการไม่ทัน

4.4.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

1) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจก็เช่นเดียวกับภารกิจด้านอื่นๆ คือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความชัดเจนและเข้าใจตรงกันในการถ่ายโอน ระหว่างหน่วยงานถ่ายโอนกับหน่วยงานรับโอน

2) การถ่ายโอนบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการที่ประสงค์ถ่ายโอน ที่ผ่านมาหน่วยงานอื่นเห็นว่าบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสวัสดิการดีเช่น ศึกษาดูงาน มีเงินตอบแทนพิเศษ แต่ก็ยังไม่มีบุคลากรจากส่วนราชกอื่นขอถ่ายโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การถ่ายโอนงบประมาณควรวักซ้อมทำความเข้าใจให้ตรงกันว่างบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลเป็นเงินจากการถ่ายโอน

4.1.5 แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจด้านด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

1) ขอความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ แม้ไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนในพื้นที่ก็ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อทราบว่าต่อไปองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยรับผิดชอบ

ภารกิจแทนหน่วยงานเดิม ขอให้หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมเข้าประชุมชี้แจงการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทราบ ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผลักดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความสำคัญกับภารกิจถ่ายโอนเพื่อการจัดสรรงบประมาณดำเนินการ

2) การถ่ายโอนบุคลากร เนื่องจากภารกิจด้านนี้เป็นอำนาจปกตอของงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น(กถ.)กำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้

3) การถ่ายโอนงบประมาณควรแจ้งขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบตรงกันเพื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะได้ไม่สับสน

สรุป แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามปัจจัยทางการบริหาร มีแนวทางแก้ไขปัญหาโดยรวม ดังนี้

1) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรอันเนื่องมาจากการที่ข้าราชการถ่ายโอนจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการถ่ายโอนส่วนใหญ่ประสงค์จะไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือใกล้ตัวเมืองควรให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (กถ.) ควรกำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรจุตามที่ กำหนดก็ได้ แต่จะอ้างว่าไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอนไม่ได้ และคณะกรรมการบริหารงานบุคลากรท้องถิ่นระดับจังหวัด ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างพนักงานได้ง่ายขึ้นหากอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด ในส่วนของ กระทรวง ทบวง กรมที่ถ่ายโอนภารกิจแล้ว ให้ยังคงเป็นพี่เลี้ยง และออกจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบแนวทางการดำเนินการตามภารกิจให้ครบรอบปีก่อนถึงยุบเลิกภารกิจรวมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เอื้อต่อการบริหารและเกิดประสิทธิภาพมีความเข้มแข็ง มีความก้าวหน้าในสายงาน มีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจ

2) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทราบควรให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมชี้แจงแนวทางการถ่ายโอนงบประมาณ พร้อมทั้งจัดทำหนังสือแจ้งเวียนซักซ้อมแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบเป็นแนวทางเดียวกัน และเร่งรัดการจัดสรร

งบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบเป็นแนวทางเดียวกัน และเร่งรัดการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายการถ่ายโอนโดยเร็วเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณเพียงพอและเป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงขณะที่ระยะยาวรัฐบาลควรเพิ่มฐานภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีด้วยตนเองได้เพิ่มขึ้นและเลี้ยงตนเองได้ ถึงจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

3) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนวัสดุอุปกรณ์กรณีที่ส่วนราชการถ่ายโอนมีจำนวนน้อย จึงถ่ายโอนไม่ทั่วถึง และถ่ายโอนให้เฉพาะส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาเครื่องมือที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณะได้เอง และโดยมีระเบียบกฎหมายรองรับที่ให้จัดหาได้ง่ายขึ้น ผ่อนผันได้ในระยะยาว รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

4) แนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนการบริหารจัดการรัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่าจะให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากขึ้น ขณะที่ยังลดขนาดของราชการส่วนกลางไม่ได้ หรือจะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกิดความชัดเจนและจะได้จัดสัดส่วนของภารกิจ บุคลากร และงบประมาณได้เหมาะสม ในส่วนที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ควรให้ กระทรวง ทบวง กรม ที่ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั้งที่มีทรัพย์สินถ่ายโอนและไม่มีทรัพย์สินถ่ายโอนทราบว่า ภารกิจนี้ต่อไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยที่กระทรวง ทบวง กรมเดิม ไม่มีภารกิจนี้อีกแล้ว

บทที่ 5
สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้แกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยขอเสนอสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาตลอดจนแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 214 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ จำนวน 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางจำนวน 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก จำนวน 211 แห่ง โดยกลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 1 แห่งคือองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง 1 แห่งคือองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย อำเภอเมืองอุบลราชธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 1 แห่งคือองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล อำเภอวารินชำราบ เครื่องมือในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสำรวจ ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน แบบบันทึกภาคสนาม และแบบโครงสร้างการสนทนากลุ่ม ทั้งนี้ ได้แบ่งการจัดเก็บข้อมูลเป็น 3 ขั้นตอน โดยขั้นตอนที่ 1 ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลพื้นฐานและการรับโอนภารกิจ ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ในขั้นตอนที่ 2 เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนที่เป็นปัญหาจำนวน 5 ด้าน 28 ภารกิจ และขั้นตอนที่ 3 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนนากลุ่มเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งเป็นการสนทนากลุ่มระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอนในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง

ผลการศึกษาวิจัยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 ด้าน 244 ภารกิจ ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้มีการถ่ายโอนไปแล้วจำนวน 180 ภารกิจ ผลการสำรวจข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ได้รับถ่ายโอนแล้วจำนวน 61 ภารกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยได้รับถ่ายโอนแล้วจำนวน 88 ภารกิจ และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลได้รับถ่ายโอนแล้วจำนวน 78 ภารกิจ ส่วนความก้าวหน้าในการถ่ายโอนบุคลากร มีการถ่ายโอน 2 ระยะ เป็นจำนวน 4,434 คน แบ่งเป็นรายภาค คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 1,961 คน ภาคเหนือรวม 1,249 คน ภาคกลางรวม 694 คน และภาคใต้รวม 530 คน ผลการสำรวจข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ จำนวน 3 คน องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย จำนวน 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพลจำนวน 1 คนสำหรับความก้าวหน้าการถ่ายโอนงบประมาณ เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ปีงบประมาณ 2544 จำนวนร้อยละ 20.68 ปีงบประมาณ 2545 จำนวน ร้อยละ 21.88 ปีงบประมาณ 2546 จำนวนร้อยละ 22.19 ปีงบประมาณ 2547 จำนวน ร้อยละ 22.75 ปีงบประมาณ 2548จำนวน ร้อยละ 23.50 และปีงบประมาณ 2549 จำนวนร้อยละ 24.05 ขณะที่ผลการสำรวจข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งพบว่าเพิ่มขึ้นทุกปี โดยองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ปีงบประมาณ 2546 จำนวน 36 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2547 จำนวน 53 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2548 จำนวน 55 ล้านบาทเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยปีงบประมาณ 2546 จำนวน 18 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2547 จำนวน 25 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2548 จำนวน 35 ล้านบาทเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกินเพล ปีงบประมาณ 2546 จำนวน 9 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2547 จำนวน 11 ล้านบาทเศษ ปีงบประมาณ 2548 จำนวน 16 ล้านบาทเศษ

2.ปัญหาสำคัญในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลคือ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอนภารกิจมาน้อยกว่าจำนวนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการถ่ายโอนไปแล้ว ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจก็ยังไม่ทราบว่าภารกิจที่ตนรับผิดชอบได้ถ่ายโอนแล้ว เนื่องจากไม่มีเอกสารส่งมอบภารกิจ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลไม่กำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานในการดำเนินภารกิจเหล่านั้นในพื้นที่ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความไม่เข้าใจและการขาดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอน และยังมีปัญหาส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจแล้ว ยุบเลิกภารกิจและจัดเจ้าหน้าที่ไปทำงานอื่นโดยไม่เป็นพี่เลี้ยงให้กับท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ปรึกษา สำหรับปัญหาบุคลากรถ่ายโอนพบว่ามีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับภารกิจที่

เพิ่มขึ้น สาเหตุมาจากบุคลากรถ่ายโอนมีจำนวนน้อยกว่าความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ทราบขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลทำให้ไม่ทราบว่าได้รับงบประมาณจากภารกิจถ่ายโอนใด รวมทั้งการมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการภารกิจถ่ายโอน

