

การถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : สภาพการณ์ ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้มในอนาคต

Transferring the Social Missions to Local Government Organization:
Conditions, Obstacles, and Future Trends

¹วรรณวิภา ไตลังคะ, ²พนาวัน เปรมศรี

³วาธินี วงศาโรจน์ และ ⁴ภาสกร ดอกจันทร์

¹Wanwipha Tailangkha, ²Panawan Preamsri

³Watinee Wongsaros and ⁴Phasakorn Dokchan

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand

Email: ¹wanwiphatailangka@gmail.com, ²premsri252057@psru.ac.th

³Watinee.won@mahidol.ac.th and ⁴Phat.mbu@gmail.com

Received July 2, 2022; Revised July 18, 2022; Accepted August 13, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไปของการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอน และนำเสนอแนวทางการดำเนินการกิจด้านสังคมในอนาคต ใช้กระบวนการเชิงสังเคราะห์ในการวิจัยเอกสาร และพบว่าภารกิจด้านสังคมที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 11 กรม 6 กระทรวง และ 15 ภารกิจ ซึ่งสาเหตุที่การดำเนินงานขาดความเชื่อมโยงและต่อเนื่อง เป็นเพราะความละเอียดอ่อนของภารกิจที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ขณะที่การใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านเงื่อนไขการประเมินที่มีตัวชี้วัดจำนวนมาก จึงขอเสนอให้ 1) ราชการบริหารส่วนกลางแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ผู้สอนงาน ผู้ฝึกอบรม ลดการแสดงบทบาทของผู้ควบคุมหรือผู้ตรวจสอบ 2) ในการบริหารท้องถิ่นปัจจุบันผู้บริหารยังปฏิบัติงานได้ไม่เป็นอิสระ ควรลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการบริหารส่วนท้องถิ่น 3) เมื่อได้รับอำนาจแล้วท้องถิ่นต้องมีแผนปฏิบัติการรองรับการถ่ายโอนแต่ละภารกิจของตนเอง เพื่อสามารถมองเห็นภาพการดำเนินงานก่อนรับโอน 4) ความมีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง จะส่งผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและทันเวลา

และ 5) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมจะช่วยส่งเสริมความยั่งยืนในการพัฒนาท้องถิ่นได้

คำสำคัญ: ปัญหาอุปสรรค; แนวโน้มในอนาคต; การกระจายอำนาจ; การถ่ายโอนภารกิจด้านสังคม; องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purpose of this article was to study general information on the transfer of social missions. Track progress and obstacles caused by the process of transferring and presenting guidelines for social missions in the future. It was found that social missions transferred to local government organizations have 11 government departments in 6 ministries and 15 missions. The reason why social missions have slowed down is because it is a sensitive mission that directly impacts on people's livelihoods. While using the operating principle of availability of volunteers, local government organizations have to pass assessment conditions with a large number of indicators. Therefore, I propose: 1) The central administration has changed its role to be a supporter and reducing the constraints on budget allocation for social missions. 2) In current local management, the executives can't perform independently, so they should reduce mission duplication between provincial administration and local administration. 3) Once the locals get authorities, they must have its own action plans to transfer each individual mission. In order to visualize the operation before the acceptance of mission transfer. 4) True fiscal independence will result in effective and timely management. And 5) To generate participation from the citizens, the business sector and civil society will help to promote sustainability in local development.

Keywords: Obstacles; Future Trends; The Decentralization; Transferring the Social Missions; Local Government Organization

บทนำ

รัฐบาลได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1-2 และสืบเนื่องถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563 – 2565 พบว่า ภารกิจด้านสังคมสามารถถ่ายโอนได้เป็นลำดับสุดท้าย

คิดเป็นอัตราร้อยละ 57.65 ซึ่งเมื่อการกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 โดยส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและส่วนราชการที่ทำหน้าที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ ต้องดำเนินการตามที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563–2565 กำหนดระยะเวลาไว้ ทำให้การจัดทำแผนบริหารการถ่ายโอนภารกิจเพื่อให้เกิดความชัดเจน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่สอดคล้องกัน (Office of the National Economic and Social Development Council, 2019) ซึ่งสาระสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ปรากฏขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบัญญัติในมาตรา 78 หมวด 5 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีใจความสำคัญว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997)) จากนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีทิศทางในการมุ่งแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ใน 2 หมวดสำคัญคือ หมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ในมาตรา 78 โดยการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างขวางและชัดเจนมากยิ่งขึ้น และหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยได้มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาในพื้นที่ของตนเอง (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007)) สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญคือ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญตามบทบัญญัติในหมวด 6 มาตรา 76 ที่ว่า รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017))

