



เอกสารประกอบการพิจารณา

ญัตติ

- เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา
เรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณสุขและกิจกรรมสาธารณสุข
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา
และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อ.พ. 37/2563 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



อ.พ. 37/2563

สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



เอกสารเพิ่มเติม

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา
เรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ)

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา
และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นางสาวพิรุวรรณ กิตติคุณ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอรุณี ชัยสุวรรณ

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมธาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สิงหาคม 2563

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีหลักการสำคัญในการส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ตามที่ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย (1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน และ (4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการกระจายอำนาจของไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการ อาทิ เรื่องการแก้ไขกฎหมายที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการนานมาก เรื่องระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ ด้านโครงสร้างองค์กร และความไม่พร้อมด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการที่ถ่ายโอนภารกิจไม่ยอมถ่ายโอน และพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเองที่คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอน การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งหน้าที่และงบประมาณ การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ ปัญหาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ การถ่ายโอนบุคลากรไม่มีการวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังตามภารกิจ ทำให้การถ่ายโอนบุคลากรไม่ไปตามภารกิจ จึงเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคลากรไม่ได้รับการแก้ไข เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงได้มีการเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดการบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - สารระสำคัญ ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศาสตราจารย์โกวิท พวงงาม เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สารระสำคัญ ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)	1-2
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ	3-1
- ปัญหาการกระจายอำนาจที่ผ่านมา	3-1
- ความเป็นมาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-3
- ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ	3-7
- เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 2550 และ 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำ บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-17
- สรุปภาพรวมของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา	3-24
- ข้อมูลการก่อสร้าง บูรณะ และการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-30
- ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	3-32
- หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนด้านแหล่งน้ำ	3-37

ส่วนที่ 1

สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผล

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังมีประเด็นปัญหาเรื่องภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่ทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้กำกับดูแล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากระเบียบและกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้องทำให้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ อีกทั้งมีการจัดบริการสาธารณะในภารกิจที่ยังไม่มีถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวทั้งงาน เงิน (งบประมาณ) และบุคลากร จากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติงานขัดกับระเบียบและกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทาง ในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผล

ในอดีตงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำทั่วประเทศเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานจาก ส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อการปฏิรูประบบราชการโดยมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ส่วนราชการ ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ถ่ายโอนภารกิจ การก่อสร้างดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา โดยได้กำหนดให้ถ่ายโอนแหล่งน้ำที่มีขนาดน้อยกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลบำรุงรักษา อย่างไรก็ตามพบว่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่รับถ่ายโอนภารกิจ มา นั้นเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เช่น ไม่มีงบประมาณในการบำรุงรักษาและบริหารจัดการ เนื่องจากแหล่งน้ำบางแห่งมีขนาดใหญ่เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน มีหลายแห่งปล่อยให้แหล่งน้ำกลายเป็นสถานที่ รกร้างจึงทำให้เกิดช่องว่างของการปฏิบัติงานและทำให้ประชาชนในพื้นที่เสียโอกาสในการได้รับประโยชน์ จากการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีขนาดแตกต่างกัน บางแห่งอาจมี ศักยภาพที่สามารถบริหารจัดการได้ แต่บางแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขนาดเล็กอาจไม่สามารถ บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ต่อประชาชนทั้งในเรื่องของการดำเนินชีวิต และการทำอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รวมทั้งการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มี ความพร้อมสามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพ หรือขอโอนภารกิจด้านการพัฒนา แหล่งน้ำคืนให้กับหน่วยงานต้นสังกัดต่อไปได้

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) การบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองและการบริหารงานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลางให้แก่ส่วนภูมิกำหนดนำไปปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สามารถตัดสินใจบริหารงาน และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามขอบเขตของกฎหมาย¹

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ รวมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม และต่อเนื่องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ

¹ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น: การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/2-3.pdf

และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความชัดเจนยิ่งขึ้นนับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อาจถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้เข้ามามีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น แทนหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักคิดของการกระจายอำนาจที่เชื่อว่าคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าคนที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากที่อื่น ด้วยบริบทดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมาถึง 2 ฉบับ และอยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป ซึ่งการกระจายอำนาจในการบริหารราชการดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่ตรงกับความต้องการของตนเอง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 ฉบับ ได้ส่งผลให้รัฐบาลเริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ และทำให้ขอบเขตของภารกิจในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันกว้างขวางและหลากหลายกว่าในอดีต

อย่างไรก็ตาม การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ยังคงประสบกับปัญหาอุปสรรคในหลายด้าน นับจากปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากผู้กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) เข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างเต็มที่ ปัญหาอุปสรรคจากระเบียบและกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ ปัญหาอุปสรรคจากการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงานเงิน (งบประมาณ) และบุคลากร จากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภารกิจถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้อยกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตร ที่แม้จะมี

หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนด้านแหล่งน้ำ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ก่อสร้าง ดูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา² แล้วก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังคงประสบปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้าง ดูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำเหล่านั้น เป็นต้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนส่งผลในด้านลบต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้โดยการกำหนดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานได้อย่างมีอิสระ และมุ่งตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้ด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือดำเนินการหรือร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ หรืออาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้

ทั้งนี้ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การถ่ายโอนให้สามารถถ่ายโอนภารกิจ งาน งบประมาณ บุคลากร ไปในคราวเดียวกัน จะช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในด้านการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งพัฒนาให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม และปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และเพิ่มบทบาทการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลงเหมาะสมกับภารกิจ และมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งมีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึง และเป็นธรรม รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของท้องถิ่น มีบทบาทในการตัดสินใจ กำกับดูแล และตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (8 มีนาคม 2562). หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนด้านแหล่งน้ำ. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/3/21392_1_1552029576140.pdf

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ

ปัญหาการกระจายอำนาจที่ผ่านมา¹

จากการดำเนินการกระจายอำนาจที่ผ่านมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจ โดยเป็นการกระจายภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตลอดระยะเวลาตั้งแต่มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2544 จนถึงปี 2562 พบว่ายังคงมีปัญหาในการดำเนินการ ดังนี้

(1) การดำเนินนโยบายกระจายอำนาจขาดความจริงจัง สาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยไม่ได้ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่มีการสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ

(2) การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ส่งผลให้การกระจายอำนาจด้านภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 ใช้ระหว่างปี 2544-2549 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 ใช้ระหว่างปี 2545-2549 และมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 ใช้ระหว่างปี 2551-2553 เนื่องจากในแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1 กำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจไว้ 10 ปี ตั้งแต่ปี 2544-2553 และเมื่อแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 สิ้นสุดในปี 2553 การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลบางครั้งขาดความชัดเจน ปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จึงมีมติให้ใช้แผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551-2553 ไปพลางก่อน ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

(3) กระบวนการถ่ายโอนดำเนินการจากบนลงสู่ล่างให้ความสำคัญแก่ส่วนราชการผู้ถ่ายโอน โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการฯ

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการธิการ 2. (2559). รายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่นสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูปแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d080159-03.pdf?fbclid=IwAR0SRd345gVl09Ds3Tifw5zv9LS344fxBU0OmzA8hiJGGO-hl40wCv9pHGK

ได้กำหนดแนวทางการถ่ายโอน โดยให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนและขั้นตอนการถ่ายโอน-รับโอน ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจมีการจัดทำบัญชีมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพจ่ายออมรับการถ่ายโอนส่วนราชการไม่ได้พิจารณาถึงแผนรองรับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการสอบถามถึงความพร้อมและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่รับการถ่ายโอน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ไม่เท่ากัน ตลอดจนมีบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่แตกต่างกัน และในแผนการถ่ายโอนดำเนินการเป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศในลักษณะบูรณาการแบบเหมารวม โดยไม่ได้พิจารณาในรายละเอียดถึงความเหมาะสมของภารกิจและศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนไม่ได้มีการติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ ขาดการจัดทำระบบข้อมูลการถ่ายโอน และไม่ได้ดำเนินการในการเป็นผู้สนับสนุน การเป็นพี่เลี้ยง การให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการถ่ายโอน กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ผู้กำกับดูแล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอไม่รับทราบผลการถ่ายโอนดังกล่าว