3.แนวทางแก้ไขปัญหา การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรทำความเข้าใจให้ชัดเจนในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้กำหนดนโยบายและแผนในการรองรับภารกิจถ่ายโอนอย่างชัดเจนหรือแจ้งภารกิจถ่ายโอน ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบความก้าวหน้าของการถ่ายโอนในทุก 3 เดือน ว่าภารกิจใดที่ถ่ายโอนแล้ว และภารกิจใดยังไม่ถ่ายโอน ทั้งนี้ให้แจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง รัฐบาลควรเร่งรัดการถ่ายโอนอำนาจของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจฯ และประชาพันธ์ภารกิจถ่ายโอนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ทราบ หากมีปัญหาหรือต้องการให้ราชการดำเนินการในภารกิจดังกล่าวให้ร้องขอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจ ด้านบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างพนักงานเองโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (กถ.) ควรกำหนดตำแหน่งที่สำคัญสำหรับรองรับภารกิจถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้างและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุตำแหน่งดังกล่าวให้เต็มก่อน ส่วนในด้านงบประมาณคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดประชุมชี้แจงแนวทางการถ่ายโอนงบประมาณ พร้อมทั้งจัดทำหนังสือแจ้งเวียนซักซ้อมแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบเป็นแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้การแก้ไขปัญหายั่งยืนรัฐบาลควรเพิ่มฐานภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีด้วยตนเองได้เพิ่มขึ้นและเลี้ยงตนเองได้ ถึงจะมีอิสระในการบริหารงบประมาณ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การอภิปรายผล

ผลการศึกษาการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี มีประเด็นควรนำมาอภิปราย ดังนี้

การถ่ายโอนภารกิจพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลรับโอนภารกิจมาน้อยกว่าจำนวนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีภารกิจถ่ายโอนของส่วนราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทราบว่าได้ถ่ายโอนแล้ว จึงทำให้เกิดช่องว่างไม่มี

ผู้รับผิดชอบภารกิจ ขณะที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กำหนด ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น ให้ราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลจะไม่ตั้งงบประมาณให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการในภารกิจนั้นอีก จึงน่าเป็นห่วงว่าเมื่อราชการส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบการถ่ายโอน ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กำหนดนโยบายหรือจัดทำแผนงานโครงการในภารกิจถ่ายโอนไว้ หากประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาให้แก้ไขในภารกิจนั้น จะไม่มีส่วนราชการใดรับผิดชอบ กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับ การศึกษาวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ของศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549) พบว่า ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงใจต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกรณีที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเมื่อถ่ายโอนภารกิจแล้วได้ยุบเลิกภารกิจและจัดเจ้าหน้าที่ไปรับผิดชอบภารกิจใหม่ โดยไม่ยอมเป็น พี่เลี้ยงให้กับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่าส่วนราชการที่ถ่ายโอนควรเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะกำหนดนโยบายให้มีภารกิจถ่ายโอนจากส่วนราชการต่างๆไว้ในแผนพัฒนาและสนับสนุนงบประมาณดำเนินการได้เลยโดยไม่ต้องรอรับแจ้งการถ่ายโอนหากลักษณะภารกิจเหล่านั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ปกติขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับการถ่ายโอนบุคลากรพบว่า ภาพรวมมีบุคลากรถ่ายโอนจำนวนน้อย ทำให้บุคลากรถ่ายโอนไม่เพียงพอต่อความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับรายงานผลการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลัง มีองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาอัตรากำลังไม่เพียงพอตามโครงสร้าง มีมากถึง ร้อยละ 29.18 ขณะเดียวกันพนักงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลจ้างเองได้ ก็ติดปัญหากรอบอัตรากำลังที่การจ้างต้องขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจังหวัด ทำให้การจ้างพนักงานทำได้ยาก ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของวิภัตต์ รูจิปเวสน์ (2544) ที่ว่าการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล เกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้าในการทำหน้าที่ขององค์กรการบริหารงานบุคคล ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน และระบบครอบงำการบริหารงานบุคคล

ในส่วนของการถ่ายโอนงบประมาณพบว่า งบประมาณเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ระบุไว้ในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมที่ผ่านมาแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา จนถึงปีงบประมาณ 2549 แต่

กระบวนการจัดสรรงบประมาณถ่ายโอน ยังไม่เป็นธรรมกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้เป็นเพราะหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลยังคงต้องการให้ราชการบริหารส่วนกลางเข้าไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอๆ ทำให้เหลืองบประมาณจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนน้อย ซึ่งงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจะประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ๆ คือส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ ส่วนที่รัฐบาลอุดหนุน ทั้ง 3 ส่วนนี้ ส่วนที่สำคัญที่จะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการคือส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ที่ผ่านมางบประมาณส่วนนี้เป็นส่วน ที่น้อยที่สุดประมาณร้อยละ 12 ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของวิภัตต์ รูจิปเวสน์ (2544) ที่ว่าด้านรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความเป็นอิสระในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดเก็บภาษีและอากร การไม่ได้รับฐานรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนยังขาดความเหมาะสม สอดคล้องกับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้ศึกษาและรายงานผลการวิจัย การประเมินประสิทธิภาพ การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าด้านปัจจัยนำเข้า(Input) การบริหารงบประมาณ/รายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีการบริหารงบประมาณ/รายได้ไม่ดี แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อแก้ไขปัญหาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง และให้ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายของตนเอง รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเพิ่มประเภทภาษีหรือฐาภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเองได้มาขึ้น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้สมบูรณ์ ทั้งนี้อาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้ ได้น้อยอยู่บ้างที่ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ในส่วนนี้รัฐบาลต้องเข้าไปดูแล อาจจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแบบมีวัตถุประสงค์ดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบันก็ได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานีครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรเป็นเจ้าภาพ ในการประสานแจ้งการถ่ายโอนภารกิจที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม ได้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่ได้รับครุภัณฑ์ถ่ายโอน และไม่มีครุภัณฑ์ถ่ายโอนเพื่อทราบว่าต่อไปนี้เจ้าของภารกิจเดิมไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจนี้อีกแล้ว หากประชาชนในพื้นที่มีปัญหา หรือมีความต้องการ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่หรือประสานขอจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเอง

2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วงงานรับผิดชอบการพัฒนาและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรแจ้งซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจวิธีการขั้นตอน และผังเส้นทางการเดินของงบประมาณว่าเป็นอย่างไรบ้าง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติอย่างไรถึงจะได้บุคลากร หรืองบประมาณไปดำเนินการในภารกิจถ่ายโอน

3. หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจ ควรจัดให้มีการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง เสร็จแล้วจัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ ออกปฏิบัติงานร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแนะนำและคอยเป็นพี่เลี้ยงให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ๆ ละ 2-3 วัน

4. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น(กถ.) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีอัตราบุคลากรในกรอบงานที่เป็นภารกิจถ่ายโอนทุกภารกิจ(ตำแหน่งหนึ่งๆ เกี่ยวข้องกับหลายภารกิจ) โดยกำหนดให้ต้องบรรจุให้ครบกรอบภารกิจถ่ายโอนก่อนถึงจะไปบรรจุตำแหน่งอื่นได้ ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถบรรจุได้ตามกรอบก็ให้มอบหมายตำแหน่งสายงานที่ใกล้เคียงรับผิดชอบ

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกทางหอกระจายข่าว รถยนต์เคลื่อนที่ เสียงตามสาย ฯลฯให้ประชาชนทราบถึงภารกิจที่ กระทรวงทบวงกรมได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว และภารกิจใดบ้างที่ยังไม่ได้รับถ่ายโอนพร้อมกับการแนะนำให้ประชาชนทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละภารกิจ ว่าจะต้องติดต่อกับหน่วงงานใด

6. รัฐบาลควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มฐานภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้มากขึ้น เป็นหลายประเภทกว่าเดิม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเลี้ยงตนเองได้ และนำไปแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองตามหลักของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. รัฐบาลควรลดหรือยกเลิกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรืออุดหนุนทั่วไปมีวัตถุประสงค์ และนำเงินส่วนนี้ไปจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความต้องการของท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเรียนรู้ถึงวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามภารกิจถ่ายโอน

2. ควรศึกษาวิจัยภารกิจถ่ายโอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนไปแล้ว 5-10 ปี เพื่อประเมินว่าประชาชนได้รับประโยชน์อย่างไร เมื่อเทียบกับการดำเนินงานของหน่วยงานเดิม

3. ควรศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากลไกการสร้างความขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ไกมล สนั่นก้อง (2543) "กระบวนการดำเนินงานในการส่งเสริมการเกษตรขององค์การบริหารส่วนตำบลสันทราย อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่" วิทยานิพนธ์ ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ไกวิทย์ พวงงาม (2542) *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์

จรัส สุวรรณมาลา (2538) *ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิชาการ (สกว.