ในด้านการนำสู่การปฏิบัตินั้น แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 ได้กำหนดภารกิจที่ต้องถ่ายโอนไว้ จำนวน 6 ด้าน 245 ภารกิจ ต่อมาในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ยังคงกำหนดภารกิจดำเนินการไว้ 6 ด้านเช่นเดิม แต่ลดจำนวนภารกิจลงเหลือเพียง 44 ภารกิจ จากส่วนราชการ 37 กรม ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง และ 1 รัฐวิสาหกิจ จากนั้นเพื่อให้การกำหนดอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการทบทวนและจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2563 – 2565 โดยเน้นความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการพัฒนาอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน มีความเป็นอิสระ มีความเข้มแข็งทางการเงินการคลัง การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยให้สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน มีความเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่าย โดยมุ่งหมายเข้มข้นในการถ่ายโอนภารกิจ 3 ด้าน คือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านสังคม และ 3) ด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม (Department of Local Administration, 2021) บนพื้นฐานของการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะที่แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

จากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จำนวน 7,850 แห่ง ประกอบด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,472 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 4,300 แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (Department of Local Administration, 2022) สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมได้ในอัตราส่วนน้อยที่สุด ซึ่งการที่ภารกิจด้านสังคมมีการขับเคลื่อนอย่างชะลอตัว อาจเนื่องจากเป็นภารกิจที่มีความละเอียดอ่อนและส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นข้อมูลที่ต้องนำสู่ระบบเชื่อมโยงกับข้อมูลรวมใน Big Data ของรัฐบาล ขณะที่การใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อมนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านเงื่อนไขการประเมินที่มีตัวชี้วัดจำนวนมาก

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไปของการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคม ติดตามความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการโอนย้าย และนำเสนอแนวทางการดำเนินภารกิจด้านสังคมในอนาคต เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง โดยเป็นการนำเสนอในประเด็นการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคม ปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอน แนวโน้มการดำเนินภารกิจด้านสังคมในอนาคต จากนั้นทำการสรุปภาพรวม และนำเสนอองค์ความรู้ใหม่จากกระบวนการเชิงสังเคราะห์ในการวิจัยเอกสาร

การถ่ายโอนภารกิจด้านสังคม

ภารกิจด้านสังคม ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 – 2565 ได้นำข้อสรุปการถ่ายโอนจากแผนฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มากำหนดภารกิจด้านสังคมไว้ จำนวน 15 ภารกิจ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 11 กรม ใน 6 กระทรวง (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, 2020) โดยสามารถจำแนกแต่ละภารกิจได้ดังนี้

1. ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) และสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ

มนุษย์ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ผส. และสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน ศพอส. ตามมาตรฐานที่กำหนด

2. การส่งเสริมในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจ่ายเงินส่งเสริมในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี รายละ 3,000 บาท

3. งานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ตามเกณฑ์ที่กรมกิจการผู้สูงอายุกำหนด โดยมีค่าป่วยการคนละไม่เกิน 600 บาทต่อเดือน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อน

4. โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการเด็กและเยาวชน โดยศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (ศตร.) และสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.พม.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ การถ่ายโอนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยดำเนินการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

5. การจัดตั้งและการดำเนินการของสภาเด็กและเยาวชน เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการเด็กและเยาวชน โดยศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (ศตร.) และสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สป.พม.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้สูงอายุ เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ กรมกิจการผู้สูงอายุ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจปรับปรุงสภาพแวดล้อมและอำนวยความสะดวกของผู้สูงอายุให้เหมาะสมและปลอดภัยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมกิจการผู้สูงอายุทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน ส่งเสริมสนับสนุน ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานที่กำหนด

7. ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) ถ่ายโอนภารกิจศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนในการส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในพื้นที่เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการพัฒนาสถาบันครอบครัวในลักษณะบูรณาการจากทุกภาคส่วนในสังคม ส่งเสริมให้ชุมชนมีศูนย์รวมในการพัฒนาสถาบันครอบครัวที่มีการบริหารจัดการโดยชุมชนในรูปแบบศูนย์พัฒนาครอบครัวใน