(4) การถ่ายโอนดำเนินการไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ส่วนราชการที่ถ่ายโอนมุ่งเน้นเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ โดยไม่คำนึงถึงการถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร และการแก้ไขระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจถ่ายโอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กระบวนการถ่ายโอนขาดสภาพบังคับในการให้ส่วนราชการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ

(5) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ และไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจคืนส่วนราชการเดิมได้ มีการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจำนวน 262 ภารกิจ ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 จำนวน 186 ภารกิจ และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 จำนวน 76 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 73 ของภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งหมดจำนวน 359 ภารกิจ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความพร้อมในการรับโอนภารกิจไม่เท่ากัน และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนส่วนมากเป็นภารกิจเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำ ซึ่งจะต้องบำรุงดูแลรักษาและซ่อมแซม เป็นภาระด้านงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีสภาพเก่า ชำรุดเสียหาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และขนาดเล็กไม่สามารถรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวต่อจากส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องการโอนภารกิจกลับคืนส่วนราชการเดิม แต่ไม่สามารถถ่ายโอนคืนกลับได้ เนื่องจากขัดกับหลักการของแผนปฏิบัติการฯ ที่กำหนดให้ “ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมและประสงค์รับถ่ายโอนภารกิจเมื่อใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ่ายโอนภารกิจนั้นให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่รับไปดำเนินการได้ทันที” ซึ่งในข้อเท็จจริง องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่สามารถช่วยเหลือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างทั่วถึง

(6) องค์กรขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพและขาดเอกภาพในการดำเนินงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ เป็นเครื่องมือ และมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ

มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารแผ่นดิน โดยการประสานส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีการถ่ายโอนภารกิจงบประมาณและบุคลากรไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจขาดประสิทธิภาพไม่สามารถขับเคลื่อนแผนการกระจายอำนาจให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เน้นบทบาทในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ขาดการประสานงานกับส่วนราชการ และไม่สามารถบังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามแผนได้ ขาดแรงผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และขาดกลไกการบริหารแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ระดับจังหวัด ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขาดการประสานงาน และมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในบางภารกิจ ส่งผลให้ขาดเอกภาพในการดำเนินงาน

(7) การดำเนินการที่ผ่านมาของแผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) ยังมีปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการ อาทิ เรื่องการแก้ไขกฎหมายที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการนานมาก เรื่องระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ ด้านโครงสร้างองค์กร และความไม่พร้อมด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการที่ถ่ายโอนภารกิจไม่ยอมถ่ายโอน และพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเองที่คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอน การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหน้าที่และงบประมาณ การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ ปัญหาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ การถ่ายโอนบุคลากรไม่มีการวิเคราะห์กรอบอัตรากำลังตามภารกิจที่ถ่ายโอนบุคลากรไม่ไปตามภารกิจ จึงเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ภารกิจไปแต่บุคลากรไม่ไปตามภารกิจ สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าไม่ได้รับการแก้ไข เป็นต้น²

ความเป็นมาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความชัดเจนยิ่งขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ที่กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่

² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2563). เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) และการส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก <http://www.odloc.go.th/web/?cat=2&fbclid=IwAR3II2F7mv5b6P085kDZyROF82CjzTuZhJ-PFYp2y7z0g6wMzej8LHz2kYA>

³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2. (2559). รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง “การปฏิรูปแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d080159-03.pdf?fbclid=IwAR0YNHFqsUs8DP9asCu0CE5-04rzZUbjOoPrLmeDiXyUvEa0pzXHroelem4

ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจได้ดำเนินการต่อเนื่อง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งพาดตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดไว้ในหมวด 14 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281-290 สรุปว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณสุข และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องเหมาะสมกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำกับดูแลต้องมีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความแตกต่างในระดับของการพัฒนา และประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการ ซึ่งประการหนึ่งต้องจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณสุขที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าชื้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

มาตรา 32 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องดำเนินการ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก่ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคคลจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบรวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (ปี 2544-2547) เป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะการถ่ายโอนในปีที่ 10 (ปี 2544-2553) เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (ปี 2554) เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองได้ มีความรับผิดชอบต่อภารกิจบริการประชาชนที่หลากหลาย ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

(1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ

(2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

(2) กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น

(3) เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ และการทำงานร่วมกันของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไป ระยะเวลาในการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (1) การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (2) แนวทางการกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (5) แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน/ภาคประชาสังคม และการตรวจสอบติดตามประเมินผล
- (6) การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (7) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
- (8) กลไกการกำกับกับการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ
- (9) การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ⁴

ความหมายของการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะจากรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นภารกิจที่มีการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐ จะต้องถ่ายโอนภารกิจต่อไปนี้ให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี ได้แก่

1. ภารกิจที่ซ้ำซ้อน เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นด้วยแล้ว
2. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น
3. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

ทั้งนี้ ภารกิจการให้บริการสาธารณะ ดังกล่าว ภารกิจใดที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

⁴ วศิน โกมุท. (ม.ป.ป.). การถ่ายโอนภารกิจ. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การถ่ายโอนภารกิจ>

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ยึดหลัก 18 ประการ คือ

1. ไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม
2. ภารกิจถ่ายโอนพิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ
3. คำวินิจฉัยผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งอาจถ่ายโอนให้ร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ
4. งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เห็นชอบด้วย
5. การพิจารณาความพร้อม พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ และประสบการณ์ทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ
6. คำวินิจฉัยความคุ้มค่า และการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อน
7. มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน
9. อำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และภารกิจถ่ายโอน พิจารณาทั้งในกรอบกฎหมายและที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสม และประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ ให้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ พิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอน เนื่องจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถ และสาเหตุอื่น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้
11. อาจจัดแบ่งขอบเขตอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาด ตามขีดความสามารถ และความเป็นไปได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

12. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคน และงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

13. การจัดรูปแบบ โครงสร้าง วิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง วิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

14. การถ่ายโอนแต่ละภารกิจ อาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ ต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

15. ต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ

16. การถ่ายโอนภารกิจช่วงแรกเป็นภารกิจเกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐาน หลังจากนั้นเป็นภารกิจด้านอื่น ๆ โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบ

17. ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นที่ดินให้ใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จะพิจารณาความเหมาะสมเฉพาะราย

18. การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ พิจารณาให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ส่วนใหญ่ยึดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยมีส่วนที่เพิ่มเติม คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ และการบริการสาธารณะดังกล่าว จะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับ และต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม

2. เรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ในหลักการรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการหรือกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาจให้มีระบบสมทบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม

3. หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ

รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มี 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง 2) ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และ 3) ดำเนินการเองแต่อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

3. ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ซับซ้อน รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มี 6 ลักษณะ ดังนี้

1. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่อาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเอง หรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์ หรือเคยดำเนินการได้

3. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ เป็นภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง

4. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (Shared Function) เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

5. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

6. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายเอกชนดำเนินการแทน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และเป็นเจ้าของภารกิจแต่มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

ลักษณะภารกิจถ่ายโอน

ลักษณะภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้าน ได้แก่

ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ด้านที่ 4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

ด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

ด้านที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ จึงกำหนดกลไกการกำกับดูแลและติดตามประเมินผล ดังนี้

1. ให้มีกลไกทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการตามความจำเป็น ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็วคล่องตัวในการดำเนินงาน และมีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารงานอย่างเพียงพอเป็นสำคัญ

2. ให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

3. ให้มีกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการถ่ายโอน

4. ให้มีการศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และทันต่อเหตุการณ์

การดำเนินการที่ผ่านมา⁵

คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 และวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2544 และวันที่ 13 มีนาคม 2545 ตามลำดับ

เนื่องจากการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 1 พ.ศ. 2544 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 ยังมีปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากได้มีการปฏิรูประบบราชการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2. (2559). รายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง “การปฏิรูประบบและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d080159-03.pdf?fbclid=IwAR1WF2XST7e6D0Kww-bFci9k5_zbZdncpfJCZdOqjSXUDBdmL204rc-Frs

พ.ศ. 2545 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ วิธีการทำงานของภาครัฐ มีการจัดระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการ และมีการกำหนดวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2544 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545

โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 วรรคสาม กำหนดว่า “ในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการ ใช้บังคับ คณะกรรมการการกระจายอำนาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นได้” และมาตรา 34 กำหนดให้ “คณะกรรมการพิจารณาทบทวน โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลา ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ เพื่อการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ดังนั้น จึงได้มีการทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ เห็นชอบแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 2 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2551 และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2551 ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

1) แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 ด้านการถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่ส่วนราชการ 57 กรมใน 15 กระทรวง ถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณสุข ขึ้นพื้นฐาน จำนวน 245 ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการในภารกิจ 6 ด้าน ประกอบด้วย

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สถานีขนส่ง การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ระบบชลประทานขนาดเล็ก ฝ่าย สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ระบบประปาหมู่บ้าน การควบคุมอาคาร เป็นต้น

(2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ สถานสงเคราะห์คนชรา การอนุญาตให้ควบคุมหอพัก การฃาปนกิจสงเคราะห์ การจัดการศึกษา ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประจำตำบล สถานีอนามัย เป็นต้น

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น การตรวจตรา สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีกจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายย่อย) เป็นต้น

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น งานจดทะเบียนพาณิชย์ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว เป็นต้น

(5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เช่น งานพัฒนาป่าชุมชน การบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะมูลฝอย การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า) และที่สาธารณประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน การควบคุมไฟฟ้า เป็นต้น

(6) ด้านการศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การบำรุงรักษาโบราณสถาน การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

2) แผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ด้านการถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม จำแนกเป็นภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

(1) ภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งอยู่ระหว่างการถ่ายโอน (ยังถ่ายโอนไม่เสร็จสิ้น) จำนวน 34 งาน/โครงการ/กิจกรรม

(2) ภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งได้ถ่ายโอนแล้วแต่นำมาปรับปรุง ขอบเขต ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำนวน 39 งาน/โครงการ/กิจกรรม

(3) ภารกิจใหม่ที่ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอนเพิ่มเติมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 41 งาน/โครงการ/กิจกรรม

ผลการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ

การจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ มีมาแล้วจำนวน 2 ฉบับ และอยู่ในระหว่างจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ปรากฏผลดำเนินการ ดังนี้

1) มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 262 ภารกิจ จาก 359 ภารกิจ (แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 จำนวน 186 ภารกิจ แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 จำนวน 76 ภารกิจ) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 ถ่ายโอนไปแล้ว จำนวน 186 ภารกิจ จากจำนวน 245 ภารกิจ

(2) แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ดำเนินการไปแล้ว จำนวน 76 งาน/โครงการ/กิจกรรม จากจำนวน 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม

2) มีการถ่ายโอนงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ตั้งแต่ปี 2543 ถึง 2562 โดยในปี 2543 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ จำนวน 99,936 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.33 จนถึงปี 2562 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ จำนวน 751,485.16 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.47

3) มีการถ่ายโอนบุคลากรมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหมด 10,361 คน โดยแบ่งเป็น

สรุปผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545

ด้าน	จำนวนภารกิจ ที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอน แล้ว	ยังไม่ได้ ถ่ายโอน	ยกเลิก การถ่ายโอน
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	74	13	-
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	78	25	-
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	17	8	9	-
4. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว	19	11	8	-
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	17	15	1	1
6. ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	-	2	-
รวม	245	186	59	1

หมายเหตุ: ยกเลิกภารกิจการปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ 1 ภารกิจ เนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอน

สรุปผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ด้าน	จำนวนภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ได้ถ่ายโอน
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	45	34	11
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	19	9	10
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการ รักษาความสงบเรียบร้อย	22	8	14
4. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว	18	16	2
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม	8	7	1
6. ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2	-
รวม	114	76	38

การถ่ายโอนงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶

มีการถ่ายโอนงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ตั้งแต่ปี 2543-2562 โดยในปี 2543 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ จำนวน 99,936 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.33 จนถึงปี 2563 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ จำนวน 804,826.16 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 29.47

ปี	รายได้รัฐบาล (ล้านบาท)	รายได้ท้องถิ่น (ล้านบาท)	สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ)
2543	749,948	99,936	13.33
2544	772,574	156,531	20.57
2545	803,651	176,155	21.99
2546	829,496	184,066	22.19
2547	1,063,600	241,947	22.75
2548	1,250,000	293,750	23.75
2549	1,360,000	327,113	24.05
2550	1,420,000	357,424.15	25.17
2551	1,495,000	376,740	25.20
2552	1,604,640	414,382	25.25
2553	1,350,000	340,995	25.26
2554	1,650,000	431,225	26.14
2555	1,980,000	527,467	26.64
2556	2,100,000	572,670	27.27
2557	2,275,000	622,625	27.37
2558	2,325,000	646,343.78	27.80
2559	2,330,000	656,238.60	28.16
2560	2,343,000	687,891.62	29.36
2561	2,245,000	720,822.04	29.42
2562	2,550,000	751,485.16	29.47
2563	2,731,000	804,826	29.47

⁶ เรียบเรียงโดยนายโชคสุข กรกิตติชัย วิทยากรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ รวบรวมและเรียบเรียงจาก ประมวลการรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2563. (2563). สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562

ผลการถ่ายโอนบุคลากร (ปี 2546-2550)⁷

ส่วนราชการ	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	รวม (คน)
ระยะที่ 1 ปีงบประมาณ 2546	1,310	2,801	4,111
1. กรมโยธาธิการ	135	-	135
2. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	-	1,208	1,208
3. กรมทรัพยากรธรณี	-	14	14
4. กรมประชาสัมพันธ์	10	5	15
5. กรมเร่งรัดพัฒนาชนบท	1,165	1,574	2,739
ระยะที่ 2 ปีงบประมาณ 2547	68	280	348
1. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	68	83	151
2. กรมส่งเสริมสหกรณ์	-	197	197
ระยะที่ 3 ปีงบประมาณ 2549-2550	4,8688	1,034	5,902
1. ครูและบุคลากรทางการศึกษา	4,789	1,017	5,806
2. กระทรวงสาธารณสุข (สถานีอนามัย)	79	17	96
รวม ระยะ 1-3	6,246	4,115	10,361

⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 2. (2559). รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง “การปฏิรูประบบและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d080159-03.pdf?fbclid=IwAR3ekADfT2ZpT_pR-a4UjrNzgGhqRYN6qJTLTTH8yPpgtF06dbgfajS6CW4

เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 2550 และ 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๘

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
<p>หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p>	<p>หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p>	<p>หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ</p>
<p>มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น</p>	<p>มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ</p> <p>(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่</p> <p>(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น</p>	<p>มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐ อย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ</p>

^๘ เรียบเรียงโดยนางสาวอรุณี ชัยสุวรรณ นิตกรชำนาญการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
<p style="text-align: center;">หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p style="text-align: center;">หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p style="text-align: center;">หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
<p>มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น</p> <p>มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้</p>	<p>มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่</p> <p>ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน</p>
<p>มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ</p> <p>การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p> <p>เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อย</p>	<p>มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้</p> <p>ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง</p>	<p>มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
<p>ต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง</p> <p>(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ</p> <p>(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน</p> <p>ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p> <p>การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้</p> <p>มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ</p>	<p>โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนา และประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก</p> <p>มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง</p> <p>ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง</p>	<p>ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย</p> <p>ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงิน</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
<p>วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย</p> <p>มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ 	<p>โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</p> <p>ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด</p> <p>การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ</p> <p>ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p> <p>การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้</p>	<p>อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
	<p>มาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ</p> <p>การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย</p> <p>มาตรา 290 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น 	

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ในส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” จะเห็นได้ว่าบัญญัติในลักษณะบังคับให้รัฐต้องกระทำ เนื่องจากใช้คำว่า “ต้อง” แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 บัญญัติว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งบัญญัติในลักษณะไม่บังคับโดยใช้คำว่า “พึง” และไม่ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพียงบัญญัติว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เท่านั้น

ในหมวดของการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่” แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ” เห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีการบัญญัติว่า “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