———— (2547) "ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย" ใน *การประชุมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ครั้งที่ 1* วันที่ 13 – 14 ตุลาคม 2547 ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ค้นคืนวันที่ 21/6/50 http://www.trf.or.th/tips/x.asp?Art_ID=93

จิรายุ นันท์ธราธร (2547) "ผลงานในครึ่งทศวรรษตามวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น" *วารสารการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ 1,2 (กรกฎาคม)23-27

จุมพล หนิมพานิช (2548) "การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ" ใน *ประมวลสาระชุดวิชาวิทยานิพนธ์ 3* หน่วยที่ 12 หน้า 43 – 75 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ

จุมพล หนิมพาณิช และคณะ (2547) รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

ฉัตรชัย สมวัธน์ (2542)) "นโยบายการกระจายอำนาจการคลัง ศึกษาเฉพาะกรณีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ของ อบต.ในอำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี" วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2546) "การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย* หน่วยที่ 11 หน้า 113 – 176 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง (2518) *"การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย"* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชัยยุทธ รัตนปทุมวรรณ (2544) "การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล" วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ฐาปนา จันดากาญจน์ (2541) "การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น กรณีศึกษา อบต.คลองเขื่อน เขตและอบต.หนามแดง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา" วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2535) *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

_____ (2545) *การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537) "การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น" ใน สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร *กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย* หน้า 57 - 67 กรุงเทพมหานคร 179 การพิมพ์

_____ (2545) *100 ปี การปกครองไทย พ.ศ. 2440 – 2540* พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร โครงการจัดพิมพ์คบไฟ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547) *การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร ธรรมดาเพรส

นิศา ชูโต (2545) *การวิจัยเชิงคุณภาพ* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร แม็ทส์ปอยท์

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์ (2535) *ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์* พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร B&B publishing

บุญยรงค์ นิลวงศ์ (2537) *หลักการบริหารทั่วไป* กรุงเทพมหานคร สีไทย

ปธาน สุวรรณมงคล (2546) "รายงานการศึกษาการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การติดตามประเมินผลการถ่ายโอนบุคลากรระยะที่ 1 และยุทธศาสตร์การสร้างระบบการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น" สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ

_____ (2547) *การปกครองท้องถิ่นไทย ในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2524) *การปกครองเมืองพัทยา* กรุงเทพมหานคร สหบล็อกและการพิมพ์

———— (2526) *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร โอเดียนสโตร์

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพาณิช

———— (2537) การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา เทศาภิบาล (ฉบับพิเศษ)

ประหยัด หงษ์ทองคำ (ไม่ปรากฏ พ.ศ.) *"การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น"* กรุงเพมหานคร พาพาส

"แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543" สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(2546) *คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* หน้า 190-229 กรุงเทพมหานคร

"แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545" สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(2546) *คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* หน้า 232-464 กรุงเทพมหานคร

"พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542" สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2546) *คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* หน้า 232-464 กรุงเทพมหานคร

พรชัย รัศมีแพทย์ (2530) "การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

———— (2541) *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 4 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546) "แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น* หน่วยที่ 1 หน้า 1 – 61 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

———— (2547) "การบริหารท้องถิ่น" ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ* หน่วยที่ 7 หน้า 53 – 139 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2547) "แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารราชการ" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย* หน่วยที่ 1 หน้า 1 – 37 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" (2540, 11 ตุลาคม) *ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา* เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 1 – 99

รัตนะ บัวสนธ์ (2547) "การวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์" ใน*ประมวลสาระชุดวิชาวิทยานิพนธ์ 3* หน่วยที่ 12 หน้าที่ 206 – 241 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

วิชัย จันทร์วิเศษ (2541) "การพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล" วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น

วิภัตต์ รูจิปเวสน์ (2544) "การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2522) *การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วุฒิชัย มณีโชติ (2547) "ปัญหาและอุปสรรคการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม" วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ (2549) "การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน" ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) "รายงานผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ และกำกับดูแล ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" กรุงเทพมหานคร สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

สิตางศุ์ แสงสุรีย์วัชรา (2545) "การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล"วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สุภางค์ จันทวานิช (2543) *วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ* พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

_____ (2546) *การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ* พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสน่ห์ จุ้ยโต (2545) *องค์กรสมัยใหม่* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

_____ (2547) "การวิจัยเชิงคุณภาพทางรัฐประศาสนศาสตร์" ใน *ประมวลสาระชุดวิชาระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์* หน่วยที่ 4 หน้าที่ 125 – 174 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ

สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ *กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร 179 การพิมพ์

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2546) *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร ครุสภาลาดพร้าว

_____ (2546) *คู่มือการปฏิบัติงานด้านกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

_____ (2547) รายงานประจำปี 2547 กรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

_____ (2548) *การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับปรุงแผนปฏิบัติการ* วันที่ 3-5 มิถุนายน 2548 โรงแรมอะเคเรียติด พาเลซ พัทยา จังหวัดชลบุรี

_____ (2548) รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ปี 2547 – 2548 สำนักนายกรัฐมนตรี

อธิสรรค์ อินทร์ตรา (2542) "การประเมินนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี อบต.ในอำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี" วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อมร รักษาสัตย์ (2544) *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วี เจ พริ้นติ้ง

อุทัย หิรัญโต (2523) *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร โอเดียนสโตร์

อัจฉริยา ชูวงศ์เลิศ (2540) "ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น" วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย

1. รองศาสตราจารย์ ดร. เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์จีระ ประทีป
3. นายสมพงษ์ ฏาราณุท ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี

ภาคผนวก ข

เครื่องมือวิจัย

แบบสำรวจข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบล

การวิจัย เรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี

คำชี้แจง : แบบสำรวจนี้แบ่งเป็น 4 ตอน

แบบสำรวจนี้ แบ่งเป็น 4 ตอน

1. ข้อมูลทั่วไป ของ อบต.
2. ข้อมูลด้านงบประมาณ ของ อบต.
3. ข้อมูลด้านบุคลากร ของ อบต.
4. ข้อมูลด้านการบริหารจัดการ ของ อบต.
5. ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ของ อบต.

1. ชื่อ อบต.....

2. สถานที่ตั้ง.....

3. ขนาดพื้นที่ของ อบต.....ตร.กม.

4.จำนวนหมู่บ้านในพื้นที่ .....หมู่ มีสมาชิกสภาจำนวน ..... คน

5. ปีที่จัดตั้ง อบต. พ.ศ..... ปัจจุบันเป็น อบต.ขนาด.....

6. จำนวนประชากร ชาย.....คน หญิง.....คน รวม.....คน

7. อาชีพของประชากร

7.1 อาชีพ .....ร้อยละ..... 7.2 อาชีพ.....ร้อยละ.....

7.3 อาชีพ .....ร้อยละ..... 7.4 อาชีพ.....ร้อยละ.....

8.รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร.....บาท

ตอนที่ 2 ข้อมูลด้านงบประมาณ ของ อบต.

1. รายได้ของ อบต. ย้อนหลัง 3 ปี 2546 - 2548

ปี	รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน	อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนมีวัตถุประสงค์	อุดหนุนเฉพาะกิจ	รวม
2546					
2547					
2548					

2.อบต.ได้มีการกำหนดให้มีงบประมาณเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ หรือไม่

อย่างไร.....

.....

ตอนที่ 3 ข้อมูลด้านบุคลากร ของ อบต.