ชุมชน และสร้างโอกาสให้ชุมชนได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันครอบครัว ที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารงานและการแก้ไขปัญหาสังคมอย่างยั่งยืน

8. **โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)** เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. **ศูนย์รับแจ้งเหตุและแจ้งงานการแพทย์ฉุกเฉินจังหวัด (1669)** เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (โรงพยาบาลประจำจังหวัด) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ การถ่ายโอนศูนย์รับแจ้งเหตุและแจ้งงานการแพทย์ฉุกเฉินจังหวัด (1669) ให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินนอกโรงพยาบาลของจังหวัด

10. **งานคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ** เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากสำนักงานอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ รูปแบบการดำเนินการคือ อบต. สามารถดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เพื่อปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่มีคุณภาพได้อย่างมีมาตรฐานและปลอดภัย มีการส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคที่ถูกต้องด้วยข้อมูลวิชาการ เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์

11. **การอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน** เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 ให้กับ อบต. และ ให้นายก อบต. และพนักงาน อบต. ซึ่งนายก อบต. มอบหมายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานท้องถิ่น

12. **นายตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัดตาม พ.ร.บ. ชั่ง ตวง วัด พ.ศ. 2542** เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ เป็นการถ่ายโอนต่อเนื่องจากแผนปฏิบัติการ ฉบับที่ 2 กล่าวคือ ให้ อบจ. และ กทม. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิง และให้ อบต. เทศบาล เมืองพัทยา และ กทม. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเครื่องชั่ง สปริง และ เครื่องชั่งดิจิตอล และให้เป็นสำนักงานสาขาชั่งตวงวัด ตาม พ.ร.บ. ชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542 และให้ อบจ. สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ให้กับ อบต. และเทศบาล ที่ยังไม่มีความพร้อม

13. **การควบคุมการปิดป้ายแสดงราคาสินค้า** เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ ให้ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่กวดขันให้ผู้จำหน่ายสินค้าปิดป้ายแสดงราคาสินค้าตามรายการสินค้าที่กรมการค้าภายในกำหนด ให้ อบต. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และให้มีอำนาจในการตรวจจับกุม และเปรียบเทียบปรับตามที่กรมการค้าภายในกำหนด และให้ค่าปรับตกเป็นรายได้ของท้องถิ่น

14. การควบคุมแรงงานต่างด้าว เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมการจัดการหางาน กระทรวงแรงงาน โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ ให้แจ้งข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักร และให้จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรไทยให้แก่ อปท. ซึ่งเป็นพื้นที่ที่คนต่างด้าวทำงานอยู่ เพื่อสนับสนุนการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในท้องถิ่น

15. การส่งเสริมและควบคุมการเลี้ยงสัตว์ เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีขอบเขตของภารกิจคือ กรมปศุสัตว์ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการในพื้นที่ของตนเอง ในลักษณะร่วมดำเนินการกับกรมปศุสัตว์

เมื่อพิจารณาข้อมูลภารกิจด้านสังคม อาจกล่าวได้ว่าปัญหาสำคัญของการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมคือ ปัญหาขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ปัญหาเรื่องขีดความสามารถ อันเนื่องมาจากการรับถ่ายโอนภารกิจมาก ขาดฐานภาษี ขาดบุคลากร ไม่มีกลไกเตรียมความพร้อม หรือปัญหาหลักคือ ความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน การที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องอาศัยการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ด้วยพลังท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค อาจต้องปรับลดหรือปรับเปลี่ยนบทบาทให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวิชาการ สนับสนุน ให้คำปรึกษา แนะนำทางด้านเทคนิควิชาการ กำหนดมาตรฐานและจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพมาตรฐานที่กำหนด

ปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคม

จากการพิจารณาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน สามารถสรุปความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคม ได้ดังนี้

การปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลา 120 ปี ที่ผ่านมา เป็นที่ยืนยันว่าเสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติของประเทศไทย ส่งผลอย่างมากต่อการสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแนวคิดการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในประเทศไทย อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่มีต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจคือ การที่นโยบายทางการเมืองระดับชาติขาด เสถียรภาพและการที่รัฐไทยมีวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยังรากลึกมาอย่างยาวนาน (Mala, 2017) ขณะที่ Mektrairat et al., (2009) ได้ให้ความเห็นว่า “รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 บัญญัติคล้ายฉบับ 2540 แต่มีความเข้มข้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพียงเล็กน้อย ทำให้หลายเรื่องที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เคยยืนยันว่าต้องมีการถ่ายโอน ซึ่งสิ่งที่หายไปชัดเจน

ที่สุดคือ การกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญไม่มีคำว่ากระจายอำนาจเลยแม้แต่คำเดียว และเปิดช่องให้มีผู้บริหารพิเศษที่อาจไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้หลักการที่เคยยืนยันว่าท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดนั้นหายไป ซึ่งต่างประเทศไม่มีปัญหาในลักษณะ Dual Administration คือมีองค์กรบริหารสององค์กรซ้อนกันอยู่ในพื้นที่เดียว คือมีทั้งจังหวัดและมีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และจากข้อมูลที่สามารถสรุปได้พบว่า มีไม่เกิน 20 ประเทศ จากทั้งหมด 193 ประเทศ ที่ยังมีส่วนภูมิภาคเหลืออยู่ ดังนั้นเราอาจต้องคิดต่อว่าจะยกเลิกส่วนภูมิภาคหรือจะมีต่อ ถ้าจะมีต่อส่วนภูมิภาคก็ต้องปรับบทบาท เพราะอำนาจควรจะถูกถ่ายโอนไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ขณะที่ภูมิภาคอาจมีหน้าที่ในลักษณะของการดูภาพรวมแทน”

ทั้งนี้ในช่วงรอยต่อของแผนฯ ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 มิติด้านความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ พบปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนที่สำคัญ คือ 1) ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ 2) ความไม่ชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบ และความโปร่งใสในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน 3) หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิม พยายามสร้างงานใหม่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับภาระหน้าที่ที่ถ่ายโอน ส่งผลให้ผลการประเมินการดำเนินงานถ่ายโอนของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ 4) การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่และงบประมาณ ในการให้บริการระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการ และทำให้ผู้รับบริการเกิดความสับสน 5) ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายการปฏิบัติงาน เนื่องจากการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 6) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานให้บริการสาธารณะไม่เพียงพอในการให้บริการ 7) ปัญหาความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ ทำให้การกระจายทรัพยากรและคุณภาพชีวิตไม่ทั่วถึงในพื้นที่ และ 8) การบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อาจเกิดผลกระทบในด้านดีและข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ (Thammasat University Research and Consultancy Institute, 2009)

ขณะที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอว่า “ปัจจุบันเรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบ 8,000 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็ก มีการรับโอนภารกิจมา 220 ภารกิจจาก 359 ภารกิจของรัฐบาลส่วนกลาง มีการรับโอนรายได้มา 27% ของรายได้สุทธิของรัฐบาลกลาง เรียกได้ว่ารับโอนงานมาไม่น้อย รับโอนเงินมาพอสมควร แต่ว่าเงินอุดหนุนที่โอนมามีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจใช้จ่ายได้ตามความต้องการของตนเอง ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ มีรับโอนคนมาประมาณ 10,000 คน โดยไม่นับครูในท้องถิ่น ถือว่ามีบุคลากรตามภารกิจมาจำนวนน้อย ขณะที่ประเทศไทยผ่านสามยุคของการกระจายอำนาจ ยุคแรกคือยุคทอง เริ่มต้นจากปี 2540 มีการกระจายอำนาจโดยการออกรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายกระจายอำนาจ มีการจัดสรรเงินรายได้จำนวนหนึ่งไปสู่ท้องถิ่น ต่อมาในยุคที่สอง คือยุคซีก