การให้อำนาจหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ” ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 บัญญัติเพิ่มเติมเรื่องการจัดบริการสาธารณะ โดยทั้ง 2 ฉบับบัญญัติไว้เหมือนกันว่า “คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ” ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะระบุว่าต้องมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจและหน้าที่ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการเพิ่มการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้นไว้อย่างใด สำหรับอำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 250 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และได้ขยายความเพิ่มเติมไว้ในวรรคสุดท้ายว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง” โดยจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ที่ถูกลดออกไปเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 คือ ความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ ซึ่งมีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่น้อยกว่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

สรุปภาพรวมของการกระจายอำนาจที่ผ่านมา

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ เมื่อพิจารณาจากกรอบระยะเวลาที่กฎหมายและแผนการกระจายอำนาจฯ กำหนด กล่าวคือ

ประการที่ 1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) ซึ่งบัดนี้ ได้ล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมาแล้ว แต่การถ่ายโอนภารกิจยังคงดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ประการที่ 2 แผนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ว่า

- ในช่วง 4 ปีแรก (ปี 2544-2547) เป็นช่วงเวลาของการสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- สิ้นสุดระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (ปี 2553) มีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นในภารกิจถ่ายโอน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- หลังจากปีที่ 10 (ปี 2554) เป็นต้นไป ประชาชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

แต่ในข้อเท็จจริง ปัจจุบันการถ่ายโอนภารกิจก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้น แม้ระยะเวลาได้ล่วงเลยมาประมาณ 21 ปีแล้วก็ตาม

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น มีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจ โดยมีแนวทาง ดังนี้

1) ทำให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องดำเนินการ โดยกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์ชาติ และอยู่ในแผนบริหารราชการแผ่นดินระยะ 4 ปี

2) จัดทำพิมพ์เขียว (Blueprint) หรือขั้นตอน (Roadmap) ของแผนการกระจายอำนาจ ระบุภารกิจ ระยะเวลา และเป้าหมายให้ชัดเจน เพื่อทุกส่วนราชการและทุกหน่วยงานใช้ขับเคลื่อนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันให้เห็นผลภายใน 5 ปี โดยดำเนินการ ดังนี้

(1) เร่งรัดการพิจารณาทบทวน ติดตาม ประเมินผลภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว และพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจเพิ่ม เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจมีความเหมาะสมและสมบูรณ์ เพื่อให้แล้วเสร็จภายในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์และจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับต้นทุน หน้าที่และภารกิจที่ชัดเจน

(3) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การปรับปรุงกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพ

(5) ผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังที่เป็นรูปธรรม เพื่อปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น จากปัจจุบันที่มีสัดส่วนรายได้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งรวมกันประมาณร้อยละ 50 และเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 40 เปลี่ยนเป็นสัดส่วนภาษีจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 25 ภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งรวมกันประมาณร้อยละ 60 และเงินอุดหนุนประมาณร้อยละ 15 ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินรายได้ของท้องถิ่นมากขึ้น ลดเงินอุดหนุนลงและมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(6) การพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับการกระแสโลกาภิวัตน์

2. ปรับแนวคิดในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ โดยคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

การปรับเปลี่ยนแนวคิดการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่ให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแผนและขั้นตอนการถ่าย-รับโอน ต้องอยู่บนพื้นฐานของความพร้อม ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้รับการถ่ายโอนภารกิจต้องประเมินศักยภาพและจัดให้มีการกำหนดแผนรับการถ่ายโอนของตนเอง เพื่อทราบความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจแล้วยื่นเสนอต่อส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ

2) เมื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินความพร้อมของตนเอง จึงต้องสร้างแรงจูงใจ เช่น การได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเพิ่ม เพื่อเป็นการกระตุ้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความประสงค์ขอรับการถ่ายโอนภารกิจโดยไม่รู้สึกรว่าเป็นภาระต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกันก็ควรมีมาตรการกีดกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ประสงค์จะรับการถ่ายโอนภารกิจ เช่น การไม่เพิ่มงบประมาณส่งเสริมให้ภาคประชาชนตรวจสอบ และพิจารณาเปรียบเทียบผลการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้เห็นความแตกต่าง

ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเน้นหนักหลัก 3 ประการอย่างจริงจัง ได้แก่ 1) หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Capacity) หรือหลักประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ (Service Efficacy) 2) หลักความรับผิดชอบในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Accountability) และ 3) หลักการเข้าถึงบริการสาธารณะได้โดยง่ายสำหรับประชาชน (Service Accessibility)

ส่วนราชการเจ้าของภารกิจ ในฐานะผู้ถ่ายโอนภารกิจต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องการจัดการความรู้และภารกิจ เครื่องมือ อุปกรณ์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) การจัดการความรู้

การจัดการความรู้ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) ให้จัดทำเป็นคู่มือซึ่งเปรียบได้กับแผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกระบวนการ โดยคู่มือที่ดีจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีความชัดเจน กระชับ แสดงให้เห็นกระบวนการและขั้นตอนของงาน เข้าใจได้ง่าย ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานได้ถูกต้องตามมาตรฐานของกระบวนการทุกขั้นตอนอย่างมีประสิทธิภาพไม่ผิดพลาด

การจัดการความรู้ที่ฝังลึกในตัวคน (Tacit Knowledge) โดยการสรรหาคนที่มีความเชี่ยวชาญในสายอาชีพมีประวัติการทำงานที่ประสบความสำเร็จ มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ที่มั่นคง มีความคิดเชิงบวก มีความรับผิดชอบ มีความสามารถในการสื่อสาร มีความพร้อมและยินดีที่จะเป็นพี่เลี้ยง มาทำหน้าที่พี่เลี้ยงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นผู้ให้ความรู้ ความเข้าใจ ให้คำแนะนำ ปรีกษา ช่วยเหลือ และให้กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อสามารถปฏิบัติภารกิจที่ถ่ายโอนได้เป็นผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การจัดการด้านภารกิจ เครื่องมือ อุปกรณ์

ส่วนราชการเจ้าของภารกิจต้องเตรียมความพร้อมทั้งภารกิจ เครื่องมือและอุปกรณ์ทั้งหมดให้สมบูรณ์ ครบถ้วน พร้อมใช้ประโยชน์ แล้วจึงถ่ายโอนเพื่อจะไม่เป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินความจำเป็น

นอกจากการเตรียมความพร้อมข้างต้นแล้ว ความสำเร็จของการถ่ายโอนภารกิจอีกประการ คือ ควรส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการกระตุ้นวิคิด การเลียนแบบและนำไปขยายผลในการรับการถ่ายโอนภารกิจ

3. ให้มีการทบทวนประเมินผลภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ

ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 จะต้องมี การทบทวนและประเมินผลภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว จำนวน 262 ภารกิจ เนื่องจากบางภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ มีการถ่ายโอนไม่ครบทุกขั้นตอนกระบวนการ เช่น การบริหารจัดการสถานีขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้เฉพาะภายในสถานีขนส่ง แต่ไม่สามารถอนุญาตให้สัมปทาน สถานีภายในเขตจังหวัดได้ และไม่สามารถบังคับให้รถมาจอดในสถานีขนส่งได้ หรือถ่ายโอนไปแล้วเป็นภาระ ด้านงบประมาณในการบำรุงรักษาซ่อมแซม เช่น ถนน แหล่งน้ำ ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดหลักการที่ชัดเจน เช่น กรณีถ่ายโอนไม่ครบทุกขั้นตอนของกระบวนการ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการ ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนเพิ่มเติม ส่วนกรณีถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณมาบำรุงรักษา คณะกรรมการกระจายอำนาจควรดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 (3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษี อากร และรายได้ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง ภาษีอากร งบประมาณ และการรักษาวิจัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ (11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรร เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น สำหรับภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนจำนวน 96 ภารกิจ และภารกิจถ่ายโอนใหม่จะต้องพิจารณาขนาดของภารกิจที่ถ่ายโอนให้สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล) รับถ่ายโอนการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อชีวิต และให้ถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่ให้แก่เทศบาลเมือง/ เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

4. ปรับปรุงกลไกและบทบาทเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการดำเนินการที่ผ่านมายังไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งในเรื่องภารกิจที่ต้องถ่ายโอนและระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจ มีสาเหตุมาจากกลไกและบทบาทของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจยังไม่เหมาะสม ควรได้รับการปรับปรุง คือ