1. จำนวนบุคล่ากรทั้งหมด.....คน

ตำแหน่ง พนักงาน จำนวน.....คน (ถ่ายโอน.....คน)

ตำแหน่งลูกจ้างประจำ จำนวน.....คน (ถ่ายโอน.....คน)

ตำแหน่งลูกจ้างตามภารกิจ จำนวน.....คน

ตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว จำนวน.....คน

2. บุคลากรสังกัดส่วนราชการต่างๆ ดังนี้

สำนักปลัด อบต.

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ส่วนการคลัง

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ส่วนโยธา

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

ตำแหน่ง..... ระดับ.....จำนวน.....คน

3.อบต.ได้มีการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับ การถ่ายโอนภารกิจหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

ตอนที่ 4 ข้อมูลด้านการบริหารจัดการ ของ อบต.

1. อบต.ได้มีการกำหนดนโยบาย หรือวางแผนเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

2. อบต.ได้มีการปรับโครงสร้างส่วนราชการเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

3. อบต.ได้มีการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและระบบการประสานงาน **ภายในองค์กร** เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

4. อบต.ได้มีการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและระบบการประสานงาน **ภายนอกองค์กร** เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

5. อบต.ได้มีการพัฒนาระบบการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

6. อบต.ได้มีการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

ตอนที่ 5 การรับโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณขอุงองค์การบริหารส่วนตำบล

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง ถ่ายโอน	อบต. รับโอน	งบประมาณ 2546	2547	2548	บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร รับโอน	จ้างเอง	บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	ส่วนราชการเดิม
	<u>ด้านโครงสร้างพื้นฐาน</u>		-								
1	1.งานลาดยางทางหลวงชนบท	ทยอย									กรมทางหลวง
2	2.งานบำรุงรักษาทาง	ทยอย									
3	3.ก่อสร้างทางหลวงชนบท(ถนนภายในหมู่บ้าน)	√									กรมทางหลวงชนบท
4	4.ทางหลวงชนบท(ถนนลาดยาง)	√									
5	5.งนบำรุงรักษาทาง	√									
6	6.โครงการปรับปรุงสะพานไม้เป็นสะพาน คสล.	√									
7	7.การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน	√									
8	8.ก่อสร้างทางลาดยาง	√									
9	9.ก่อสร้างสะพาน คสล.	√									
10	10.ก่อสร้างท่อ คสล.	√									
11	11.ป้องกันกัดเซาะคอสะพาน	√									
12	12.บำรุงปกติผิวจราจร	√									
13	13.บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง	√									
14	14.บำรุงปกติผิวจราจรคอนกรีต	√									
15	15.เสริมผิวลูกรัง	√									
16	16.เสริมผิวลาดยาง	√									
17	17.เสริมผิวลาดยางแบบแอสฟัลติก	√									
18	18.บูรณลาดยางและปรับปรุงทาง	√									
19	19.สำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม	√									
20	20.สถานีขนส่งในพื้นที่ อปท.นั้น	ทยอย									กรมขนส่งทางบก
21	21.สถานีขนส่งนอกเขตพื้นที่	ทยอย									
22	22.อนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัด	X									

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง	อบต.	งบประมาณ			บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร		บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	ส่วนราชการเดิม
		ถ่ายโอน	รับโอน	2546	2547	2548		รับโอน	จ้างเอง		
23	23.อนุญาตให้สัมปทานสถานีขนส่งในเขตจังหวัด	X									กรมขนส่งทางบก
24	24.ร่องน้ำที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็ก	√									กรมขนส่งทางน้ำ
25	25.ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก	√									
26	26.อนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	ทยอย									
27	27.สถานีขนส่งทางน้ำ(ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	X									
28	28.ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	ทยอย									กรมส่งเสริมการเกษตร
29	29.ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน	ทยอย									
30	30.ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	√									
31	31.ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน	√									
32	32.ซ่อมแซมระบบชลประทาน	√									
33	33.ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น	√									
34	34.ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	√									
35	35.ขุดสระน้ำสาธารณะ	√									
36	36.ก่อสร้างถนนลูกรัง	ทยอย									สนง.ปฏิรูปที่ดิน
37	37.ดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	ทยอย									
38	38.ขุดลอกคลอง	√									
39	39.ขุดลอกแหล่งน้ำ	ทยอย									
40	40.ขุดสระเก็บน้ำเพื่ออุปโภค	ทยอย									
41	41.ขุดเจาะบ่อบาดาลและซ่อมแซม	ทยอย									
42	42.ก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น คสล.	ทยอย									
43	43.ดูแลรักษาปรับปรุงชลประทานขนาดเล็ก	√									กรมชลประทาน
44	44.ดูแลรักษาทางน้ำ	√									
45	45.ดูแลรักษาชลประทานระบบท่อ	√									

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง ถ่ายโอน	อบต. รับโอน	งบประมาณ 2546	2547	2548	บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร รับโอน	จ้างเอง	บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	ส่วนราชการเดิม
46	46.บำรุงรักษาทางชลประทาน	√									กรมชลประทาน
47	47.ขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	√									
48	48.จัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ	√									
49	49.สูบน้ำนอกเขตชลประทาน	√									
50	50.สูบน้ำด้วยไฟฟ้า	√									
51	51.บำรุงคลองส่งน้ำคาด คสล.สายหลักสายซอย	√									
52	52.เก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า	√									
53	53.จัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ	√									
54	54.ขุดลอกหนองน้ำเพื่อประมง(ประมงหมู่บ้าน)	√									กรมประมง
55	55.ซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก(พัฒนาที่ดิน)	√									กรมพัฒนาที่ดิน
56	56.ก่อสร้างฝายประชาอาสา	√									กรมการปกครอง
57	57.ซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก(ปกครอง)	√									
58	58.ผังเมืองรวมจังหวัด	X									กรมโยธาธิการฯ
59	59.วางแผนปรับปรุงผังเมืองรวม	X									
60	60.ควบคุมอาคาร	√									
61	61.เปรียบเทียบความผิด พรบ.ควบคุมอาคาร	√									
62	62.ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้าน	√									กรมทรัพยากรน้ำ
63	63.ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน(ผิวดิน)	√									
64	64.ถังเก็บน้ำแบบ ฝ 99	√									
65	65.ประปาหมู่บ้านบาดาลขนาดกลาง	√									
66	66.ประปาหมู่บ้านบาดาลขนาดใหญ่	√									
67	67.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	√									
68	68.ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนดใหญ่	√									

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง ถ่ายโอน	อบต. รับโอน	งบประมาณ 2546	2547	2548	บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร รับโอน	ข้างเอง	บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	ส่วนราชการเดิม
69	69.ทดสอบปริมาณน้ำ	√									กรมทรัพยากรน้ำ
70	70.ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	√									
71	71.ขุดสระขุดลอกหนองน้ำ	√									
72	72.ก่อสร้างระบบประปาชนบท	√									
73	73.ปรับปรุงระบบประปาชนบท	√									
74	74.สำรวจแผนที่	X									
75	75.บ่อน้ำบาดาล	X									กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
76	76.จัดหาน้ำ	√									
77	77.เจาะน้ำบาดาลพร้อมสูบมือโยก	X									
78	78.ค่าทดสอบหลุมสอบ	X									
79	79.สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา	X									
80	80.ซ่อมเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	X									
81	81.ขยายระบบประปาชนบท	√									
82	82.เก็บค่าใช้น้ำบาดาล	X									
83	83.เป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม	X									
84	84.อนุญาตขุดเจาะบ่อบาดาล O น้อยกว่า 4 นิ้ว	X									
85	85.มอบอำนาจใช้บาดาลไม่เกิน 10 ลบม.	X									
86	86.จัดให้มีและควบคุมตลาด	√									กรมอนามัย
87	87.วิศวกรรมจราจรทางบก	X									สนง.ตำรวจแห่งชาติ
	<u>ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต</u>										
88	1.ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ	√									กรมพัฒนาชุมชน
89	2.ส่งเสริมพัฒนาอาชีพแก่กลุ่มอาชีพ	√									
90	3.สนับสนุนหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง	√									