โอ เริ่มต้นในปี 2545 การกระจายอำนาจถอยหลังชะลอลงไป แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจในด้านการจัดการการศึกษา โอนโรงเรียนของส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจในด้านอื่นนั้นกลับชะลอตัวลง มีการเลือกการโอนรายได้ร้อยละ 35 ไปสู่ท้องถิ่นอย่างไม่มีกำหนด และสุดท้ายมาถึงยุคปัจจุบัน คือยุคติดกับ เนื่องจากสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ส่วนกลางโอนให้กับท้องถิ่นมีจำนวนน้อยลง ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระ มีเสรีภาพในการตัดสินใจใช้จ่ายลดลง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีความรู้สึกที่ไม่คุ้มที่จะทำงานหรือภารกิจต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายต่อไป อยากจะคืนภารกิจนั้นกลับสู่ส่วนกลาง นอกจากนี้ภาครัฐมีการรวมศูนย์อำนาจและทรัพยากรไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จากกำลังคนในภาครัฐที่กระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางถึงร้อยละ 60 อีกประมาณร้อยละ 22 เป็นกำลังคนในส่วนภูมิภาค และมีเพียงร้อยละ 18 ที่ทำงานในท้องถิ่น” (Thailand Development Research Institute, 2021 : 2-3) นอกจากนี้การไม่ได้จัดเตรียมแผนงานรองรับและเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบให้ทั่วถึงและเพียงพอ ส่วนราชการยังมีการปรับภารกิจบทบาท และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์การประเมินความพร้อมการถ่ายโอนอย่างต่อเนื่อง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์รับการถ่ายโอน ไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมิน (Patmasiriwat, 2020)

ในมิติของการบริหารจัดการ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ยังมีปัญหาเรื่องการแก้ไขกฎหมายที่ใช้ระยะเวลานาน เรื่องระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ ด้านโครงสร้างองค์กร และความไม่พร้อมด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจและพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเองที่คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอน การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งหน้าที่และงบประมาณการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ ปัญหาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภารกิจในพื้นที่ การถ่ายโอนบุคลากรไม่มีการวิเคราะห์รอบอัตรากำลังตามภารกิจที่ถ่ายโอน บุคลากรไม่โอนไปตามภารกิจ จึงเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนยังไม่ได้รับการแก้ไข (Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, 2021)

จากข้อมูลข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าปัญหาสำคัญของการถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมคือ ปัญหาขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ปัญหาเรื่องขีดความสามารถ อันเนื่องมาจากการรับถ่ายโอนภารกิจมาก ขาดฐานภาษี ขาดบุคลากร ไม่มีกลไกเตรียมความพร้อม หรือปัญหาหลักเกิดความรับผิดชอบ ขาดการกำหนดมาตรฐานบริการ ขาดระบบเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงาน ขาดการเก็บภาษีท้องถิ่น หรือ

แม้กระทั่งความยากในการถอดถอนผู้บริหารกรณีเกิดข้อร้องเรียน ทุกมิติส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมดำเนินอย่างชะลอตัว

แนวโน้มการดำเนินการกิจด้านสังคมในอนาคต

หลักคิดสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท โดยการกระจายอำนาจ หน้าที่ และทรัพยากรทางการบริหารลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลมีเวลาไปดูแลเศรษฐกิจและภาพรวมของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไข โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความรู้และความเข้าใจในสภาพปัญหาและสามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว และทันเวลา ใช้แนวคิดประชาชนรู้ปัญหาของตนเองดีที่สุด เนื่องจากภาครัฐส่วนกลางจะคิดแบบเดียว จึงยากที่จะตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้ ขณะที่แต่ละท้องถิ่นมีความต้องการที่แตกต่างกัน ดังนั้นท้องถิ่นจึงตอบสนองกับความต้องการของคนในพื้นที่ได้ดีกว่าภาครัฐส่วนกลาง หรือการที่ภาครัฐส่วนกลางมีภารกิจในการแก้ไขปัญหาแยกส่วนแต่ละกระทรวง ขณะที่ท้องถิ่นแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการให้จบในพื้นที่ได้ หรือแม้กระทั่งประเด็นการเมืองระดับชาติมีแบบแผนที่ต้องทำแบบเดียว จึงมองไม่เห็นโอกาสของการเกิดเครื่องมือใหม่ ขณะที่ท้องถิ่นมีการทดลอง มีความล้มเหลว มีความสำเร็จ แต่นำมาซึ่งโอกาสในการสร้างนวัตกรรม ท้องถิ่นต้องปรับตัวให้เท่าทันโลกใหม่ ต้องทำงานแบบเครือข่าย ขยายความร่วมมือกับภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ลดการยึดติดกฎระเบียบ รวมถึงการเปิดกว้างทางการเมือง โดยสามารถจำแนกลักษณะการดำเนินการกิจด้านสังคมในอนาคตดังนี้