1) กลไกการขับเคลื่อน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการแล้วคณะกรรมการฯ จะมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายการดำเนินงาน รวมถึงรับผิดชอบในผลการดำเนินงาน ในขณะที่เลขานุการทำหน้าที่ประสานงาน ติดตามเพื่อให้การดำเนินงานเป็นตามนโยบายทิศทางและเป้าหมายตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือมีมติ ต่อกรณีของเรื่องการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ เลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจจึงควรมีบทบาทและคุณสมบัติ ดังนี้

(1) บทบาทเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

(1.1) ต้องเป็นบุคคลที่ช่วยเหลือคณะกรรมการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และกฎ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมาย กฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.2) ต้องเป็นตัวกลางที่สามารถประสานงานซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจทุกระดับ ทั้งในระดับนโยบาย คือ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายรัฐมนตรีมอบหมาย และระดับปฏิบัติ คือ ส่วนราชการ

(1.3) ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันและกำกับดูแลนโยบายแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนทั้งเรื่องของภารกิจ และระยะเวลาการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ

(2) คุณสมบัติของเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

(2.1) มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทและวัฒนธรรมท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.2) มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการบริหารจัดการบริการสาธารณะในส่วนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หลักความสามารถ หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพการดำเนินงาน หลักผลประโยชน์ของท้องถิ่น และหลักการติดตามประเมินผล

(2.3) มีความรู้กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถให้คำปรึกษาแนะนำเป็นประโยชน์และถูกต้อง หรือหักท้วงการปฏิบัติที่อาจนำไปสู่การกระทำผิด หรือเกิดความเสียหาย

นับตั้งแต่มีการใช้บังคับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา 2 ฉบับ การทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนและผลักดันให้การถ่ายโอนภารกิจบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากโครงสร้างอัตรากำลังขององค์กรมีไม่เพียงพอที่จะรองรับการทำหน้าที่ในระดับภูมิภาคได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีแนวทางการแก้ไขปัญหา 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังและบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสามารถรองรับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นการปรับปรุงหรือในเชิงโครงสร้างทั้งระบบจะต้องอาศัยระยะเวลาดำเนินการและงบประมาณจำนวนมาก

แนวทางที่ 2 ใช้กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีความพร้อมและศักยภาพในการดำเนินการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ โดยมีหน่วยงานที่จะนำนโยบายการกระจายอำนาจฯ ไปสู่การปฏิบัติ

คณะกรรมการฯ เห็นว่า แนวทางที่มีความเป็นไปได้และสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ แนวทางที่ 2 เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจก็เป็นหนึ่งในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องนำไปจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะสามารถประสานงานกับส่วนราชการที่ถ่ายโอนให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้กลไกของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ระดับจังหวัด ซึ่งมีท้องถิ่นจังหวัดเป็นเลขานุการ และมีอัตรากำลังของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดสามารถช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนสามารถเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ ให้อินสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ รวมถึงบทบาทหน้าที่และบุคลากรไปสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ ข้อเสนอตามแนวทางที่ 2 จะสร้างประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจได้อย่างเป็นรูปธรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้เกิดเอกภาพในการทำงานเป็นหนึ่งเดียวทั้งในส่วนกลาง (คณะกรรมการการกระจายอำนาจ-สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ-เลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจ) และส่วนภูมิภาค คือ คณะอนุกรรมการการกระจายอำนาจระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 7,800 แห่งทั่วประเทศ อีกทั้งยังสอดคล้องกับข้อเสนอในเรื่องการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้เสนอแนวทางการยุบรวมโครงสร้างและกลไกการบริหารด้านการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีหลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลาง (ก.จ.-ก.ท.-ก.อบต.) ให้อยู่ภายใต้ ก.ถ. โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรขับเคลื่อนและประสานการดำเนินงาน

อย่างไรก็ดี อาจมีคำถามว่า การให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเข้ามาเป็นกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ จะสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระหรือไม่เพียงใด ก็สามารถตอบได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพียงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการ และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว ไม่ต่างจากสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางเช่นกัน

2) กลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจ

(1) ระดับกรม ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจควรมีหน้าที่เตรียมการถ่ายโอน ภารกิจ การฝึกอบรม การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน ติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ และจัดทำฐานข้อมูลถ่ายโอน ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ

(2) ระดับจังหวัด ควรมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ท้องถิ่นจังหวัดเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่บริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจฯ ในระดับจังหวัด

3) กลไกการตรวจสอบ

กลไกการตรวจสอบซึ่งเป็นการติดตามประเมินผลการทำงาน กระทำโดยภาครัฐ และส่วนราชการยังไม่เพียงพอ ควรปรับปรุงให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ได้มีส่วนในการติดตามประเมินผล หรือได้รับรู้ผลการติดตามประเมินผล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ การก่อกำหนดระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพราะอาจกระทบต่องบประมาณที่จะใช้ในการจัดบริการสาธารณะและรองรับภารกิจถ่ายโอน

4) บทบาทเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปรับปรุงบทบาทจากการตั้งรับในทางกฎหมายเป็นการแสดงบทบาทเชิงรุกในการบริหาร โดยการผลักดันให้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นวาระสำคัญของรัฐบาล และมีมาตรการที่เป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติอย่างจริงจังต่อเนื่องเพื่อให้ภารกิจถ่ายโอนเป็นผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพในระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะข้างต้น เป็นการเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนการรับภารกิจถ่ายโอน กลไกการขับเคลื่อน กลไกการตรวจสอบ บทบาทของคณะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่จำเป็นต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องโดยผู้รับผิดชอบต่อไป ตลอดจนควรเร่งรัดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 3 และแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 3 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ข้อมูลการก่อสร้าง บำรุง และ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹

การก่อสร้าง บำรุง และ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เป็นภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในการมีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมทรัพยากรน้ำ กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถ่ายโอนงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ นอกจากนี้ ภารกิจดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด ปรากฏตามตาราง ดังนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	มาตรา
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	มาตรา 51 (5) มาตรา 54 (3) และมาตรา 57 บัญญัติให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	มาตรา 45 (7) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

⁹ เรียบเรียงโดยนายโชคสุข กรกิตติชัย วิทยากรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ รวบรวมและเรียบเรียงจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *มาตรฐานการก่อสร้าง บำรุงและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ*. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan12/p1_1.pdf

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	มาตรา
	(24) จัดทำกิจการได้อันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องทำการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 245 ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกทำโดยอิสระ ดังนี้

1. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก
2. โครงข่ายคลองหนองน้ำและคลองธรรมชาติ
3. การบำรุงรักษาซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก

สำหรับภารกิจถ่ายโอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ
2. การขุดลอกคลอง การขุดลอกแหล่งน้ำ
3. การขุดสระเก็บน้ำ เพื่อการอุปโภค
4. การก่อสร้างและบำรุงรักษาฝายน้ำล้น ค.ส.ล.

แหล่งน้ำ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) แหล่งน้ำที่เกิดจากธรรมชาติ คือ แหล่งน้ำที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ทะเลสาบ บึงขนาดใหญ่ ลำรางสาธารณะ ห้วย หนอง คลอง บึง ซึ่งจะเป็นที่เก็บกักน้ำจากน้ำฝนที่ไหลหลากบนผิวดินผ่านแหล่งน้ำทางธรรมชาติ และไหลลงทะเลในที่สุด แหล่งน้ำที่เกิดจากธรรมชาติจึงเป็นแหล่งน้ำที่มีปริมาณน้ำมากน้อยผันแปรตามฤดูกาล และไม่สามารถควบคุมได้

2) แหล่งน้ำที่เกิดจากการพัฒนาหรือการสร้างของมนุษย์ คือ แหล่งน้ำที่ได้พัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น สระเก็บน้ำ หรืออาคารปิดกั้นลำน้ำประเภทฝายทดน้ำ เป็นต้น แหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่ เช่น อ่างเก็บน้ำ เขื่อนทดน้ำ ประตูระบายน้ำที่สร้างปิดกั้นลำน้ำสายหลักต่าง ๆ ทั้งนี้เก็บกักน้ำไว้เพื่อใช้ประโยชน์ตามความต้องการ