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง	อบต.	งบประมาณ			บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร		บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	ส่วนราชการเดิม
		ถ่ายโอน	รับโอน	2546	2547	2548		รับโอน	จ้างเอง		
91	4.สนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์	√									กรมพัฒนาชุมชน
92	5.สนับสนุนงานพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรี	√									
93	6.ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	√									
94	7.ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	√									
95	8.สนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน	√									
96	9.สนับสนุนเครื่องเล่นประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	√									
97	10.พัฒนาเด็กโดยหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่	√									
98	11.สนับสนุนอาหารเสริม(นม)	√									
99	12.สนับสนุนอาหารกลางวัน	√									
100	13.สนับสนุนค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก	√									
101	14.สนับสนุนประกันสังคม ผดด.	√									
102	15.อบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก	√									
103	16.อบรม ผดด.ก่อนประจำการ	√									
104	17.อบรม ผดด.ระหว่างประจำการ	√									
105	18.สำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	√									กรมส่งเสริมการเกษตร
106	19.จัดทำแผนพัฒนาเกษตรระดับตำบล	√									
107	20.บริการข้อมูลเผยแพร่ประชาสัมพันธ์	√									
108	21.ส่งเสริมภูมปัญญาท้องถิ่น	√									
109	22.ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย	√									
110	23.สำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช	√									
111	24.ฝึกอบรมอาชีพ	√									
112	25.รวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม	√									
113	26.กระจายพันธุ์	√									

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง	อบต.	งบประมาณ			บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร		บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	
		ถ่ายโอน	รับโอน	2546	2547	2548		รับโอน	จ้างเอง		
114	27.ส่งเสริมการเพราะเลี้ยงสัตว์น้ำ	√									กรมประมง
115	28.กลุ่มพัฒนาการเลี้ยงสุกร	√									กรมปศุสัตว์
116	29.กลุ่มสัตว์ปีกเป็ด	√									
117	30.กลุ่มสัตว์ปีกไก่พื้นเมือง	√									
118	31.สำรวจความต้องการพัฒนาอาชีพ	√									กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
119	32.ส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน(สงเคราะห์)	ทยอย									สป.แรงงาน
120	33.ฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือน	√									กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
121	34.สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	√									กรมพัฒนาสังคมฯ
122	35.ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	√									
123	36.สถานสงเคราะห์คนชรา 13 แห่ง	√									
124	37.สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้พิการ	√									
125	38.สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	√									
126	39.สงเคราะห์เด็กและเยาวชน(นม)	√									
127	40.อาหารกลางวัน	√									
128	41.อนุญาตควบคุมหอพักเอกชน	X									กรมส่งเสริมสวัสดิการ
129	42.ฌาปนกิจสงเคราะห์	ทยอย									สนง.กิจการสตรี
130	43.ลานกีฬาอเนกประสงค์ระดับตำบล	√									สนง.กีฬาและท่องเที่ยว
131	44.สนามกีฬาระดับจังหวัด	√									การกีฬาแห่งประเทศไทย
132	45.ก่อสร้างลานกีฬาเอกนประสงค์	√									
133	46.จัดหาอุปกรณ์กีฬา	√									
134	47.สวนสาธารณะ	√									กรมโยธาฯ
135	48.การศึกษาชาวเขา อาหารเสริม(นม)	√									สนง.ตำรวจฯ
136	49.แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	√									การเคหะแห่งชาติ

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง ถ่ายโอน	อบต. รับโอน	งบประมาณ 2546	2547	2548	บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร รับโอน	จ้างเอง	บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	
137	50.จัดบริการสาธารณะในชุมชน	√									การเคหะแห่งชาติ
138	51.การศึกษาก่อนวัยเรียน	X									สนง.เขตพื้นที่การศึกษา
139	52.การศึกษาขั้นพื้นฐาน	X									
140	53.จัดการศึกษาก่อนปฐม(วัสดุการศึกษา)	√									
141	54.อาหารเสริม(นม)	√									
142	55.การศึกษาขั้นพื้นฐาน(ระดับมัธยม)	X									
143	56.งานการศึกษาพิเศษ(อาหารเสริมนม)	√									
144	57.โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ(นม)	√									
145	58.จัดการศึกษาเพื่อคนพิการ(นม)	√									
146	59.จัดการศึกษาสงเคราะห์(นม)	√									
147	60.การศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยม(นม)	√									
148	61.อาหารกลางวัน	√									สนง.ปลัดศึกษาธิการ
149	62.ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน	√									กรมการศึกษานอกโรงเรียน
150	63.ห้องสมุดประชาชนตำบล	√									
151	64.ห้องสมุดประชาชนอำเภอ/จังหวัด	X									
152	65.อาหารเสริม(นม)นักเรียนกูเขา	√									
153	66.การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ/เขต	X									
154	67.การศึกษานอกระบบ 5 จังหวัดชายแดนใต้	√									กรมอาชีวะศึกษา
155	68.การศึกษานอกระบบชุมชนบนที่สูง	√									
156	69.ศูนย์อบรมเด็กก่อนประถมศึกษา	√									กรมศาสนา
157	70.กิจกรรมอาหารเสริม(นม)	√									
158	71.ส่งเสริมสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมาย	X									กรมสุขภาพจิต
159	72.พัฒนาบุคลากรเฝ้าระวัง ป้องกันโรคติดต่อ	X									กรมควบคุมโรค

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง ถ่ายโอน	อบต. รับโอน	งบประมาณ 2546	2547	2548	บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร รับโอน	จ้างเอง	บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	
160	73.ควบคุมโรคติดต่อในท้องถิ่น	X									กรมควบคุมโรค
161	74.วินิจฉัยและรักษาพยาบาลเบื้องต้น	X									
162	75.อาหารผู้ป่วยโรคเรื้อน	X									
163	76.สงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อนและฌาปนกิจ	X									
164	77.ผลิตสื่อเผยแพร่ข่าวด้านอาหารและยา	X									สนง.อาหารและยา
165	78.เสริมศักยภาพผู้บริโภคและเรียกร้องสิทธิ	X									
166	79.ขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมคุ้มครองผู้บริโภค	X									
167	80.คดีคลายคุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยา	X									
168	81.บริการสาธารณสุข กทม./ปริมณฑล/เขตเมือง	X									กรมการแพทย์
169	82.บริการตรวจวิเคราะห์ห้องปฏิบัติการ	X									กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
170	83.สร้างสถานบริการใหม่ ซ่อมแซม ครุภัณฑ์	X									สนง.ปลัดสาธารณสุข
171	84.ประกันสุขภาพ(30บาท)	X									
172	85.พัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ	X									
173	86.แก้ไขปัญหาเด็กน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์	√									กรมอนามัย
174	87.ส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก	√									
175	88.สุขภาพเด็กวัยเรียนและเยาวชน	√									
176	89.สุขภาพวัยทำงาน	√									
177	90.สุขภาพเด็กและกลุ่มผู้สูงอายุ	√									
178	91.ทันตสาธารณสุข	X									
179	92.งานโภชนาการ	X									
180	93.วางแผนครอบครัวและพัฒนาประชากร	X									
181	94.ส่งเสริมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ	X									
182	95.พัฒนาอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง	X									

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง	อบต.	งบประมาณ			บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร		บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	
		ถ่ายโอน	รับโอน	2546	2547	2548		รับโอน	จ้างเอง		
183	96.พี่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อพัฒนาเด็ก	X							-		กรมอนามัย
184	97.ภาคเอกชนที่ให้บริการทำหมัน	X									
185	98.ระวังและพัฒนาสิ่งแวดล้อม	X									
186	99.จัดหาและพัฒนาน้ำสะอาด	X									
187	100.สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม	X									
188	101.สุขาภิบาลอาหาร	X									
189	102.อาชีวอนามัยและอาชีวเวชกรรม	X									
190	103.คุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ	X									
	<u>ด้านจัดระเบียบชุมชน/สังคม/รักษาความสงบ</u>										กรมการค้าภายใน
191	1.มอบอำนาจให้เป็นนายตรวจชั่งตวงวัด	X									
192	2.ประชาสัมพันธ์คุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค	X									สนง.คุ้มครองผู้บริโภค
193	3.มอบอำนาจป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เขต อบต.	√									กรมป้องกันและบรรเทา
194	4.ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น	√									สาธารณภัย
195	5.เปรียบเทียบปรับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น	√									กรมการปกครอง
196	6.การทะเบียนราษฎรและบัตรประชาชน	√									
197	7.ทะเบียนสัตว์พาหนะ	X									
198	8.อนุญาตจัดตั้งสถานบริการ	√									
199	9.อนุญาตจัดตั้งโรงแรม	√									
200	10.อนุญาตให้เล่นการพนัน	X									สนง.ปลัดมหาดไทย
201	11.ตรวจเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณที่1	√									กรมธุรกิจพลังงาน
202	12.รับแจ้งการประกอบกิจการและตรวจตรา	ทยอย									
203	13.อนุญาตประกอบกิจการและตรวจตรา	ทยอย									
204	14.ออกใบสั่ง/ปรับ ห้ามจอดหรือกีดขวางจราจร	X									สนง.ตำรวจฯ