1. **ราชการบริหารส่วนกลางปรับบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุน** โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น เพราะทำงานใกล้ชิดกับประชาชน รู้โจทย์เชิงลึก ขณะที่ภาคธุรกิจมีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี ส่วนภาครัฐทำหน้าที่ช่วยผ่อนคลายกฎระเบียบ ให้เกิดการทดลองวิธีการแก้ปัญหา ให้งบประมาณอุดหนุนในการขยายผลนวัตกรรม ที่สามารถแก้ไขปัญหาที่ได้ผลดี รวมถึงกำกับดูแลการทำงานของภาคส่วนอื่นๆ

2. **ให้ท้องถิ่นเสนอแผนรับโอนภารกิจของตนเอง** โดยการระบุภารกิจทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาเชิงพื้นที่ พิจารณากฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่จำกัดอิสระการบริหารของท้องถิ่นโดยไม่มีเหตุผลจำเป็น สนับสนุนให้ท้องถิ่นดึงภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมทำงานเป็นเครือข่าย ขณะที่ภาครัฐส่วนกลางปรับเพิ่มงบอุดหนุนให้ท้องถิ่นบริหารได้อย่างอิสระ เพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น เพราะปัจจุบันแม้บ้ทั้งหมดของท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30 ของรายได้สุทธิของรัฐแล้ว แต่เมื่อพิจารณาแยกนับเฉพาะรายได้ภาษีที่ท้องถิ่น

สามารถบริหารได้จริง คิดเป็นร้อยละ 16 เท่านั้น นอกจากนี้การส่งเสริมศักยภาพของภาคประชาสังคม มีส่วนช่วยให้การถ่ายโอนภารกิจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. สับเปลี่ยนอัตรากำลังระหว่างท้องถิ่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแยกออกเป็นสองส่วน คือ บุคลากรทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเด็นวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นนั้นมาตรา 252 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นด้วยวิธีการอื่น นอกจากวิธีการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ก็ได้ และอีกส่วนหนึ่งคือ บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งมีประเด็นปัญหาในกรณีที่ท้องถิ่นต้องสูญเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร โดยจำนวนของบุคลากรไม่มีความสัมพันธ์กับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างด้านบุคลากรของท้องถิ่นใหม่ทั้งระบบ โดยอาจมีการสับเปลี่ยนอัตรากำลังระหว่างท้องถิ่น เป็นต้น

4. ให้อิสระทางการคลังในการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุที่งบประมาณสำหรับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ในทางปฏิบัติจึงยังไม่สามารถถ่ายโอนตามเจตนารมณ์ได้ เนื่องจากติดระบบราชการทำให้การคลังท้องถิ่นจึงเป็นแค่การแบ่งเงินจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ ซึ่งแม้ว่าจะพยายามให้มีภาษีของท้องถิ่นมากขึ้น แต่สัดส่วนของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดมีเพียงร้อยละ 10 ซึ่งสะท้อนความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ประเทศอื่นที่มีการกระจายอำนาจ สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเองส่วนใหญ่มิร้อยละ 50 ขึ้นไป สำหรับประเทศไทยเมื่อรายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอจึงทำให้ท้องถิ่นพัฒนาไปอย่างชะลอตัว

5. เพิ่มความเข้มแข็งของท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแม้ว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น มีการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนน่าจะได้รับประโยชน์ แต่ในความเป็นจริง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากต้องเผชิญปัญหาต่างๆ จากการเมืองภาพใหญ่ที่ยังไม่คงที่ ประเทศไทยยังเผชิญการต่อสู้ระหว่างระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยกับไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่นดำเนินได้ไม่ต่อเนื่อง และการที่ระบอบการปกครองส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ มีหน่วยงานราชการที่ดำเนินงานทับซ้อนกันจนทำให้ประชาชนสับสน รวมถึงประเด็นการผลักดันเชิงวิชาการยังมีน้อยเกินไป เนื้อหาการศึกษายังมาจากส่วนกลาง ขาดวิชาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถผลิตบัณฑิตที่มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นได้