อย่างไรก็ตาม แหล่งน้ำที่เกี่ยวข้องนี้ ได้แก่ แหล่งน้ำขนาดเล็ก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง ทั้งแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการต่าง ๆ และแหล่งน้ำที่พัฒนาโดยท้องถิ่นเอง แหล่งน้ำดังกล่าวจะมีงบประมาณค่าลงทุนก่อสร้างไม่มากในการพัฒนาและจัดการโดยใช้หลักวิชาการไม่สูง ได้แก่ สระเก็บน้ำ หนองน้ำและบึงธรรมชาติ ฝายทดน้ำขนาดเล็ก

ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น¹⁰

1) ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำให้แก่ อปท. จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.1) อปท. มีแหล่งน้ำ (สถานที่กักเก็บน้ำ) จำนวนทั้งสิ้น 150,012 แห่ง ดังนี้

1) อ่างเก็บน้ำ	4,768 แห่ง
2) ฝาย	7,498 แห่ง
3) เขื่อน	6 แห่ง
4) แก้มลิง	366 แห่ง
5) หนองน้ำ	3,291 แห่ง
6) สระเก็บน้ำ	2,466 แห่ง
7) ประมงหมู่บ้าน/ประมงโรงเรียน	20,650 แห่ง
8) คลอง	432 แห่ง
9) บ่อน้ำบาดาล	107,469 แห่ง
10) แหล่งน้ำอื่น ๆ (ลำธาร/ห้วย/บึง ฯลฯ)	3,096 แห่ง

1.2) มีสิ่งก่อสร้าง เครื่องมือ และอุปกรณ์ในการนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

1) สถานีสูบน้ำ	2,507 แห่ง
2) ประปาหมู่บ้าน	11,412 แห่ง
3) ถังเก็บน้ำฝนแบบ ฝ.99	2,526 แห่ง
4) ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก	3,776 แห่ง
5) ระบบส่งน้ำ	483 แห่ง

1.3) การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจเรื่องการจัดการน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. โดยตั้งงบประมาณไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค ดังนี้

¹⁰ สำนักบริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยาส่วนปรับปรุงบำรุงรักษา. (2563). แนวทางปฏิบัติการเสนอของบประมาณโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ต่ำกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตร ของส่วนราชการที่เข้าข่ายการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านแหล่งน้ำ สืบค้น 17 สิงหาคม 2563 จาก <http://hydrology.rid.go.th/imd/main/index.php/2018-09-23-12-10-48/2018-09-23-12-09-53/2018-10-01-09-33-10>

ปีงบประมาณ	ระบบประปาหมู่บ้าน	สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	บริหารจัดการน้ำสนับสนุนงานภูมิภาค	อื่น ๆ	รวม
2547	1,034.25	-	-	-	1,034.25
2548	5,588.00	-	-	2,000.00	7,588.00
2549	8,050.53	826.63	-	400.00	9,277.16
2550	6,124.32	977.49	-	259.87	7,361.68
2551	9,498.41	550.00	-	221.51	10,269.92
2552	373.70	809.05	-	526.02	1,708.77
2553	-	809.05	-	595.38	1,404.43
2554	-	906.56	-	205.02	1,111.58
2555	500.00	1,013.84	50.00	-	1,563.84
2556	600.00	1,143.90	200.00	-	1,943.90
2557	500.00	1,376.61	200.00	-	2,076.61
2558	6,800.06	1,977.16	200.00	-	8,977.22
2559	11,124.66	1,999.07	200.00	-	13,323.73
2560	8,186.79	1,030.22	200.00	-	9,417.01
2561	5,552.09	1,083.91	200.00	-	6,836.00
2562	3,032.22	1,082.65	200.00	-	4,314.87
รวม	66,965.03	15,586.14	1,450.00	4,207.80	88,208.97

1.4) การจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำ 5 ปี (พ.ศ. 2563-พ.ศ. 2567) ของ อปท. ดังนี้

1) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค จำนวน 25,876 โครงการ งบประมาณ 126,617,118,383.66 ล้านบาท

- พ.ศ. 2563 จำนวน 19,707 โครงการ งบประมาณ 35,262.19 ล้านบาท
- พ.ศ. 2564 จำนวน 16,568 โครงการ งบประมาณ 31,299.64 ล้านบาท
- พ.ศ. 2565 จำนวน 12,813 โครงการ งบประมาณ 25,367.47 ล้านบาท
- พ.ศ. 2566 จำนวน 8,129 โครงการ งบประมาณ 18,113.96 ล้านบาท
- พ.ศ. 2567 จำนวน 7,948 โครงการ งบประมาณ 16,573.88 ล้านบาท

จำนวนโครงการรวมทั้งสิ้น 25,876 โครงการ (นับตามบัญชีรายละเอียดโครงการ เนื่องจากบางโครงการขอมามากกว่า 1 ปีงบประมาณ)

2) โครงการปรับปรุงประปาของ อปท. จำนวน 11,255 โครงการ งบประมาณ 49,116,501,180.24 ล้านบาท

- พ.ศ. 2563 จำนวน 8,968 โครงการ งบประมาณ 13,237.96 ล้านบาท
- พ.ศ. 2564 จำนวน 6,783 โครงการ งบประมาณ 11,878.36 ล้านบาท
- พ.ศ. 2565 จำนวน 5,070 โครงการ งบประมาณ 9,511.43 ล้านบาท
- พ.ศ. 2566 จำนวน 3,202 โครงการ งบประมาณ 7,241.75 ล้านบาท
- พ.ศ. 2567 จำนวน 3,149 โครงการ งบประมาณ 7,247.02 ล้านบาท

จำนวนโครงการรวมทั้งสิ้น 11,255 โครงการ (นับตามบัญชีรายละเอียดโครงการ เนื่องจากบางโครงการขอมามากกว่า 1 ปีงบประมาณ)

1.5) การขอรับการสนับสนุนงบประมาณด้านแหล่งน้ำของ อปท. ดังนี้

รายการ	ปีงบประมาณ 2562		ปีงบประมาณ 2563		งบ เพิ่ม/ลด
	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท	
1. ปรับปรุงซ่อมแซม สถานีสูบน้ำ	317	605.5735	310	569.5636	36.0099
2. ก่อสร้าง/ปรับปรุง ระบบประปาหมู่บ้าน	1,197	3,032.2218	1,306	3,552.1057	519.8839
3. การบริหารจัดการ น้ำเพื่อสนับสนุนฎีกา	100	200	100	200	-
4. ก่อสร้าง/ปรับปรุง แหล่งกักเก็บน้ำ	442	659.5111	1,042	2,156.89940	1,503.3883
5. ธนาคารน้ำใต้ดิน	-	-	1,696	152.9131	152.9131
รวม	2,056	4,491.3064	4,454	6,631.4818	

2) การถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำอุปโภค/บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

2.1) ตามแผนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการฯ พ.ศ. 2545 และแผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำให้แก่ อปท. จำนวน 57 ภารกิจ ดังนี้

1) กรมชลประทาน ถ่ายโอนภารกิจ 13 ภารกิจ ได้แก่ การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ การดูแลรักษาปรับปรุง โครงการชลประทานระบบท่อ บำรุงรักษาทางชลประทาน โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนา และหรือคันคูน้ำ การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ ตาดคองกริตทั้งสายหลักและสายซอย งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้าและงานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

ตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จำนวน 2 ภารกิจ ได้แก่ การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการดูแลการชลประทานขนาดเล็ก

2) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ถ่ายโอนภารกิจ 6 ภารกิจ ได้แก่ ชุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ ช่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน ช่อมแซมระบบชลประทาน ปรับปรุงช่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝาย ก่อสร้างฐานสูบน้ำพร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ และชุดสระน้ำสาธารณะ

3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถ่ายโอนภารกิจ 6 ภารกิจ ได้แก่ การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ชุดลอกคลอง ชุดลอกแหล่งน้ำ ชุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค การชุดเจาะและปรับปรุงช่อมแซมบ่อบาดาล และการก่อสร้างและปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.