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง	อบต.	งบประมาณ			บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร		บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	
		ถ่ายโอน	รับโอน	2546	2547	2548		รับโอน	จ้างเอง		
205	15.ปรับ พรบ.จราจร/ข้อบัญญัติ/อื่นๆ 17 ฉบับ	X									สนง.ตำรวจฯ
206	16.จดทะเบียนรถยนต์/ขนส่ง/ล้อเลื่อน	X									กรมขนส่งทางบก
207	17.อนุญาตขายสุรา ยาสูบ	X									กรมสรรพสามิต
	ด้านการวางแผน ส่งเสริมการลงทุนฯ										สนง.ปลัดมหาดไทย
208	1.จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	√									
209	2.ประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	√									
210	3.ข้อมูลเพื่อการวางแผนศูนย์ฯเกษตร	√									
211	4.ถ่ายทอดเทคโนโลยี่การเกษตร	√									กรมส่งเสริมการเกษตร
212	5.ลงทุนทางธุรกิจเกษตร	√									
213	6.จดทะเบียนสมาชิก	√									
214	7.จัดตั้งศูนย์และให้บริการ	√									
215	8.บริการข้อมูลนักลงทุน	ทยอย									กรมส่งเสริมการลงทุน
216	9.ศึกษาลู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น	ทยอย									
217	10.เผยแพร่และชักจูงการลงทุน	ทยอย									
218	11.กำกับดูแลโรงงานจำพวกที่1	X									กรมโรงงานอุตสาหกรรม
219	12.รับแจ้งการประกอบกิจการโรงงาน จำพวกที่2	X									
220	13.กำกับดูแลโรงงาน จำพวกที่ 3	X									
221	14.ตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน	X									
222	15.อนุญาตตั้งโรงงานขนาดเล็ก	X									
223	16.จดทะเบียนพาณิชย์	√									กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
224	17.วางแผนการท่องเที่ยว	√									สนง.ปลัดการท่องเที่ยว
225	18.ดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว	√									
226	19.จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	√									

	ภารกิจถ่ายโอน	ส่วนกลาง ถ่ายโอน	อบต. รับโอน	งบประมาณ 2546	งบประมาณ 2547	งบประมาณ 2548	บันทึกการดำเนินงานด้านงบประมาณ	บุคลากร รับโอน	บุคลากร จ้างเอง	บันทึกการดำเนินงานด้านบุคลากร	
	ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติฯ										
227	1.อบรมประชาชนอนุรักษ์สัตว์น้ำ	√									กรมประมง
228	2.พัฒนาป่าชุมชน	√									กรมป่าไม้
229	3.ฟื้นฟู อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	ยกเลิก									กรมส่งเสริมการเกษตร
230	4.การบำบัดน้ำเสีย 23 โครงการ	√									กรมโยธา
231	5.จัดการขยะมูลฝอย 2 โครงการ	√									
232	6.ดูแลรักษาที่ดินรกร้างว่างเปล่า	√									กรมที่ดิน
233	7.ดูแลรักษาที่สาธารณะที่พลเมืองใช้ร่วมกัน	√									กรมการปกครอง
234	8.สร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม	√									สนง.นโยบายทรัพยากร
235	9.ระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม	√									ธรรมชาติ
236	10.ฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม	√									
237	11.วิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	√									
238	12.แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	√									
239	13.การควบคุมไฟป่า	ทยอย									อุทยานแห่งชาติ
240	14.ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม	√									กรมควบคุมมลพิษ
241	15.ดำเนินการตามกฎหมายฯด้านควบคุมมล	X									
242	16.ตรวจสอบสิ่งแวดล้อมตาม พรบ.แร่	√									กรมอุตสาหกรรมเหมืองแร่
243	17.ดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม	√									
	ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีฯ										
244	1.บำรุงรักษาโบราณสถาน	ทยอย									กรมศิลปากร
245	2.ดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น	ทยอย									

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน

การวิจัย เรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี

คำชี้แจง : แบบสัมภาษณ์นี้ แบ่งเป็น 6 ตอน

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน
2. ปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินภารกิจถ่ายโอน
3. ปัญหาด้านบุคลากรในการดำเนินภารกิจถ่ายโอน
4. ปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอน
5. ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการดำเนินภารกิจถ่ายโอน
6. ปัญหาด้านอื่นๆ ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอน

แบบสัมภาษณ์นี้ จะใช้ข้อมูลเพื่อการวิจัย ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์จะไม่มีผลกระทบจากการตอบแบบสัมภาษณ์นี้ แต่อย่างใด ซึ่งการวิจัยจะเสนอผลการวิจัยในภาพรวมเท่านั้น

ภารกิจด้าน.....ชื่อภารกิจ.....

สังกัดส่วนงาน.....องค์การบริหารส่วนตำบล.....

<u>ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบภารกิจถ่ายโอน</u>

1. ผู้รับผิดชอบภารกิจ ชื่อ..... นามสกุล.....
2. ตำแหน่ง.....ระดับ.....
3. ระดับการศึกษาสูงสุด.....สาขาวิชา.....
4. รับผิดชอบภารกิจนี้ เป็นเวลา.....ปี.....เดือน
5. นอกจากภารกิจนี้แล้ว ท่านยังมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจอื่นใดของ อบต. อีกบ้าง

5.1 .....

5.2 .....

5.3 .....

6. การรับผิดชอบในภารกิจนี้เป็นการรับผิดชอบในลักษณะใด

☐ ชั่วคราว ☐ ประจำ ☐ ตามตำแหน่ง ☐ มอบหมายเป็นการเฉพาะ ☐ อื่นๆ.....

7. ท่านเคยได้รับการฝึกอบรม หรือศึกษาดูงาน ที่สอดคล้องกับภารกิจนี้หรือไม่ โปรดระบุ

7.1 .....

7.2 .....

7.3 .....

8. ท่านมีความรู้สึกเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบภารกิจนี้อย่างไร

8.1 ☐ พอใจ ☐ เฉยๆ ☐ ไม่พอใจ เหตุผล.....

8.2 ☐ ภูมิใจ ☐ เฉยๆ ☐ ไม่ภูมิใจ เหตุผล.....

8.3 ☐ เต็มใจ ☐ เฉย ๆ ☐ ไม่เต็มใจ เหตุผล.....

8.4 ☐ หนักใจ ☐ เฉยๆ ☐ ไม่หนักใจ เหตุผล.....

8.5 ☐ กังวล ☐ เฉยๆ ☐ ไม่กังวล เหตุผล.....

8.6 ☐ เบื่อ ☐ เฉยๆ ☐ ไม่เบื่อ เหตุผล.....

8.7 ☐ อึดอัดใจ ☐ เฉยๆ ☐ ไม่อึดอัดใจ เหตุผล.....

8.8 ☐ เหนื่อย ☐ เฉยๆ ☐ ไม่เหนื่อย เหตุผล.....

8.9 ☐ อื่น ๆ ..... เหตุผล.....

8.10 ☐ อื่นๆ ..... เหตุผล.....

9. ท่านมีความมั่นใจหรือไม่ว่าจะสามารถปฏิบัติภารกิจถ่ายโอนนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเหตุใด

.....

.....

.....

<u>ตอนที่ 2 ปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน</u>

1.อบต.ได้มีงบประมาณเพื่อดำเนินการภารกิจถ่ายโอนนี้ หรือไม่ จำนวนเท่าใด (ย้อนหลัง 3 ปี)

1.1 ปี 2546 จำนวน.....บาท

ที่มา 1).....จำนวน.....บาท

2).....จำนวน.....บาท

3).....จำนวน.....บาท

4).....จำนวน.....บาท

1.2 ปี 2547 จำนวน.....บาท

ที่มา 1).....จำนวน.....บาท

2).....จำนวน.....บาท

3).....จำนวน.....บาท

4).....จำนวน.....บาท

1.3 ปี 2548 จำนวน.....บาท

ที่มา 1).....จำนวน.....บาท

2).....จำนวน.....บาท

3).....จำนวน.....บาท

4).....จำนวน.....บาท

2. ท่านคิดว่า อบต.มีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนนี้ให้มีประสิทธิภาพ อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

3.ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนนี้ มีปัญหาและอุปสรรคด้านงบประมาณบ้างหรือไม่

3.1 ☐ การจัดสรรล่าช้า.....

3.2 ☐ การเบิกจ่าย.....

3.3 ☐ การทุจริตคอรัปชั่น.....

3.4 ☐ อื่นๆ .....

4. หากต้องการให้ภารกิจนี้ได้ดำเนินการต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ ท่านคิดว่าควรปรับปรุงการดำเนินการด้านงบประมาณอย่างไร.....

.....

.....

<u>ตอนที่ 3 ปัญหาด้านบุคลากรในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน</u>

1.บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจนี้มีจำนวนทั้งสิ้น .....คน

ที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	พนักงาน/ลูกจ้าง	ระดับ	สาขาการศึกษาที่จบ	คนเก่า/ถ่ายโอน/จ้างเพิ่ม
1						
2						
3						

2. บุคลากรที่มีอยู่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

3.อบต.ได้มีการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

4. ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนนี้ มีปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากรอย่างไรบ้าง

4.1 ☐ บุคลากรขาดความชำนาญ.....

4.2 ☐ ความยุ่งยากในการจ้างคนเพิ่ม.....

4.3 ☐ บุคลากรมีภารงานมาก.....

4.4 ☐ อื่นๆ .....เหตุผล.....

5.หากต้องการให้ภารกิจนี้ได้ดำเนินการต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพท่านคิดว่าควรปรับปรุงการดำเนินการด้านบุคลากรอย่างไร.....

.....

<u>ตอนที่ 4 ปัญหาด้านวัสดุ อุปกรณ์ในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน</u>

1. ในการถ่ายโอนภารกิจนี้ อบต. ได้รับทรัพย์สินถ่ายโอนบ้างหรือไม่

☐ ได้รับทรัพย์สินถ่ายโอน ดังนี้

1).....

2).....

3).....

☐ ไม่ได้รับ เหตุผล.....

2.ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนนี้ มีปัญหาและอุปสรรค ด้านขาดแคลนเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ หรือไม่

.....

<u>ตอนที่ 5' ปัญหาด้าน การบริหารจัดการ ในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน</u>

1. อบต.ได้มีการกำหนดนโยบาย หรือวางแผนเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

2. อบต.ได้มีการปรับโครงสร้างส่วนราชการเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

3. อบต.ได้มีการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและระบบการประสานงาน ภายในองค์กร เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

4. อบต.ได้มีการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและระบบการประสานงาน ภายนอกองค์กร เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

5. อบต.ได้มีการพัฒนาระบบการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

6. อบต.ได้มีการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจนี้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

7.ในการดำเนินภารกิจถ่ายโอนนี้ มีปัญหาและอุปสรรค ด้านการบริหารจัดการอย่างไรบ้าง

7.1 ☐ ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ.....

7.2 ☐ ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ.....

7.3 ☐ อื่น ๆ.....

8.หากต้องการให้ภารกิจนี้ได้ดำเนินการต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพท่านคิดว่าควรปรับปรุงการดำเนินการด้านการบริหารจัดการอย่างไร.....

.....

.....

.....

<u>ตอนที่ 6. ปัญหาด้านอื่นๆ ในการดำเนินงานภารกิจถ่ายโอน</u>

1. นอกจากปัญหาที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ท่านคิดว่ามีปัญหา และอุปสรรคในเรื่องใดอีกบ้างที่ขัดขวางการดำเนินการภารกิจถ่ายโอนนี้ โปรดระบุ

1.1 .....

1.2.....

1.3.....

1.4.....

2. ท่านมีแนวทางหรือข้อเสนอแนะอย่างไรบ้าง เพื่อให้ภารกิจถ่ายโอนนี้ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่

2.1.....

2.2.....

2.3.....

24.....

2.5.....

****

แบบบันทึกภาคสนาม

การวิจัย เรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี

ภารกิจด้าน.....ชื่อภารกิจ.....

สังกัดส่วนงาน.....องค์การบริหารส่วนตำบล.....

วันที่..... เดือน..... พ.ศ. 2549

สถานที่.....

เวลา	เหตุการณ์	หมายเหตุ

แบบโครงสร้างการสนทนากลุ่ม

การวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี

คำชี้แจง : แบบสนทนากลุ่มนี้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการสนทนากลุ่ม โดยแบ่งสนทนาเป็น 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 หัวข้อการสนทนา : ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ภารกิจถ่ายโอนของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 8 ภารกิจ ดังนี้

1.ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน
2.ก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน
3.ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ
4.ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน
5.ซ่อมแซมระบบชลประทาน
6.ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น
7.ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ
8.ขุดสระน้ำสาธารณะ

ประเด็นสนทนา

1.สภาพปัญหาทั้ง 8 ภารกิจ

.....

.....

2.สาเหตุของปัญหา

.....

.....

3.แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา

.....

.....

ตอนที่ 2 หัวข้อการสนทนา : ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ภารกิจถ่ายโอนของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวม 9 ภารกิจ ดังนี้

1.สำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
2.จัดทำแผนพัฒนาเกษตรระดับตำบล
3.บริการข้อมูลเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
4.ส่งเสริมภูมปัญญาท้องถิ่น
5.ช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย
6.สำรวจช่วยเหลือป้องกันกำจัดศัตรูพืช
7.ฝึกอบรมอาชีพ
8.รวมกลุ่มและพัฒนากลุ่ม
9.กระจายพันธุ์

ประเด็นสนทนา

1.สภาพปัญหาทั้ง 9 ภารกิจ.....

.....

.....

2.สาเหตุของปัญหา.....

.....

.....

3.แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา.....

.....

ตอนที่ 3 หัวข้อการสนทนา : ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ภารกิจถ่ายโอนของกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน รวม 3 ภารกิจ ดังนี้

1.ตรวจเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่1 2.รับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตรา

3.อนุญาตประกอบกิจการและการตรวจตรา

ประเด็นสนทนา

1.สภาพปัญหาทั้ง 3 ภารกิจ.....

.....

2.สาเหตุของปัญหา.....

.....

3.แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา.....

.....

ตอนที่ 4 หัวข้อการสนทนา : ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

ภารกิจถ่ายโอนของสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวม 3 ภารกิจ ดังนี้

1.วางแผนการท่องเที่ยว 2.ดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว

3.จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

ประเด็นสนทนา

1.สภาพปัญหาทั้ง 3 ภารกิจ

.....

.....

2.สาเหตุของปัญหา.....

.....

3.แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา

.....

.....

ตอนที่ 5 หัวข้อการสนทนา : ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

ภารกิจถ่ายโอนของนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวม 5 ภารกิจ ดังนี้

1.สร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การมีส่วนร่วมของประชาชน2.การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม
3.การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม 4.การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม
5.งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

ประเด็นสนทนา

1.สภาพปัญหาทั้ง 5 ภารกิจ

.....

.....

.....

2.สาเหตุของปัญหา

.....

.....

3.แนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา

.....

.....

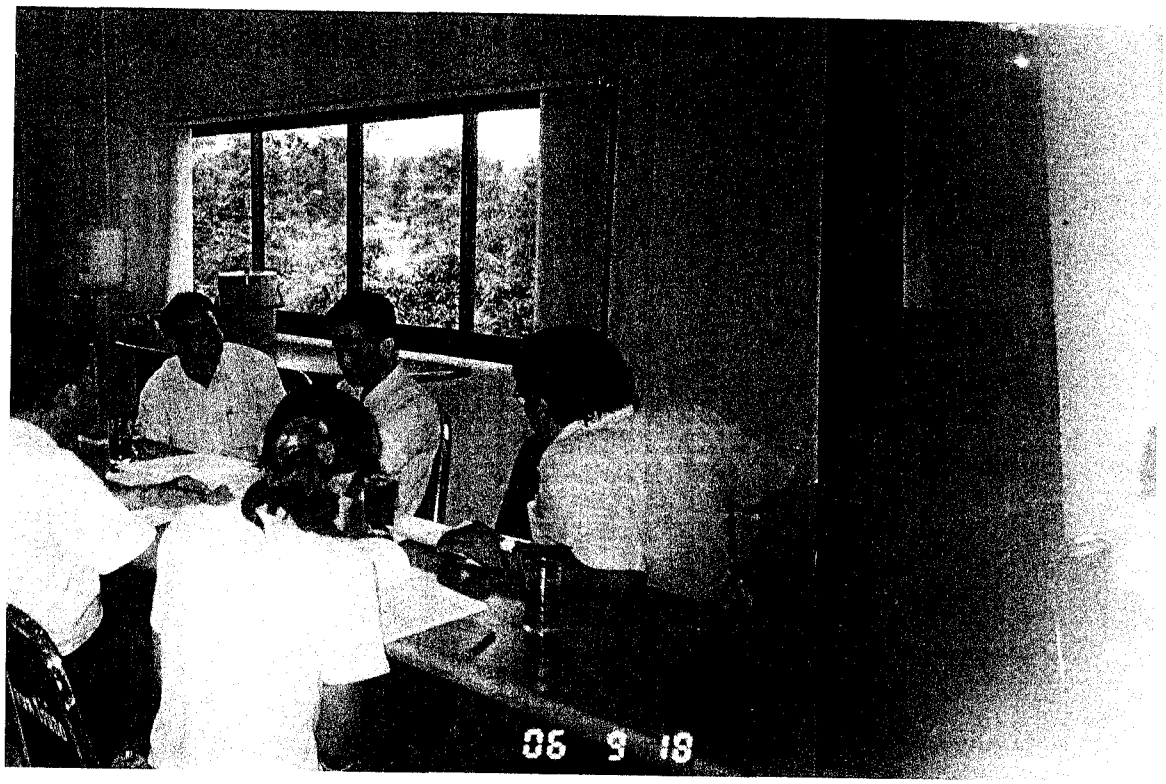
.....

****

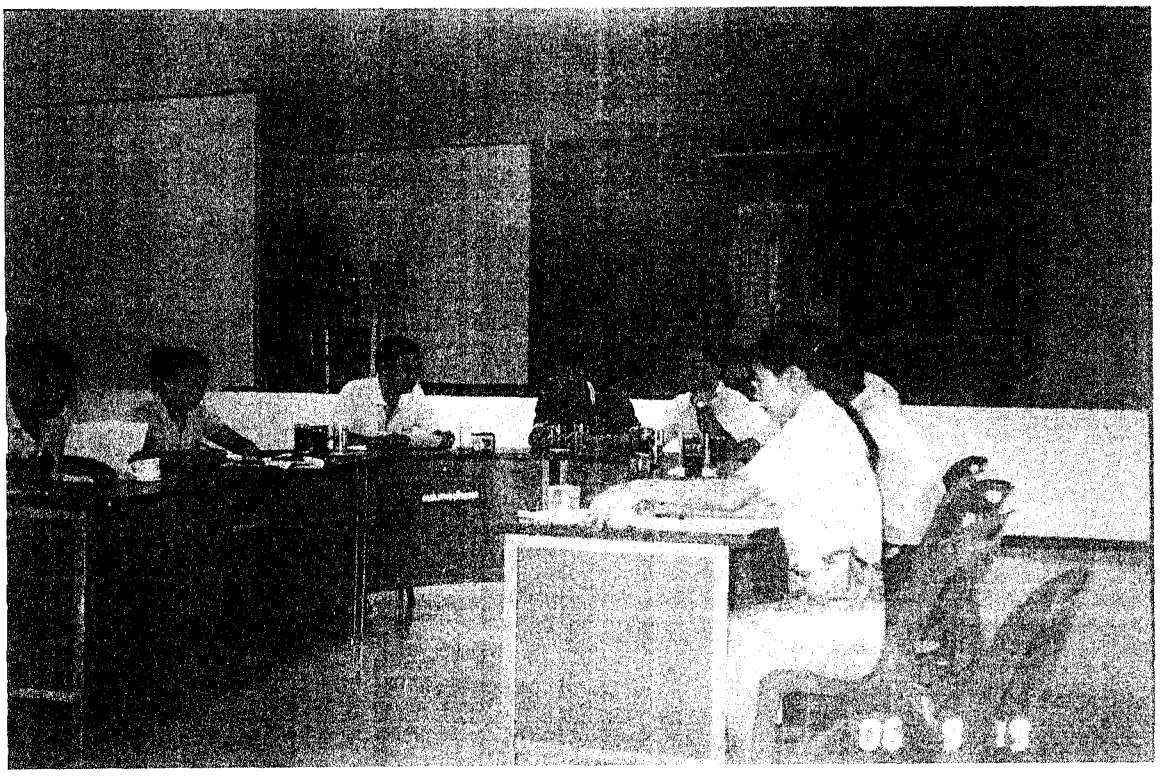
ผนวก ค

ภาพถ่ายการประชุมสนทนากลุ่ม

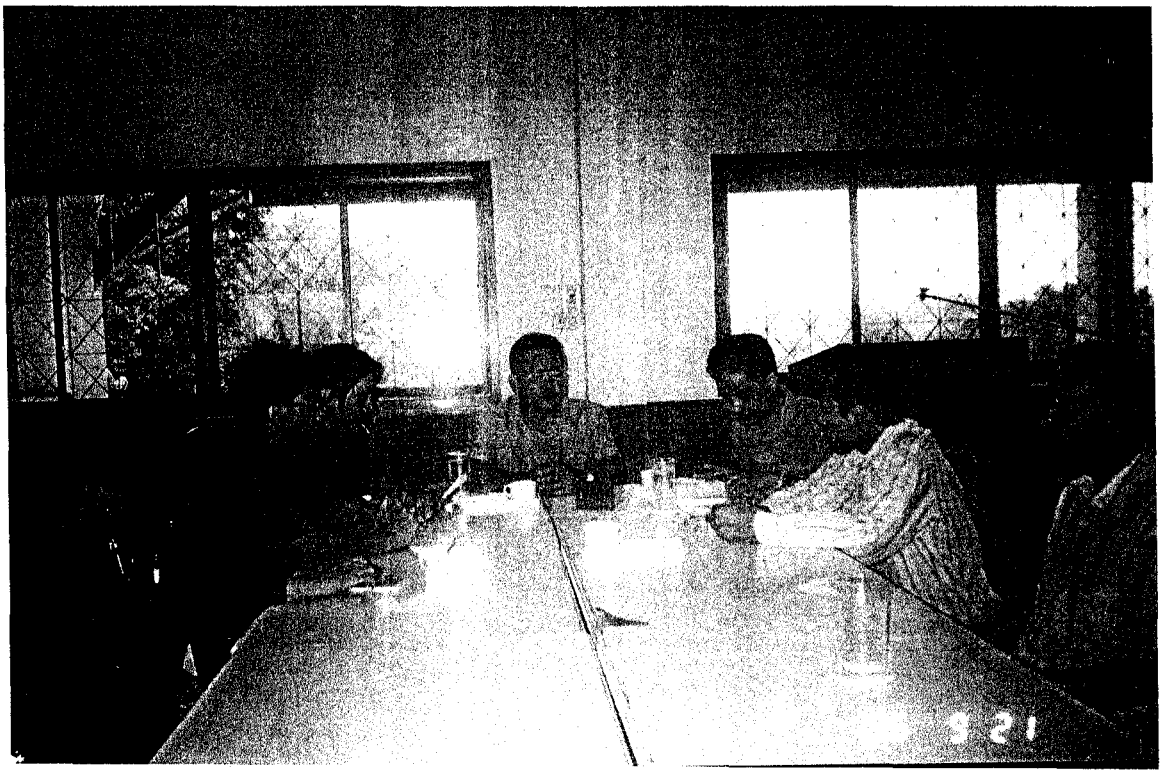
ภาพถ่ายการประชุมสนทนากลุ่ม ครั้งที่ 1



ภาพถ่ายการประชุมสนทนากลุ่ม ครั้งที่ 2



ภาพถ่ายการประชุมสนทนากลุ่ม ครั้งที่ 3



ภาพถ่ายการประชุมสนทนากลุ่ม ครั้งที่ 4

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายสำเนียง สิมมาวัน
วัน เดือน ปีเกิด	15 กันยายน พ.ศ. 2507
สถานที่เกิด	อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2533
สถานที่ทำงาน	สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี
ตำแหน่ง	หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น (เจ้าพนักงานปกครอง 8ว)