6. ท้องถิ่นปรับเพิ่มบทบาทและวิธีการทำงานที่หลากหลาย โดยในอนาคตท้องถิ่นไม่ควรเน้นเฉพาะในเรื่องการดำเนินการกิจการบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ควรมีบทบาทในการดำเนินการในประเด็นอื่น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การสร้างงาน การช่วยเหลือคนยากจน เป็นต้น ซึ่งในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 นี้ จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพสูงใน

การช่วยเหลือ ทั้งในเรื่องการจัดการพื้นที่หรือการจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ในการป้องกันการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 หรือการจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing) เป็นการว่าจ้างหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทเอกชน ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ การจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสนองตอบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพมากพอ

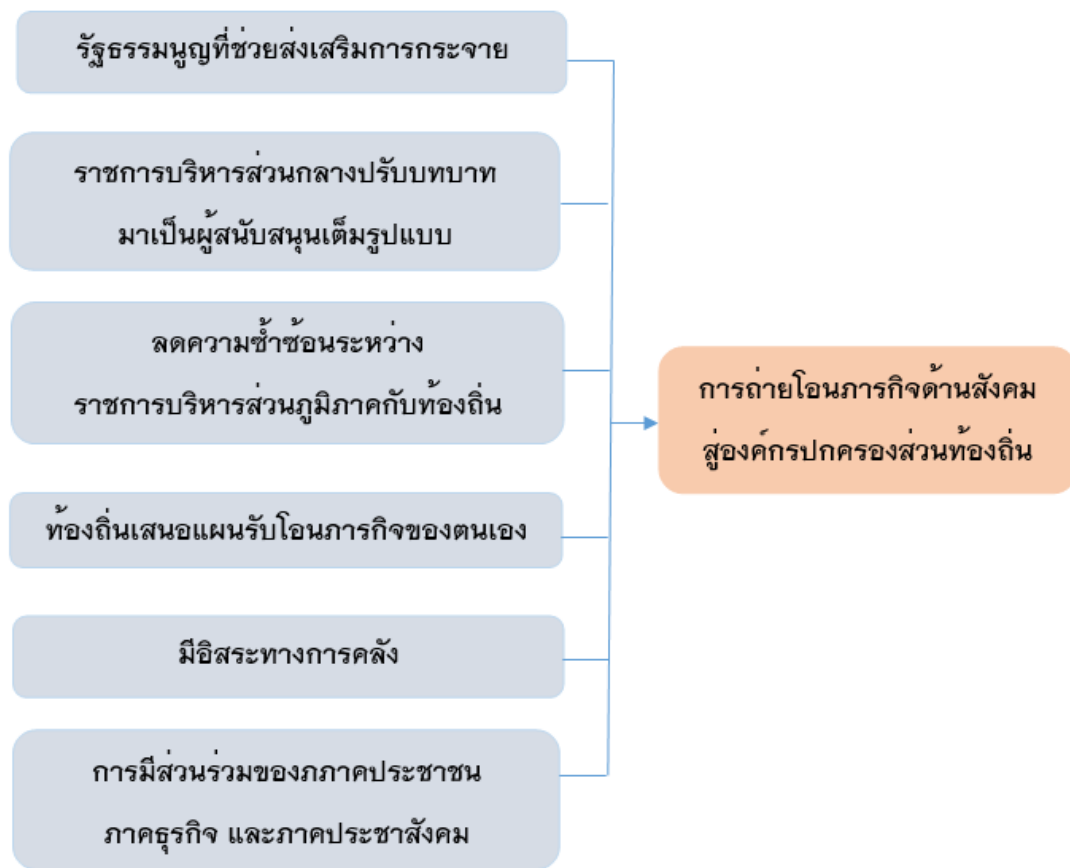
สรุป

ภารกิจด้านสังคมเป็นลักษณะงานเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชน มีการขับเคลื่อนอย่างชะลอตัวอาจเนื่องจากเป็นภารกิจที่มีความละเอียดอ่อน และส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ขณะที่การใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านเงื่อนไขการประเมินที่มีตัวชี้วัดจำนวนมาก ดังนั้นราชการบริหารส่วนกลางจึงต้องปรับตัวจากการบริหารงานแบบราชการรวมศูนย์ ไปสู่รัฐเครือข่าย ซึ่งมีหัวใจสำคัญอยู่ที่ความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น โดยการที่ภาครัฐส่วนกลางมองเห็นศักยภาพของภาคส่วนอื่นนอกหน่วยรัฐ ทั้งภาคท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม รวมถึงเห็นประโยชน์ร่วมของการทำงานกับภาคส่วนอื่น ซึ่งหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งคือความยืดหยุ่น ภาครัฐต้องมุ่งที่ไปผลลัพธ์มากกว่าการยึดติดขั้นตอน ปรับกระบวนการทำงานให้เชื่อมต่อเข้ากับภาคส่วนอื่นได้ง่าย พร้อมทั้งกล้าทดลองและยอมรับความล้มเหลวได้

ดังนั้นท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับการเพิ่มความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ให้พ้นจากการแทรกแซงของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และอนุมัติงบประมาณ เพื่อลดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างทันเวลา สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กควรรวมกัน ให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีความสามารถในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และให้ท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน ในลักษณะเฉพาะพื้นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

องค์ความรู้ใหม่

จากการสังเคราะห์ข้อมูลพบว่า การที่ประเทศให้ความสำคัญกับการบรรจุประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน จะส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจสัมฤทธิ์ผลได้ในเชิงประจักษ์ โดยสามารถแสดงได้ดังภาพประกอบต่อไปนี้



ภาพที่ 1 การถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากภาพอธิบายได้ว่า การระบุประเด็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ จะเป็นแนวทางสำคัญของทิศทางการพัฒนาประเทศ ขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางจำเป็นต้องแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ผู้สอนงาน ผู้ฝึกอบรม ไม่แสดงบทบาทของผู้ควบคุมหรือผู้ตรวจสอบ นอกจากนี้การบริหารท้องถิ่นในปัจจุบัน ผู้บริหารยังปฏิบัติงานได้ไม่เป็นอิสระ เนื่องจากแต่ละโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ หากสามารถลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ จะส่งผลให้การกระจายอำนาจมีทางเดินที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันเมื่อท้องถิ่นได้รับอำนาจมาแล้ว ก็ต้องมีแผนปฏิบัติการรองรับการถ่ายโอนแต่ละภารกิจของตนเอง เพื่อมองเห็นภาพการดำเนินงานก่อนรับโอน อย่างไรก็ตามการมีอิสระทางการคลัง การมีความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่ายโดยท้องถิ่นเอง จะส่งผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและทันเวลา บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งในด้านการสร้างงานและการตรวจสอบงาน ภาคธุรกิจช่วยในการสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ช่วยในการสร้างความยั่งยืน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะส่งผลให้การบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นมีศักยภาพที่สมบูรณ์

References

- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540. (1997). <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=241>
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. (2007). <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=241>
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. (2017). <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=241>
- Department of Local Administration. (2020). *Local Performance Assessment (LPA) Annual Report 2020*. http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2022/3/2334_6233.pdf
- Department of Local Administration. (2021). *Local Performance Assessment (LPA) Annual Report 2021*. http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2022/3/2334_6233.pdf
- Mektrairat, N. et al. (2009). *Final Report of Decentralization in Thailand and Suggestion*
Department of Local Administration.
- Mala, T. (2017). 120 Year of Thai Local Administration (B.E. 2440 – 2560): Evolution and Historical Conditions of Thai State. *Journal of Peace Studies*, 5(1), 343–356.
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2019). *Thailand Public Consultation Guidelines*. <https://www.nesdc.go.th/download/RIA/publicConsultationTH.pdf>
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2007). *Annual Report 2007*. <https://odloc.go.th/plan/>
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2019). *Annual Report 2019*. <https://odloc.go.th/plan/>
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2020). *Annual Report 2020*. <https://odloc.go.th/plan/>
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2021). *Annual Report 2021*. <https://odloc.go.th/plan/>
- Patmasiriwat, D. (2020, 9 May). Decentralization to the Local Government Organization Committee. *Interviewed*. 17(2), 17.
- Thailand Development Research Institute. (2021). *TDRI Quarterly Review March*. <https://tdri.or.th/en/2021/08/tdri-quarterly-review-march-2021/>

Thammasat University Research and Consultancy Institute. (2009). *Raingan Pon Kan Suksa Kwam Kawna Kong Khan Krachai Amnat Nai Pratet Thai Krong Khan Semsang Khid Kwam Samat Khong Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin Puea Sanab Sanun Kan Krachai Amnat Lae Thammapiyal Thongthin*. Thammasat University.