4) กรมประมง ถ่ายโอนภารกิจ 1 ภารกิจ ได้แก่ การชุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)

5) กรมพัฒนาที่ดิน ถ่ายโอนภารกิจ 2 ภารกิจ ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 จำนวน 1 ภารกิจ ได้แก่ งานปรับปรุงช่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 จำนวน 1 ภารกิจ ได้แก่ การก่อสร้างและบำรุงแหล่งน้ำ (ทยอยถ่ายโอน)

6) กรมการปกครอง ถ่ายโอนภารกิจ 2 ภารกิจ ได้แก่ การก่อสร้างฝายประชาอาสา และการบำรุงรักษาช่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก

7) กรมทรัพยากรน้ำ ถ่ายโอนภารกิจ 16 ภารกิจ แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 จำนวน 13 ภารกิจ ได้แก่ ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก และ ข ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน) ถังเก็บน้ำแบบ ฝ.99 ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่ ทดสอบปริมาณน้ำ ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิมสำรวจทำแผนที่ชุดสระ/ชุดลอกหนองน้ำ ก่อสร้างระบบประปาชนบท ช่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท (ถ่ายโอนแล้ว 12 ภารกิจ ยังไม่ถ่ายโอน 1 ภารกิจ) ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 จำนวน 3 ภารกิจ ได้แก่ ถังเก็บน้ำขนาดเล็ก เช่น ถังเก็บน้ำขนาดความจุ 30 ลบ.ม. ถังเก็บน้ำขนาดความจุ 33 ลบ.ม. และถังเก็บน้ำขนาดความจุ 4 ลบ.ม. ฯลฯ สำรวจทำแผนที่ การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตร ได้แก่ อ่างเก็บน้ำ ฝายน้ำล้น และระบบส่งน้ำ

8) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ถ่ายโอนภารกิจ 7 ภารกิจ ตามแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 จำนวน 2 ภารกิจ ได้แก่ งานจัดหาหน้า และโครงการเร่งรัดการขยายระบบประปาชนบท แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 จำนวน 5 ภารกิจ ได้แก่ การชุดเจาะบ่อน้ำบาดาล โดยสำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา ค่าทดสอบหลุมเจาะ และเจาะบ่อน้ำบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก พัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำบาดาลเดิม ช่อมแซมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล การอนุญาตการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุด น้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) และมอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร

2.2) หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนด้านแหล่งน้ำ

แผนปฏิบัติการกำหนดฯ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 และแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ส่วนราชการ ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ถ่ายโอนภารกิจภารกิจก่อสร้าง ดูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่ อปท. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ก.ก.ถ. ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2561 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2561 ได้พิจารณาเรื่อง การแก้ไขปัญหาการดำเนินการถ่ายโอนด้านแหล่งน้ำ ที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่ อปท. มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอน ด้านแหล่งน้ำ ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1. ขอบเขตการถ่ายโอน
2. ขั้นตอนการส่งมอบและรับมอบภารกิจ
3. ขั้นตอนของ อปท. หลังจากรับมอบภารกิจ
4. ขั้นตอนของส่วนราชการหลังจากส่งมอบภารกิจ
5. การขอรับการสนับสนุนจาก อปท. อื่น หรือส่วนราชการ

3) (ร่าง) แผนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562-2565 และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562-2565 กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ อุปโภคบริโภคภารกิจด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำอุปโภค บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ซึ่งขอบเขตการถ่ายโอนขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ได้กำหนดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐระหว่างกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองไว้โดยชัดเจน ปัจจุบัน (ร่าง) แผนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2562-2565 และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562-2565 อยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับ

หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนด้านแหล่งน้ำ¹¹

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการ ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ถ่ายโอนภารกิจ การก่อสร้าง คูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา โดยหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจด้านแหล่งน้ำระหว่างรัฐกับ อปท. และ อปท. ด้วยกันเอง มีดังนี้

๑. ขอบเขตการถ่ายโอน

๑.๑ ส่วนราชการมีหน้าที่

กำหนดให้ส่วนราชการ ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ทำหน้าที่จัดหา และดูแลรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งด้านอุปโภค/บริโภค การเกษตรและอุตสาหกรรม ตามพื้นที่ที่หน่วยงานรับผิดชอบ ดังนี้

๑.๑.๑ แหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีปริมาตรเก็บกักกับน้ำตั้งแต่ ๒ ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ หนอง บึง สระน้ำ

๑.๑.๒ แหล่งน้ำที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กที่ใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่จังหวัดมากกว่า ๑ จังหวัดขึ้นไป หากถ่ายโอนให้ อบจ. โด อบจ. หนึ่งจะเกิดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ เช่น คลองส่งน้ำที่มีความยาวคาบเกี่ยวมากกว่าหนึ่งจังหวัด ฝ่ายน้ำล้นที่กั้นลำน้ำที่ไหลพาดผ่านมากกว่าหนึ่งจังหวัด

๑.๑.๓ บ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ที่หาน้ำยาก ซึ่งต้องใช้วิชาการด้านอุทกธรณีวิทยาชั้นสูง เช่น แหล่งน้ำบาดาลประเภทหินแข็งและแหล่งน้ำบาดาลประเภทที่เสี่ยงต่อการปนเปื้อน หรือเกิดวิกฤตการณ์ น้ำบาดาล เช่น พื้นที่เกลือหินและพื้นที่ที่มีชั้นน้ำเค็มแทรกตัวอยู่ รวมทั้งบ่อน้ำบาดาลในเขตวิกฤตการณ์ น้ำบาดาล บ่อสังเกตการณ์ และบ่อทดสอบ

๑.๒ อปท. มีหน้าที่

๑.๒.๑ นอกเหนือจากภารกิจตามข้อ ๑.๑.๑ – ๑.๑.๓ ได้แก่ แหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่หนึ่งจังหวัด และบ่อน้ำบาดาลนอกเหนือจากข้อ ๑.๑.๓ ให้ อปท. ดำเนินการแทนส่วนราชการ รวมทั้งส่วนราชการ ถ่ายโอนสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินที่มีอยู่ในสภาพดีใช้งานได้ให้ อปท. บริหารจัดการและบำรุงรักษา หากสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินที่จะถ่ายโอนมีสภาพชำรุดเสียหายให้ส่วนราชการดำเนินการซ่อมแซม ก่อนถ่ายโอนให้ อปท. และตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของโครงการก่อนการส่งมอบให้ อปท.

๑.๒.๒ กรณีแหล่งน้ำที่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ถ้า อปท. มีความจำเป็นในการใช้น้ำ และมีความประสงค์จะขอรับโอนจากส่วนราชการ สามารถดำเนินการได้โดยยื่นคำร้องต่อส่วนราชการ และให้ เสนอ ก.ก.ถ. พิจารณาเป็นรายกรณีไป

๒. ขั้นตอนการส่งมอบและรับมอบภารกิจ

๒.๑ ส่วนราชการที่ส่งมอบภารกิจจะต้องตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของโครงการ เช่น เอกสารการดำเนินโครงการ การขอใช้พื้นดำเนินการ (ถ้ามี) การดำเนินการจัดกลุ่มผู้ใช้น้ำ ฯลฯ

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (30 พฤษภาคม 2561). รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2561 วันพุธที่ 30 พฤษภาคม 2561 ณ ห้องประชุม 301 ตึกบัญชาการ ชั้น 3 ทวีนิพนธ์รัฐมาล. สืบค้น 19 สิงหาคม 2563 จาก http://www.dia.go.th/upload/document/type2/2019/3/21392_1_1552029576140.pdf

๒.๒ ส่วนราชการที่ส่งมอบประสาน อปท. ที่รับมอบ เพื่อถ่ายโอนภารกิจ โดยมีหนังสือบันทึกการส่งมอบและรับมอบพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และให้ อปท. ลงทะเบียนเป็นทรัพย์สินของ อปท. กรณีที่ไม่มีหลักฐานการถ่ายโอนภารกิจ อปท. อาจเสนอคณะอนุกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณา โดยเชิญส่วนราชการเจ้าของภารกิจและ อปท. ที่รับโอนภารกิจเข้าร่วมประชุม หากส่วนราชการและ อปท. เห็นพ้องต้องกันว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. แล้ว ให้ อปท. ลงทะเบียนเป็นทรัพย์สินของ อปท.

๒.๓ กรณี อปท. แห่งพื้นที่ไม่ยอมรับการถ่ายโอนภารกิจให้เสนอคณะอนุกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณา โดยเชิญส่วนราชการที่ดำเนินการภารกิจและ อปท. ที่จะรับถ่ายโอนเข้าร่วมประชุมชี้แจง หากพิจารณาเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นภารกิจถ่ายโอนให้แก่ อปท. แล้วให้ อปท. รับการถ่ายโอนและลงทะเบียนเป็นทรัพย์สินของ อปท. ต่อไป แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ให้เสนอข้อหารือต่อ ก.ก.ถ.

๓. ขั้นตอนของ อปท. หลังจากรับมอบภารกิจ

๓.๑ กรณี อบจ. มีหน้าที่จัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาแหล่งน้ำทั้งจังหวัดร่วมกับส่วนราชการและทุก อปท. ในจังหวัดและมีหน้าที่จัดหาน้ำ รวมทั้งบริหารจัดการและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันคาบเกี่ยว อปท. ๒ แห่งขึ้นไป ทั้งด้านน้ำเพื่ออุปโภค/บริโภค และน้ำเพื่อการเกษตรให้เพียงพอในเชิงปริมาณและคุณภาพ หรือกรณีการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล ต้องดำเนินการในภาพรวม โดยมีแผนพัฒนาน้ำบาดาลทั้งจังหวัดเป็นกรอบดำเนินการ ดังนี้

๓.๑.๑ จัดหาและรับโอนแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีปริมาตรกักเก็บน้ำน้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร และประชาชนใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่ อปท. ๒ แห่งขึ้นไป เช่น อ่างเก็บน้ำ หนอง บึง สระน้ำ

๓.๑.๒ จัดหาและรับโอนแหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่ อปท. มากกว่า ๒ แห่งขึ้นไป หากถ่ายโอนให้ อปท. ใด อปท. หนึ่ง อาจเกิดปัญหาและผลกระทบในการบริหารจัดการน้ำ เช่น คลองส่งน้ำที่มีความยาวคาบเกี่ยวมากกว่าหนึ่ง อปท. ฝ่ายน้ำล้นที่กั้นลำน้ำที่ไหลผ่านมากกว่าหนึ่ง อปท.

๓.๑.๓ อบจ. สามารถดำเนินการจัดหาแหล่งน้ำในเขตพื้นที่ อปท. เดียวได้ในกรณี อปท. นั้น ไม่มีศักยภาพและร้องขอให้ อบจ. ช่วยเหลือ และเมื่อ อบจ. ดำเนินการแล้วเสร็จให้ถ่ายโอนให้ อปท. นั้น บริหารจัดการและบำรุงรักษาต่อไป เช่น อ่างเก็บน้ำที่มีการใช้ประโยชน์และตั้งอยู่ในพื้นที่ อปท. เดียว คลองส่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์และครอบคลุมพื้นที่ อปท. เดียว ฝ่ายน้ำล้นที่กั้นลำน้ำไหลผ่าน อปท. เดียว และบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น

๓.๒ กรณี อปท. ได้แก่ เมืองพัทยา กทม. เทศบาล และ อบต. มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำและจัดหาน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังนี้

๓.๒.๑ จัดหาและรับโอนแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีปริมาณกักเก็บน้ำน้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร และประชาชนใช้ประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่ อปท. เดียว เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ หนอง บึง สระน้ำ คลองส่งน้ำที่มีความยาวในเขตพื้นที่ อปท. เดียว และฝ่ายน้ำล้นที่กั้นลำน้ำไหลผ่าน อปท. เดียว

๓.๒.๒ ให้ อปท. จัดหาน้ำเพื่ออุปโภค/บริโภค และการเกษตร ให้เพียงพอกับความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

(๑) ความต้องการน้ำเพื่ออุปโภค/บริโภคต่อประชากร ๑ คน ใน ๑ ปี เท่ากับ ๓๖.๕ ลูกบาศก์เมตร (เท่ากับ ๑๐๐ ลิตร x ๓๖๕ วัน)

(๒) ความต้องการน้ำเพื่อการเกษตรต่อพื้นที่ ๑ ไร่ ใน ๑ ปี เท่ากับ ๑,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร

(๓) เมื่อคำนวณความต้องการน้ำตามจำนวนประชากรและพื้นที่การเกษตรในเขต อปท. ในรอบปีได้แล้วให้สำรวจแหล่งน้ำในเขตพื้นที่ อปท. ว่ามีน้ำในปริมาณที่เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอให้จัดหาเพิ่มเติม โดยพิจารณาแหล่งน้ำผิวดินหรือน้ำบาดาลตามความเหมาะสมของพื้นที่

๓.๓ ให้ อปท. จัดให้มีฐานข้อมูลแหล่งน้ำขนาดเล็ก ทั้งที่จัดหาขึ้นเองและรับโอน โดยให้แต่ละแหล่งน้ำอย่างน้อยควรประกอบด้วย

๓.๓.๑ ชื่อแหล่งน้ำ

๓.๓.๒ ที่ตั้งแหล่งน้ำ (พิกัด)

๓.๓.๓ ปริมาณการกักเก็บน้ำ

๓.๓.๔ วัน เดือน ปี ที่จัดหา/รับถ่ายโอน

๓.๓.๕ ส่วนราชการ/หน่วยงานที่ถ่ายโอน (ถ้ามี)

๓.๓.๖ หลักฐานการรับมอบแหล่งน้ำ (ถ้ามี)

๔. ขั้นตอนของส่วนราชการหลังจากส่งมอบภารกิจ

๔.๑ ให้ส่วนราชการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรให้แก่ อปท. โดยจัดทำหลักสูตรและฝึกอบรมเพิ่มศักยภาพบุคลากรของ อปท. และกลุ่มผู้ใช้น้ำ

๔.๒ ให้ส่วนราชการติดตามผลหลังการถ่ายโอน หากเห็นว่าภารกิจที่โอนให้ อปท. ยังไม่ครอบคลุม หรือ อปท. ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ให้นำปัญหานั้นมาทบทวนและเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ให้ อปท. ดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๔.๓ ให้ส่วนราชการช่วยเหลือ สนับสนุน ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาทางเทคนิค วิชาการแก่ อปท.

๔.๔ ให้ส่วนราชการกำหนดมาตรฐานทั่วไปของแหล่งน้ำ การบริหารจัดการน้ำ การอนุญาตการเก็บค่าใช้น้ำ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติหรือเป็นคู่มือปฏิบัติงานให้กับ อปท. และกำกับดูแล อปท. ให้ปฏิบัติตามมาตรฐาน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ ให้ อปท. มีอำนาจออกข้อบัญญัติในการเก็บค่าใช้น้ำ และมีหน้าที่ดูแลรักษา บริหารจัดการแหล่งน้ำ (แต่งตั้งให้ผู้บริหาร อปท. หรือข้าราชการท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย)

๔.๕ ให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนอต่อ ก.ก.ถ. หากเห็นว่า อปท. เมื่อรับโอนแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ โดยอาจจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำของ อปท. ระยะยาว ๕ ปี เพื่อให้ ก.ก.ถ. พิจารณาจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนและจัดสรรงบประมาณให้ อปท. ดำเนินการ

๔.๖ การรายงานและการติดตามผลการปฏิบัติงานการพัฒนาแหล่งน้ำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ก.ถ. กำหนดไว้ โดยให้ใช้กลไกของคณะกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

๕. การขอรับการสนับสนุนจาก อปท. อื่น หรือส่วนราชการ

๕.๑ การขอรับการสนับสนุนจาก อปท. อื่น (อบจ.)

หาก อปท. ไม่สามารถดำเนินการจัดหาแหล่งน้ำด้วยตนเองได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ร้องขอ อบจ. ให้ความช่วยเหลือมาดำเนินการโครงการจัดหาแหล่งน้ำขนาดใหญ่

๕.๒ การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๕.๒.๑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสำรวจข้อมูล อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำ หรือนำแผนพัฒนาแหล่งน้ำของ อปท. ที่จัดทำโดยส่วนราชการที่ถ่ายโอน เพื่อเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพื่อก่อสร้าง ดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ

๕.๒.๒ อปท. เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อก่อสร้าง ดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ โดยมีรายละเอียดโครงการ

(๑) โครงการ แบบแปลน และแผนผังสถานที่ดำเนินการ

(๒) การดำเนินการประชาคม

(๓) การคำนวณราคาก่อสร้าง (งบประมาณประมาณการ)

(๔) สำเนาแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี

(๕) ภาพถ่ายสถานที่ดำเนินการ

(๖) โครงการที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการ
อำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจังหวัดพิจารณา



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร